

COVER SHEETS, PLEASE SEND TO REFEREES

An examination of the changing contexts for developing pro-poor water initiatives via concessions

Final report, project SSR Project R7895, 1st April – 2001, 30th June 2002

Principal Applicant: Dr Nina Laurie, Newcastle University, UK

Co-researcher: Dr Carlos Crespo, CESU San Simón University, Bolivia

Attached:

Final Report, 3 copies

Highlights, 3 hard copies and 1 on disk

Methodology attachment, (appendix 2), 3 hard copies

Other Appendices, 3 hard copies:

- **Working papers in Spanish (English abstracts) on CGIAB (Integral Management of Water Commission web site -www.aguabolivia.org)**

Appendix 1: El enfoque “pro-poor” del agua y saneamiento. Una aproximación conceptual

Appendix 3: Análisis del reporte de quejas y demanda del servicio. Caso SEMAPA y Aguas de Tunari

Appendix 4: La concession de La Paz a los cinco años: elementos para una evaluación

Appendix 6: El carácter “Pro-Poor” de la estructura tarifaria de Aguas de Tunari

Appendix 8: “Aguas de Tunari, Go home”: elementos para una crítica del contrato de concesion del agua potable en Cochabamba

Appendix 9: El sistema condominial de agua potable y alcantarillado una perspectiva *pro-poor*?

Appendix 12: La negociación del Nuevo quinquenio...y los los paceños se enteraron?

Appendix 13: El Banco Mundial socio de Aguas de Illimani: sus implicaciones y riesgos

- **English working papers**

Appendix 1: The pro-poor focus in water and sanitation (translation)

Appendix 5: Equity, democracy and accountability in Bolivian water reforms

- **Academic articles/chapter published and in press:**

Appendix 7: Laurie et al (2002) The new excluded ‘indigenous’?: The implications of multi-ethnic policies for water reform in Bolivia. In Seider, R. ed. ‘Pluri-Cultural and Multi-Ethnic’-Implications for State and Society in Mesoamerica and the Andes. Palgrave

Appendix 10: Crespo, C. (in press) Management of differences and equity in the Bolivian structural adjustment and the water supply regulation. In R. Zetter (ed.) Planning in Cities: Sustainability and Growth in the Developing World. London ITDG Publishing

Appendix 11: Crespo, C. (2003)"Manejo jerarquico de las diferencias y biopolitica en el enfoque "pro-poor" del agua y sanemaiento", en Tania Ricaldi (ed) Universidad y sustentabilidad. La Construccion de la Ecologia Humana, La Paz: Fundación Konrad Adenauer Plural/CESU/UNESCO/LIDEMA

- **Appendix 14: List of Dissemination activities and outputs**

The UK Department of International Development (DFID) supports policies, programmes and projects to promote international development. DFID provided funds for this study as part of that objective but the views and opinions expressed are those of the authors alone.

SSR Project R7895

An examination of the changing contexts for developing pro-poor water initiatives via concessions

Dr Nina Laurie

Department of Geography, Newcastle University

Dr Carlos Crespo

Centro de Estudios Superiores Univeritarios (CESU), San Simón University, Bolivia

Background and Objectives

As specified in the original application private concessions are increasingly seen as an important way of obtaining new investment in water companies. Despite the growing number of water concessions supported through national and international consortiums the impact of concessions on poor users is unclear. In order to analyse whether concessions are fulfilling a pro-poor water agenda this project focused on two internationally famous water concessions in Bolivia, learning lessons from a failed concession (Aguas de Tunari, Cochabamba) and what is widely held to be an example of best practice in pro-poor concessions (Aguas de Illimani -La Paz/El Alto).

While the success and failure of these two concessions can be assessed in various ways this project focused specifically on pro-poor criteria. A pro-poor approach frames water concessions in a number of ways (see appendix 1) and with this in mind the project aimed to:

- establish the number and type of new connections generated by the concessions in poor areas and thereby analyse the effectiveness of network extension clauses in concession contracts
- assess the pro-poor effectiveness of the legislative and regulatory system, specifically examining their impact on the services available to poor groups
- examine the effect of concessions on existing social organisations associated with water management and question how concessions affect user control over management strategies and networks

Methods (see appendix 2, appendix 3)

The project used a mixed method approach combining qualitative and quantitative fieldwork, discourse analysis and participative techniques. It is the first survey covering access and use of water and sanitation in Bolivian urban zones post the granting of concessions. It also involved capacity building for young researchers in CESU, Cochabamba.

The focus on a comparative analysis of a successful and unsuccessful concession made the methodology innovative in a field that largely only focuses on success stories. The methodology prioritised fieldwork with poor users to ensure that user participation, fluid communication and social inclusion were given equal weighting in the pro-poor analysis as the legislative, regulatory and technical issues which have dominated analyses in Bolivia to date (see for example Komvies 1999, Nickson Vargas 2000¹).

Findings

1) The Bolivian case, pro-poor success and failure

Granted in 1996, the Aguas de Illimani² concession recently made the transition to its second five year phase endorsed by the Bolivian government for promoting a pro-poor agenda (appendix 4). The company has surpassed the coverage rates and new connections outlined in its original contract and its work, in partnership with the World Bank, with poor users and new low-costs technologies is currently being promoted as a model to be replicated elsewhere.

Aguas de Tunari contrasts sharply with images of best practice in pro-poor water initiatives. After obtaining the concession in 1999, the company was forced to withdraw in April 2000 after sustained social protest about the negative impact of the concession on the livelihoods of the poor. As the first example internationally of a failed concession, the Aguas de Tunari case sent shock waves through the water industry and turned Cochabamba into a flag ship for the global anti-privatisation lobby. Aguas de Tunari's parent company, Bechtel (which includes the UK company International Waters), is currently suing the Bolivian government for breach of contract.

While elements of pro-poor policy exist in these Bolivian case studies (more so in Aguas de Illimani than in Aguas de Tunari) the study finds the following:

- The legislative framework and regulatory system in Bolivia undermines a pro-poor agenda
- The over promotion of the pro-poor image of Aguas de Illimani obscures significant anti-poor elements in the concession
- The pro-poor paradigm in water does not give enough attention to enhancing real participation and empowerment of the poor in decision making processes

¹ KOMIVES, Kristine (1999) *Designing Pro-Poor Water and Sewer Concessions: Early Lessons from Bolivia*, Washington D.C.: Private Participation in Infrastructure, Private Sector Development Division. NICKSON, Andrew and VARGAS, Claudia (2000) *The Limitations of Water Regulation: the Failure of the Cochabamba Concession in Bolivia*, Birmingham: mimeo.

² A consortium headed by the French Company Ondeo - previously Leaux de Lynoses.

i) A pro-poor legislative and regulative system? (appendix 5 and 6)

The need for a strong regulatory and legislative framework to protect the interests of the poor is a key principle in linking a pro-poor water agenda with private investment. ***Bolivia did not have a regulatory and legislative framework in place prior to establishing concessions, rather these developed simultaneously. This blurred chronology has severely limited the effectiveness of a pro-poor agenda in Bolivia.*** The regulator for Water and Sanitation was established almost at the same time as the Aguas de Illimani concession and Law 2029, that governs drinking water and sanitation, was passed just after the Aguas de Tunari concession was established, giving the concession legal standing. As a result, two problems arose: first, the legislative and regulatory frameworks were not adequately developed. Second, and most importantly in the case of Aguas de Tunari, the lack of transparency over concession contracts and the speed which new legislation was passed generated great public mistrust. As the poor did not appear to be a priority, questions arose about whose interests the new legislation and regulatory systems serve.

A pro-poor agenda presumes that the regulatory system is impartial, with decisions being based on technical and scientific knowledge. In contrast to Nickson and Vargas (2000) who argue that the regulatory system in weak is Bolivia, ***our study indicated that the regulation system is strong when dealing with consumers*** (imposing modified tariff structures, defining methods of expansion and sanctioning technologies considered pro-poor). However, ***it is weak in its ability to negotiate with the private sector***, lacking the human resources and institutional structures to negotiate on an equal playing field with private investors. The regulator does not have access to the information about private company financial models, expansion goals and growth targets it needs to enforce pro-poor policies. The regulator has limited technical and financial capacity to conduct its own research and create bases to counter this lack of access. Limited access by the regulator to company data is compounded by restricted public access to the information that the regulator does hold. Finally, the regulator's decisions about tariffs and how to modify the conditions for concessions are influenced by political circumstances (the threat of social unrest, the timing of elections etc.) rather than by impartial scientific knowledge.

Our findings concur with those of the World Bank (1999)³ that ***the double role assumed by the regulator (having the power to grant and regulate concessions) creates political tensions and negatively affects a pro-poor agenda.*** This double role means that in times of conflict the regulator defends his/her decisions, thereby supporting the private company that he/she granted the concession to, rather than defending the interests of the poorest groups.

³ WORLD BANK (1999) *The Bolivian Public Expenditure Review Report*, Washington: World Bank.

There is lack of professional public service culture in the regulatory system coming from 3 sources. The lack of stability of contracts means that there is a rapid turn over of staff and the highest quality people do not stay, despite good salaries. Many of those working in the regulatory system move between this and the private sector and/or international co-operation. Overly close relationships develop between these interest groups negatively influencing the bargaining position of the poor who do not have the same social network access.

The increased sectorialisation of regulation does not favour the poor. There is no co-ordination between the gas, electricity and water regulators. Lack of co-ordination affects poor users who rely on electric and gas pumps to access water, thereby incurring high utility bills overall. The increased sectorialisation of water regulation also negatively affects the poor. Originally one water regulator existed, currently there is a drinking water and sanitation regulator while a new water resources regulator is to be launched. In the regulators for tourism and biodiversity will also have jurisdiction over water. This sectorialisation prevents an integrated approach that favours the multi-use that poor users, especially irrigator living in peripheral areas of the city, make of water.

While private companies pay a regulatory tax (2%) this cost is passed directly onto users and represents an informal tariff increase that is particularly burdensome for low-income users.

The regulatory and legislative framework has significant gaps. The pluvial runoff water networks previously managed by municipal water companies, were not included in concession contracts. As a result, there is a lack of clarity over which institution has responsibility for these waters. The failure to maintain the pluvial networks in La Paz has resulted in deaths through flooding and mudslides over the last two years. Such environmental risks are also an issue in Cochabamba, occurring in the peripheral areas of cities where the poorest communities live. Responsibility for the accumulated environmental impacts of water management has also been left out of concessions. For example, sewerage plants taken over by private companies, accumulated mine water pollution affecting ground water supplies and the replacement of extensive asbestos piping, are not the responsibility of the private companies holding concessions. Contract clauses stipulate exemption from the environmental problems accumulated under previous administrations. Poor users experience great difficulty in obtaining rights to social compensation for long-term environmental damage.

The national regulation framework has no mechanisms to regulate the activities of multinational companies operating at a transnational level. The establishment of

international water consortiums in tax havens⁴ and litigation by transnational companies against national governments⁵ are issues of global governance that national regulatory frameworks are currently unable to tackle.

ii) Networks for the poor

Our study has shown that the form, quality and conditions of access to water and sanitation are an indicator of social segregation. Network coverage estimates played an important role in initial discussions over the concessions and reflected struggles over the legitimacy of local expert knowledge and international consultant expertise⁶. Despite the fact that coverage targets figure highly in concession contracts only full in-house network connection estimates are included. Coverage for the poor is often by alternative systems such as tankers, water committees, water associations, private and community wells. Operating under a principal of natural and exclusive monopoly in concessions, Law 2029 and the policies of Aguas de Tunari and the regulator did not recognise alternative systems, leaving them outside the regulatory system and putting these users at risk. Currently, there is still no city-wide accurate estimate of alternative coverage, despite the fact that legal recognition of these sources and the uses and customs that they represent was a mobilising force behind the Cochabamba water wars (see appendix 7).

While extension quotas are included in concession contracts they are not subject to geographical criteria. Coverage rates given are universal rather than specifying the poor areas that must be connected. Contracts are ambiguous in terms of the overall goals and types of coverage to be provided. The Aguas de Tunari contract states that coverage could be modified at a later date if new water sources were not to become available (appendix 8). In Aguas de Illimani the 'served area' is not the same as the 'area of the concession' therefore poor peripheral communities within the municipalities of La Paz and El Alto are within the concession but not in the served area. The second five year phase of the concession prioritises densification in the served area rather than new connections in the concession's peripheral areas. If the poor areas request connections they are not offered conventional full in-house connections but rather connection through the condominial system.

Seen as a successful pro-poor technology by Aguas de Illimani and the World Bank, the condominial system operated as a pilot project in El Alto (see appendix 9). It reduces costs by using smaller tubing running along pavements to households and avoiding the costs of a deeper, central, larger tube. Costs are

⁴ Aguas de Tunari, for example, was established in the Cayman Islands and subsequently the parent company moved its legal residency to the Netherlands, further limiting the legal rights of the regulator and other national parties to company information.

⁵ The Bechtel legal action against the Bolivian government is demanding \$25 million in compensation for breach of contract.

⁶ Laurie, N. (forthcoming) Globalising water: securing and masculinising development orthodoxy

reduced by 30% and sometimes more if community labour is used in construction and maintenance. ***Despite its status as an exemplary pro-poor technology there are problems with the condominial system.*** Usually installed under credit schemes, our economic estimates suggest that in the longer term the interests involved in paying by instalments generates costs equal to a conventional system. If a real market value is placed on the voluntary labour given by the community in installation and maintenance, then the costs greatly exceed those of the conventional system. While technical problems exist with the condominial system (the lack of slope in La Paz and the low consumption of water running through the system means that blockages frequently occur), our research found that there was a tendency to 'blame the victim' rather than address the underlying technical and economic problems. Discriminatory stereotypes about Aymara people not washing, for example, were far more common explanations for low consumption of water and lack of flow through the system in poor households than the extra costs that higher water use places on electricity and gas bills.

Workshops with users and interviews with local leaders, municipal engineers and technicians indicated a widespread feeling that the condominial system represents a second class technology for the poor. A philosophical debate has therefore been generated about double standards in service and is impeding network extension to poor communities.

iii) Poor users and participation

"At the heart of matter is the problem about who decides about the present and the future of the population, the resources, work and conditions of life. In relation to water we want to decide for ourselves: this is what we call democracy". (Statement by the Water Co-ordinator, during the Cochabamba water wars February 2000)

Following the argument of Bakker (2001)⁷ our findings suggest that tariffs structures prioritise economic equity criteria over social equity. That is to say they are not based on the capacity of the users to pay for the service but rather in the economic benefit of the company and full costs recovery. Subsidies embodied in the household classification of tariff structures benefit the highest consumers. This situation is most grave in Cochabamba where workshops indicated that poor users seldom consume the minimum 12 cubic metres for which they are charged. Poor users therefore subsidise wealthier users who consume more (appendix 5, 6, 11 and 11). The study has also shown that water tariffs negatively affect the family economy not only through periodic (and in some

⁷ BAKKER, Karen (2001). "Paying for Water: Water Prices and Social Justice in England and Wales." *Transactions of the Institute of British Geographers*, March.

cases extremely high) increases⁸ but also through the dollar indexation, the cost of billing, and the regulator tax. These factors mean that despite the credit available for new connections the increased cost of installation reduces the possibilities of access for potential new poor users (see appendix 6, 10 and 11).

While a pro-poor focus emphasises consultation with poor groups over decision making, evidence from the project suggests that neither of the Bolivian concessions involved high levels of consultation. Although the privatisation agenda was resisted for three years in Cochabamba⁹ there was no consultation with citizens when the concession was granted and Law 2029 passed. This lack of consultation created an environment of mistrust which was further enhanced when there was no consultation over the management of the concession once it was established. This second point was also true for Aguas de Illimani. Community leaders from El Alto were unaware that the second five year phase had been approved when they planned demonstrations over the disputed boundaries of the served and concession areas (appendix 12).

Access to company information by users is limited in Bolivia and constrains user participation in decision making. Users do not know the terms of contracts and confidential clauses often mean that the public seldom has access to information like feasibility studies, tariff structures, subsidy programmes and sources of support for low income groups¹⁰. Limited information access promotes a lack of good governance and democratic participation at different levels. For example, at the national level the rapid passing of Law 2029 was the result of an inter-party pact negotiated by the government to legalise the Aguas de Tunari concession¹¹. At a local level, a lack of access to information promotes political clientalism. For example, while both companies have mechanisms to reduce the installation costs for poor communities, these schemes are not widely disseminated and information about possibilities for service provision can become a source of local political power.

Established, decentralised channels of communication and decision making are undermined by a centralised regulatory system. Prior to Law 2029 and a new Law of Municipalities, local government had the power to set tariffs and offer concessions. Also, through decentralisation laws such the Law of Popular Participation avenues were established to empower citizen decision

⁸ In Cochabamba the water wars were in part sparked by high tariff increases of 200% for some households and an overall average increase across the city of 35%.

⁹ Laurie, N. (forthcoming) Globalising water: securing and masculinising development orthodoxy

¹⁰ For example, it was only as a result of the Cochabamba wars that the correspondences, feasibility studies and consultancy reports which provided the basis for the negotiation of the concession were made available to the public. Similar background material on the Aguas de Illimani concession is still not open for public access.

¹¹ The concession was signed in September 1999 in Cochabamba amidst large scale protests from irrigator organisations. Law 2029 covering water and sanitation was passed two weeks later despite popular concerns that the correct order of event had been reversed (the concession being granted before the law was in place) and clauses affecting irrigation water had been added in without consultation.

making. However, water management by concession does not operate through these mechanisms and instead local powers have been reduced and centralised with the creation of the national regulator. National regulation has centralised decisions, not only in the regulatory system as an institution but also in the person of the regulator him or herself. Poor users are alienated by this centralisation as they are unable to question the decisions of the national regulator in the same way they could a local authority. Therefore, ***the capacity to deal with user complaints about local companies has been centralised and made less accountable and participative.***

2) Re-thinking pro-poor water

The two workshops held with user groups (see appendix 2 and 14) pointed clearly to the need to re-examine the current dominant thinking on pro-poor water. There was consensus that the term is becoming increasingly ambiguous. Some felt that it should be rejected because it has become synonymous with private investment, to the exclusion of other forms of water management. Others pointed to the need to re-formulate the paradigm with a far stronger focus on participation and accountability within a more integrated vision of water management.

Reflecting on these comments and evidence from the project we conclude that ***there is a need for a thorough and academically rigorous re-examination of the relationship between the private sector and a pro-poor water agenda.*** While such a call goes beyond the bounded focus on concessions in this project we suggest that the following issues and recommendations concerning concessions be considered.

- avoid an overly technical approach to pro-poor water which marginalises users, and give greater consideration to accountability, transparency and user participation
- There needs to be greater access to the information that impacts upon users' ability to access and manage water
- If a greater emphasis on user participation is to be achieved, the mechanisms for decision making should work with, rather than against, the constitutional and institutional structures that already support good governance¹²
- Where concession contracts do not make disaster and risk management a company obligation legislative frameworks should state clearly which institution is responsible

¹² That is to say consultation and regulation should follow the decision making channels already established through decentralisation legislation aimed at empowering civil society and providing greater local accountability.

- More institutional and financial structures are needed to ensure that regulator decisions are based on impartial knowledge and protect user interests. Regulation should support and recognise alternative water systems
- Further research needs to map and assess the social and economic importance of alternative systems
- Mechanisms to ensure company accountability internationally and support the interests of poor users in global water governance need to be researched and developed

Dissemination

Dissemination to generate user discussion was central to this research and part of data collection (see Appendix 2 and 14). Our project portal on the leading website for Bolivian water debates (CGIAB: Integral Management of Water Commission - www.aquabolivia.org – mainly in Spanish), posted working papers, generated inputs for project design, discussed findings and extended our user networks.

User workshops (NGOs, academics, water activists, donors and government officials) triangulated findings in the UK and Bolivia. The Bolivian workshop attracted co-funding from DFID Bolivia (\$5000) and included a TV panel discussion.

On-going dissemination (appendix 2 and 14) through new EU, IDRC and OXFAM funding analyses project findings in a comparative framework. Project research also has a central role in a proposal for a new Newcastle University Research Centre on Water and Governance (£13.5 million) currently short listed and under final review by the ESRC.

As well as 8 Spanish website working papers, academic outputs include 10 conference presentations, and 3 chapters/articles published/in press. 3 draft papers and a commissioned special issue are in preparation for targeted journals (appendix 14). A book proposal “Water for the world? conflicts and consensus over global water management” is under discussion with Routledge. Also, given Bolivia’s high profile in the water and development industries, we would like to seek funding for a bi-lingual specialist publication. We hope very much to be invited to edit the report for publication in a DFID dissemination series.

Appendix 1 (Spanish version and English translation)

The pro-poor focus in water and sanitation

This paper analyses donor interest in pro-poor paradigms following the impact of structural adjustment on the poor. It suggests that the poor have become the central theme on development agendas articulated by prioritising the ideas of the fight against poverty and equity and democracy.

The paper provides a literature review of the main arguments that suggest that a pro-poor focus in water and sanitation can be achieved by greater private sector participation. The analysis focuses on three themes: service, tariffs and technical aspects. These are supported by four other elements: regulation, communication and social inclusion policies

El Enfoque "Pro-Poor" del Agua y Saneamiento. Una Aproximación Conceptual

*Carlos Crespo Flores
CESU-UMSS
University of Newcastle*

INTRODUCCIÓN

Debido a que las políticas de Ajuste Estructural afectan a la gente pobre, la cooperación internacional y las agencias multilaterales están repensando las estrategias para hacer llegar los beneficios del crecimiento a todos los sectores de la sociedad; de esta manera la pobreza se ha convertido en el tema principal de las agendas del desarrollo, articulando la idea de Equidad y Democracia con la promoción de la lucha contra la pobreza, como prioridad de sus estrategias de acción¹.

Tanto el Banco Mundial (BM)², el PNUD (UNDP, 2000:8), u organismos de la cooperación internacional, como DFID (1997; 2000; 2001), están orientando sus estrategias hacia la reducción de la pobreza, como una de sus áreas focales, buscando el mejoramiento de los estándares de vida a través del crecimiento sustentable y la inversión en la gente, que beneficie fundamentalmente a los pobres (DFID 1997).

En el presente documento se revisa el denominado enfoque "pro-poor" en el agua y saneamiento, en el contexto de la creciente participación privada en el sector. Para ello se realiza una sistematización de las principales aristas conceptuales del enfoque "pro-poor", distinguiendo tres ejes de intervención prioritarios (servicio, tarifas, aspectos técnicos) y cuatro dispositivos de soporte (regulación, comunicación, consulta a consumidores, políticas de inclusión social). Este marco conceptual ha servido como base para el estudio.

PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EL AGUA Y ENFOQUE 'PRO-POOR'

El enfoque orientado a los pobres (o "pro-poor") en el desarrollo está siendo aplicado en diferentes sectores, entre ellos el agua y saneamiento, dentro el contexto de la participación del sector privado. Según el BM es necesario llegar a las áreas peri-urbanas de bajos ingresos, normalmente no conectadas a la red pública; el diseño e implementación de soluciones sustentables continua siendo

¹ Poverty reduction, the World Bank's overarching objective, takes place inherently within a broader process of distributional dynamics. Obviously, poverty and inequality are very closely linked – for a given mean income, the more unequal the income distribution, the larger the percentage of the population living in income-poverty.

² www.worldbank.org

un desafío para el sector privado, para responder a las necesidades de los pobres urbanos³. Siguiendo los mismos pasos, para Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), el objetivo de eliminación de la pobreza incluye el agua, priorizando por tanto aquellas actividades que contribuyan directamente a este objetivo (DFID 2001a). Por ello es necesario permitir a la gente pobre alcanzar una vida más saludable y más productiva a través del mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos y el incremento en el acceso sustentable a un suministro seguro de agua y apropiado saneamiento (DFID 2001a:24).

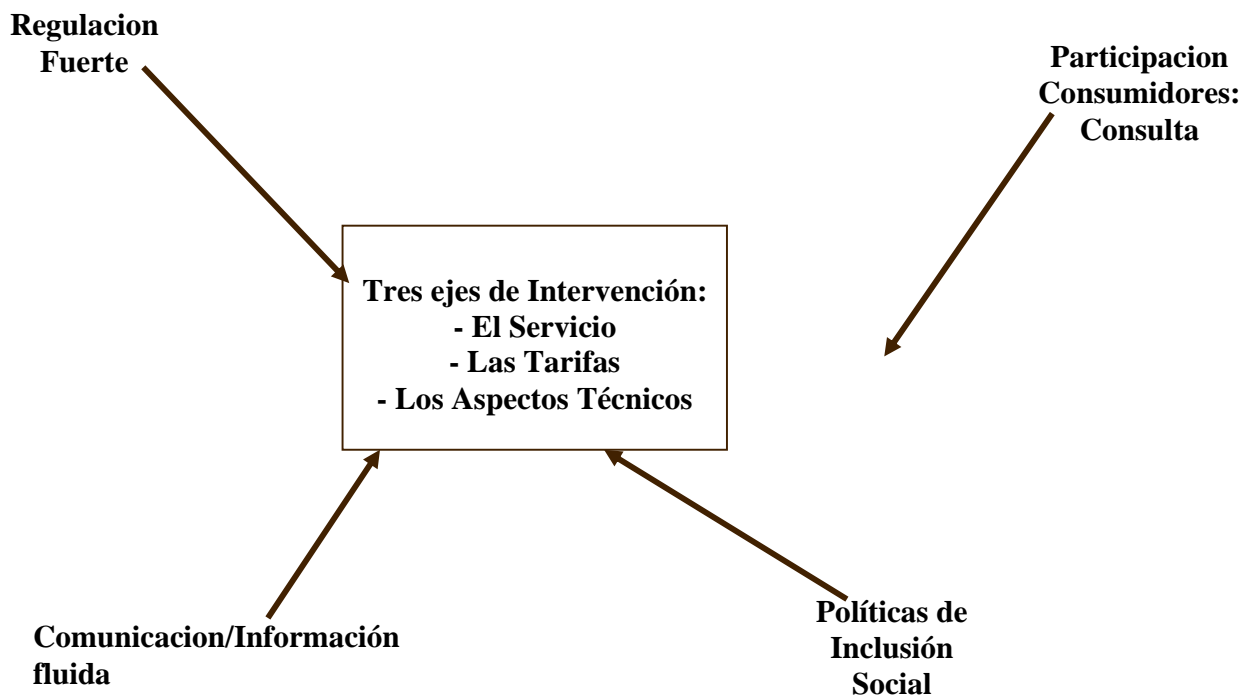
Se argumenta que la participación privada en el agua y saneamiento permite disponer nuevas fuentes de capital, contar con una gestión eficiente y equipos de expertos especializados (PPIAF-WSP:10). Por ello, el enfoque orientado a los pobres, o 'pro-poor', en el agua y saneamiento pretende que el objetivo central de la participación privada en el sector beneficie a los pobres (Nickson, 2001), y por tanto que el compromiso para servir a los pobres constituya una prioridad (Water and Sanitation Program 2001:15).

Es considerado importante que la participación privada en el sector del agua y saneamiento introduzca un enfoque orientado a los pobres, para evitar que estos arreglos dañen a los pobres (Komives 1999); un desafío clave es que los procesos de participación privada aseguren que el proveedor del servicio no ignore a los pobres, y más aún, tenga un incentivo positivo para servir a estos consumidores particulares (Water and Sanitation Program 2001:6). Al mismo tiempo, los que toman decisiones deben apoyar a los pobres, en cada etapa del proceso, mejorando en forma sustentable el servicio (Brook and Tynan 1999:4).

De la diversa literatura existente, se puede afirmar que existen tres ejes de intervención prioritarios sobre los cuales el enfoque "pro-poor" en el agua y saneamiento discute y/o brinda soluciones y alternativas: *el servicio, las tarifas y las soluciones técnicas*. Al mismo tiempo, tiene cuatro dispositivos de soporte para facilitar su implementación: regulación fuerte, consulta a los consumidores, políticas de inclusión social y un sistema de comunicación/información fluido. Veamos cada uno de estos aspectos.

³ <http://www.worldbank.org/watsan/topics/serving.html>

ENFOQUE “PRO POOR”; EJES DE INTERVENCION Y DISPOSITIVOS DE SOPORTE



1. El Servicio

Uno de los indicadores para identificar el grado de orientación pro-poor de los servicios de agua y saneamiento, es la cobertura del servicio. La participación privada incrementa la velocidad de expansión de la red hacia las comunidades pobres? (Nickson 2001), se preguntan sus impulsores. La autoridad reguladora, argumentan, debe ser capaz de tomar decisiones "sociales" en los contratos, no solo basadas en criterios técnico económicos (costo-beneficio de construcción de tuberías), comerciales (presión de empresas de urbanización) o políticos (tácticas electorales) (Nickson 2001). Por ello, los contratos deben tener mandatos específicos de expansión del servicio, hacia zonas pobres (Tynan 2000; Water and Sanitation Program 2001:3).

Una de las características de las concesiones de agua y saneamiento al sector privado, es la exclusividad (Tynan 2000:11), donde se otorga al operador privado derechos exclusivos para proveer servicios en la red a todas las viviendas dentro del área de servicio; en algunos casos incluye derechos exclusivos para el concesionario sobre fuentes particulares (Tynan 2000:11-12). El enfoque 'pro-poor' recomienda diferenciar la calidad del servicio: donde las compañías tienen mandatos para proveer el servicio en la red, los proveedores de pequeña escala pueden ingresar al mercado para proveer servicios a barrios que prefieran calidad menor y opciones de menor costo, (Tynan 2000:15), esto es pobres. Entre las acciones sugeridas están la incorporación de pequeños proveedores

independientes, como ser aguateros (Tremolet 2001), dentro el servicio, a través de alianzas específicas con el sector privado. Asimismo, se debe promover la competencia en el servicio, particularmente entre pequeños proveedores (Tynan 2000:7), quienes son capaces de ofrecer un adecuado servicio. Otro mecanismo es permitir el funcionamiento de proveedores independientes pequeños, de base asociativa (cooperativas, comités de agua). Asimismo, las ONGs pueden proveer información sobre las demandas de los usuarios pobres, establecer estrategias de precios, así como establecer servicios financieros a pequeña escala (créditos) para acceder a las conexiones (Water and Sanitation Program 2001).

En el tema de metas de expansión, el enfoque 'pro-poor' sostiene que los mandatos de expansión a las áreas pobres no deben ser en el largo plazo, como se acostumbra, sino de corto plazo (Tynan 2000).

2. Las Tarifas

Otra preocupación fundamental del enfoque "pro-poor" es cuán económicamente accesibles son para los pobres las conexiones domiciliarias (Nickson 2001a), incluyendo el financiamiento de las tuberías secundarias ("acometidas") y medidores. Para ello se proponen desde sistemas de crédito a los pobres, flexibilidad tarifaria, aporte en mano de obra, hasta alternativas tecnológicas como los sistemas condominiales, además de alianzas entre el operador privado el consumidor, el Estado y ONG's para hacer viables las conexiones (Tynan 2000:9).

Se argumenta que los pobres a menudo tienen disposición a pagar por servicios confiables y desean convertirse en clientes válidos para el operador privado.

La capacidad de pago de las tarifas por parte de los pobres es un tema crítico para el enfoque "pro-poor". Se argumenta que las estructuras tarifarias basadas en el tipo de la vivienda aún discriminan a los pobres al proveer agua barata a los dueños de casa de mayores ingresos, o beneficios que solo benefician a los consumidores grandes (PPIAF-WSP:10). Para ello se proponen las tarifas volumétricas simples para los consumidores domésticos, con subsidios orientados a facilitar las conexiones, más que el consumo (Nickson 2001a)⁴.

⁴ Este enfoque critica los sistemas tradicionales de subsidios, basados en el sistema IBT de tarifas (increasing block tariffs) que incorporan rangos de consumo mínimo (tarifa básica) y subsidios cruzados. El problema es que los pobres rara vez se benefician de la regulación de precios o subsidios cruzados (Tynan 2000:9), pues pobres en general no están conectados a la red. Este tipo de tarifas puede beneficiar a los pobres en áreas donde los recursos hídricos son escasos, pero no ayuda a los pobres no conectados: cuando los pobres no están conectados, las tarifas bajas no los benefician (Tynan 2000:14). Por otro lado, la tarifa básica afecta a los pobres porque los pobres al pagar

3. Los Aspectos Técnicos

Se propone una mayor flexibilidad en metas de cobertura para facilitar soluciones de bajo costo, y de esta manera facilitar el acceso de pobres urbanos al agua (Tremolet 2001).

4. Dispositivos de Soporte

4.1. Regulación fuerte y orientada a los pobres. La regulación gubernamental, entendida como el ejercicio del control estatal sobre la conducta privada (Smith 2000:1), es considerada fundamental en el sector de agua y saneamiento (Smith 2000:1; Water and Sanitation Program South Asia 2001:8). El incremento en la participación privada en el sector de agua y saneamiento, a nivel mundial, se ha traducido a su vez en la emergencia del sistema de regulación⁵. El propósito es equilibrar los intereses de los consumidores e inversores en sectores técnicamente complejos y políticamente sensibles, como el agua y el saneamiento (<http://www.worldbank.org/html/fpd/psd/ifur/index.html>).

Se argumenta que la regulación debe ser independiente y contar con los recursos suficientes (PPIAF-WSP:11), pero al mismo tiempo debe responder a las necesidades de los pobres (Water and Sanitation Program 2001:9), y para ello debe tomar en cuenta algunos desafíos:

- La prioridad del acceso, pues en países en desarrollo buena parte de la población carece de acceso al sistema formal (mil millones de personas en el caso del agua), por tanto una buena regulación orientada a los pobres debe buscar expandir su acceso al servicio (Smith 2000:6)
- Capacidad de pago de los pobres, de tarifas y conexión (Smith 2000:6)
- Transparencia y 'accountability'. Tanto administrativa como regulatoriamente, los países en desarrollo están limitados, atravesado por una cultura de la corrupción, que podría afectar al mismo proceso regulatorio (Smith 2000:6). Se debe pensar el grado de estabilidad del sistema político e independencia del sistema regulatorio, de tal manera que el inversor privado se sienta seguro. (Smith 2000:6-7).

La regulación pro poor involucra tres componentes (Smith 2000):

menos, los operadores privados no están estimulados a extender el servicio. Por ello, reducir la tarifa básica, o sacarla, es considerada una buena medida.

⁵ Entendemos regulación gubernamental como el ejercicio del control estatal sobre la conducta privada (Smith 2000)

a) *Reglas regulatorias*. Incluye leyes, licencias, contratos y otros instrumentos para orientar la conducta de los operadores. Los enfoques más radicales consideran que es preciso ir más allá de la idea del monopolio "natural" (Tynan 2000:6) y promover la competencia en el servicio, requiriendo por tanto relajar o eliminar barreras regulatorias que impiden la competencia, entre ellas los subsidios cruzados, y más bien establecer subsidios más específicos, dirigidos a los pobres (Smith 2000:2-3).

Es preciso, promover la competencia entre compañías, pero al mismo tiempo permitir una variedad de proveedores del servicio que responda particularmente a las necesidades de los no servidos por la red pública, incluidos los "proveedores informales" (Smith 2000:7-9; (Brook and Tynan 1999:1-2; Tynan 2000), que no necesariamente incluyen una conexión a una red formal (Water and Sanitation Program 2001:9; Brook and Tynan 1999:1-2). Esta medida permitiría reducir los costos del servicio, producto de su ilegalidad, como ocurre con los "aguateros" (Brook and Tynan 1999:2). Es importante no cortar los servicios existentes o reducir las opciones para los pobres, como ser el funcionamiento de pozos en áreas aún no conectadas al sistema formal (Brook and Tynan 1999:3). Pero también se propone el funcionamiento de sistemas alternativos asociativos, como cooperativas, comités de agua, que de hecho ya funcionan en muchos países (Brook and Tynan 1999:2).

En el tema de la calidad, la regulación "pro-poor" debe cuidar no implementar estándares altos, rígidos e uniformes, que desestimulen la competencia (Smith 2000:10; Brook and Tynan 1999:3; Tynan 2000:15), por tanto será necesario aplicar diferentes estándares de calidad a diferentes categorías de proveedores y clientes, esto es diversificar la calidad del servicio (Water and Sanitation Program 2001).

La innovación debe ser promovida para encontrar otras maneras de proveer aceptables niveles de servicio⁶.

Una regulación pro-poor hacia el operador privado implica al mismo tiempo hacer cumplir los contratos; asegurar el respeto de sus obligaciones contractuales para el servicio a los pobres, a través de instrumentos como auditorías especiales (Water and Sanitation Program 2001:9). Algunos hablan de implementar contratos pro-poor (Sohail 2001; Tynan 2000:22). Contratos estructurados alrededor del supuesto que la cobertura a los pobres se garantiza con cobertura universal, no son realistas (Water and Sanitation Program 2001:10)⁷.

⁶ Entre las soluciones se proponen conexiones compartidas shared connections, shallow average, roof tanks, on-site sanitation (Water and Sanitation Program 2001:12). La naturaleza de las innovaciones varía: a veces serán redes no convencionales, como los sistemas condominiales, o innovaciones tecnológicas que reducen costos y pagos (smart cards that allow prepayment for water). Demand-side policies, such as microcredit or community involvement, may complement and reinforce these supply-side improvements (Brook and Tynan 1999:3).

⁷ Como sucedió en Cbba y La Paz.

b) *Cuerpos regulatorios*. Para una adecuada regulación pro-poor se requiere un personal altamente calificado, técnica como éticamente⁸ (Smith 2000:3; 11-12), no solo en la autoridad regulatoria central, sino también a nivel de gobiernos locales (Nickson 2001a). Por otro lado, es preciso asegurar la "independencia" de la autoridad y cuerpo y regulatorio, pues actúan por encima del operador privado y el Estado. Este tema depende del grado de estabilidad e independencia del sistema político y judicial (Smith 2000:3,12).

Por último, la decisión de que la regulación se implemente en la escala supranacional, nacional y/o local es importante; en esta última, se destaca la importancia de la proximidad con los usuarios y los múltiples proveedores del servicio, mientras en la nacional el menor riesgo de ser "capturados" por las autoridades locales, compañías, deben ser tomados en cuenta en la decisión final (Smith 2000:3,12)⁹.

c) *Procesos regulatorios*. Los cuerpos regulatorios requieren tener acceso a información confiable para tomar decisiones adecuadas. Estas incluyen conocer y comprender las necesidades y prioridades de los consumidores, compañías y otros stakeholders, particularmente de los sectores más pobres, incluyendo aquellos que no son clientes del operador privado y la diversidad de proveedores (pequeños, informales, etc), legales e ilegales (Water and Sanitation Program 2001:9; Water and Sanitation Program-South Asia 2001:5).

Además requieren medidas que aseguren su "accountability" y procesos transparentes para involucrar aquellos afectados por sus decisiones y puedan jugar un importante rol, reflejando las diferentes visiones y perspectivas, accesibilidad de los actores en localidades remotas o con limitada sofisticación. Es necesario implementar instrumentos para oír a los consumidores, particularmente pobres, facilitando el acceso de estos sectores al proceso regulatorio, a través de consultas y audiencias públicas, donde se debatan decisiones regulatorias y señalen los impactos sobre los consumidores pobres (Water and Sanitation Program 2001:9; PPIAF-WSP:11), así como el establecimiento de comités de consulta o asesoramiento y oficinas locales de quejas (Brook and Tynan 1999:4; Smith 2000; Water and Sanitation Program - South Asia 2001:7).

Por otro lado, es preciso desarrollar y monitorear indicadores de performance basados en la satisfacción de los consumidores, incluyendo el de los pobres (Water and Sanitation Program 2001:9). Asimismo, se requiere involucrar en el

⁸ Por ello normalmente tienen un tratamiento salarial más adecuado que el resto del sistema público (Smith 2000:4)

⁹ Smith sugiere un cuerpo regulatorio central, de regular el mercado como un todo, mientras organismos descentralizados, que pueden ser el gobierno municipal u ONG's se encarguen de monitorear la performance individual de los proveedores del servicio, tratamiento de quejas y ayudar a manejar las relaciones con las comunidades locales (2000:12-13).

proceso regulatorio a ONG's, municipios y otros grupos con un interés en representar o defender los intereses de los más pobres, y/o otorgar a estos organismos tareas de monitoreo y consulta (Smith 2000:13-14; Plummer 2001).

Finalmente es necesario desarrollar estrategias informativas para educar a los ciudadanos acerca del sistema regulatorio y los derechos que poseen. Los pobres necesitan saber que tipo de arreglos se realizan en su nombre, los servicios a los que tendrán acceso y el tipo de asistencia que pueden solicitar. Además, requieren recibir educación para que sean "buenos consumidores", instrucciones para pagar sus facturas, reportar fugas, conservar el agua; ONGs y pequeños empresarios pueden jugar este rol como parte de los arreglos contractuales de la participación privada (Water and Sanitation Program 2001:13). Asimismo, instituir comités asesores a los consumidores pobres para canalizar sus preocupaciones (Brook and Tynan 1999:4), puede ser útil.

4.2. Participación de Consumidores a nivel de Consulta. Junto a los mecanismos participativos en el proceso regulatorio, se trata de involucrar a los grupos de la sociedad civil que representan los pobres, en la búsqueda constructiva de soluciones al desafío de servir a los pobres. Ellos dan información valiosa de la vida de los pobres; su rol sería más bien como socios del gobierno y el sector privado, antes que tomadores de decisión (PPIAF-WSP:9). Además, es necesario dar detalles de los planes de expansión de las compañías y sus progresos, en forma pública. (Tynan 2000:18). La colaboración entre el concesionario, gobierno municipal y comunidades, constituye un arreglo importante para beneficiar los pobres (Water and Sanitation Program-South Asia 2001:4).

4.3. Comunicación/Información fluida. Este incluye en primer lugar tomar atención del proceso y estar informado. Es importante empezar a pensar en los pobres al inicio de las estrategias de participación del sector privado. Los operadores, a menudo conocen poco de los pobres, los servicios que usan, cuanto pagan, disposición a pagar, demandas y barreras institucionales para mejorar el servicio (micro crédito y tenencia del suelo). Por ello es necesario estudiar y conocer (Water and Sanitation Program 2001:8; Brook and Tynan 1999:4), entender porque los pobres son a menudo rechazados debido a ser considerados clientes de alto riesgo y bajo retorno económico, a través de estudios y evaluaciones. En este proceso, los pobres deber también participantes, en un proceso de consulta, acerca de niveles de servicio, estructura de tarifas prioridades de expansión. De ahí la importancia de compartir y difundir información (Water and Sanitation Program 2001:8) a la población de bajos ingresos acerca de estas opciones del servicio y nuevas tecnologías. El flujo de información puede ser útil para reducir los riesgos de conflictos (Water and Sanitation Program South Asia 2001:8).

4.4. Políticas de Inclusión Social. Sin legalización de los asentamiento, no es posible acceder al servicio de agua y saneamiento, hecho que promueve la

emergencia de un mercado negro del agua (Water and Sanitation Program 2001:9) Para ello, existe la necesidad de incorporar estos asentamientos, a través, por ejemplo, de legalización de tierras y mejor acceso a microcrédito (Brook and Tynan 1999:3,4; Tynan 2000:18).

Agosto 2002

BIBLIOGRAFIA

Water and Sanitation Program -South Asia (2001) **The Buenos Aires Concession. The Private Sector Serving the Poor**, New Delhi: Water and Sanitation Program -South Asia.

Brook Cowen, Penelope & Tynan, Nicola (1999). "Reaching the Urban Poor with Private Infrastructure." in **Public Policy for the Private Sector**, No 188.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean(1998) **Progress in the privatization of water-related public services: a country-by-country review for South America**, Santiago: ECLAC.

Department for International Development -DFID (1997) **White Paper. 'Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century'**, DFID: London.

Department for International Development -DFID (2001) **Addressing the water crisis. Healthier and more productive lives for poor people**. London: DFID.

Estache,A; Gomez-Lobo, A; Leipziger, D (2000) "Utilities Privatization And The Poor's Needs In Latin America: Have We Learned Enough To Get It Right?", **Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor Conference**, London.

Komives, Kristine (1999) **Designing Pro-Poor Water and Sewer Concessions:Early Lessons from Bolivia, Washington D.C.:**Private Participation in Infrastructure, Private Sector Development Division

Nickson, Andrew (2001) Establishing and Implementing a Joint Venture. Water and Sanitation Services in Cartagena, Colombia, Birmingham: DFID.

Nickson, Andrew (2001a) "Tapping the market -can private enterprise supply water to the poor?", in **ID21 Insights**, Issue No 37.

Public Private Infrastructure Advisory Facility – PPIAF- & Water and Sanitation Program -WSP (2000) **New Designs for Water and Sanitation transactions**, Washington: PPIAF-WSP.

Plummer, Janelle (2001) “Putting policy into practice: can local government cope?”, in **ID21 Insights**, Issue No 37.

Sansom, Kevin (2001) “Serving the Urban Poor. Is Strategic marketing the solution?”, in **ID21 Insights** June.

Sohail, M. (2001) “Putting poor people first. Making PPPs work for all”, in **ID Insights** Issue #37.

Smith, Warrick (2000) “Regulating Infrastructure for the Poor. Perspectives on Regulatory System Design.” in **Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor Conference**. London: World Bank, 17 pp.

Tremolet, Sophie (2001) “Power to choose: is pro-poor privatisation possible?”, in **ID Insights**, Issue No 37.

Tynan, Nicola. 2000. “Private Participation in Infrastructure and the Poor: Water and Sanitation.”, in **Infrastructure for Development: Private Solutions for the Poor Conference**. London, 22 pp.

UNDP (2000) Programming Manual, <http://www.undp.org/osg/pm/index.htm>

Water and Sanitation Program (2001). “**Serving Poor Consumers in South Asian Cities. Private Sector Participation in Water and Sanitation**. Nueva Delhi: Water and Sanitation Program, 16 pp.

The Pro-Poor Approach to Water and Sanitation. A Conceptual framework

*Carlos Crespo Flores
CESU-UMSS
University of Newcastle*

INTRODUCTION

Since Structural Adjustment policies affect the poor, international co-operation and multilateral agencies are rethinking strategies to ensure that growth-related benefits are felt by every sector of society. Poverty has thus become the main item on development agendas, articulating the idea of Equity and Democracy with the fight against poverty as a priority in its action strategies¹⁰.

The World Bank (WB)¹¹, UNDP (UNDP, 2000:8), and international co-operation agencies, such as DFID (1997; 2000; 2001), are prioritising poverty reduction in their strategy design, aiming at improving standards of living through sustainable growth and investment in people, primarily for the benefit of the poor (DFID 1997).

This document reviews what has come to be known as the pro-poor approach to water and sanitation services, within the context of increased private participation in the sector. The conceptual framework for the study was based on the systematisation of the main conceptual aspects of the private sector led pro-poor approach. It distinguished between the three main area of intervention (service, rates, technical aspects) and four support mechanisms (regulation, communication, customer service, social inclusion policies).

PRIVATE SECTOR PARTICIPATION IN WATER AND PRO-POOR APPROACH

The pro-poor approach is being applied in different development sectors, including water and sanitation, within the context of private sector participation. According to the World Bank, low-income, peri-urban areas, the majority of which have no connection to the public network are a priority and must be reached. Yet, the design and implementation of sustainable solutions continue to represent a challenge for the private sector, in its attempt to respond to the needs of the urban poor¹². The Department for International Development of the UK government (DFID) assigns priority to activities that direct contribute to poverty

¹⁰ Poverty reduction, the World Bank's overarching objective, takes place inherently within a broader process of distributional dynamics. Obviously, poverty and inequality are very closely linked – for a given mean income, the more unequal the income distribution, the larger the percentage of the population living in income-poverty.

¹¹ www.worldbank.org

¹² <http://www.worldbank.org/watsan/topics/serving.html>

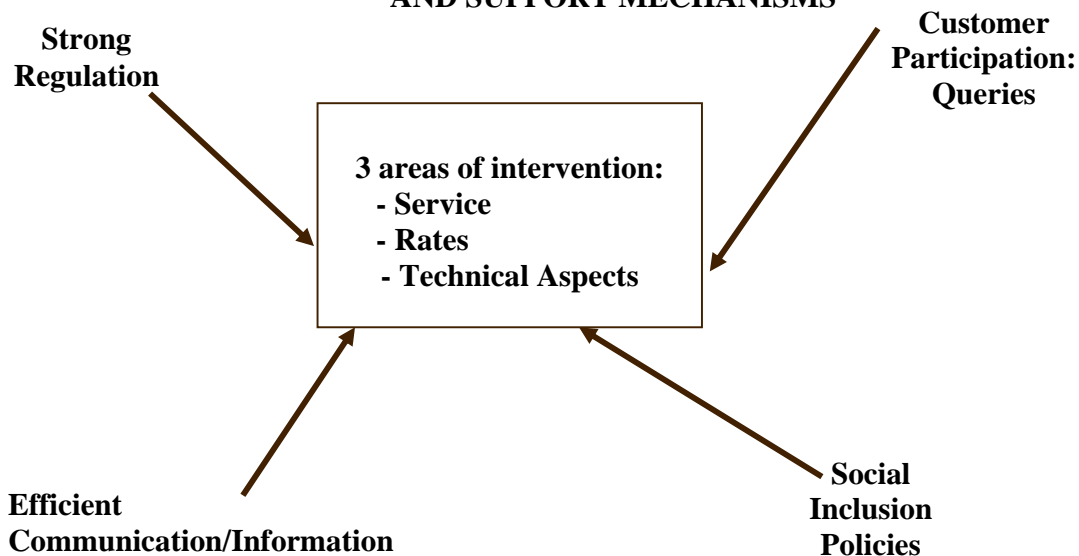
elimination objective and included private sector involvement in water as part of this priority (DFID 2001a). DIFID argues that it is necessary to give the poor the opportunity to live healthier, more productive lives, by improving water resource management and increasing sustainable access to a guaranteed water supply and adequate sanitation services (DFID 2001a:24).

It is argued that private participation in water and sanitation makes fresh capital available to fund efficient management and teams of specialised experts (PPIAF-WSP:10). As a result, the pro-poor approach to water and sanitation sees private participation in the sector as an element that benefits the poor (Nickson, 2001), assigning it priority status as part of the commitment to serve the poor (Water and Sanitation Program 2001:15).

One important challenge faced by private participation processes is to ensure that the service provider does not ignore the poor, but rather has an incentive to serve low-income customers (Water and Sanitation Program 2001:6, Komives 1999). Likewise, it argues that those involved in decision-making processes should support the poor at every step of the process, improving the sustainable nature of the service (Brook and Tynan 1999:4).

From the existing literature, the pro-poor approach to water and sanitation centred around three main areas of intervention in its debate and/or search for solutions and alternatives: *service, rates and technical solutions*. At the same time, four support mechanisms are identified to facilitate its implementation: strong regulation, customer service, social inclusion policies and an efficient communication/information system (see figure 1). Each of these aspects will be examined in turn below.

**Figure 1:
A PRIVATE SECTOR LED -“PRO POOR”
APPROACH – AREAS OF INTERVENTION
AND SUPPORT MECHANISMS**



1. Service

One of the indicators for identifying the degree of pro-poor policy applied in water and sanitation services is service cover. *Does private participation increase the speed of network expansion to poor communities?* (Nickson 2001), is the question posed by pro-poor proponents. When awarding contracts, it is argued, the regulatory authority should be able to make decisions based not only on technical economic criteria (cost-benefit ratio of pipeline construction), commercial criteria (pressure from urban developers) or political criteria (electoral tactics), but also on “social” criteria (Nickson 2001). Contracts, therefore, should be specific mandates to extend services to poor areas (Tynan 2000; Water and Sanitation Program 2001:3).

One of the features of private water and sanitation concessions is the exclusive nature of the contract (Tynan 2000:11), in which exclusive rights are given to the private operator to provide network services to every home within the service area, and even, in some cases, to private water sources (Tynan 2000:11-12). Pro-poor approach recommends differentiating service quality, with private companies having the obligation of supplying the network service, leaving small-scale suppliers free to participate in the market, supplying lower quality, lower cost alternatives to those who opt for this type of service, (Tynan 2000:15), i.e. the poor. One suggested mode of action, is to incorporate small independent suppliers, such as water tankers (Tremolet 2001), into the service, by forming specific alliances with the private sector. Competition is also seen to be an important factor for good service delivery, particularly between small suppliers (Tynan 2000:7), capable of providing a reasonable service. Another mechanism is to allow associations (water co-operatives, committees) of small independent suppliers to operate. It is argued that NGOs could provide information about the demands of poor users, establish price strategies and provide small-scale financial services (loans) to obtain access to connections (Water and Sanitation Program 2001).

With respect to expansion goals, the pro-poor approach sustains that expansion mandates for poor areas should not be long-term, as is usually the case, but short-term delivery targets (Tynan 2000).

2. Rates

Another primary concern about the pro-poor approach is how economically accessible household connections really are for the poor (Nickson 2001a), including secondary piping (link-ups) and meters. Suggested solutions to this problem include: credit systems for the poor, flexible water rates, labour supplied as payment in kind, alternative technologies e.g. the condominial system (see

appendix 9), and alliances between the private operator, the consumer, the State and NGOs to make connections more viable (Tynan 2000:9).

It is argued that the poor are often willing to pay for reliable services and do not wish to be given any kind of special treatment by the private operator.

The capacity of the poor to pay water rates is a critical issue for the pro-poor approach. Some believe that tariff structures based on the type of housing still discriminate against the poor by supplying cheaper water to householders with higher incomes or only benefiting heavy consumers (PPIAF-WSP:10). One suggestion is that simple volume-related tariffs be fixed for domestic consumers, with subsidies only for connections, rather than consumption (Nickson 2001a)¹³.

3. Technical Aspects

Greater flexibility is proposed for coverage goals to facilitate low-cost solutions, which, in turn, should allow easier water access for the urban poor (Tremolet 2001).

4. Support Mechanism

4.1. Strong pro-poor regulation. Governmental control, understood as the exercise of State control over the private conduct (Smith 2000:1), is considered fundamental in the water and sanitation sector (Smith 2000:1; Water and Sanitation Program South Asia 2001:8). Increased private participation in the water and sanitation sector, internationally, has given rise to regulation systems¹⁴. The purpose of these systems is to balance the interests of the consumers and investors in technically complex and politically sensitive sectors, such as water and sanitation

(<http://www.worldbank.org/html/fpd/psd/ifur/index.html>).

It is argued that regulation should have sufficient financial resources to operate independently (PPIAF-WSP:11), while responding to the needs of the poor

¹³ This approach criticises traditional subsidy systems, based on the IBT tariff systems (increasing block tariffs) which contemplate ranges of minimum consumption (basic rate) and cross subsidies. The problem is that the poor rarely benefit from price regulation or cross subsidies (Tynan 2000:9), since, generally, they are not connected to the network. This type of tariff system may benefit the poor in areas with a water shortage, but does not help the poor who have no connection: when the poor are not connected to the system, nothing is gained from having low tariffs (Tynan 2000:14). On the other hand, the basic tariff affects the poor, because as the poor pay less, private operators are less willing to extend the service. Therefore, to reduce the basic tariff, or remove it completely, is considered to be a good measure.

¹⁴ We understand governmental regulation as the exercise of State control over private conduct (Smith 2000)

(Water and Sanitation Program 2001:9). To achieve this ideal, certain factors must be taken into consideration:

- The priority of access:

since a large part of the population in many developing countries has no access to the formal system (a thousand million in the case of water), good pro-poor regulation should seek to expand service access (Smith 2000:6)

- Capacity of the poor to pay rates and connection costs (Smith 2000:6)

- Transparency and accountability.

Developing countries experience serious limitations within historic cultures of corruption both in terms of administration and regulation (Smith 2000:6). The degree of political stability and independence of the regulatory system should therefore give private investors necessary security. (Smith 2000:6-7).

Pro-poor regulation involves three components (Smith 2000):

a) *Regulatory rules*. Includes laws, licenses, contracts and other instruments to guide the conduct of the operators. The most radical approaches suggest that we must go beyond the idea of the “natural” monopoly (Tynan 2000:6) and foster competition in service provision. This approach would require relaxing or eliminating regulatory barriers impeding competition, such as cross subsidies and establishing, in their place, more specific subsidies for the poor (Smith 2000:2-3).

Competition should be encouraged between companies, but, at the same time, a variety of service providers, including “informal suppliers” should be allowed to respond particularly to the needs of those not covered by the public network (Smith 2000:7-9; Brook and Tynan 1999:1-2; Tynan 2000), which does not necessarily include a connection to a formal network (Water and Sanitation Program 2001:9; Brook and Tynan 1999:1-2). This measure would reduce costs – currently high due to the illegality of services, such as water tankers (Brook and Tynan 1999:2). Existing services should not be eliminated, nor should options for the poor, such as water wells in areas not yet connected to the formal system, be reduced (Brook and Tynan 1999:3). Support for, and the extension of, alternative water associations, such as co-operatives and water committees which already operate in many countries, is also proposed (Brook and Tynan 1999:2).

With regard to quality, pro-poor regulations should avoid imposing high, rigid, universal standards, which discourage competition (Smith 2000:10; Brook and Tynan 1999:3; Tynan 2000:15). Different quality standards should be applied to different categories of suppliers and customers, thus diversifying the quality of the service (Water and Sanitation Program 2001).

Technical innovation should be encouraged to discover other ways of delivering acceptable levels of service¹⁵.

Pro-poor regulation as applied to the private operator implies: ensuring contract compliance and respect for contractual regulations regarding the service for the poor by applying monitoring instruments, e.g. special audits (Water and Sanitation Program 2001:9). Some specifically talk about the need for pro-poor contracts (Sohail 2001; Tynan 2000:22) arguing that contracts structured on the basis of the assumption that coverage for the poor is guaranteed by universal coverage are not realistic (Water and Sanitation Program 2001:10)¹⁶.

b) *Regulatory bodies*. To achieve an adequate pro-poor regulation, highly qualified personnel are required – qualified both technically and ethically¹⁷ (Smith 2000:3; 11-12), not only in the central regulatory authority, but also in local government (Nickson 2001a). Therefore, the “independence” of the authority and body and regulations must be above question, allowing them to act uninfluenced by the private operator or State. These factors are contingent upon the degree of stability and independence of the political and judicial system (Smith 2000:3,12).

Lastly, the decision about whether the regulation is to be implemented on a supra-national, national and/or local scale is important. On the one hand, arguments in favour of local level regulation highlight close contact with users and all service providers, while on the other, national level regulation presents less risk of regulatory bodies being influenced by local authorities and companies. These factors should be taken into consideration when making the final decision which may end up being a hybrid of the two depending on the specific context (Smith 2000:3,12)¹⁸.

c) *Regulatory processes*. To make appropriate decisions, regulatory bodies must have access to reliable information. This implies being aware of and understanding the needs and priorities of consumers, companies and other stakeholders, particularly those of the poorest sectors. The range of interest groups includes those who are not customers of the private operator and other suppliers (small, informal, etc), legal and illegal (Water and Sanitation Program 2001:9; Water and Sanitation Program-South Asia 2001:5).

¹⁵ The proposed solutions include shared connections, shallow averages, roof tanks and on-site sanitation (Water and Sanitation Program 2001:12). Types of innovations vary and include non-conventional networks, such as condominial systems or technological innovations that reduce costs and payments (smart cards that allow prepayment for water). Demand-side policies, such as microcredit or community involvement, may complement and reinforce these supply-side improvements (Brook and Tynan 1999:3).

¹⁶ As occurred in Cochabamba and La Paz.

¹⁷ Therefore, they normally have more reasonable salaries than the rest of public servants (Smith 2000:4)

¹⁸ Smith suggests a central regulatory body, to regulate the overall market, with other decentralised organisms – municipal government or NGOs – to monitor the individual performance of service providers, complaint response and public relations with local communities (2000:12-13).

Measures should also be adopted to guarantee the accountability of the regulatory system, with transparent processes that involve those affected by any decisions made or who play an important role. Those involved in participative processes should include stakeholders with different visions including especially those with low incomes or who live in more remote communities. Instruments that allow consumers – particularly poor users - to be heard should be implemented, facilitating access to the regulatory process, through public consultations and assemblies, where regulatory decisions are discussed and potential impacts on poor consumers are explained (Water and Sanitation Program 2001:9; PPIAF-WSP:11). Likewise, consultation or advisory committees and local complaint offices should be established (Brook and Tynan 1999:4; Smith 2000; Water and Sanitation Program -South Asia 2001:7).

It is also important to develop and monitor performance indicators based on customer satisfaction, which specifically include poor users (Water and Sanitation Program 2001:9). NGOs, municipalities and other groups interested in representing or defending the interests of the poorest sectors of the population should be involved in the regulatory process and/or assigned monitoring and advisory tasks (Smith 2000:13-14; Plummer 2001).

Finally, information strategies should be developed to inform society in general about the regulatory system and citizen rights. The poor need to know what type of arrangements are being made in their name, the services to which they will have access and the type of assistance available. They should also receive information that will help them to be “good consumers”, e.g. instructions about how to pay bills, report water leakage, save water and generally participate in demand management that gives them control over their uses. NGOs and small entrepreneurs could fulfil this function as part of the contractual arrangements associated with private participation (Water and Sanitation Program 2001:13). Consumer advisory committees could be useful for channelling the concerns of poor consumers (Brook and Tynan 1999:4).

4.2. Consumer Participation in Consultations. Co-operation between the concessionaire, municipal government and communities is an important aspect of pro-poor policy (Water and Sanitation Program-South Asia 2001:4). In the search for constructive solutions to the challenge to serve the poor, in addition to the participative mechanisms in the regulatory process, attempts are being made to involve civil society groups representing the poor. These stakeholders would supply valuable information about the life of the poor, with a role that could be defined as partners for the government and private sector, rather than decision-makers (PPIAF-WSP:9). In addition, details of companies’ expansion plans and progress should be made available to the public. (Tynan 2000:18).

4.3. Efficient Communication/Information. This implies being aware and informed about the specific privatisation process underway. The poor should be taken into consideration right from the start of any strategies proposing private

sector participation. The operators often know little about the poor, the services they use, how much they pay, their willingness to pay, their demands or institutional barriers to improving the service such as microcredit and land tenancy. It is, therefore, important to study and become aware (Water and Sanitation Program 2001:8; Brook and Tynan 1999:4), to understand, through studies and evaluations, why the poor are often rejected because they are considered to be high-risk, low economic return customers. The poor should participate in this process. They should be consulted about the levels of service, tariff structures and expansion priorities. As part of sharing and disseminating information about service options and new technologies with low-income populations, an efficient flow of information should be useful in reducing potential conflicts (Water and Sanitation Program South Asia 2001:8).

4.4. Social Inclusion Policies. Unless housing settlements are legalised, it is virtually impossible to obtain access to water and sanitation services, encouraging a water black market (Water and Sanitation Program 2001:9). It is, therefore, important to recognise these settlements, either by legalising land title deeds or providing better access to small loans (Brook and Tynan 1999:3,4; Tynan 2000:18).

BIBLIOGRAPHY

- Water and Sanitation Program -South Asia (2001) **The Buenos Aries Concession. The Private Sector Serving the Poor**, New Delhi: Water and Sanitation Program -South Asia.
- Brook Cowen, Penelope & Tynan, Nicola (1999). "Reaching the Urban Poor with Private Infrastructure." in **Public Policy for the Private Sector**, No 188.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean(1998) **Progress in the privatization of water-related public services: a country-by-country review for South America**, Santiago: ECLAC.
- Department for International Development -DFID (1997) **White Paper. 'Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century'**, DFID: London.
- Department for International Development -DFID (2001) **Addressing the water crisis. Healthier and more productive lives for poor people**. London: DFID.
- Estache,A; Gomez-Lobo, A; Leipziger, D (2000) "Utilities Privatization And The Poor's Needs In Latin America: Have We Learned Enough To Get It Right?", **Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor Conference**, London.
- Komives, Kristine (1999) **Designing Pro-Poor Water and Sewer Concessions: Early Lessons from Bolivia, Washington D.C.:** Private Participation in Infrastructure, Private Sector Development Division
- Nickson, Andrew (2001) Establishing and Implementing a Joint Venture. Water and Sanitation Services in Cartagena, Colombia, Birmingham: DFID.
- Nickson, Andrew (2001a) "Tapping the market -can private enterprise supply water to the poor?", in **ID21 Insights**, Issue No 37.
- Public Private Infrastructure Advisory Facility – PPIAF- & Water and Sanitation Program -WSP (2000) **New Designs for Water and Sanitation transactions**, Washington: PPIAF-WSP.
- Plummer, Janelle (2001) "Putting policy into practice: can local government cope?", in **ID21 Insights**, Issue No 37.
- Sansom, Kevin (2001) "Serving the Urban Poor. Is Strategic marketing the solution?", in **ID21 Insights** June.
- Sohail, M. (2001) "Putting poor people first. Making PPPs work for all", in **ID Insights** Issue #37.
- Smith, Warrick (2000) "Regulating Infrastructure for the Poor. Perspectives on Regulatory System Design." in **Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor Conference**. London: World Bank, 17 pp.
- Tremolet, Sophie (2001) "Power to choose: is pro-poor privatisation possible?", in **ID Insights**, Issue No 37.
- Tynan, Nicola. 2000. "Private Participation in Infrastructure and the Poor: Water and Sanitation.", in **Infrastructure for Development: Private Solutions for the Poor Conference**. London, 22 pp.
- UNDP (2000) Programming Manual, <http://www.undp.org/osg/pm/index.htm>

Water and Sanitation Program (2001). **“Serving Poor Consumers in South Asian Cities. Private Sector Participation in Water and Sanitation.** New Delhi: Water and Sanitation Program, 16 pp.

APPENDIX TWO

METHODOLOGY

This study is the result of one year of research and covers the cities of Cochabamba and La Paz-El Alto, Bolivia, with the team based in Cochabamba. This paper discusses the field site selection, the scale of the research and the methods used. It also documents on-going forms of dissemination and discusses constraints on the research.

PROJECT TEAM AND SITE CHOICE

A number of reasons influenced the choice of La Paz-El Alto and Cochabamba as field sites for a project on the pro-poor implications of private water concessions. The first reason for selecting these two case study cities was because of the widespread effects of Cochabamba's so-called "Water War" (September 1999-April 2000) on private participation processes internationally. Today, anti-globalisation movements cite Cochabamba as an example of successful resistance to global capitalism, while international co-operation agencies struggle to explain why that particular water concession failed. La Paz is relevant because it has been influenced by the events in Cochabamba, it is currently experiencing growing discontent about the administration of *Aguas del Illimani*, which could result in more social conflict.

Secondly, these cases provide an interesting comparison in analysing private sector led pro-poor approaches. Cochabamba, with its unsuccessful concession, opposed by wide sectors of society (including the poor), generated some of the most serious social unrest seen in the last 40 years in Bolivian (Kruse & Vargas 2001; Laserna 2001). While in contrast, La Paz, is considered internationally to be a successful example of private participation, with a pro-poor approach (World and Sanitation Program 2002; Ondo 2001).

The third reason for these case studies was that those responsible for the research had been studying the water situation in Cochabamba, both before the concession (Laurie & Marvin 1999; Crespo 1996), and during the conflict itself (Crespo 2000; Laurie 2000). They therefore had an in-depth knowledge of concession debates as well as established working relations with key informants and excellent access to archive material.

The project built existing collaboration between the Newcastle University and the *Centro de Estudios Superiores Universitarios* (CESU-UMSS) in Cochabamba established through a DFID Higher Education Link on gender and development¹. The main researchers were Dr. Nina Laurie, senior lecturer from Newcastle

¹ The link funded extra visits between Bolivia and the UK for fieldwork, data analysis and joint writing. The team members would like to thank Vicki Moscoso (British Council) for all her work in administering this link without which collaboration would not have been possible.

University (UK) and Dr. Carlos Crespo, senior lecturer in the *Universidad Mayor de San Simon* (Cochabamba, Bolivia) both of whom have considerable research experience in water and sanitation.

Julian Perez MSc and Victor Hugo Calizaya MSc, from CESU-UMSS, participated as research assistants, contributing mainly with fieldwork and systematisation of data. The project gave both these assistants the opportunity to develop research skills, which they are currently developing².

SCALES OF RESEARCH

From the beginning of 1990, the Bolivian government, supported by international co-operation, adopted water and sanitation service transfer policies. These policies led to concessions being awarded for the municipal water companies in La Paz (SAMAPA), in 1997, and Cochabamba (SEMAPA), in 1999; the creation of a regulator for the sector (*Water Superintendence*, later also for Basic Sanitation) and the Drinking Water and Sanitary Sewage Law, No 2029.

What have been the effects of this process on the poorest sectors of the population? To reach a fuller understanding of these impacts, this study used macro and micro scales of analysis:

1. Macro level: Water policies in Bolivia, which involve three political instruments:
 - The **legal framework** imposed by the Water Supply Law (1999) and Water Resource Law (1906).
 - The **institutional structure**. The new institutional arrangements aimed at facilitating the privatisation process were analysed, including the creation of the Basic Services Vice-Ministry and the strengthening of the water companies to be privatised.
 - The **Regulatory System**. The main component of the new regulatory system is the Water Superintendence or Regulator, responsible for regulating privatised water companies was also focused on.
2. At a micro level, the Cochabamba and La Paz-El Alto concessions were examined, to establish the number and type of new connections generated by the concessions in poor areas. This quantitative data was then used to analyse the effectiveness of network extension clauses in concession contracts and to assess the pro-poor effectiveness of the legislative and regulatory system. This focused, specifically, on assessing the impact of concessions on the choice and level of services available to poor groups. The effect of concessions on existing social organisations associated with water management and questions about how concessions affect user control over management strategies and networks, were also addressed.

² Perez has started a PhD programme in the *Universidad de Sao Paolo*, and his doctoral thesis is about the management of water resources and Cochabamba conflicts; Calizaya now works as a consultant on issues related to citizen participation and local government.

PARTICIPATORY RESEARCH STRATEGIES

The project sought to implement a participatory approach throughout the process, seeking interaction with all the stakeholders in a number of ways. In the data collection phase, the neighbourhoods or *barríos* to be included in the study were identified and selected with input from social organisations and local municipal government, and, in the case of La Paz, with personnel from *Aguas del Illimani*. Participatory instruments were also applied in the collection of information in, for example, neighbourhood workshops. In addition, the research team had a close relationship with the *Coordinadora Departamental del Agua y la Vida* (Departmental Coordinator for Water and Life) and the Departmental Irrigators Federation, who made their, personnel, records and archives available.

With a view to sharing and providing feedback on the results obtained, workshops were organised with the different stakeholders involved in water and sanitation issues in Bolivia and UK. Both in the first workshop, held in La Paz on April 19, 2002, and the second, held in Newcastle of June 26 and 27, 2002, those who participated included not only academics, government, NGO and private sector representatives, but also activists and representatives from social organisations (see list of participants in Appendix 14).

The La Paz workshop aimed to present the results of the study and generate debate in response to these results. On this occasion, representatives from social organisations questioned some aspects of the study. They objected to El Alto being classified as a “dormitory city”, emphasised their dislike for the condominium system and expressed their demands for greater participation in decision-making processes related to water and sanitation issues. In Newcastle, on the other hand, discussion focused on the pro-poor approach as an analytical category and instrument for designing public policy. In both events, participants expressed varied points of view about private participation in the water and sanitation sector and the pro-poor approach³, enriching the discussion and conclusions of the project. However, both workshops maintained that the pro-poor approach is a concept requiring a profound reconceptualisation, within a more integrated vision of water resource management, although many participants expressed the limited usefulness of the concept in understanding the relationship between the private sector and poverty in the water and sanitation sector.

Throughout the study, the project has disseminated preliminary results, through papers published on the website of the Commission for Integrated Water Management in Bolivia (CGIAB) (www.aquabolivia.org), which has provided feedback about the research. Likewise, in coordination with this same

³ For example, in Newcastle, those who attended the Workshop included academics who favour private participation, such as Andrew Nixon, and harsh critics, like David Hall.

organisation, a debate about private participation in the sector was organised on a national television channel, with the then Deputy Minister of Basic Sanitation, Jorge Urquidi, water activist and academic, Pablo Solon; and Dr. Nina Laurie⁴. Despite the different positions assumed by those involved, the discussion raised critical points to be taken into consideration in future private sector transfer processes.

CGIAB is a network of non-governmental, university and public institutions, created after the Cochabamba "Water War", with the objective of seeking concerted water policies in Bolivia. This organisation has strong links with the CONDESAN Consortium, which works throughout Latin America. Over the last three years, CGIAB has made an important contribution to discussions about the new legal framework for the sector and the possibility of exporting water to Chile, providing technical support and disseminating information to facilitate negotiations between social organisations and the government.

Another opportunity for disseminating preliminary results has been in the Environment and Sustainable Development masters course in the *Centro de Estudios Superiores Universitarios* (CESU-UMSS), in the Public Policy and Environment course where project results have been presented. The project also supported two students in the preparation of their theses on related subjects (Raul Copa and Cristina Bernal), and those who assisted with fieldwork in their preparation as research assistants.

METHODOLOGICAL INSTRUMENTS

The following methodological instruments were used in the project:

Participative Observation

Prior to this project, members of the research team had followed the "Water War" closely, from a participative observation perspective, from the process of transferring SEMAPA to the hands of the international consortium, *Aguas del Tunari*, to the development of the conflict between September 1999 and May 2000. Important information was collected by participating in meetings, demonstrations and road blocks, organised by the *Coordinadora Departamental del Agua y la Vida*, and conversing with the local people and leaders. Likewise, team members were able to sit in on private meetings of the *Coordinadora*, as well as negotiations held with the government. Field notes about the observations made during this period were primary resource material for this project.

Literature review

This review Included:

⁴ Representatives from *Aguas del Illimani* and the Water Superintendence, despite confirming that they would attend, did not participate in the debate.

- Academic papers and research studies about Structural Adjustment and the transfer of water to the private sector in Bolivia.
- Grey literature and official donor, government and private company documents about Structural Adjustment, water privatisation policies in Bolivia
- Grey literature and official documents in the public domain on the Cochabamba and La Paz-El Alto water concessions
- Information considered "confidential" by concessionaires and regulatory authority. This information was available due to the team's contacts with the *Coordinadora del Agua y la Vida*. These documents include the reports presented by PARIBAS Bank (1997, 1998) which defined the ground rules for the concession bidding process; the Bolivian Public Expenditure Review Report (1999) prepared by the World Bank; feasibility studies for the Misicuni Project in Cochabamba. Although legally speaking, this information should be available to the public, it has either intentionally or unintentionally been kept out of public domain (for criticism about access to information, see Crespo 2002). This experience led the team to understand that transparency and public access to information are important components for a pro-poor approach to water and sanitation.
- Press releases articles on water and sanitation issues in Bolivia between 1994-2000.
- Information about user complaints (see Appendix 3)
- Documentation from the *Coordinadora Departamental del Agua y la Vida*, Departmental Irrigators Federation (FEDECOR) and other social organisations in Cochabamba and La Paz (pamphlets, manifestos, reports, correspondence).

Questionnaire survey

A questionnaire was applied in poor areas in the cities of El Alto and Cochabamba. The purpose of the questionnaire was to obtain basic information about service access and use and, in the case of Cochabamba, to study citizen participation in the conflict.

In selecting the *barrio* to be surveyed, the following steps were taken: (1) a revision of the maps and poverty and human development indicators in the city, to identify poor areas⁵; (2) consultation with municipal authorities and local neighbourhood leaders, to identify more precisely the poorest areas from the areas identified in the first step; (3) final selection based on research team discussion; (4) selection of a simple 10% sample of the population in each *barrio*. For this, a local street map showing the location of streets and houses was used. From each block, a random selection of 10% of homes was made to apply the survey. After obtaining permission from the neighbourhood, either in assembly or through local representatives, the questionnaire was applied, in most cases at the weekend as household heads work during the week. The majority of those

⁵ In Cochabamba, for example, poverty indicators show that the southern and north-western areas of the city are the poorest, while in La Paz, the poorest part of the concession area is the city of El Alto. The *barrios* selected for the purposes of this study were chosen within these areas.

who responded to the questionnaire were women, many of them heads of household.

Different types of service provision were also included in the selection process to reflect the dominant forms of access that poor households have in each city. In choosing poor areas in Cochabamba, three basic forms of water access and use were taken into consideration: public network, alternative water distribution systems (water co-operatives, committees, associations) and the *aguateros* (water tankers). The following *barrios* were selected:

Area	Barrio	Type of Water Distribution	Number of Interviews
South	Sebastián Pagador	Water Association	35
	Villa San Antonio/Buena Vista	Tanker	32
	Villa Alto San Isidro	Tanker	25
North west	Ticti Norte	Public network	20
	27 de Mayo	Public network	35
	Taquiña	Water Co-operative	25

In La Paz, the *barrios* were selected taking three types of water access into consideration: the condominial system, recently implemented by *Aguas del Illimani*, the conventional system, and private water co-operatives. The final decision about selected *barrios* was made together with representatives from El Alto municipal government, *Aguas del Illimani* and the Federation of Neighbourhood Committees (FEJUVE). The selected *barrios* were:

Type of Water Distribution	Barrio	Number of interviews
Condominial	Rio Seco	45
	Villa Ingenio	35
Conventional	Kenko	40
Public Network		
Tankers	27 de Mayo	37

The survey comprised two sections: the first providing general information about household members, sex, age, education, occupation and place of birth, and the second, more specifically aimed at obtaining information about type of housing, system of access to water and sanitation, cost and quality of service. In Cochabamba, this section included questions about the participation of household members in the "Water War".

This study was one of the first addressing access to and use of water and sanitation services in the urban areas of Cochabamba y La Paz⁶. Given that our findings indicate that access and use of water is an important indication of social segregation, we recommend that future research extend our survey analysis into other areas. Such citywide surveys of water access and use would provide the necessary base line data for developing range of pro-poor planning

Interviews with stakeholders

21 interviews were held in Cochabamba and La Paz. Those interviewed included stakeholders involved in water and sanitation privatisation in both cities – representatives from social organisations, government and private sector officials:

Cochabamba

Ramon Oviedo	Gerente Tècnico SEMAPA
Pedro Plaza	Dirigente Barrio San Isidro
Jorge Alvarado	Gerente SEMAPA
Rosario Ayoroa	Gerente Comercial SEMAPA
Oscar Camacho	Jefe Sección Tarifas
Delfin Nina	Dirigente Ticti Norte
N/N	Dirigente Barrio San Isidro
José Sánchez	Dirigente Barrio San Antonio
Omar Fernández	Dirigente FEDECOR
Oscar Olivera	Dirigente Coordinadora
Gabriel Herbas	Dirigente Coordinadora
Gonzalo Maldonado	Diputado nacional

La Paz

Pablo Solòn	Mesa Tècnica del Agua
Claudia Vargas	Superintend. Agua y Saneamiento
Mónica Ayala	Superintend. Agua y Saneamiento
Jorge Uquidi	Viceministro Saneamiento Básico
Roberto Bianchi	Gerente Planificación Aguas del Illimani
Arnaud Bazire	Gerente General Aguas del Illimani
Gullermo Arroyo	Gerente General SAMAPA Residual
Severino Mamani	Presidente FEJUVE El Alto

All interviews were conducted in Spanish, taking 2 to 3 weeks in each place. Interviews in La Paz were carried out during a series of visits to the city, throughout 2001.

An agenda was established for the interviews, designed to cover specific issues. The main topics discussed were:

- Description of local systems of water use and access

⁶ In 1993, a study of this nature was developed in the city of Cochabamba, financed by French co-operation, the results of which are published in the PARIBAS Report (1998).

- What aspects of the concessions were/are pro-poor?
- Factors promoting transfer to private sector
- Impacts of private participation in water and sanitation on the poor.
- Participation in Water War
- Resistance tactics used by *barrio* during conflict

Information was triangulated with documentation obtained from both concessions and the literature review.

Area Workshops. Workshops were organised in *barrios* to analyse local water distribution systems and, in the case of Cochabamba, their participation in the Water War. These events were organised in co-ordination with local representatives.

At the request of local leadership, workshops were normally held in the evenings, to allow a larger number of people to participate. Although a wide cross-section of the population participated, it was observed that, in most cases, the majority were women. It was at these events that criticism of private administration and privatisation policies were voiced most vehemently.

Issues discussed in the workshops were:

- The Water War, where the group reconstructed their participation in the conflict using maps and sketches, explaining the reasons behind their decision to take part in the protests
- Organisational capacity of *barrio* to resolve water and sanitation problems
- Evaluation of quality and cost of water and sanitation services in local area
- Development of *barrio* maps, showing location of dwellings and water and basic sanitation systems.
- Description of types of water storage systems
- Gender and age related description of domestic activities involving water use in the household.

The results of these workshops were discussed by the research team, analysed, to determine their quality, and compared with information obtained through other procedures.

In Cochabamba, workshops were held in Ticti Norte, 27 de Mayo, Villa San Antonio/Buena Vista and Villa Alto San Isidro, areas selected for the application of the questionnaire, while in La Paz a workshop was organised with representatives of the Federation of Neighbourhood Committees for El Alto

(FEJUVE). These events were held before applying the survey, providing an opportunity for the people to get to know the team, which facilitated the subsequent interview process. Dr. Nina Laurie was able to participate in three area workshops in Cochabamba, while Dr. Crespo attended all the events, giving both the opportunity to hear, first hand, people's opinion and understandings of the concession and strategies of water use and access.

Requests arose out of the workshops in *barríos* in Cochabamba where water is purchased from tankers for orientation about the health aspects related to the use of this water. In response, the team made contact with the Water Programme in the *Universidad Mayor de San Simón*, who took samples from water storage vessels in the homes, presenting their results in an educational workshop organised in the San Antonio area.

COMPLEMENTARY AND FOLLOW UP ACTIVITIES

- *Technical support for SEMAPA, Cochabamba and FEDECOR (the irrigators union):*

After the Water War, the Cochabamba water company returned to its previous condition as a decentralised municipal company, with one difference – the board now includes three elected representatives from civil society and a member of the Company workers' union. These board members asked for the assistance of a technical team to prepare more solid arguments to defend user interests, particularly those of the poorest sectors of the population. Team members were invited to participate in this technical commission, during the course of the present study, presenting research results and promoting the introduction of a pro-poor agenda into the Company's administration. Similarly, team members are advisors for the Departmental Irrigator Federation of Cochabamba, contributing to their on-going discussions about the framework for national water legislation.

- *Co-Funding DFID Bolivia (\$5000, March 2002)*

The DFID country office in Bolivia co-financed the Bolivian dissemination conference in La Paz and greatly helped in gaining access to key informants. They also facilitated the TV interview.

- *EU funded PRINWASS network (13,000 ECU)*

As a result of project dissemination, the project team became integrated into the PRINWASS network funded by the European Union (300,000 ECU, June 2002-August 2004). Co-ordinated by Jose Esteban Castro, from Oxford University, this project involves collaboration in an international network of social scientists with more than 12 international partners. It is designed to track the construction and

regulation of water concessions in the context of the shift towards privatisation and examine the social impacts of these changes. The network is developing several case studies about "Barriers and Conditions for the Involvement of Private Capital and enterprise in Water Supply and Sanitation in Latin America and Africa: Seeking Economic, Social and environmental Sustainability", and the results will be taken as the basis for policy design for the sector by the EU. The Newcastle team is working on the Cochabamba case study.

- *OXFAM Bolivia "Fortalecimiento de capacidades en la identificación y manejo de conflictos desde una perspectiva comunitaria" (2003, \$3000)*

A two month consultancy to work with the Cochabamba irrigators unions who are in the process of creating a national organisation

- *ESRC Centre for Water and Governance (WAG) Newcastle University (currently shortlisted and under final review for funding by the Environmental and Social Research Council (2003-2012- £13.5 million):*

This interdisciplinary centre draws in scholars from civil engineering and the social sciences. With an international focus it provides a forum for academics to dialogue with the State, NGO and private sector organisations. Thematic research areas are: the politics of scarcity, water equity, regionalisation and water management, water quality, water privatisation, water economics. Nina Laurie is named as director of the water privatisation team and Carlos Crespo would be a co-researcher on a five year post doctoral research fellowship. Nina Laurie is also the names gender advisor for the Centre.

- *IDRC (Canada) "State, Social Movements and Water Resources – Social Pressure and Negotiation Post-Cochabamba Water War" (2003, \$18000).*

Carlos Crespo was awarded a research project organised by the Conflicts and Collaboration Programme from the *Universidad de la Paz* in Costa Rica financed by IDRC (Canada). This research will provide an opportunity to study the Cochabamba experience post the 2000 conflict in greater depth.

LIMITATIONS RECOGNISED DURING THE RESEARCH

The project suffered from several setbacks, which although not affecting the general results, caused delays in reaching them.

In La Paz, *Aguas del Illimani* personnel were initially reluctant to make any information available, since the Cochabamba crisis had created an atmosphere of mistrust surrounding the release of any information. The research team's relationship with CGIAB increased their suspicion, as they considered the network to be "extremist and anti private sector" despite its international

reputation as an informed forum for debate across the political spectrum. Thanks to interventions made on the project's behalf by DFID Bolivia⁷, it was possible to interview Company officials. However at the dissemination stage, having accepted the invitation to participate in the La Paz workshop where preliminary results were presented, the company representative failed to attend.

The events of September 11 restricted the possibilities of holding a team meetings in Cochabamba with Dr. Laurie, who was on sabbatical in the US in Autumn 2001. This situation, combined with the fact that it is increasingly difficult for Bolivians to travel to US or Europe, made it difficult for the team to meet together as regularly as planned to analyse the data, delaying the preparation of the final report.

The period 2001 - 2002 saw new conflicts in the water sector, which limited access to information and opportunities to interview key stakeholders. Negotiations surrounding the regulations for the amended Drinking Water and Sanitary Sewage Law (now Law N° 2066), the debate about national irrigation legislation and the new Water Resource Law, conflicts arising from the government's attempt to promote privately operated water exportation to Chile and the definition of the new status of SEMAPA in Cochabamba, all kept the stakeholders very busy, further delaying the data collection process.

An additional setback was the loss of the survey database and some of the interviews from the main computer in CESU, as a result of a virus, which required an additional three weeks to re-enter and reorganise the information. Periodic civil unrest and student and staff strikes in the public sector universities in Bolivia during 2001-2 meant that CESU was closed for several periods during the duration of the project. Access to project data and archives was therefore constrained and further added to delays in analysing the data and preparing the final report.

⁷ We thank Ana Elio for her valuable support in facilitating contact with the Company.

Appendix 3

An analysis of the complaints and demands for service reported, a comparison of SEMAPA and Aguas de Tunari

This analysis was prepared with archival data provided by SEMAPA in 2001 (that is to say once the company had returned to municipal hands after the water wars). The study analysed complaints about the existing service and complaints about the demand for new connections. It compares the situation in SEMAPA before the concession (Jan – Oct 1999) and the situation during the concession (Nov 1999- March 2000). There were some problems with this time frame as Aguas de Tunari modified the way in which complaints were recorded in March 2000, therefore some of the categories used previously registered zero after this date.

Our hypothesis aimed to examine one of the basic premises of the private sector-led pro-poor paradigm that links managerial efficiency with greater benefits for the poor. It assumed that the granting of the concession and subsequent changes in the operating system would be reflected in the complaints lodged.

The paper finds no major change in complaints (either amount or type) between SEMAPA and Aguas de Tunari. The only difference registered in the amounts and types of complaints reflected seasonal shifts. Complaints about the service declined in the rainy season when ample water flowed through the system.

NB. This electronic version of the Spanish paper below has been downloaded from the web. The full graphics are not available on this electronic copy. These graphics can be seen in the hard copy supplied to DFID and on the specific web site for the paper indicated on:

www.aguabolivia.org/newcastle/investigacion

Análisis del reporte de quejas y demanda del servicio Caso SEMAPA y Agua del Tunari

Elaborado por: Víctor Hugo Calisaya H.

El presente análisis de quejas y demanda de servicio de SEMAPA y Aguas del Tunari, ha sido elaborado con información proveniente de la empresa SEMAPA (2001)^[1].

Para realizar el presente análisis se ha discriminado, por un lado, quejas por el servicio y, por el otro lado, demanda de servicio. Además, se ha diferenciado en el análisis la situación de SEMAPA antes de la concesión (enero a octubre del 1999) y la situación de Aguas del Tunari (A.T.) durante la concesión (noviembre a diciembre del 1999 y enero a marzo del 2000), con la finalidad de comparar ambas situaciones y ver las tendencias en quejas y demandas de servicio.

Las fuentes de información para el presente análisis presentan limitaciones en cuanto a su registro, particularmente en el mes de marzo, ya que A.T. - a decir del actual encargado de "Oficina de atención al cliente"—introdujo modificaciones de procesamiento de dicha información por lo que en este mes existen registros de cero en algunas variables.

Quejas por el servicio SEMAPA^[2].

Del 100% de quejas de parte de los usuarios de SEMAPA, en la situación antes de la concesión, destaca el reclamo "Falta de agua", con un valor relativo promedio (de 10 primeros meses del 1999) de 75.5%. Reclamo por el servicio comprensible en el contexto de carencia de este líquido elemento en toda la región del valle de Cochabamba.

La población que cuenta con el servicio de SEMAPA alcanza al 57%^[3] de viviendas de la ciudad de Cochabamba (Provincia Cercado). Mientras que los restantes 43% de la población no conectada al sistema SEMAPA, ha adoptado otras formas alternativas de acceso al agua potable tales como: los sistemas independientes de agua potable, perforación de pozos en vivienda, recurrir a piletas públicas (cuando existen), compra de agua de carros cisternas ("aguateros") y la combinación de estas alternativas según necesidad y

posibilidad. La combinación de alternativas no es exclusividad de las personas que no cuentan con el sistema SEMAPA, sino también de las personas conectadas a SEMAPA y que no pueden satisfacer sus necesidades de agua por esta sola alternativa.

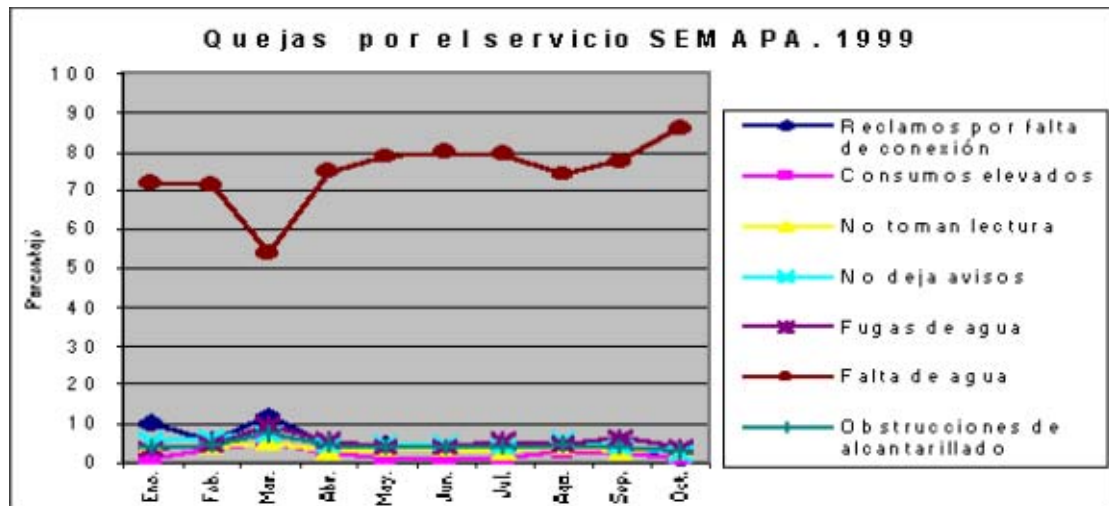


Gráfico Nro. 1

Como puede evidenciarse en el gráfico Nro. 1, destaca la tenencia a la baja en el reclamo por la carencia de agua el mes de marzo (53.9 %), para posteriormente aumentar las quejas hasta octubre. De manera general, con excepción del mes de marzo, las quejas por carencia de agua por mes registrada en SEMAPA oscilan entre el 71.5 % y 85.8 %. Una explicación para el cambio porcentual en marzo tiene relación con la época de lluvias (que se inicia a fines de la primavera y prosigue en verano), situación que genera acumulación de agua en las fuentes de abastecimiento de SEMAPA^[4], por tanto disminución en las quejas al respecto. La explicación, en todo caso, no pasa por un mejoramiento en la operación técnico-administrativo del servicio SEMAPA. Entonces, es el ciclo de lluvias la variable explicativa para la baja en los reclamos.

Respecto a las otras seis quejas de los usuarios de SEMAPA, sus valores relativos promedios (10 primeros meses del 1999) oscilan entre 1.98% y 4.97%. Solo en algunos meses del periodo de análisis los reclamos llevan al 9.9%, como es en "Reclamos por falta de conexión" (mes de enero) y a un 0.94% en "Consumos elevados" (mes de octubre).

La carencia de agua entre las personas conectadas al sistema es la principal queja, la que esta estrechamente relacionada con la forma racionada de dotación de agua, es decir, con la dotación de agua potable en determinadas horas y días de la semana, hecho que no satisface necesariamente las necesidades de los usuarios.

Demanda de servicio SEMAPA^[5].

La demanda del servicio esta básicamente circunscrito a "Certificado de adeudado y no adeudado" (Certificación por parte de la empresa sobre estado de deudas), alcanzando al promedio general en 10 meses, de 51.7%. Sigue más abajo "Solicitud de deuda por teléfono" (16.9%), "Certificado histórico lecturas y consumo" (12.3%), y mucho más abajo "Emisión plan de pagos" (7.98%) y "Certificados de lectura pagadas" (6.45%). Las restantes demandas del servicio no superan el 1.05%^[6].

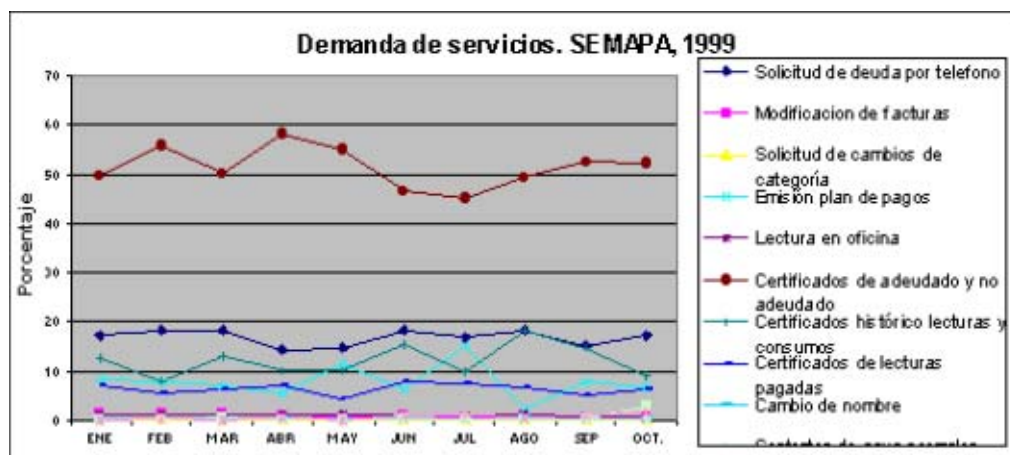


Gráfico Nro. 2

Las tres primeras demandas de servicio tienen relación común con aspectos relacionados con el pago por el servicio, es decir, ver la morosidad en el pago, su certificación y la constatación de haber saldado cuenta con SEMAPA. Entonces, es preocupación de los usuarios el pago por el servicio o el estado del mismo, a pesar de no tener un acceso regular al servicio y tener quejas al respecto, como se vio antes.

Quejas por el servicio Agua del Tunari^[7].

La queja más relevante por el servicio, en la gestión de A.T, sigue siendo la "Falta de agua", como ocurría en la gestión SEMAPA. En los cuatro primeros meses de la concesión (de noviembre del 1999 a febrero del 2000) los altos porcentajes de reclamo en este rubro oscilan en los mismos rangos que la concesionada SEMAPA. El cambio drástico de disminución de quejas por la falta de agua acontece entre los meses de febrero y marzo, en los que baja de un 83.5% (febrero) a 28.6% (marzo). Llama la atención el bajo porcentaje de quejas por falta de agua, pero puede ser explicado a consecuencia de la temporada de lluvias, situación típica en estos meses y aspecto similar en tendencia a la gestión SEMAPA^[8] en los mismos meses. Adicionalmente hay que tomar en cuenta que A. T. alquiló, por el lapso de un año, nuevas fuentes de agua (lagunas de la cordillera), con el propósito de incrementar el caudal de agua para su distribución^[9].

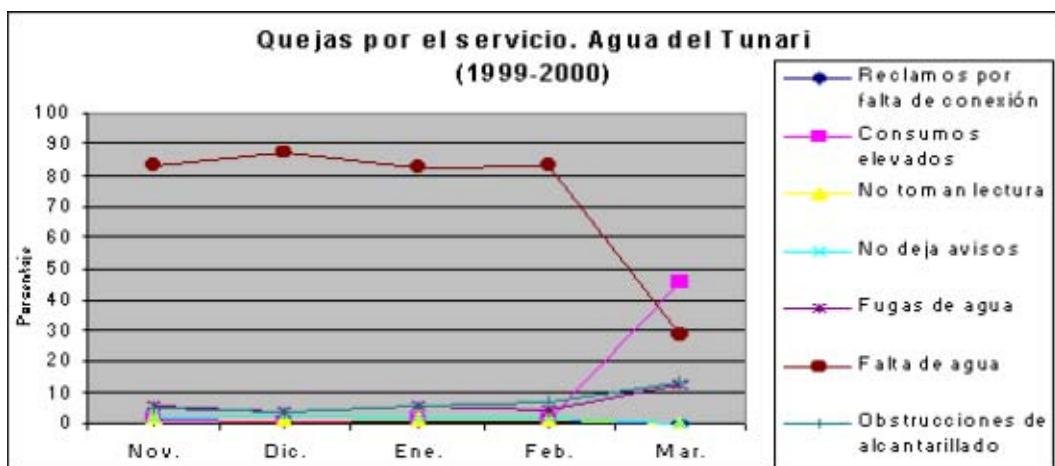


Gráfico Nro. 3

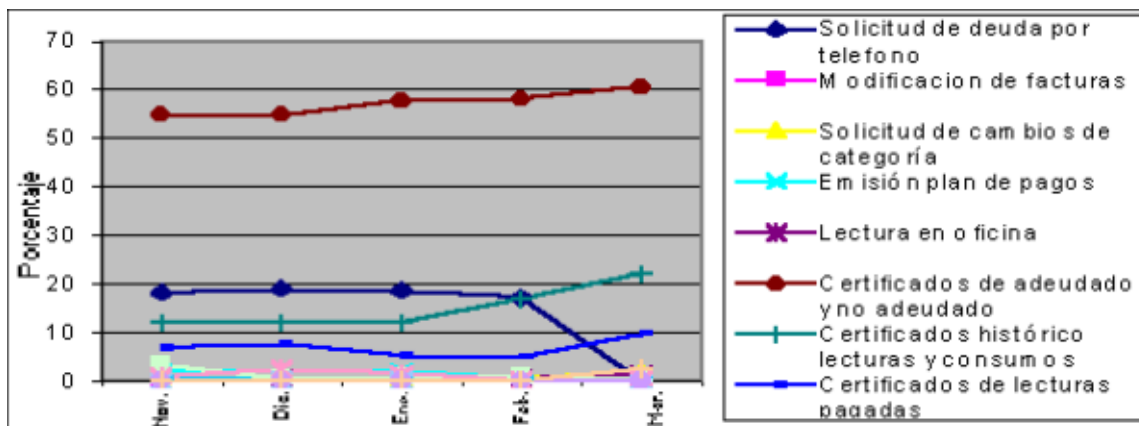
Otra explicación al respecto tiene que ver con los cambios que se han introducido en el registro de demandas y quejas por el servicio, aspecto sobre el que fuimos advertidos por la actual gestión de SEMAPA, ya que A.T. introdujo algunas modificaciones en el registro, como agrupaciones de algunos rubros de quejas o su desagregación^[10]. Pero más allá de eso, el cuadro evidencia la tendencia de disminución de quejas por carencia de agua.

Otro aspecto que llama la atención, es la subida en las quejas respecto a "Consumos elevados" (que hace referencia a que la empresa A.T. realizó registros de consumo no acordes al criterio de los usuarios) que se sucede entre febrero y marzo. De una media de cuatro meses de 1.2%, sube a 45.4% para marzo. Este hecho puede ser explicado por equivocaciones en el registro de consumo por parte de A.T. y/o el alza de tarifas de agua implementado por A. T. Un reclamo hecho público en los medios de comunicación por usuarios del sistema de A. T. durante la denominada " Guerra del Agua", fue que la empresa hacía cobros por un servicio que no brindaba, es decir, que los medidores registraban el ingreso de aire a las viviendas y la empresa hacía cobro por los mismos, como si fuera ingreso de agua para consumo de las familias. Este hecho constituyó uno de los argumentos más importantes para la movilización en la "Guerra del Agua".

Demanda de servicios Aguas del Tunari^[11].

Las demandas de servicio de los usuarios de A.T. presenta la tendencia al incremento en la demanda del servicio de "Certificados de adeudado y no adeudado". Aspecto que posiblemente tenga relación con los problemas de incremento en los costos por el servicio de agua potable, en todo caso sigue siendo una demanda importante como ocurría en la gestión SEMAPA.

Gráfico Nro. 4



Demandas por servicio A. T.

Las restantes demanda de servicio, como ocurría con SEMAPA, siguen siendo aspectos relacionados con el pago o deuda por el servicio.

A manera de conclusión.

Con el proceso de concesionario de SEMAPA a Agua del Tunari se esperaba que se sucedieran cambios en la operación del sistema, aspecto que empíricamente podría reflejarse en el registro de quejas y demanda del servicio. Como se ha visto en lo expuesto, cambios significativos no han existido, excepto el referido a la queja respecto al "Consumo elevado" y claro esta la tendencia a la baja en las quejas por falta de agua. Como se explicó en su momento, este hecho tiene relación con la temporada de lluvias y la inclusión de nuevas fuentes de agua (lagunas alquiladas), aspectos que no necesariamente tienen relación con cambios en la operación general del sistema. Y esto va tanto para la gestión SEMAPA y A.T.

Las tendencias general de quejas y demanda del servicio, que no tuvo significativas variaciones, evidencia que en el poco tiempo que A.T estuvo a cargo de la administración de la ex SEMAPA, no introdujo grandes cambios o en su caso fue corto el tiempo para ver los efectos de los cambios introducidos. Hay que tomar en cuenta que posiblemente la urgencia de realizar incrementos por los servicios de agua potable, hizo que descuidará los cambios en el sistema operativo que constaban en el contrato de concesión.

[1] El Departamento de Comercialización de SEMAPA (gestión 2001) ha brindado esta información previamente sistematizada en el "Reporte de atención al cliente. Sección información". Gestiones 1999 y 2000. Los reportes son cuadros de doble entrada que presentan, en la columna, 24 variables de quejas y demanda; en la fila, los meses del año. En las celdas se tiene información cuantitativa por variable y mes.

[2] Se entiende por quejas por el servicio, los reclamos de usuarios de SEMAPA respecto a la operación tanto en el ámbito administrativo como técnico. Las quejas hacen referencia a siete aspectos: Reclamos por falta de conexión, Consumos elevados, No toman lectura, No dejan avisos, Fugas de agua, Falta de agua y Obstrucciones de alcantarillado. Para mayor detalle y referencias cuantitativas vea Anexo 1: Quejas por el servicio. SEMAPA, 1999.

[3] Paribas: Concesión de los servicios públicos de agua y alcantarillado en la ciudad de Cochabamba y sus alrededores. Bolivia: mimeo. 1998. p. II-17.

[4] Según PARIBAS, entidad designada por el Gobierno de la República de Bolivia para asesorarlo en la concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado, las fuentes de agua disponible son de 26.6 millones de m³ por año, de los cuales 58% vienen de fuentes subterráneas y el restante 42% de fuentes superficiales. Esto para el 1998.

[5] Se entiende por demanda de servicio los requerimientos realizados por los usuarios y futuros usuarios, como es el caso único de: "Contratos de alcantarillado por auto ayuda".

[6] Para mayor detalle ver Anexo 2: Demanda del servicio, SEMAPA, 1999.

^[7] Para mayor detalle ver Anexo 3: Quejas por el servicio. Agua del Tunari, 1999-2000.

^[8] Con el fin de ver la tendencia histórica de lluvias ver el Anexo 4: Gráfico de precipitación pluvial 1998-2000.

^[9] Comunicación personal del Sr. Oscar Camacho C. Jefe del Departamento de Atención al Cliente. SEMAPA. 2001

^[10] Mayor detalle con relación a modificaciones introducidas por A. T. ha sido imposible reconstruir, en vista de la salida de A. T. a consecuencia de la denominada " Guerra del agua". Las referencias antes señaladas son una comunicación personal del Sr. Oscar Camacho C. Jefe del Departamento de Atención al Cliente. SEMAPA. 2001.

^[11] Para mayor detalle ver Anexo 5: Demandas de servicio. Agua del Tunari, 1999-2000.

Appendix 4

The La Paz concession five years on – elements in need of evaluation

This analysis is based on El Alto as it is the poorest section of the concession and a social movement developed here to challenge Aguas de Illimani. The paper outlines the make up of the company, identifies the key players involved in the debate over the concession's success or failure and examines their interests.

Interested parties:

- World Bank via IFC (see separate paper, appendix 13)
- Jorge Quiroga, who took over from Banzer as president, was linked to the consortium that owned Aguas de Illimani through his connections with the Mercantile Bank. Questions are raised in the paper about the extent to which these interests contributed to his opposition to the introduction of Law 2066
- Aguas de Illimani's main concern into the next year period was their failure to meet projected profits during the first five years. This is blamed largely on over estimates of expected increases in consumption in the El Alto region. The support for new extensions via the cheaper condominial system and an emphasis on densification rather than new connections reflect a concern to cut costs in the light of the first five years.
- Other actors include the employees who are share holders of a small percent of the business shares and the water regulator. The role of SAMAPA, the remaining part of the original municipal company in charge of a section of the building and infra structure, is also described. This group is highly critical of the financial package negotiated by Aguas de Illimani suggesting that they have received the buildings and infra structure very cheaply with few requirements to invest for the future.
- The interests of HAM El Alto and various neighbourhood organisations and unions (COR/FEJUVE) are examined. The analysis suggests that there was general agreement among local organisations on the lack of support for the condominial system and the issue of low consumption rates is discussed from a user perspective

The paper outlines the methods of investment and discusses debates about metering, risk and environmental management issues and problems associated with the confidentiality of information about the concession and the company. This lack of transparency also feeds into a general culture of a lack of real consultation with users.

LA CONCESION DE LA PAZ A LOS CINCO AÑOS; ELEMENTOS PARA UNA EVALUACION

*Carlos Crespo Flores
CESU-UMSS
University of Newcastle*

Introducción

Luego de la Guerra del Agua de Cochabamba, se ha generado un ambiente de incertidumbre respecto a la concesión de La Paz; en noviembre del pasado año hubo un movimiento contra la empresa Aguas del Illimani, que podría volver a repetirse, particularmente en El Alto alrededor de la negociación, en enero del 2002, del próximo quinquenio, como establece el contrato de concesión.

El presente texto analiza algunos aspectos críticos del contrato de concesión, a la luz de esta negociación, y muestra las ventajas que brinda al concesionario para el desempeño de sus actividades. Son apuntes preliminares, concentrados fundamentalmente en la ciudad de El Alto, y por tanto requieren mayores evidencias y profundización del análisis.

El documento forma parte de la investigación realizada por el CESU y la Universidad de Newcastle sobre LOS CONTEXTOS CAMBIANTES PARA EL DESARROLLO DE INICIATIVAS EN FAVOR DE LOS POBRES (PRO-POOR) A TRAVÉS DE CONCESIONES DE AGUA; El estudio consiste en un estudio comparativo entre las experiencias de concesión de las compañías de agua potable en La Paz-El Alto y Cochabamba, buscando comprender el grado en el que estas concesiones han afectado en las posibilidades de acceso a los sectores más pobres de ambas ciudades..

1. Los actores en sus intereses y posiciones

La concesión con el consorcio “Aguas del Illimani SA” (AISA) empezó en julio de 1997; tiene una duración de 30 años, con un volumen de aprovechamiento de 4875 litros/segundo.

En enero del próximo año se cumplen 5 años de la concesión, fecha en la cuál, según el contrato, deben negociarse las metas de expansión, y en función de aquello, negociar el incremento de tarifas, hasta en un 25% (numeral 13.3.2.).

Existió un incremento previo de 57.7% en la categoría doméstica, 17,88% en la Comercial y 21 % en la Industrial. Aunque se establece que las tarifas deben ser “justas y equitativas” (10.2.2.), los principios que guían la elaboración de las tarifas son eficiencia económica, viabilidad financiera, simplicidad y transparencia; es decir, criterios económicos y de ganancia; lo social está ausente. De esta manera, antes de la concesión existía una tarifa básica hasta 10 m³, hoy se cobra por m³ consumido, ignorando criterios de solidaridad y equidad. Por otro lado, las tarifas están indexadas al dólar americano, según el primer día del período de facturación (anexo 10. Numeral 1.4.).

Por último, en la categoría comercial se incluyen a usuarios oficiales, públicos y estatales; entre ellas se encuentran escuelas, cuarteles, áreas verdes. Luego de negociaciones, el pasado año se logró una rebaja para algunos de estos usuarios (escuelas).

Lo relevante es que no se considera la participación de los usuarios en la revisión tarifaria. Directamente es una negociación entre Super y Concesionaria (Anexo 10; numeral 3.2.). A pesar de ello, actualmente se realizan reuniones preparatorias con participación de las organizaciones populares y los municipios de ambas ciudades.

Con el antecedente de la “Guerra del Agua” cochabambina, la negociación de Enero es un tema caliente, que puede generar nuevos escenarios de conflicto. En esta negociación existen diversos intereses en juego:

AISA. Originalmente la estructura societaria estaba compuesta por:

Lyonnaise des Eaux (hoy denominada Ondeo, Francesa) 35%

Bolivian Investment Corporation S. A. (BICSA, boliviana) 20%

Arousa S.A. (Argentina) 10%

Sociedad Comercial del Plata S. A. (Argentina)(18%)

Meller S. A. (Argentina) (12%)

Consultora Nacional (CONNAL S.R.L. Boliviana) (5%)

Fuente: Superintendencia de Aguas, 1997: Anexo 8

Pero, modificaciones posteriores muestran la siguiente composición:

Empresa o Sector	%
Lyonnaise des Eaux (hoy llamada Ondina)	54
Bolivian Investment Corporation (BICSA)	22
Inversora en Servicios S.A.	9
CONNAL S.A.	5
Trabajadores de Aguas del Illimani (c/ más de dos años de antigüedad)	2
International Finance Corporation (IFC)	8
TOTAL	100

Fuente: La Prensa 9-III-01

En estos cambios se deben destacar dos aspectos:

1) La incorporación del Banco Mundial como socio del consorcio, a través de una de sus agencias, la International Found Corporation (IFC). Porque el IFC se involucra directamente como socio en un consorcio privado? Fundamentalmente para dar buenas señales a las compañías inversionistas y brindarles un nivel de seguridad de sus propias inversiones; una suerte de “sello de aprobación” en países considerados de riesgo (K. Bakker, comunicación personal).

Este aspecto es fundamental pues la participación del IFC, como socio de Aguas del Illimani se oficializa en abril del 2001, es decir luego de la “Guerra del Agua” de Cochabamba. Con el conflicto, tanto el gobierno boliviano como la cooperación internacional habían mostrado su preocupación por el posible alejamiento de la inversión

extranjera en el país, debido al temor a revueltas como la de Cochabamba. Como decía el ministro de Comercio Exterior, Carlos Saavedra, en los momentos del conflicto de Cochabamba: "Las medidas de presión sólo buscan hacer escapar inversionistas, más aun cuando son de consorcios que tienen la voluntad de trabajo e inversión en la región. Con este tipo de acciones se pone en duda la imagen del gobierno y su legitimidad para hacer cumplir disposiciones legales" (periódico Opinión 11/I/00 10A). Asimismo, existieron intentos por crear una Coordinadora del Agua en El Alto (Laurie 2000), con apoyo de la misma Coordinadora de Cochabamba¹, contra la concesión paceña. Además, el Banco Mundial había mostrado gran interés por la concesión, como ejemplo a seguir (Komives, 1999). Por ello, era necesario apoyar la concesión de La Paz, y dar la seguridad necesaria a los inversionistas.

Pero, esta participación pone en duda la imparcialidad del Banco Mundial como organismo multilateral independiente, y la transparencia del proceso de transferencia de las empresas de agua potable y alcantarillado sanitario al sector privado como mecanismo para resolver los problemas de acceso de los sectores más pobres al servicio. Este hecho puede generar precedentes peligrosos en otras regiones, desconfianza entre los usuarios y sectores críticos a la privatización, visibilizando por tanto escenarios de conflictos sociales, como el de Cochabamba (Crespo, 2001).

2) La opción a los trabajadores para ser parte de la empresa con acciones (hoy tiene 2%). Esta medida está orientada a dar la imagen de un capitalismo moderno, donde los trabajadores también son protagonistas de la gestión. Pero, con el 2% que capacidad de decisión tienen?. El ejemplo inmediato es que a pesar que al inicio de la concesión AISA había prometido no despedir ningún empleado de los 600 que entonces tenía (26-VII-97), en noviembre del 2000 se tiene registro del despido de 94 trabajadores, hecho que generó un conflicto social; actualmente funciona con 395 trabajadores. De esta manera, el número de empleados por cada 1000 conexiones en AAPP y alcantarillado baja, de 2,07 emp/1000 conexiones a 1,11 (SSBA 2000), un indicador de eficiencia fundamental en este tipo de concesiones.

Por otro lado, existen varias señales de la presencia de intereses económicos del hoy presidente Jorge Quiroga en el consorcio, a través de una de las empresas bolivianas ligadas al Banco Mercantil, así como de gente vinculada al MNR. Así se explicaría el acuerdo interpartidario al cual se llegó en octubre de 1999, para aprobar en una sesión maratónica, la conflictiva Ley 2029 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, origen directo para la guerra del Agua de Cochabamba. Estos temas aún están siendo investigados, en un trabajo casi detectivesco, por la escasez de fuentes al respecto.

Desea negociar el incremento de tarifas, pero preferiría que esta sea solo con la Superintendencia sin acceso público; además considera que se la debe realizar con la normativa anterior a la Ley 2066. De hecho la empresa ha mostrado su oposición a las

¹ Tanto Omar Fernández como Oscar Olivera, de la Coordinadora de Cochabamba, mantuvieron contactos con dirigentes alteños, aunque sin llegar a cristalizarse organizativamente (O. Fernández; comunicación personal).

modificaciones a la Ley 2029 y el posterior Reglamento concertado con la Coordinadora, particularmente en los aspectos de

- Indexación de la tarifa al dolar americano. En diciembre 2000 sugería una compensación por la supresión de la indexación, además de modificar las categorías de consumo.
- Consulta con sociedad civil de estructuras tarifarias. La Ley 2066 establece que las tarifas deben ser consultadas con las organizaciones de la participación popular, previo a su aprobación.

AISA y el BM habrían bloqueado la aprobación del Reglamento de la Ley 2066, por lo menos hasta que culmine la negociación del nuevo quinquenio.

Una de las grandes preocupaciones de la empresa es el bajo consumo de la población en El Alto. Mientras en la ciudad de La Paz el consumo es de 140 lts/hab/día, en El Alto es solo de 44 lts/hab/día. La vivienda tipo en El Alto solo posee un punto de agua, normalmente en el patio, sin instalaciones sanitarias. Atribuyen a factores socioculturales ("los aymaras no tienen costumbre de bañarse, por el frio"), pero todo apunta a que son razones socioeconómicas no tomadas en cuenta por el consorcio cuando realizaban sus estudios de proyección del consumo:

- Un mayor consumo les implica un gasto extra, que la crítica economía alteña no podría soportar (El Alto se halla entre lqas ciudades con mayores índices de pobreza en el país). Adicionalmente, instalar una ducha implicaría pagar por el consumo de energía eléctrica.
- El Alto es una ciudad dormitorio, pues sus actividades, tanto de hombres como de mujeres, las desarrollan en La Paz o fuera de la vivienda, particularmente comercio; por tanto los requerimientos de agua son menores a un hogar standar.

De todas maneras, AISA argumenta que el servicio de El Alto produce pérdidas a la empresa: solo recauda 5 millones Bs/año, que no cubren los gastos operativos: solo la necesidad de mantener la imagen de la empresa los mantiene en la zona.

SABSA. La Superintendencia de Saneamiento Básico se halla en proceso de "reinvención", luego de la Guerra del Agua; han cambiado gran parte del personal, incluido su titular, y mantiene un "perfil bajo". De todas maneras busca evitar una nueva Guerra del Agua, aunque reconoce la necesidad del incremento. Se observa cierto temor a AISA, la imagen de estar tratando con una de las transnacionales más grandes del mundo estará presente en las negociaciones. Se dice que carece de técnicos competentes que puedan cumplir adecuadamente su labor de regulación.

HAM El Alto. Bajo la tutela del MIR, no creen que la rescisión sea la mejor solución, si no se llega a un acuerdo. Pero consideran que las metas de crecimiento no tomaron en cuenta el crecimiento vegetativo de El Alto; "El Alto ni siquiera firmó el contrato, menos participó en la negociación original", decía un funcionario municipal. Particularmente desean modificar el hecho que las metas de expansión no estan basadas en el real crecimiento demográfico.

Para el 2001 se estableció una cobertura de 82% y 41% en agua potable y alcantarillado respectivamente; en los hechos han llegado a una cobertura de 97,55 en agua y 52,48 en alcantarillado, dentro el area de la concesión. El problema es que el Alto se ha expandido

más allá de los límites establecidos por la concesión, pero AISA no quiere atender estas zonas.

COR/FEJUVE. Duros críticos de la concesión. En noviembre del 2000 movilizaron a la población contra las tarifas y servicio de la empresa, inspirados en la experiencia de Cochabamba . Consideran que los sistemas condominiales son inadecuados para El Alto.

El sistema condominial es una experiencia originalmente desarrollada en el Brasil, que AISA la ha implementado en la ciudad de El Alto, con financiamiento del BID, como proyecto piloto estrella. El sistema está pensado como un modelo de instalación pro-poor de agua potable y saneamiento, que busca reducir los costos e implica la participación de los pobladores en la instalación y mantenimiento del sistema.

En el caso de El Alto, el modelo consiste en la instalación de sistemas de agua y alcantarillado que carecen de las tradicionales matrices en medio de las calles secundarias; las tuberías pasan por medio de la vivienda o la acera, con diámetro menor y van directamente a la tubería mayor en la calle principal. Los vecinos se encargan de mantener el sistema y el costo es un 30% menor al costo de instalación normal.

Pero el sistema tiene varios problemas:

- Precio. Veamos el caso de un vecino en Villa Ingenio, una de las áreas donde se ha instalado el sistema

Conexión	Agua	Alcantarillado
Total	135	105
No de Cuotas	60	60
Cuota mensual (con intereses)	2,25 \$US	1,75 \$US

Al margen el vecino pagó 45 Bs (6,6 \$US) como aporte en materiales y puso su mano de obra en la instalación (5 días x 20 Bs = 100 Bs).

Adicionalmente este vecino debe realizar el mantenimiento de su sistema periódicamente
 $1 \text{ día} \times \text{mes} \times 20 \text{ Bs} = 20 \text{ Bs/mes} (2,9 \text{ $US}) \times 12 \text{ meses} = 34,8 \text{ $US} \times 5 \text{ años} = 174 \text{ $US}$

En los 5 años, este vecino gastará $135 + 105 + 6,6 + 174 = 420 \text{ $US}$, es decir ...% más del costo total del sistema convencional (335 \$US), y donde el mantenimiento es obligación de la compañía.

- Consumo bajo. A pesar de los esfuerzos de AISA, el consumo de agua es muy bajo; los vecinos tienden a tener solo un punto de agua (normalmente en el patio), resistiéndose a instalar sanitarios, duchas, lavanderías, por el mayor costo que les implicaría. Por otro lado, no se debe olvidar que esta es una ciudad dormitoria, por tanto la población solo llega para dormir.
- Declive del suelo. En El Alto no existe un adecuado declive, por tanto el arrastre de los desechos requiere mayor cantidad de agua. Como el consumo es bajo, son frecuentes los taponeamientos de la alcantarilla, generando malos olores, en muchos casos dentro

la vivienda, pues, como hemos dicho en muchos lugares en muchos lugares la tubería pasa por medio de la vivienda.

A mi juicio el condominial es un sistema que forma parte de los dispositivos de manejo jerarquico de las diferencias de las políticas (Crespo 2001a), por el cuál se reconoce el derecho de los pobres al acceso al servicio, pero con soluciones diferentes, en calidad y costo, "acorde a sus condiciones". En suma, solución para los pobres con calidad también para pobres.

A diferencia de la Coordinadora de Cochabamba, ni la COR, menos FEJUVE, tienen un adecuado conocimiento del contrato y el marco legal e institucional en el que se inscribe (Crespo y Fernandez 2001), por lo que se hallan en desventaja para negociar en mejores condiciones.

SAMAPA residual. El contrato, si bien ha dado en concesión los bienes de SAMAPA, existe este organismo para su fiscalización y protección. Duros críticos de la administración de AISA, consideran que el consorcio se halla en una estrategia para apoderarse de los bienes, sin que les cueste un peso, manipulando la depreciación de activos.

2. Otros temas críticos del Contrato

2.1. Metas: por inversión o por número de conexiones?

Aparentemente la licitación original estaba basada en metas de expansión según inversión, pero estas fueron modificadas por metas según número de conexiones. Por que el cambio? Por los créditos blandos, concesionales (pensados para los pobres) que ya habían sido comprometidos por SAMAPA, previa a la concesión, que les permitía cumplir las conexiones. Para que traer nuevos capitales si ya existían esos créditos? De esta manera, la inversión con capital propia ha sido mínima, pues de los más de 70 millones de \$US que se dice invirtió AISA en el presente quinquenio, 68 provienen de créditos blandos de la cooperación multilateral (Crespo 2001).

2.2. Concesión incluye fuentes de agua

La concesión incluye el "aprovechamiento de aguas" (2.2.), además de la prestación del servicio en el Area de conexión. Pero más aún, la concesión es de las cuencas, y no de fuentes específicas (anexo 4), donde se establecen aportes y caudales.

Además, la concesión autoriza al concesionario el aprovechamiento de "futuras fuentes que podrá solicitar..." (2.2.1.). El numeral 12 establece que AISA "debe tomar las medidas necesarias...para la obtención de nuevos cuerpos de agua naturales o artificiales, vertientes, pozos surgentes o no, napas subterráneas, o cualquier otro recurso de Agua Cruda que sean necesarios para cubrir la ampliación del servicio y para mantener las nuevas necesidades que surjan en el futuro...".

Se asume que estas fuentes no tienen dueños ni derechos de uso. La experiencia de Cochabamba mostró la importancia de respetar los "usos y costumbres" existentes en estas cuencas y fuentes.

2.3. Permite la Comercialización de Agua

Si bien el punto 4.2. establece que el concesionario debe limitar sus actividades estrictamente a la prestación del servicio y actividades conexas al mismo”, estas deben sujetarse a las autorizaciones establecidas en el numeral 2.2., esto incluye “la venta de agua en bloque a terceros dentro y fuera del area de concesión, cuando no exista otro concesionario... (pero tambien cuando lo haya)” (2.2.10). Adicionalmente, se conoce de la existencia de una Resolución de la Superintendencia, autorizando a AISA la venta de agua cruda.

2.4. Derecho a Servidumbres

Para cumplir con sus con sus obligaciones, y facilite la prestación del Servicio, el concesionario tiene el derecho de “uso de bienes públicos y servidumbres sobre bienes privados” de acuerdo a lo establecido en la Ley de Aguas, marco regulatorio y otras normas aplicables (numeral 8.). Las expropiación de infraestructura, areas ha sido un tema conflictivo, como tambien enseña la revuelta cochabambina.

2.5. Desagues pluviales no incorporados

El Contrato, si bien señala la atribución de atender los desagues pluviales (2.2.9.), el mantenimiento es solo de la red existente, a la fecha de inicio del servicio. “El Concesionario no tendrá la obligación de epanadir, ni mantener la red pluvial la red pluvial que se construya a partir de la fecha de inicio” (13.9). En una ciudad donde cuyas laderas (la mayor parte de ellas zonas pobres), se hallan en alto riesgo de derrumbes durante la época de lluvias por los derrumbes, la inexistencia de una política de manejo pluvial es grave. Para AISA el tema pluvial no genera ganancias, por tanto no constituye una prioridad. El pasado año AISA perdió un juicio con SAMAPA residual, adeudando aproximadamente 30 millones de Bs, de los cuales 750 mil \$US seran pagados en obras pluviales.

2.6. Contratación irregular

El numeral 9, referido a contrataciones señala que la concesionaria debe realizar licitaciones públicas para la ejecución de obras, cuando estas sobrepasen los 300000 \$US: existen denuncias que AISA realiza invitación directa a empresas de su confianza, sin llenar los requisitos y normas establecidas (Guillermo Arroyo; IX-01).

2.7. Medición

Según el contrato, la concesionaria tenía un plazo entre 1.5 a 3 años para instalar medidores en el area de concesión, en el sector doméstico (anexo 10; numeral 1.1.); pero hasta hoy, gran parte de las instalaciones de El Alto carecen de medidores, lo que se traduce en tarifas

más altas. Los vecinos de El Alto prefieren medidor, pues mientras con el sistema medido llegan a pagar entre 6 a 7 Bs, con el sistema no medido, donde pagan un promedio establecido por la empresa, pagan entre 12 a 15 Bs. No es casual que desde el inicio de la concesión, más bien se haya reducido el porcentaje de conexiones con micromedición, de 92,29% al inicio de la concesión, a 90,04 % a fines del 2000 (SISAB 2000:21).

2.8. Auditoria Externa y ODECO

El Auditor Externo, técnico y contable es contratado por la misma empresa, quien certifica el cumplimiento de metas de expansión (Anexo 11; numeral 3). Asimismo ODECO es contratado por AISA, generando el riesgo de ser juez y parte y poniendo en duda la transparencia de la fiscalización y solución de quejas. De hecho, el índice de resolución de quejas se ha reducido, de 98,85 al inicio de la concesión, a 94% el año 2000 (SISAB 2000:21).

2.9. Confidencialidad

Si bien, AISA esta obligada a informar a la Superintendencia sobre sus actividades, y esta a su vez podrá publicar la información proporcionada por el concesionario, no se incluye “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” (14.1.1.). Obviamente en ella se halla el modelo financiero y los criterios para la elaboración de la estructura tarifaria, temas cruciales a la hora de negociar las nuevas metas y tarifas.

A su vez, según el numeral 14.3.1 el concesionario “no podrá proporcionar información confidencial relativa a la Super, de la cual conozcan, se enteren o tomen conocimiento directo en virtud de su participación en la licitación y celebración de este contrato”, particularmente se refiere a aquella información obtenida en la sala de datos, incluyendo entrevistas con personal autorizado y visitas de inspección a las instalaciones de SAMAPA.

2.10. Pasivos Ambientales

Concesionaria no se hace cargo de pasivos ambientales existentes a la fecha de inicio (18.1.5.). Quien lo hará?. Los impactos ambientales acumulados por la gestión de SAMAPA, a través de las descargas en el río Choqueyapu, no tendrán ningún tratamiento.

Pero, en el tratamiento de aguas servidas tampoco se ha avanzando mucho; periodicamente AISA echa residuos de su planta de tratamiento de lodos al río Choqueyapu, con residuos contaminantes sobre los cuales nadie se hace responsable: recién se tomaran medidas al respecto en el próximo quinquenio. tampoco AISA muestra interés en obligar a las industrias a cumplir reglamentos ambientales en sus descargas: “nosotros no contaminamos, lo hacen las industrias que no cumplen los reglamentos ambientales”, parece ser el lema.

Incluye AISA los costos ambientales en su análisis financiero? No lo sabemos, pero por los antecedentes mencionados no lo parece.

2.11. Solución de Controversias

Si bien el contrato reconoce las leyes bolivianas, a la vez se reconoce el derecho de los accionistas y concesionario a recurrir a “mecanismos de resolución de controversias establecidos en tratados internacionales reconocidos por la República de Bolivia” (21.1.2.). Entre estas se hallan organismo como el tribunal de conciliación del Banco Mundial, frecuentemente utilizado en casos de conflictos; pero, si este organismo es socio de AISA, como podrá ser a la vez ser juez?.

2.12. Contrato por encima de otros acuerdos

Al ser considerado el contrato un documento completo, “no existen otras restricciones, promesas, declaraciones, garantías, estipulaciones u obligaciones diferentes de aquellas expresamente expuestas en el presente Contrato. Este Contrato reemplaza a todos los convenios y acuerdos, ya sean verbales o escritos, entre las partes con respecto al objeto de este contrato” (28.5). Es decir, cualquier acuerdo que logre la Superintendencia con las organizaciones o los municipios, AISA no está obligado a cumplirlo. Otra moraleja de la experiencia de Cochabamba.

2.13. Conclusion

Existen evidencias e indicios que el contrato fue negociado con demasiadas ventajas para el consorcio, perjudicando a los sectores más pobres, particularmente en El alto y laderas de La Paz y campesinos regantes. La población no fue consultada sobre los alcances y características del contrato, generando susceptibilidad y desconfianza en la empresa, particularmente en El Alto.

La negociación del próximo quinquenio será decisiva en el futuro de la permanencia, en la medida que las organizaciones populares y los municipios tengan un mejor conocimiento de los términos y alcances del contrato.

Bibliografía

Crespo, Carlos (2001) **El Banco Mundial Socio de Aguas del Illimani; sus Implicaciones y Riesgos**, Cochabamba, mimeo. 5 pp.

Crespo Carlos (2001a) **Agua, Usos y Costumbres y "Africanizacion" del Manejo de la Pobreza**, Cochabamba, mimeo. 5 pp.

Crespo, C/Fernandez, O (2001) **Los regantes en la Guerra del Agua de Cochabamba**, Cochabamba, mimeo.150 pp.

Gaceta Oficial de Bolivia (2000) **Ley 2066 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario**, La Paz.

Komives, Kristin (1999) **Designing Pro-Poor Water and Sewer Concessions: Early Lessons from Bolivia** Private Participation in Infrastructure Private Sector Development Division World Bank, Washington D.C. 35 pp

Laurie, Nina (2000) "User identity in the Cochabamba water conflict in Bolivia". Ponencia en seminario **Opportunities and challenges facing public private partnerships in the provision of water supply and sanitation in developing areas: cases from Latin america and Africa**; Mansfield College, Oxford.

Superintendencia de Aguas (1997) **Contrato de Concesión Aguas del Illimani**, La Paz, mimeo.

Superintendencia de Saneamiento Básico -SISAB-(2000) **Memoria Anual 2000**, SISAB: La Paz.42 pp.

**AGUAS DEL ILLIMANI
INDICADORES DE GESTION**

INDICADORES	AL INICIO DE LA CONCESION (1997)	AL 31 DICIEMBRE 2000
Comerciales		
Indice de Recaudación	90,22 %	116 %
Indice de Reclamos atendidos	98,85 %	94 %
Tarifa Media	2,55 Bs/m3	2,86 Bs/m3
Técnicos		
Cobertura Servicio de Agua	87,20 %	98,25 %
Cobertura Alcantarillado	55,83 %	74,76 %
Cobertura Micromedición	92,29 %	90,04 %
Control de calidad Agua Potable	137,2 %	461,07 %
Indice de Agua no Contabilizada	26,06	27,56
Dotación	117 Lit/hab/día	126 Lit/hab/día
Administrativos		
No de empleados por c/ 1000 conex. AAPP	3,36 emp/1000 conex	1,80 emp/1000 conex
No de empleados por c/ 1000 conex. Alcantarillado Sanitario	5,38 emp/1000 conex	2,87 emp/1000 conex
No de empleados por c/ 1000 conex. AAPP y Alcant. Sanitario.	2,07 emp/1000 conex	1,11 emp/1000 conex
Financieros		
Indice de Liquidez Corriente	322,67 %	32,24 %
Indice de Endeudamiento	48,78 %	68,89 %

Fuente: SABSA 2000:21-22

Etapa del PSP	Componente		
	Social	Económico	Regulatorio
Diseño	<ul style="list-style-type: none"> - Contar con <i>información</i> sobre los pobres (Gobierno y Regulación): Demandas, servicios que utilizan, cantidad que pagan, willingness to pay, barreras institucionales para mejorar el servicio - <i>Participación</i> de pobres, en el nivel de consulta: niveles de servicio, estructura tarifaria, prioridades de expansión. - <i>Disusión</i>. Información sobre supply options y nuevas tecnologías - Políticas de <i>inclusión social</i>, con metas de expansión explícitas a poor, y no metas de expansión universales. Para ello, regularizar asentamientos para que pobres (ilegales) puedan acceder a servicios básicos, y flexibilidad en el diseño del servicio a los pobres (delimitar zonas geográficas). 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Tarifas</i>. No a las tarifas "sociales"/IBT, que generan inequidades y benefician a ricos. Con subsidio cruzado los m'as ricos pagan a los m'as pobres. Para ello: subsidios pro poor y allow cosumer choice of service. - <i>Ganancias</i> del operador. Analizar origen de sus ganancias (TIR). Modelo financiero. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Regulación pro-poor</i>. Orientada a responder a necesidades de pobrrres. Diseño de PSP pro poor. - <i>Información</i> sobre los efectos de sus decisiones sobre los pobres. Estudios, evaluaciones. - <i>Consulta</i>. Establecer mecanismos para oir a los poor consumers. - <i>Modificar standares rígidos</i>. Basic potability. - <i>Permitir el funcionamiento de sistemas alternativos</i>. Prevenir explotación de groundwater by industry, pero allow hand pump tubewells of the poor, si ellos proveen reliable y affordable servicio. Permitir sistemas alternativos, regulando el Mercado entero para optimizar opciones que beneficien a los pobres. Promover competencia de compañías y otros sistemas (aguateros o low cost pping) - <i>Regular calidad</i> de estos múltiples servicios - Permitir que <i>usuarios escojan</i> segun calidad y precios del servicio
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Difusión</i>. Información al cliente: demanda, prices, servicios financieros, que servicios tirrn acceso y que tipo de asistencia pueden recibir - <i>Organizar</i> grupos, de apoyo a la comunidad. - <i>Educación</i> para que pobres sean "buenos clientes": pago de bills,, report leaks, water conservation. - <i>Partnership</i> con ONG, CBO, operadores privados y gobierno local - <i>Participación</i> comunal en soluciones tecnológicas pro poor. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Microcrédito</i>. Par que poor puedan acceder al servicio. ONG's tiene un rol potencial - <i>Financiamiento</i> de nuevaqs conexiones. Evaluar si nuevas conexiones vienen de su plata o fondos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Auditorias especiales</i> evaluando si el contratista cumplió contractual obligations for service to the poor - <i>Consulta</i> ciudadana sobre caidad de PSP arrangements. Acceso de pobres a proceso regylatorio. - Elaborar <i>indicadores de performance</i> pro-poor, based on consumer satisfaction.

Appendix 5 EQUITY, DEMOCRACY AND ACCOUNTABILITY IN BOLIVIAN WATER REFORMS

Carlos Crespo

This paper will explore to the extent to which the Bolivian water reforms, including the Cochabamba water concession, were consistent with water commodification strategies (privatisation and commercialisation) and the degree to which they were designed to defend and protect private sector interests. At the same time, we will show how the reforms affected the more socially disadvantaged groups of population - urban popular neighbourhoods with low access levels to water supply; those reliant on alternative and non-profit seeking water systems, and peasants, small farmers and rural communities with access to water sources based on "uses and customs".

Three aspects of the water reforms will be examined. Firstly, to what extent did Law 2029 and the Cochabamba water contract affect equitable access to water supply services and water sources? Secondly, to what extent were the disadvantaged social sectors affected in terms of their democratic rights? Equity and democracy will be analysed as two critical issues that help explain the appearance and development of water conflicts, as experienced in Cochabamba. And thirdly, how accountable was this process?

The paper is divided in three parts. In the first part, equity issues are analysed, particularly the existence of a 'pro-poor' approach in these reforms. The second part analyses the effects of the reforms on democratic rights and levels of accountability. The final section presents a critical in-depth analysis of the contract with *Aguas del Tunari*.

1. EQUITY IN THE WATER SUPPLY AND SANITATION LAW AND COCHABAMBA'S WATER CONCESSION

1.1. The Hierarchical Management of Differences in the Law

Article 19 of the Water and Sanitation Law 2029 states: "The State will encourage the participation of the private sector in the water supply and sanitation sector". It is clear that the Law was part of the private sector participation strategy associated with Structural Adjustment¹.

The 'pro-poor' water approach aims to promote private participation, while allowing various alternative water supply systems (private or social), as long as these are efficient (Tynan, 2000; Water and Sanitation Program, 2001). In short, the management of

Box 1

The Confusion around the Water Resources Law

At the beginning of the conflict, government officials, traditional representatives of Cochabamba's regional interests (particularly the Civic Committee), and even one sector of the press, asserted that Cochabamba irrigator and peasant demands over the Water Supply and Sanitation Law were related to water supply, not resources, and that they were motivated by political interests:

- "The Civic Committee revised the Law and the Contract, and verified that no points affect irrigators...we consider that behind the mobilisation are political interests" (M. Barrientos en LT, 5/XI/00 B2).

- "The Water Law refers to resource management...the Water and Sanitation Law aims to establish water and sanitation that will work for human consumption. The tariffs charged are for water treatment, transport and consumption, not the water itself" (LT 30/X/00) "This Law is not the Water Resources Law" (Jose Loayza, Departamental Director of Agriculture and Livestock in OP 5/XI/99 13A).

- The regional newspaper, Los Tiempos, at the beginning of the conflict, expressed that peasants were confused about the Water Resources Law, which was still in parliament, and blockaded main roads, considering this measure to be "irrational" (LT 5/XI/99)

These affirmations were incorrect, because the 2029 Law did make explicit references to and dispositions for water sources and rights. But it is true that at the beginning of the conflict, peasants did not differentiate clearly between both Laws, which were referred to generically as the "Water Law". For example, Roman Loayza, a peasant representative in the Parliament, said that "the Water Law...intends to privatise aquifer resources, groundwater and surface sources, existing in peasant communities, to the benefit of private companies" (Los Tiempos, X-99). However, the irrigators and peasant representatives progressively learned to differentiate between the Laws during the debates and negotiations.

differences is the aim of pro-poor water strategies. In the case of the Private Sector Participation (PSP) arrangements in Bolivia, this objective goes even further, because they aim for a hierarchical management of these different systems, as our analysis of the Water and Sanitation Law and the Cochabamba water contract will seek to demonstrate.

The Water Supply and Sanitation Law (No 2029) can be analysed in terms of three 'moments' in the command apparatus deployed by global capitalism: the inclusive, differential and managerial moments (Hardt and Negri, 2000:198-200).

¹ These facts produced criticism from the irrigators: "The Law will encourage private companies and consortiums such as *Aguas del Tunari*, to make a profit out of water" (FEDECOR, 1999:2). "The Law 2029... was approved to favour big concessionaires of these services (Omar Fernández in OP 5/XI/99)

Inclusive moment. Article 8 of the Law defined "Drinkable Water and Sanitation Supply Organisations" (EPSAs) as any "juridical person, public or private, that supplies one or more water and sanitation services". It includes municipal public companies, anonymous mixed societies, private companies, public service co-operatives, civil associations and indigenous and peasant communities. Formally, all sectors involved in water supply are endowed with the same rights and duties. Behind the definition is the liberal principle that all are equal before the law and the premise of the stakeholders approach, which assumes that all actors involved in a project or activity must be included in the process. All EPSAs are able to compete for water supply concessions. Initially, Law 2029 considered the private sector, municipal companies, urban alternative systems and communities as having the same level of rights and obligations.

Differential Moment. However, the Law also recognised differences between EPSAs, differences that were largely cultural but with economic and social connotations. Some EPSAs were seeking profit (private companies) while others did not (indigenous/peasants communities, co-operatives, etc). It recognised the differentiation between modern and traditional, private and communal uses and organisations. Law 2029 differentiated between these two basic water supply systems in the division between 'concession' and 'non-concession' zones: the criteria included demographic factors, but were largely economic (profitability). Areas that guaranteed profits could be given in concession (the Law identified 46 potential concession areas - municipalities with more than 10,000 inhabitants), whilst areas considered to be economically unattractive, could be licensed. The two zones were also to be managed in different ways (Table 1).

Managerial Moment. The distinction between zones that may or may not be given in concession implied a hierarchical management of these differences.

Table 1
Concession and Non-Concession Zones According to Differences

Type of organization	Type of zone	Actors	Period of the service	Period of use of water source	Categories	Exclusivity
EPSA	Concession Zone: Population greater than 10,000 and a profitable service	Private companies, large co-operatives and public companies	Up to 40 years	Up to 40 years	Concession	Yes. Just the concession holder can provide the service
EPSA	Non Concession Zones: Non profitable service: pop. less than 10,000	Small co-operators, water committees, peasants/indigenous systems and municipal companies	5 years	Water source not guaranteed	License	No

Source: Solón & Orellana, 2000

1) In concession zones, theoretically all EPSAs can compete to win a concession. But there are strong reasons to believe that the communities and alternative systems cannot compete equally with national private companies and transnationals to obtain a concession (Solon, 2000:3). The Law was designed to facilitate transfer to the private sector. To be awarded a concession, the EPSA must present contractual guarantees, investment programs and economic profitability criteria. These requirements cannot be easily met by social organisations (Solon, 2000:4; Crespo, 2000:8).

2) In non-concession zones, considered non-profitable, the requirement was a license. A license was an authorisation to provide the service for five years. Every social alternative system or community had to have a license. But Law 2029 did not regulate these zones, only areas with water sources. If these sources were of interest to the concession holder, it could apply for the right to expropriate the area and the infrastructure².

² In the case of the Cochabamba contract, the Company could use water sources belonging to small municipalities in the metropolitan area.

3) The Law contained regulations covering both water supply and sanitation, and access to water sources (Orellana, 2000:2; Orellana, 1999)³, because the concession and license included both⁴. While concessions were given for services and sources for up to 40 years (Article 29), licenses for services in non-concession zones were given for only 5 years (Article 44). Moreover, no reference is made to sources in licenses. The Law did not assure rural and indigenous communities of the ownership of the water sources they had been using, in many cases, since before the existence of property rights ("uses and customs"). The leader of the irrigators remarked, "we, who are the owners of these sources, and who have worked our wells and lakes, will receive a license for a mere 5 years; and in this way we will lose our ownership" (Omar Fernandez, Conosur XII/99). There is no guarantee that a concession company, arguing for the possibility of expanding water supply to a larger urban population, could not obtain a concession for these sources.

4) Another important difference between concessions and licenses is that the license did not guarantee exclusivity to the organisations providing the service (Article 44). This meant that a concession holder could include non-concession zones in its expansion plans. This was permitted by law, under the principle of non-exclusivity. But on the other hand, in concession zones, the concession-holder held exclusive sway.

5) What would happen if a service, under a license regime, turned out to be profitable? The Regulator, or Superintendency as this entity is known in Bolivia, could transfer it to a concession regime and concede it to a private company. In other words, the non-profitable EPSAs (water associations, rural municipal services, and local co-operatives) would have opened the door to capitalist EPSAs (Solon, 2000:3). Alternative water supply systems, with non-profit aims, were clearly not a priority for the Law.

1.2. Effects on the Alternative Water Services and Uses and Customs Water Systems

Some analysts of the Bolivian reforms (Orellana, 2000; Bustamante, 2000) and water activists (Fernandez, 2000) have argued that the Reforms seek to exclude the poorest urban

³ "The Law assumes competences of a Water Resources Law that have not been approved..." (*Mesa Tecnica de Trabajo*, 1999:2). "It cannot concede water resources for different uses, through a specific law; this is an issue that must to be resolved in a concerted way in the future" (*Coordinadora/Mesa Tecnica de Trabajo*, 2000:2) were the criticisms of civil society organisations.

⁴ The concessions in La Paz and Cochabamba included water sources.

and indigenous sectors, particularly alternative social water systems and rural water systems based on 'uses and customs'. But as we will see, Law 2029, the regulatory water reforms and the contract with *Aguas del Tunari*, incorporate these systems, but under a relationship of subordination and domination. It is not total exclusion, but the hierarchical management of differences applied to water policies, that is adopted as the long-term strategy to undermine these traditional systems

1.2.1. Alternative Services Prohibition

Residents of *barrios* with alternative social water supply systems were asked⁵ to give the reasons for participation in the Cochabamba Water War. Most responded that *Aguas del Tunari* was going to steal their water system (Workshop with AAPAS, December 2001; workshop with Barrio Policial, December 2001). To what extent was this collective perception correct?

The pro-poor water approach recommends that alternative services be allowed to continue operating (Brook, Cowen and Tynan, 1999) and that the entire market be regulated to optimise options and benefits for the poor (Water and Sanitation Program, 2001:9), strengthening the capacity of companies and providers to supply water (Brook, Cowen and Tynan, 1999:1-2).

But Article 29 of the Law on the water supply and sanitation concessions states, "No natural or juridical person, public or private, civil association with or without profit aims, anonymous society, co-operative, municipal body can provide services of water supply and sanitation in concession zones, without a concession issued by the Basic Services Superintendency"⁶

The government, through this article, applied the "natural monopoly"⁷ principle, seeing the co-existence of two water networks in the same city to be undesirable. But the article

⁵ *Barrios* Sebastian Pagador and Taquiña.

⁶ In the same vein, Article 34 states, "the concession area to provide the water supply and sanitation services must to be clearly defined in the concession contract. The use will be exclusive to the title-holder..."

⁷ A "natural monopoly" is defined as an industry where the fixed cost of the capital goods is so high that it is not profitable for a second firm to enter and compete. Natural monopolies are typical of utilities, such as water, electricity, and natural gas. It would be very costly to build a second set of water and sewage pipes in a city. Water and gas delivery service has a high fixed cost and a low variable cost. (Foldvary, 1999)

ignored the fact that there are many social and private alternative systems of water supply in Bolivia, in concession zones, and in Cochabamba these systems are very important. Under this rule, water co-operatives, committees and associations, could be penalised, and, in some cases, were at risk of being considered illegal⁸. As the Cochabamba *Coordinadora Departamental del Agua y la Vida* emphasised,

"... Any communal or associative organisation of neighbours, peasants or indigenous people that, through mutual aid systems, have their own water infrastructure for human consumption, within an area granted in concession to a private company, will be working illegally, because the concession holder alone has the right to provide the service. The same criterion is applied to individual users with their own wells and other sources" (Coordinadora/Mesa Técnica 2000:2).

The Article excluded the possibility of the coexistence of different EPSAs within a concession area, as recommended by the pro-poor water approach. Neither did it allow for a voluntary and concerted process of connection to the concession holder's network by alternative social systems, as a "result of a better service by the company in terms of quality, quantity and price" (*Coordinadora/Mesa Técnica*, 2000a:1)⁹.

In the concession contract with *Aguas del Tunari*, Article 14 states, " ... the Water Superintendency grants and the Concession-holder receives, an exclusive concession for the service in the Concession Area." It then describes the company's rights and obligations, which include the "transport and storage, distribution and marketing of drinking water from treatment plants or water wells to the users in the concession area, including the transport of raw water from the reservoir included in the concession" (Article 14.4).

⁸ "It will impose the exclusivity of an corporate model in water management, forgetting the thousands of small systems based on *cuotas* and communal work contributions" (*Mesa Técnica de Trabajo*, 1999:1)
"It imposes a concession regime when, in many urban areas, large capitalist companies co-exist with neighbourhood and communal organisations of water supply, under social co-operation and non-profit aims" (*Mesa Técnica de Trabajo*, 1999:2)

⁹ "According to the exclusivity article, co-operatives in Cochabamba cannot accede to a concession; they have to be transferred to *Aguas del Tunari* or disappear. Those co-operatives have invested considerable sums of money implementing their infrastructure and drilling their wells" (J. Alvarado in OP 5/XI/99 13A). Orellana argues "the exclusivity principle gives the title holder of the concession a monopoly to supply the service in a concession zone and to force the proprietor and occupiers of buildings and houses to connect to the services of the concession holder" (Orellana, 2000:2).

Annex 5 1.3. of the Contract states that after six months of the concession, the use of alternative sources in the concession area would not be allowed without the approval of the company. What are these alternative sources? The contract did not define them explicitly, but they refer to every system not dependent on the concession-holder, including private, public and community sources. What are the implications of this provision?

Firstly, a powerful monopoly was granted to a company, while only very limited powers of municipal intervention were given, as revealed by rate increase in January 2000¹⁰.

Secondly, in the concession area, only the concession-holder could provide services, threatening the survival of innumerable alternative water distribution systems, created by private well owners and water sellers, co-operative societies, associations and water committees, etc (J. Alvarado, manager SEMAPA in seminar V-00). All these systems were prohibited by the Contract.

Furthermore, Annex 5 1.3 of the Contract stated that the concession-holder would have the right to install a metering system in alternative water sources, particularly wells (private and social). The installation costs would be "at the expense of the user" (AEPA, 1999:2)¹¹.

1.2.2. Compulsory Connections

Article 72 of the Law also "forced" users to connect to the company network, "the proprietors or occupiers of non-constructed, domestic, commercial, industrial, mining, public or private sector buildings, which have the corresponding infrastructure, are forced to contract and to connect water supply and sanitation services, in places where concession contracts exists for the provision of these services. They must pay the tariffs for the water supply and sanitation services".

¹⁰ " ... Through the legal regulations, the creation of a company with monopolistic character is supported, which in the future might easily exercise a monopolistic practice. Already we have seen this practice in the increases of tariffs by intolerable and unacceptable percentages, beyond the capacity of the users" (Eduardo Michel, 29/II/00).

¹¹ After reviewing the Cochabamba case, Gregory Palast, a British specialist in regulation and basic services made the following comment, "It's a basic accounting principle that investors, not consumers, finance investment projects. Those who are willing to take risks, recover their investment, with returns, when the project produced something that can be sold. This is the heart, the soul and the justification of the system known as 'capitalism'. This is the theory. But when a monopolic operator has the pipes of a city in the palm of his hand, he can pump the funds into his investment projects [...] from the captive consumers instead of

Alternative systems generally have lower tariffs than concessionary systems, because they are aimed at recovering costs rather than seeking profits. With the new rule, the users connected to alternative networks had to pay the concession tariff and plots had to be connected to the network and pay the minimum consumption tariff.

In the same way, Article 14.5 of the Cochabamba water concession also gave the concession-holder "the exclusive right to provide the service and the right to force potential users to make the connection to the drinking water supply and sanitation systems of the concession-holder, according to the applicable Law"¹². All were to be forced to join up to the network and to pay the meter installation costs. This contradicted Article 7 of the Bolivian Constitution, which refers to a citizens right to choice, without impositions.

1.2.3. *Servidumbres* and Expropriations

Article 61 of the Law, which referred to expropriations, stated that, if the concession-holder did not reach an agreement with the proprietor about the price of a piece of land to be used for construction of water infrastructure, the concession-holder could apply for the expropriation of the land required, because it was considered to be of "public utility".

Historically in the name of "public utility", community lands and waters have been expropriated, with legal support. As supply is considered a "public utility" by the concession-holder, the regulatory authority could implement the expropriations, through the application of the *servidumbre* principle¹³. The "public utility" principle considers expropriation to be necessary for the common good, because the State acts in favour of the welfare of the whole population. Expropriation policies in Bolivia have produced winners and losers, the latter usually the indigenous/peasant population. Law 2029 continued this practice; as Orellana has points out, "...all of the associational, neighbourhood and

from his shareholders." In April, the people of Cochabamba broke out of their "captivity". (Kruse and Vargas, 2000:9)

¹² And using the same logic, Annex 5, paragraph 1.1.: "The Concessionaire will have the right to install metered systems for any user at any moment and to require payment for that installation, according the tariffs approved by the Superintendence"

¹³ The *servidumbres* principle, established in the Bolivian Constitution, states that any area or infrastructure, considered to be of public utility, can be expropriated by the State. Its application is voluntary or forced.

community forms, urban and rural, will be absorbed by the concession-holder through forced *servidumbres*, to favour the concession-holder" (Orellana, 2000:2).

Article 62 defined the terms of indemnification, based on an economic calculation of resultant losses for communities and alternative systems caused by the use of space, infrastructure, water sources or construction. However, no attempt was made to include any environmental costs involved in the forced *servidumbre*. Another problem was that the expropriation of water sources implied the expropriation of water usage rights, based on uses and customs, with the risk of those who considered themselves their rightful guardians losing access to and use of these resources.

The Contract also allowed for *servidumbres* in favour of the concession-holder¹⁴ (Articles 10 and 34). *Aguas del Tunari* was able to expropriate any water source, infrastructure or specific area to guarantee "its responsibility to supply the service", and those affected by this action had no recourse whatsoever, because the *servidumbres* were considered to be of "public utility".

It also became apparent that the concession-holder could request the expropriation of land to drill new wells in areas of conflict, like El Paso, Tiquipaya, Vinto, or to ask for the expropriation of sources and infrastructure from alternative social systems inside the concession area, citing "public utility" (AEPA, 1999:3). Cochabamba's social organisations feared that the law would permit wells to be drilled in agricultural areas, near existing SEMAPA wells; that "the concession-holder would ask to extend current areas of water exploitation" (*Comité de Defensa del Agua*, 1999:3), and that there would be the expropriation of infrastructure belonging to alternative systems.

1.2.4. Prohibition of New Water Exploitations

¹⁴ And Paragraph 34 says, "When the Concessionaire, in implementing activities associated with water extraction and service provision, needs to built aqueducts, reservoirs, hydraulic works (etc.) ...in relation to its obligations under this contract, it may apply to the competent entity for the use of the public property and the creation of the necessary *servidumbres*. The Regulator... will ensure that this entity grants the request according to enacted law.

The Superintendence...will ratify any other voluntary *servidumbre* and will award any other forced *servidumbre* on other properties required by the concessionaire to fulfil its obligation to provide the Service ...".

Article 76 of the Law prohibited the drilling of new wells or other forms of water exploitation without a concession or license granted by the Superintendency. Although this article purported to regulate unplanned and unsustainable water exploitation, the prohibition affected rural communities, indigenous groups, peasants and alternative systems in cities and their ability to develop other sources to satisfy their basic needs. These sectors cannot compete with private companies, normally supported by transnational companies, in obtaining concessions or licences for water sources. In the same way, in a concession zone, the population was prohibited access to new sources, because exclusivity worked in favour of the concession-holder¹⁵.

1.2.5. License and Concession Procedures

In non-concession zones, the municipal governments and peasants and indigenous social organisations had to obtain a licence from the Superintendence, in order to be eligible for government Basic Sanitation projects (Article 8, subsection I).

This provision presented two difficulties. Firstly, government bureaucracy would be hard pushed to meet the paperwork demands involved in issuing such a large number of licenses every five years. And secondly, although the license itself was to be free of charge, any additional costs were to be covered by peasants and indigenous organisations (transport, lodging and lawyer's fees, for example)¹⁶ (Negotiation meeting, II/00). Bolivian history is full of examples of how the State has excluded these sectors, not only by physical violence, and cultural subjugation, but also by implementing institutional measures and a culture of "procedures", that include bribery (*coimas*), clientelism and corruption, resulting in loss of access to resources.

1.2.6. Alternative Systems: Subject to Intervention

Article 38 of the Law, states that if the service does not reach the required standards of expansion, quality and efficiency, the Regulator can intervene in the concession for up to

¹⁵ "According to the article, the drilling of wells in the area of the concession, will be prohibited, because of the exclusivity of the concession (AEPA, 1999:4)

¹⁶ The irrigators' representative, Omar Fernandez, reported that with the implementation of the Law, "every year we would pay a regularisation tax of 2% from our net incomes, to present accounts books, signed by auditors, all of this is against our acquired rights, our uses and customs. That is to surrender our water to a private company" (CONOSUR, XII/99).

six months; after which, the concession may be rescinded or a new agreement is reached specifying new service conditions. However, in the case of water co-operatives, the agreement includes the obligation to transform itself, through strategic alliances or joint ventures, into a private company or mixed company.

Two conflicting issues present themselves here: the possibility of EPSAs, including alternative systems, being intervened in, and the obligation to change the social objectives of co-operatives.

1.2.7. Concession Area and Uses and Customs

The last Article in the Law is the called the "transitory article", and was probably the most controversial. It referred to "concessions of the use of water resources", and contradicted the government's argument that the Law 2029 did not involve water sources:

"The concession and authorisation to use water resources, as well as their revocation will be granted by the Water Resources Superintendence, a SIRENARE¹⁷ entity. Until this organism is created, through the Water Resources Law, the Basic Sanitation Superintendence will have this responsibility" (Transitory Article).

Why was an issue that corresponded to the Water Resources Law, introduced into a sectorial Law, such as the Water Supply and Sanitation Law? There are two interpretations:

1. The hypothesis accepted by the *Coordinadora* and its advisers is that the government (with the support of Revolutionary Nationalist Movement party -MNR), chose to "slip in", hopefully imperceptibly, one of the most important issues for the sector, which would be strongly opposed by indigenous and peasant organisations, in a less noticeable article in a introduced in a surreptitious way. In this way, the privatisation and commodification of water resources, including water sources, through a concession system¹⁸, could be legally

¹⁷ Natural Resources Regulatory System

¹⁸ According the Water Defense Committee, the Transitory Article was substituting the Water Resources Law (*Comité de Defensa del Agua*, 1999:1). And Jorge Alvarado, from FEDECOR, said, "the Basic Sanitation Superintendence is taking responsibility for an issue which is not within its competence" (in OP 5/XI/99 13A).

justified by the transitory article¹⁹, and the Water Law, and any of its associated difficulties, lost importance.

2. The government affirmed that the article was introduced to fill an institutional vacuum until the Water Regulator was created.

Although it is unclear which interpretation is valid, the Transitory Article clearly contradicted Article 1 of Law 2029 which specified that its object is "to establish the rules that regulate the Water Supply and Sanitation Service and its institutional framework..."; referring to water supply for human consumption, not water resources in general.

The irrigation organisation, FEDECOR (Departmental Irrigation Federation) declared that according to its 'uses and customs', they owned wells, irrigation channels, and other water sources and they would not permit their privatisation (Los Tiempos, 14/XII/99 C2). According to FEDECOR, the Law should strengthen, develop and protect the existing rights of the water committees, co-operatives and associations (FEDECOR, 1999:1). Law 2029 emphasised the regulation, principally, of concessions for both supply and sources. No reference was made to the regulation of alternative social systems and uses and customs practices²⁰.

But the Law not only excluded, but also conspired against these systems. It was argued that if the Law does not refer to uses and customs, their existence is at risk in the long-term: "even in non-concession zones, the law does not define the property of our waters (wells, ponds, etc) Maybe they are a reserve for future concessions to concession-holders" (FEDECOR, 1999:3).

The inclusion of water sources in the water concessions is clear in the Cochabamba Contract. The government argued that the contract referred to drinking water supply and not to sources or "raw water". However, in Article 14.1. the concession-holder's rights include "the use of water indicated in Annex 1 and 2, as well as future sources that could

¹⁹ The government will not seek a consensus for the Water Resources Law, because there is a strong Superintendence with power to grant concessions for water resources" (*Mesa Técnica de Trabajo*, 1999:1)

²⁰ "The Law does not include the rights of our water committees, associations (FEDECOR, 1999:3). "We know the content of the Law, because they have erased our ancestral uses and customs" (Irrigator representative of Punata Peasant Central, V/00)

be requested according to Article 16". Annex 1 referred specifically to surface and subterranean sources, already exploited by SEMAPA, given to *Aguas del Tunari* in concession. Finally, Article 16, stated: "The Concession-holder will take any necessary measures and make any reasonable efforts to identify new water sources, natural or artificial, slopes, wells, subterranean sources, or other raw water resources, to permit system expansion and to attend to future needs, and it will apply to the Superintendence for the right to use these water sources...".

What conclusions can be reached from the reading of these articles?

1. The Contract made explicit reference to water sources and their use by the Concession-holder.
2. The Contract opened the possibility of free access to any source, not only within the Concession Area, without respecting the existing use of those sources by rural communities and small towns. As the irrigators leader said "the consortium will administer lakes and other sources, which are important water sources for the Central and Low Valley" (Omar Fernandez in Opinión, 5/XI/99 13A).
3. The concession included complete aquifers, endangering the sustainability of water resources in the Cochabamba Valley.

Some of the water sources used by SEMAPA are shared with communities, while others have been caused conflict due to the negative impacts of their exploitation. The risk of increased unrest if new wells are drilled in conflict areas is high²¹.

The concession area is defined in Annex 4, and includes the entire Cercado Province, including the city of Cochabamba. The Contract did not take into consideration the existence of alternative social systems and private wells (AEPA, 1999:1)²², and irrigation systems based on "uses and customs" practices inside the concession area.

²¹ "With the concession, if *Aguas del Tunari* administers the wells of Vinto (Quillacollo) and other areas, they can drill more wells anywhere"(O. Fernandez in OP, 5/XI/99 13A).

"Experience shows that the fastest way to increase the volume of water is to drill new wells... The drills under *Aguas del Tunari* administration are located in Quillacollo, the ideal place to drill... there is the problem with irrigators...the wells will be drilled in their irrigation areas" (Jorge Alvarado in OP, 5/XI/99 13A).

²² Later, the *Comité de Defensa del Agua* considered the document to be official.

Moreover, the Contract allowed the concession area to be expanded, and Annex 2(1), stated that "the concession of Misicuni project can be used for providing drinking water to the urban populations of the Central and Sacaba Valley, and irrigation water for the same valleys...". The company could expand the concession to cover the whole metropolitan area, not only water supply, but also irrigation, without requesting a new concession²³.

The original bid established that the Concession-holder must guarantee an irrigation water market of between 1000 litres per seconds and 1400 litres per second, and a drinking water market for provincial municipalities from 130 litres per second in 2002 to 186 litres per second after 2006; but in the definitive Contract, based on the "flexibilised" Misicuni project, this was replaced by an obligatory minimum irrigation water delivery to the Misicuni company of only 500 l/s, allowing the Concession-holder freedom to reach agreements with consumers (irrigators, agroindustries) for selling water according to availability. In this way the investment was not at risk.

1.3. Tariffs

Here we will argue that neither Law 2029 nor the *Aguas del Tunari* Contract included an equitable and 'pro-poor' water approach to tariff issues. The principal issues introduced by both Law and contract include the following:

- 1) Article 56 of Law 2029 states, "the EPSAs will charge Tariffs to Users, for Water Supply and Sanitation Services, the payment of which is obligatory". Here the aim is generalise the "full cost recovery" principle, currently absent in rural areas and in alternative social systems. In the latter systems, it is common to pay for instalments with communal work (*Mesa Técnica de Trabajo*, 1999:2). Article 50 established that EPSAs will charge obligatory tariffs to users. All systems are to have the same status, and EPSAs will use market mechanisms.
- 2) Law 2029 assumed the tariff as the only unitary value an EPSA can charge (Article 8r). It did not regulate the payment system of alternative social systems, because it assumed they would disappear in time. Social and civil organisations, on the other hand, have argued that the law must recognise and develop tariff mechanisms for private

²³ According the Law 2029, Quillacollo is considered an area for concession.

companies, and payment or contribution mechanisms used by alternative systems (*Coordinadora/Mesa Técnica*, 2000a: 2).

- 3) A third issue are the faculties given to concession-holders in the application of tariffs. Concession-holders have the right to prepare studies and propose tariff structures (Article 55) to be approved by the Superintendence (Article 53 and Article 15n). The concession-holder, therefore, can negotiate directly with the Regulator to fix new tariffs, with no user participation in the process²⁴.
- 4) Fourthly, the Law raises the issue of the application of economic criteria for fixing tariffs. Article 49 states, "the tariff regime will aim at economic efficiency, neutrality, solidarity, redistribution, financial sufficiency, simplicity and transparency", apparently incorporating social factors. However subsection g) clarifies that "when conflicts emerge, economic efficiency and sufficiency will have priority in the definition of the tariff regime...". This means criteria based on "competitive market" prices (a) and guaranteed recovery of operational costs and expenditures (d). In short, the Law promoted profitability as the criterion for fixing tariffs.
- 5) Tariffs indexed to the American dollar. Among the components of the indexation formula were those that "reflect adjustments because of variations in company costs, according to the variations in the price indexes that affect the sector (Article 54a). The Cochabamba Contract also promoted indexation, or automatic tariff adjustment in line with official dollar exchange rates, and the level of inflation in the United States (Annex 5, 1.5). Usually the argument for indexation is that companies import inputs in dollars. These companies, because they are based in a developed country, must also pay taxes in their countries based on the dollar. However, this is not applicable in the case of *Aguas del Tunari*, because the company was based in a tax haven, to evade taxes. On the other hand, salaries are not indexed to the US dollar, and therefore an increase in tariffs through indexation represents a loss of the purchasing power²⁵. Finally, in the *Aguas del Illimani* contract, in La Paz, tariffs are charged according to the dollar exchange rate on the first day of the billing period (Annex 10, 1.4, cited in

²⁴ See the analysis of the Superintendency system below.

²⁵ "... Tariffs will be indexed according to American parameters, but our salaries are not at American levels and are not in dollars" (AEPA, 1999:1), quoting a document from *Comité de Defensa del Agua*.

Solon, 2000:4), whilst in Cochabamba it was on the last day of the period. As Solon (2000:4) has remarked "Not only do they have to pay in dollars and at a future exchange rate, but they also have to pay for the inflation of the dollar". In short, the indexation of tariffs indicates how far water policies have failed to take into account the economic interests of the poorest sector of population.

Some researchers of the Cochabamba water privatisation consider that the *Aguas del Tunari* was "socially progressive" and "pro-poor" (Vargas and Nickson, 2000; Nickson, 2001), but our own research disagrees with this assessment. In a survey in two poor neighbourhoods connected to the public network (27 de Mayo and Ticti Norte), we asked residents if the tariff implemented by *Aguas del Tunari* was affordable. More than 90% considered that it was not.

An analysis of consumer complaints made to the company, before and during the *Aguas del Tunari* concession showed that during the SEMAPA administration, the Number 1 complaint had been lack of water (54% - 85%, see Figure 1 in Appendix). During the six months of the *Aguas del Tunari* administration, although this complaint continued to be common, in February and March 2000, the second and third month of the rate increase, complaints against the tariffs grew to almost 50% (See Graphic 2 in Appendix). Why was the population so opposed to the rate increase?

The PARIBAS report (1998) suggested two tariff increases: 20% at the beginning of the concession and further 20% at the beginning of the Misicuni Multipurpose Project Phase I (PARIBAS/SEMAPA/Empresa Misicuni, 1998:VI-13). But as a result of negotiations prior to the signing of the Concession, the first increase was raised to an average of 35% at the beginning of the Concession, and a further increase of 20% was contemplated as soon as the Misicuni River waters were supplying drinking water to Cochabamba" (Annex 5, 6.2).

The first 35% increase was to be imposed before any investment or improvement had been made in the service. The population of Cochabamba would receive the same rationed quantity of poor quality water, but pay 35% more for the service. The minimum charge before the concession was \$US 6.40, representing 16.2% of the national minimum salary in 2000. Now the tariff was to be \$US 9.30, 21.8% of the minimum salary, seriously affecting the poorest sectors of the population. Many users experienced an even greater increase as

the average rate increase was based on a range between 16% to more than 100%. *Aguas del Tunari* and the Regulator insisted that the increased billing was correct. However, the Government could not explain the implications of the rate increase, generating more suspicion and distrust.

So, although the average increase was to be 35%, this varied depending on the consumer category. Table 2 shows the average consumption for each category, with their corresponding rate increase:

Table 2
Percentage Increase for Each Category

	Average Consumption (m3)	Percentage increase
Residential 1	12	31.4
Residential 2	16	42.3
Residential 3	20	43.2
Residential 4	27	65.8

Source: our analysis based on *Aguas del Tunari* (2000) and Paribas Report (1998)

The increment was higher for the middle and upper classes (Residential 4), although the impact for low-income sectors was important, since the minimum salary increased by only 7% in 1999.

On the other hand, the recategorisation of domestic users based on house quality, resulted in many complaints from those now in a higher category.

Another argument used to justify increased tariffs was the need to consider "emergency duties". Emergency was understood as "public situations or events beyond the control of the concession-holder", that is to say any phenomenon not contemplated in the contract. Article 18.7 gave the concession-holder "the right to an extraordinary revision of tariffs or, with prior approval of the Water Superintendence, to surcharge users if the concession-holder had to provide emergency services". Because of high flood risk in the city of Cochabamba, emergency works are very common for the water company. The Contract allowed the concession-holder to increase tariffs for this kind of work.

The government affirmed that the tariff increase was the price of making Misicuni a reality: "If there is no increase, there is no Misicuni ...; the slower the increase is implemented the greater will be the delay to the Misicuni Multipurpose Project. The implementation of water supply in Cochabamba will not be possible without its citizens making an economic sacrifice " (Minister Jorge Landivar, Los Tiempos, 9/II/00 C1).

Although it is not clear if Misicuni was the real cause for the increase in tariffs, it can be argued that behind the justification of a "tarifazo for Misicuni" is hidden the use of Misicuni as a device to convince the population of the importance of the rate increases. It is a political argument and not a technical one²⁶. Some argue that the reason for the 35% increase was need to guarantee the 16% Internal Return Rate, established in the Contract, considered higher than normal (Palast, 2000:3).

Aguas del Tunari continued to use the same tariff structure used by SEMAPA which, as we have already observed, was not 'pro-poor' in any sense, because its encouraged increased consumption by high-income sectors. Likewise, it maintained a fixed charge for the first 12 m3, which affected the poorest sectors because they rarely use that quantity. In addition, *Aguas del Tunari* increased the sewerage tariff from the 40% of water tariff charge by SEMAPA to 70%.

Nickson (Nickson and Vargas, 2000; Nickson, 2001) argues that under *Aguas del Tunari* administration, rich people (Residential 4) paid three times more than poor people (Residential 2). But if we compare both categories for the first 12 m3, we can see that in fact, under SEMAPA rich people paid 3.1 times more than the poor, and 2.9 times more under *Aguas del Tunari* (Table 3)

Table 3
Difference in the Payment Between Categories Residential 2 and Residential 4, for 12 m3

	Residential 4	Residential 2	Difference
SEMAPA	\$US 10.7	\$US 3.5	3.1
<i>Aguas del Tunari</i>	\$US 14.1	\$US 4.9	2.9

Source: Our analysis

²⁶ According to the *Coordinadora* the "tarifazo" was a strategy to capitalise the company: "Because of the consortium's limited available capital, it has been forced to seek financing from surplus charges. Over five years this would amount \$US 37 million. This money constitutes the *Aguas de Tunari* users' contribution to the capitalisation of the consortium" (*Coordinadora Departamental del Agua*, 2000:2)

1.4. The Environmental Issue, Words not Deeds

A major goal of water supply and sanitation services according to the Law should be "environmental protection" (Article 5g). The concept should incorporate the following goals:

- Conservation of resources for future generations
- Efficient Consumption
- Environmental Education
- Water Quality
- Sewage Water Treatment and Reuse
- Externality Risks

However these issues are not identified in the Law, particularly the externalities risks resulting from water exploitation and service provision (*Coordinadora/Mesa Técnica*, 2000:2). In this way, environmental issues were a vague enunciation, not operationalised by the Law.

Adopting the same approach, the Contract established that the new sewage treatment infrastructure for the city would be implemented "12 months after the beginning of the Contract..." (Annex 7, appendix 4). This was the reason given for rejecting the construction of a new Plant, financed with French credit. *Aguas del Tunari* wanted to build this infrastructure using technology they were familiar with, without depending on support from French sources, one of their main rivals in the water concession market. In effect, commercial rationale took priority over a public health issue.

The contractual terms reflect the debate about companies' responsibility to internalise externalities. In spite of international agreements and the Bolivian legal framework, the private sector continues the trend of privatising the benefits and socialising the externalities (Sabatini, 1995). The contract did nothing to revert this trend. Article 39.2. specifies that the Concession-holder is not responsible for accumulated environmental impacts, produced before the Contract. Who then will assume this responsibility? More than 50% of the

network pipeline is made of asbestos cement, a known carcinogenic substance. Likewise the contract does not refer to any preventative measures to avoid these impacts.

Another critical issue is the rainwater network. During negotiations with the government, one of the most important demands of *Aguas del Tunari* was the exclusion of this issue from the Contract (Vargas, XII/01; Bakker, I/02, personal communication). Article 18.9 of the Contract states, "The construction, administration and maintenance of the rainwater network will not be at the expense of the concession-holder. The concession-holder will be able to sign agreements to take charge of the rain network". Cochabamba has a high flood risk, particularly in the South and Northeast, the poorest areas of the city. This is because the rapid urban growth in Cochabamba has been poorly planned, and with no preventative measures against natural catastrophes. Poor ravine maintenance, and the reduced rainwater absorption capacity of the Tunari National Park are two examples of this lack of foresight. A technical criterion would have been to articulate the rain outlets as part of the public networks, but this was done either before or after the Concession²⁷. For *Aguas del Tunari* rain outlets provided little opportunity for profit, so who would pay for the service? This area was, therefore, excluded from its responsibilities, except under special lease contracts where the Company would receive revenues and profits with other institutions, particularly the municipal government.

2. DEMOCRACY AND ACCOUNTABILITY IN PRIVATE WATER

In an interview, the Minister of Commerce, stated that the Contract with *Aguas del Tunari* was a transparent process, analysed and studied in detail, and, therefore, "there was little possibility of changing the contract with *Aguas del Tunari*" (Carlos Saavedra, II-00). But, to what extent were the population and the diverse stakeholders aware of or in agreement with the Bolivian water privatisation process, particularly the Contract with *Aguas del Tunari*? Was it a democratic and transparent process that benefited the poorest sectors? This section examines these issues.

2.1. Citizen's Participation in the Approval of Law 2029

The second principle of the Dublin Water Agreements (1992) states that water development and management should be based on a participatory approach, involving all the stakeholders (<http://www.wmo.ch/web/homs/icwedece.html>)²⁸.

Law 2029 was passed very quickly. The reason, according to the Government, was the pressure from international co-operation agencies to have a legal framework that would enable the disbursement of funds for water supply projects²⁹. But, before the Law was passed, the Irrigators Federation and the Technical Water Round Table (a national NGO and social organisation coalition to defend community water rights against privatisation) met with the Government to discuss the new Water Resources Law. Serious differences emerged, particularly on water rights based on "uses and customs", concessions, water markets and the role of the Superintendency.

Between October 27 and 29, 1999, in a continuous session, the Chamber of Representatives passed four laws, including the Water Supply and Sanitation Law (2029)³⁰. This speedy approval was the result of an agreement between the pro-government political parties and the principal opposition party, the Revolutionary Nationalist Movement. Not one single consultation or consensus scenario was contemplated³¹.

Why did the government accelerate the approval of a sectorial law (the Water Supply and Sanitation Law), before discussing a general law (the Water Resources Law)? The story of pressure from international co-operation is not plausible. It was, rather, for two reasons: firstly, the need to "legalise" concessions that had already been awarded, particularly in

²⁷ The Contract with *Aguas del Illimani* in La Paz does not include this issue either (Solon, 2000:5).

²⁸ "The participatory approach involves raising awareness of the importance of water among policy-makers and the general public. It means that decisions are taken at the lowest appropriate level, with full public consultation and user involvement in the planning and implementation of water projects" (<http://www.wmo.ch/web/homs/icwedece.html>)

²⁹ Official from the Basic Sanitation Vice-ministry, during negotiations with the *Coordinadora* (February 2000).

³⁰ Children and Adolescents Law (2026) Civil Servant Statute Law (2027) Municipalities Law (2028) Water and Sanitation Law (2029) (<http://www.congreso.gov.bo/indexv3.html>)

³¹ A member of the Water Defence Committee said, "The Law...was passed quickly without consulting the citizens, who are the principal actors... (Jorge Alvarado, OP 5/XII/99 12A).

Cochabamba, with the *Agua del Tunari* Company two weeks earlier, without a specific legal framework³². Secondly, because no agreement had been reached with social organisations in the debate over the Water Resources Law, the government saw its chance of obtaining what it wanted through Law 2029, and the Transitory Article. At any rate, the attitude adopted by the Government and MNR created an environment for social resistance³³.

2.2. Reduction of Municipal Government Responsibility

Article 8 II.3 of the modified Municipalities Law 2028 (1999), established that one of the responsibilities of municipal government should be "to grant concessions to the private sector and to establish financing mechanisms for the construction, equipping and maintenance of infrastructure and services in education, health, sports, micro-irrigation and basic sanitation..., excluding the concessions of services under the authority of the Sectorial Regulatory System (SIRESE)". This meant that municipal governments lost the power to participate in public services management, including water supply and sanitation, currently under the control of SIRESE. Prior to the resolution, municipalities could fix water tariffs after popular consultation. With the new Law, they could no longer grant concessions or fix tariffs. The argument used to justify this change was that the Municipalities were politicised and non-technical organisms, where manipulation and clientelism influenced the decisions taken.

But the reduction of the Municipality's responsibilities contradicted the trend over the last ten years to strengthen Municipal Governments as a form of local participatory management, assigning them more responsibilities.

Critics argue that basic services are essential for the sustainable reproduction of social life, and using a municipality-based approach, it is necessary to implement ways of including the population in the management and conservation of water resources.

³² Although Supreme Decree No 24716 referred to water concessions, this had been questioned by the regional civil society organisations.

³³ On this point, Rene Orellana said, "if a legal rule is not agreed and does not contain the expectations of the social sectors, governments will bear the social and political costs of conflicts (2000:5).

Similarly under Article 13 of Law 2029, the municipal governments must guarantee the provision of water supply and sanitation through an EPSA concession-holder (in concession zones) or directly (in non-concession zones). Because concessions are now the responsibility of the Superintendency, the role of the Municipalities has been limited to facilitating the activities of the concession-holder, through plans and/or projects for service expansion; authorizing expropriations, to support the control of the concession holder; preparing reports on service quality; collecting specific taxes and giving technical assistance to EPSAs. Their fundamental responsibilities, however, have disappeared, including granting concessions, evaluating economic performance, and fixing tariffs.

At the same time, the municipal governments have also seen their possibilities of controlling the activities of private water companies reduced ³⁴, because they are now under the Superintendency's responsibility. But while the role of the municipalities was to control the quality of public services, using a social approach, the Superintendency's actions were geared towards the economic efficiency of the services.

It could be argued that it is necessary to democratise local governments and municipalities and to strengthen citizen's participation and social control, rather than reducing responsibilities and centralising powers in a national authority, like the Superintendency. This act undermines democracy and creates an environment of distrust, as happened in Cochabamba. The leader of the irrigators stated that "with this Law the Municipalities have no authority. The Superintendent decides everything concerning water. With water concessions, it is not the Government or peasants who win, but the companies" (Omar Fernández, CONOSUR No 84/XII/99). The Water Round Table criticised the fact that "the municipalities lost the right to contract water supply companies, and its power to control and its social function have been reduced...Municipalities will not effectively control water supply companies, not will they have any effective control over water supply companies, because they will not contract them" (*Mesa Técnica de Trabajo*, 1999:2).

2.3. Reduction of Citizen Control Mechanisms

Along with the reduction of the municipal government's responsibilities, citizen participation has also been impaired. Article 73 of Law 2029 established several rights and

obligations for community participation³⁵, but all its articles failed to include citizen control mechanisms for service quality and expansion. In addition, no penalties were defined for default or for actions that infringed upon the rights of municipalities and users³⁶.

Although Article 67 described the causes of user infractions and Article 69 specified the characteristics of service cuts, infractions of concession-holders according to Article 65 would be sanctioned according to regulations and contracts. However, no indicators or guidelines were established for the elaboration of regulations and contracts. An emphasis on punishing the users and a silence about concession-holders was part of the hierarchical management of differences in Law 2029.

Article 73 referred to rights and obligations, and reflects the essence of political reform in Bolivia: social participation is both an obligation and a right. Bolivians have the obligation of participating in, and supporting, the water management system but no right to take decisions or control over it.

On the other hand, one of the key issues associated with citizen participation is the access to information about private sector participation. In the Cochabamba case, Article 24.1. of the Contract permitted the supervision of the Concession-holder by the Superintendent, and the publishing of information provided by the Concession-holder. But it did not include any information considered confidential by the Concessionaire, which was seen as privileged information, commercial secrets or intellectual property. Confidential information is defined as all information obtained in the process of licensing and negotiation, including interviews with authorised personal and inspection visits to SEMAPA. Equally, all information presented by the concession-holder that was related the process of licensing and negotiation by the shareholders over the Contract was considered confidential for five years. This information includes the financial model, one of the best-kept secrets.

³⁴ Although paragraph d) refers to support in the “evaluation of the EPSA’s activities in its jurisdiction...”.

³⁵ a) To participate actively in the service management and administration

b) To demand the correct functioning of the services and to report irregularities or deficiencies

c) To ask the municipal government for the implementation of the service in non-concession zones

d) To participate in programs of sanitary education

Article 24.3.1. also stated that none of the parts (Government, Superintendency, *Agua del Tunari*) could release information considered by another party to be "intellectual property" to third parties.

Finally, as part of the SIRESE system, Consumer Offices were set up as part of a chain of instruments to operationalise the users' right to appeal against deficiencies in the capitalised and privatised water companies. However, the companies themselves were to create these offices.

Article 18.5.3. of the Contract followed this approach, "The Concession-holder will establish a Consumer Office (ODECO)...This office will deal with complaints about excessive charges, technical and other faults". The office will also inform, advise and educate the user (Appendix 6 from Annex 7). The use of such Consumer Offices in public service companies has been criticised, because they tend to defend the interest of the company rather than maintaining an objective approach to complaints, and because the Office is financed by the company itself it is, therefore, not an independent organism for channelling complaints.

2.4. Sanctions Against Users

Article 70 states that water and sanitation bills were legal documents, allowing the company to imprison any user who failed to pay his/her bills, and in extreme cases, to auction his house to recover the debt. This constituted a non-equitable disposition that protected the economic interest of concession companies. This system of sanctions against consumers was included in the contract, in Annex 5, 1.4, which stated, "if the user does not pay the accrued debt within six months of the service being cut off, the Concession-holder can disconnect the service definitely...to recuperate the debt owed by the user and the costs incurred in its recuperation". This is a very strong punitive disposition, because, in extreme cases, the service is terminated permanently, and bills can be used as incriminatory documents, to "recuperate the debt". Here the social conception of the service has been abandoned in favour of a commodity view.

³⁶ "...Effective mechanisms of social control over the quality of the service will not exist. The law will not establish sanctions on companies which act against the rights of the users or municipalities" (*Mesa Técnica*)

2.5. Democracy and Regulation: The Basic Sanitation Superintendency

The wave of infrastructure privatization that has been sweeping through the world over the past decade or so has seen the rise of utility regulators. According to the World Bank, these regulators and regulatory frameworks, seek to balance the interests of consumers and investors in technically-complex and politically-sensitive industries, such as water and sanitation, and can have a major impact on the performance of privatised firms, on the cost of investment capital (and thus on infrastructure tariffs), and on the sustainability of reforms (<http://www.worldbank.org/html/fpd/psd/ifur/index.html>).

This type of government regulation, defined as the exercise of state control over private conduct (Smith, 2000) has been extended to developing countries. The World Bank supports the Superintendency system in Bolivia because it believes it to be politically independent, autonomous, financially robust and with a high technical capacity (World Bank, 1999)³⁷. The Superintendency system was designed to install a public institution, but with high level of autonomy, capable of ensuring "fair play in a market society" (Calderón/Lechner, 1998:24). But it is important to analyse the effects of the regulatory system on the population's rights, democracy and the accountability of its activities. In this section, we will argue that the Basic Sanitation Superintendency in Bolivia has centralised decisions, undermining the rights of other sectors and institutions. It is not an equitable arbiter, as the Cochabamba experience has shown, because it tends to be biased in favour of the private sector.

2.5.1. Superintendencies: the Superpowers of the Privatisation Model?

The Superintendency system was created by the Law of the Sectorial Regulatory System (SIRESE), in 1994, as part of the Structural Adjustment package. The objective was to "regulate, control, and supervise the activities of the telecommunications, electricity, hydrocarbon, transport and water sectors"³⁸ (Article 1). But the role of the Superintendency is poorly understood by the population. A survey applied by the Basic Sanitation Superintendency in La Paz and Santa Cruz, one month after Cochabamba's Water War,

de Trabajo, 1999:2)

³⁷ "The Water Superintendency has more resources than the Ministry itself", said the World Bank report on Bolivia's Public Policy (1999)

³⁸ With the Water and Sanitation Law, Basic Sanitation has been added.

showed that 72% of those who responded had no idea about to the Superintendency or its role (Superintendencia de Saneamiento Basico 2000). In Cochabamba, after the conflict, the population had a broader understanding of the activities of Superintendency.

The Superintendency capacities and organisation raise three basic issues (Superintendencia de Saneamiento Basico 2001):

Firstly, they are autarkic institutions, which have autonomy of decision-making in relation to State authorities (Article 2). This avoids political interference.

Secondly, the Superintendencies regulate, control and supervise, but also grant and revoke concessions and approve tariffs, as is the case of the Basic Sanitation Superintendency.

Thirdly, regulatory decisions are centralised in the figure of the Superintendent, rather than in the Superintendency as an institution.

Because of its powers, the Superintendency is a “Superpower” inside the Bolivian State: "the Superintendency system has created a parallel government to Executive power, a government over which, even the President of the Republic can not intervene or veto" (Orellana, 2000:4)³⁹.

The Water Superintendency was created in 1997, with a pragmatic concept, the privatisation of SAMAPA in La Paz ...” (Fernando Claros; Superintendency of Basic Sanitation 12/V/00). In short, the regulatory system was implemented as a functional device for Structural Adjustment measures.

2.5.2. The Superintendency System and Citizen's Participation

The immediate effect of these considerable capacities and powers is that the Superintendency is an almost untouchable institution, which has no need to consult with the population before making a decision.

³⁹ According the FEDECOR, the Superintendent is “an authority with too much power...the Almighty of our waters, owner of our waters” (FEDECOR 999:1).

Three channels are ratified in the SIRESE Law, through which the user can participate in the regulatory process (SIRESE 1997:10):

Complaints. Users have the right to complain about any deficiencies in public services companies. The complaints, in the first instance, are presented to the company, but can then be elevated to the General Superintendency when they are not attended adequately”.

Applications. With the same rights as public services companies, the user can appeal against decisions of the Sectorial Superintendencies, when their interests are damaged. The user can impose a Revocation Appeal before the Sectorial Superintendency, which can be elevated into a Hierarchical Appeal before the General Superintendency.

Public Audiences. The SIRESE Law has conceded to Sectorial Superintendencies the possibility (although is not an obligation) to call a public audience as a mechanism to improve consultation with user opinions on specific issues (SIRESE 1999:10).

All these instruments are “post-facto”, and can only be used after a decision has been taken, except for public audiences which can make an ex-ante appeal, before the Superintendency resolution. But public audiences are not definitive, the Superintendent listens to "opinions", complaints and demands, but that is all. Moreover, citizen participation is restricted and exclusive, as was the case in the public audience in Cochabamba, in December 1999, over the *Aguas del Tunari* rate increases⁴⁰.

There is, therefore, no effective mechanism through which the population can be consulted before decisions are made by the Regulatory authority, on such vital issues as tariffs, concessions, regulation taxes or charges, thus, undermining a democratic right⁴¹.

According to the Water and Sanitation Law (No 2029), an EPSA, in this case a private concession-holder, has to present its tariff structure to the Superintendency. After revision and approval, the Superintendency publishes the new tariffs. Throughout the entire

⁴⁰ Only 14 people participated in Cochabamba’s Audience. All had to register and present identification documents

⁴¹ As a member of the *Coordinadora* remarked, "there is no form of social control on the regulatory system, and the Superintendencies do not guarantee the effective respect of the rights of the population"

process, users are not consulted on the criteria for the increase. Nor are the municipalities, because they lost these responsibilities under the modified Municipalities Law.

It is assumed that the Superintendency will defend consumer interests and, therefore, it is not necessary to consult with citizens. This approach contradicts the decentralisation process in Bolivia, which aims to decentralise decision-making on local and regional issues, including public services and natural resource management. The Superintendency system has returned to an extreme centralisation of decisions, because one person (the Superintendent) now decides in the name of consumers and does not have to report the criteria used for his decisions.

The SIRESE Law allows for the creation of consumer associations, to channel both Revocation and Hierarchical Appeals (SIRESE, 1997:10). However, these associations have the same limitations - they can appeal ex-post facto decisions, but have no power for prior consultation and participation. In additions, the costs involved in taking a case to court are prohibitive for communities, indigenous groups and urban sectors.

The Government argues that the regulatory system follows the American model (SIRESE, 1997:5). Moreover, the World Bank considers this system to be exemplary (Palast, 2000:2). However, in comparison with the Bolivian system, the American regulatory model limits profit averages, permits total public access to company documents and reports and therefore allows the possibility of an efficient and democratic control and supervision of the service (Palast, 2000:2). According to Palast, water rates in the United States are lower than those in Bolivia, because regulatory authorities have refused to apply the full cost recovery principle (Palast, 2000:2)⁴².

2.5.3. Municipal Government Competences and Regulation

Two of the most important features of Bolivian democracy, despite their contradictions and problems related to their implementation, have been the Popular Participation Law, and the

(*Coordinadora/Mesa Técnica*, 2000:2). "The Superintendency has absolute power. It is almost impossible for small municipalities to meet with this authority " (*Comité de Defensa del Agua*, 1999:1)

⁴² Referring to the World Bank position, Palast (2000:2) says: "The Bank president repeated the demand for higher tariffs in Cochabamba. The Bank's position violates every reasoned rule of commerce of regulation. While Mr Wolfensohn praises water regulation in the USA, he does not mention that American regulators may never charge the public for "impudent" expenditures...".

decentralisation process. The latter involves the transfer of responsibilities to local government, opening a window to citizens participation in the management of resources, public services and the social control of public decisions.

The implementation of the SIRESE system has undermined the authority and competence of municipal government in public services administration and natural resource management⁴³. The modified Municipalities Law and Law 2029 have removed from municipalities the competence to grant concessions and to fix the tariffs of public services. The government has argued that the State and the municipal entities "...became instruments of political instrumentalisation", where "...the prices and tariffs of public services became an instrument of political interest" (SIRESE 1997:2).

2.5.4. Independence and Equity in the Activities of the Superintendency

The importance of the independence of regulatory authorities from economic and political pressures and the accountability of their acts, are widely accepted by the defenders of private sector participation in water and sanitation sector (Smith, 1997; 1997a). However, there are innumerable examples in other parts of the world where the privatisation of public services has promoted corruption, clientelism, and deficiencies in the quality of public services (Hall, 1999:12)⁴⁴.

In the Bolivian experience, these issues are linked with the centralisation of decision making. Why was decision-making centralised in the Superintendencies? Because, it was argued that the regulatory authority exercised the control and supervisory process in an independent way.

Article 1 of the SIRESE Law states that regulation should legally protect "the interests of users, companies and other regulated entities ..., including the State itself, in a effective way"⁴⁵. The idea of equal protection for the interests of users, companies and the state, is

⁴³ Hall, analysing the trends in the global privatisation process ratifies this fact, "The public authority, whether a State or municipality, always loses direct strategic control through a privatisation. The effects of this are wide-ranging and not necessarily predictable" (Hall 1999:8)

⁴⁴ "...A frequent strategy of privatisers is to criticise public-sector operations as inherently corrupt and inefficient. One need only review the record of privatisations, to discredit this claim" (Hall 1999:12)

⁴⁵ A Superintendency official said, "we want to protect the State, the company and the users interests; but we have to protect them within the framework of the Law (Ing Fernando Claros V-00).

based on the stakeholders approach. The Superintendency has to harmonise the interests of all the actors involved. It considers that all interests are compatible and common and, therefore, possible to translate into public policies.

But, there is evidence that indicates the Superintendency is not completely impartial:

a) The Superintendency is both player and judge: *The Superintendent grants concessions to private companies and regulates them*. This double role creates a conflict because the Superintendent participates in the contracting process, this hampering its ability to regulate (World Bank, 1999). The problem is that, when conflicts arise over concessions, the Superintendency tends to defend the contracts. The Water Superintendent (Luis Uzin), for example, was the principal defender of the concession to the Aguas del Tunari consortium⁴⁶.

But, in the case of Cochabamba, did the Water Superintendency really have the power to grant the concession? At first glance, yes, as point 30.2.2. says "the signing, celebration and closure of the current Contract by the Water Superintendency, are within its faculties and according to the applicable Law...". The 2029 Law, approved in October, gave it the power to concede water sources through the transitory article. But the Concession was awarded in September. At that time, the Superintendent did not have the legal ability to grant a concession of water sources (Comité de Defensa del Agua XII/99:2; Julio Veizaga in a meeting of *the Coordinadora* -17/II/00), adding a new source of illegality to the Contract.

But, were the actions of the Superintendent legal? After Law 2029 was passed, Supreme Decree 218944, dated December 9, 1999 was emitted with the objective of giving continuity to the regulation, control and evaluation of water sector activities and, because the National Congress was in recess, Luis Uzin, then Water Superintendent, was appointed as Basic Sanitation Superintendent. However, on December 9, 1999 the parliament was, in fact, in session (Gonzalo Maldonado, MP, in *Los Tiempos* 16/XII/99 C2). Furthermore, although Uzin was appointed Basic Sanitation Superintendent, he continued working as the

⁴⁶ "The role of Uzin was ill-fated during the negotiations...he was the spin doctor of Aguas del Tunari...Maybe, with another Superintendent, the negotiations could have been more positive" (Gabriel Herbas, member of the *Coordinadora*; V-00)

Water Superintendent. There are, therefore, sources of illegality in the Superintendent decisions.

b) The Superintendent tends to protect the concession-holder. Although it is argued that regulation is useful to protect the collective interest, it is also recognised that, in practice, it can be influenced by pressure group interests that have preferential access to the source of regulation, with a negative impact on general welfare (Solanes, 1999; 8). The Bolivian regulatory experience over the last four years shows that the conduct of Superintendencies has been political and partial, as a result of the political and economic influence of dominant power groups. Superintendents are elected by Parliament, and are the product of inter-party agreements. The Superintendency is a superpower that responds to this influence and economic model. In this way, the Superintendencies tend to favour the private sector⁴⁷.

The Cochabamba Concession was questioned for its lack of accountability. Two examples can be given: The Superintendency granted a concession to *Aguas del Tunari*, a "phantom" company, with an almost symbolic capital created in the Cayman Islands, a tax haven. On the other hand, a confidentiality clause impeded access to information considered confidential by the company⁴⁸, including the financial model, the basis for the increase in tariffs (called the "*tarifazo*" by the population). The tendency to support the Company's decisions, as seen in the rate increase, has thrown doubts on its impartiality.

c) The Superintendency often takes decisions, based on political rather than technical criteria. Because the Superintendent is closely associated with government policies, his decisions usually depend on political influence or conjunctures, or on the support of government decisions (Flores and Solon, 2001:19).

In Cochabamba, before the municipal elections in December, Superintendent Luis Uzin declared that there would not be a tariff increase, but in January rates were increased under his authorisation. In early February, the Superintendent reduced the Regulation Tax from

⁴⁷ The Agrarian and Forestry Superintendencies continue granting concessions in indigenous territories (Orellana, V-00).

⁴⁸ "A valuable asset for commercial companies, secrecy is the enemy of public accountability. At the behest of multinationals, contracts under which public utilities are privatised are frequently withheld from the public, so that it is impossible to determine what is actually required of a company" (Hall, 1999:9)

3% to 2%, as part of the government "concessions" to stop the "symbolic seizure of Cochabamba". This decision was political, not technical.

d) Labour circulation. Regulatory experience from other countries has shown the close personal and economic relationship, between authorities, private companies and international co-operation agencies⁴⁹ (Hall, 1995), and Bolivia is no exception: Luis Uzin, the Water Superintendent during the Water War, was hired by the World Bank in the early 1990s as a consultant in the preparation of the Basic Sanitation National Plan (1992), and its subsequent updated version (1994). Uzin was also a member of the team responsible for designing water privatisation policy in Bolivia⁵⁰.

e) The information made available to Superintendencies on companies is poor, a situation which acts to protect their interests. This information is vital for any regulatory authority, for only when s/he is aware of the costs involved in the efficient production of water different qualities, can s/he take adequate decisions on tariffs, profits, and water quality (Klein and Irwin, 1997: 3).

Water regulation in Bolivia has tended to impose rules on consumers, usually in a vertical and centralised way. But there has been little capacity to apply the same criteria to companies, particularly on cost structures. In the case of Cochabamba, the Superintendency did not have adequate information on the specific water production costs of the *Aguas del Tunari* company. Neither could the SIRESE Law, nor Law 2029, force concession-holders to give this specific information: The practice has been for the concession-holders to elaborate tariff systems and the Superintendency to rubber the stamp them.

⁴⁹ Hall describes examples in the public services: "The energy multinational Enron, for example, now employs former industry regulators in the U.S., U.K., and Nordic countries. In the U.S., Wendy Gramm was appointed to Enron's board in 1993, five weeks after resigning as chairwoman of the Commodity Futures Trading Commission, where she had supported Enron proposals to relax regulations on the trading of energy futures. Today, a tenth of Enron's profits are derived from playing this financial field. In the U.K., Clare Spottiswoode, former gas regulator, joined Enron as a senior executive in 1998. And in Norway, Preben Richter, trading manager of Nord Pool, resigned in September 1998 to begin work at Enron in November of the same year. (Hall, 1999:5).

⁵⁰ Moreover, Uzin, as a World Bank consultant, elaborated the terms of the international bid for the La Paz Concession (1997). To sign the Contract, it was necessary to create the regulatory system, thus, a Superintendent was designated - Luis Uzin.

In short, the World Bank argument in defence of the independence, technical nature and political autonomy of the Water Superintendency, has no foundation whatsoever.

2.5.5. Regulation Tax Charged to User

A Regulation Tax was introduced, to be paid by all EPSAs subject to regulation, in order to cover "the budget of the Basic Sanitation Superintendency and the General Superintendency". The rate was set to cover 2% of net income..." (Article 16). The Superintendency system in Bolivia depends on the quantity of concessions: the more concessions, the greater the income. Therefore, an economic imperative "forces" Superintendencies to grant concessions. In addition, the Article confirmed the continuation of a tradition in Bolivian public policy: taxes or additional charges to the private sector are transferred to the consumer, without affecting the revenues of the concession-holder⁵¹.

In line with Law 2029, Article 23.2 of the Cochabamba contract established that the Concession-holder had to pay an annual Regulation Tax of up to 3% from its income. But the tax would be incorporated into billing. The tax was reduced to 2% after a strong mobilisation by the *Coordinadora* in early February 2000⁵².

3. A CRITIQUE OF THE DRINKING WATER SUPPLY AND SANITATION CONCESSION PROCESS IN COCHABAMBA

Residents in two of the neighbourhoods connected to the public network, Barrios 27 de Mayo and Ticti Norte were asked to what extent they agreed that the Contract with *Aguas del Tunari* benefited the poorest sector of population. Just 4.2% of the contestants agreed with the statement, evidence of the citizen's perception that the contract was not a pro-poor arrangement.

Apart from the issues already analysed, there are another critical aspects of the contract with *Aguas del Tunari*. The wording of the contract is complex and dry, but very well elaborated. Here we shall give further evidence of the principal issues in the contract,

⁵¹ The *Coordinadora* argued that the Tax was going to be charged to users (*Comité de Defensa del Agua*, 1999:2).

⁵² Another proposal was to reduce the tariff increment, from 35% to 20%.

which came to light between October 1999 until the Consortium's departure in May 2000. These issues include its direct and indirect effects on the level of equity in the access to and use of water resources in the region; the undermining of alternative systems and 'uses and customs' practices in water resources management, due to the Contract's bias towards protecting the interests and high profit aims of the concession-holder. Chronologically the analysis of the Contract ends, with the agreement between the *Coordinadora* and the Government, to rescind the Contract, in May 2000.

3.1. Technical Aspects

3.1.1. Flexibilisation of Misicuni Multiple Project

According to the Government, the Concession involved the implementation of the Misicuni Multiple Project for drinking water, irrigation supply and the generation of electric energy for Cochabamba (Los Tiempos 5/III/00 B6). But it did not specify to which Misicuni Multiple Project it referred: the original bid, under the reference terms formulated by the Paribas Report (1998), or the so-called "flexibilised" Misicuni Project which was the result of the negotiation with the Consortium (Vargas, 2000:24). Table 20 shows the differences between the two projects:

Table 4
Misicuni Multipurpose Project according to the Paribas Report (1998) and the
Concession (1999)

CHARACTERISTICS	PARIBAS REPORT		CONCESSION AGUAS DEL TUNARI
	PHASES I- II-III	PHASE I	
Size of dam	120 Mt	105 Mt	95 Mt
Reservoir Capacity		125 mill. m3	100 mill. m3
Tunnel Length	19.5 Km.		19.2 Km.
Water production	6.6 m3/s	3.9 m3/s	2.5 m3/s (1)
Flow rate for human consumption		2.5 m3/s	2 m3/s
Flow rate for irrigation		1.4 m3/s	0.5 m3/s
Electricity production	425 GWh/year 120 Mw	300 GWh/year 120 Mw	40 Mw
Transmission line (115 kV)		Length 25 Km	Approx. length 13 Km
Municipalities benefits by drinkable water supply	5 municipal- ities in the valley of Cochabamba.		Only the Cercado Province of Cochabamba
Irrigated Area		6000 Has	2000 Has
Main irrigation channel	No specification	No specification	Not included

Source: based in Vargas 2000; PARIBAS/SEMAPA/Empresa Misicuni (1998)
(1) Los Tiempos 5III/00 B6-7; *Contrato de Concesión Aguas del Tunari* 1999.

- The Concession Contract falls well below the scope of the Misicuni Multiple Project even in its first Phase. The size of the dam is smaller and produces a smaller quantity of available water.
- Comparing the available water, average water for human consumption was increased in the Contract; the Paribas Report had considered 64% for human consumption, while the Contract increased this figure to 80%.
- The Contract reduced irrigation volumes, from the 36% contemplated by the Paribas Report to 20%, while also discarding the construction of the main irrigation channel.
- Electrical generation would be reduced by a third, and the length of the transmission line for electrical power would be halved.

The original specifications were formulated based on the PARIBAS report (May 1998), but were postponed, because, although some companies expressed an interest, none presented firm offers.

PARIBAS then "downgraded" the multiple project concept, to provide drinking water, irrigation and electric power. It suggested reducing the length of the trasvass tunnel, with a smaller dam and a pumping facility that guaranteed a water supply of 1500 litre per second (Ultima Hora 28/II/99).

On March 2, 1999 the new bid was published, using the new PARIBAS recommendations. The multiple character of the project was practically discarded, to make it more commercially attractive. On March 31, through Amendment 5, the Ministry of Investment once again changed the specifications, reducing the authorised capital from \$US 50 to \$US 25 million. The signed and paid Capital was also reduced, from %US 30 to 15 \$US million. Other technical changes "at the request of the bidder companies", were also considered by the inter-institutional team entrusted to carry out the Concession process (SEMAPA, Misicuni Company, Ministry of Investments, Cochabamba Municipality) (Jorge Crespo in Opinion 1/IV/99). The Misicuni project was now converted into a project, practically exclusive for providing drinking water for the city of Cochabamba (Sanchez Escobar in Los Tiempos 24-X-00).

On April 19, 1999, Supreme Decree No 25351 authorised negotiations with the *Aguas del Tunari* Consortium, and formed a commission, comprised of:

- The Vice-Minister of Investment and Privatisation
- The Prefect of Cochabamba
- The Mayor of Cochabamba
- The Water Superintendent
- The Electricity Superintendent
- The Executive President of the SEMAPA company
- The Manager of SEMAPA

The commission had 45 days to negotiate, during which time the commission had several meetings with representatives of the Consortium in Cochabamba and La Paz. Conversations focused on the *Aguas del Tunari* bid rather than the bidding terms for the

"flexibilised" Misicuni. The President of the Civic Committee took part in the meetings, though without a right to vote.

On June 8, 1999, the commission's report was published, recommending that the contract be signed with the Consortium, as it was considered to be in the national interest, particularly those of the Department of Cochabamba.

What can be conclude from this process?

1. The Government bowed to the demands of the company's bidders, modifying the terms of reference of the original bid. The Government also sent commissions to Europe to "lobby" the companies, then modified the conditions of the tender in response to the changes proposed by interested companies. These included:

- Better bid conditions
- Less cash guarantees
- Reduced authorised capital
- Increased Internal Return Rate
- Tariff increases adapted to higher Internal Return Rate

2. These topics were not explained openly, as would occur in a transparent process. The Government continued to insist that the Misicuni project was the "dream project of the people of Cochabamba". But, this dream was subordinated to conflicting aspects. The sectors opposed to the contract saw the dilution of the project as an indicator of its lack of viability: "(The Government) has managed to negotiate a minimal project, they have transformed a project for regional development into a drinking water project ". (*Comité de Defensa del Agua* 1999:1)⁵³.

⁵³ In this way during the negotiations between the government and the *Coordinadora*, the latter considered that "the current alternative does not guarantee, from any point of view, the implementation of the Misicuni Project that already had cost \$US 12 million in the pre-investment stage. To execute the project a subsidy of \$US 70 million would be necessary for the construction of the tunnel that already is in execution" (*Coordinadora Departamental del Agua y la Vida* Report and Conclusions 21/II/00:3).

3.1.2. New Studies

Before the Concession, the Government and the Misicuni Company had spread the idea that Misicuni was a finished project, in its final design phase, which just needed the right investor. In fact the "new" Misicuni is reflected in the introduction of new studies inside the Articles of the Contract (Article 12)⁵⁴. The introduction of "new studies " into the Misicuni project caused even greater distrust over *Aguas del Tunari's* responsibilities for the contract (Saul Soria 15/III/00)⁵⁵.

3.1.3. Irrigation Component

According to the PARIBAS report, phase I of the Misicuni Multipurpose Project would produce 1.4 m³/s of irrigation water, but the Contract reduced this figure to 0.5 m³/s, and the price of water was not clearly stated⁵⁶.

The main channel in the irrigation infrastructure was not included in the Contract, because of what was described by the Government as the "nature of the market ". The Misicuni company would remain responsible for the "development and completion of the irrigation infrastructure... " (Los Tiempos 5/III/00 B7), but the State would assume the costs of an infrastructure element that had originally been the responsibility of the concession-holder. Moreover, if the irrigation component was ever implemented, *Aguas del Tunari* would exclusively benefit from the infrastructure, and charge the established tariff (Paragraph 19.1.4.).

⁵⁴ The final dimensions, specifications and cost of these works will be determined by field investigations, feasibility studies and detailed design " (Article 12.1.1.). "Why does the Contract allow *Aguas del Tunari* to carry out studies?" wondered Gabriel Herbas, a member of the *Coordinadora* (14/I/00). This was an indicator of the flexibilization of the project. Because the principal characteristics of the original project had been reduced, it was necessary to make some changes to adapt the project to its new form, throwing doubt on the possibility of a multiple Misicuni. In a meeting of the *Coordinadora* technical team, it was said that *Aguas del Tunari* was going to drop \$US 12 million of previous studies and they would present new terms of reference, to implement the *Misicunito* (mini-Misicuni), but under more favourable economic conditions, and not according to the regional needs (technical team meeting before negotiations, 17/II/00).

⁵⁵ " ... We even have the uncertainty that the company may not construct the dam, because Article 12 of the Contract says that first they will carry out a study, and research to evaluate it. What does it mean?" (Saul Soria in meeting of *Coordinadora* 15/III/00).

⁵⁶ The *Coordinadora* and its members denounced this fact. Moreover they considered this as an indication that the irrigation component had been shelved. (*Comité de Defensa del Agua* 1999:1; *Coordinadora Departamental del Agua y la Vida* 2000:3). In December 1999, the Committee of Water Defence affirmed that " it has eliminated the irrigation project, because it is indicated that will deliver only 500 litres per second to the Misicuni company as payment for tunnel rental, the price for raw water" (Committee of Water Defence, XII/99:1).

Article 19.1.4. refers to the price of irrigation water: \$US 0.083/m³ (referential price). In the Cochabamba Valley, irrigation water prices fluctuate between 0.015 to 0.02 \$US/m³, from non-rising wells (FEDECOR meeting, 14/II/00). The forecast price for Misicuni project water is not economically feasible for small farmers and peasants. The imposition of this price will modify the productive land structure in the region. It will result in more land being concentrated in fewer hands, and the introduction of agroindustry based on high-profit crops. The modernisation myth of the dominant regional elite asserts the desirability of this outcome.

3.1.4. Electrical Component

The Paribas Report fixed the price for electric energy at \$US 76,800 KW per month (*Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones*, 1998:III 12-26). This compares unfavourably with the \$US 48,000 monthly average price of Valle Hermoso Electric Company (a thermoelectric plant also in Cochabamba) and with the price of the Corani Hydroelectric Company (\$US 47,000) (*Superintendencia de Electricidad*, 2001).

3.1.5. Obligation to Construct Infrastructure

The construction of the Misicuni Project related infrastructure, particularly the main dam and additional works, according to the Contract depended on "the Concession-holder obtaining unconditional commitments of financing or financing not guaranteed by the patrimony of the shareholders, under acceptable conditions for the concession holder... " (Paragraph 12.2). The financing of the construction therefore implied no risk to the patrimony of the shareholders, and had to be under favourable credit conditions. If *Aguas del Tunari* failed to obtain these credits under satisfactory conditions, it could postpone its goals and responsibilities supported by these contractual provisions, or shelve them completely, since the contract also allowed for this possibility (Article 45).

On the other hand, the changes made to the project, and the uncertainty surrounding its financing, meant that no exact dates were established for starting and concluding the works,

particularly the dam. *Aguas del Tunari* wanted to be sure the tunnel was completed before the dam was constructed (Claudia Vargas VII/00)⁵⁷.

3.1.6. Network Coverage

Any contract with a 'pro-poor' water approach should include specific targets for the poorest sectors, in terms of coverage and number of connections (Water and Sanitation Program 2001). The Contract did not include a project to increase the coverage of the public water network in Cochabamba, nor did it include pro-poor targets for coverage. Annex 6 of "Expansion Goals" merely indicated that 84 % coverage would be reached by 2004 and 100 % by 2034⁵⁸. In a rare interview⁵⁹, The *Aguas del Tunari* manager, G. Thorpe, declared that the company would not follow SEMAPA's plans to expand the service into the southern area of the city (one of the poorest zones), because of the economic risks involved and the fact that stopping leakages and achieving fulltime flow in the existing system was their priority. The company was therefore prioritising increased consumption and associated profits from richer users over new connections for the poor.

On the other hand, according to the *Coordinadora*, *Aguas del Tunari* used an average of 6.5 inhabitants per house to calculate the population benefiting from the coverage (Nogales in *Comité de Defensa del Agua* meeting 24/I/00). This was at a time when regional population statistics showed an average of 5 inhabitants per house in Cochabamba. With the figures used, the Company could demonstrate that coverage was reaching more people than expected. The *Coordinadora* argued that it was possible to manipulate indicators and benefits, and during negotiations with the Government, presented this evidence as proof of the Contract's lack of accountability.

⁵⁷ In this way the *Coordinadora* affirmed that " analysis of the documentation makes it possible to conclude that a final project does not exist, to implement the dam and associated civil works". (*Coordinadora* 2000:3). This was true because, first, the tunnel had to be built.

⁵⁸ The *Coordinadora* pointed out that *Aguas del Tunari* had maintained that in 40 years the consumption in the Concession area would be 82 litres/person/day, less than the standard (200 litres/person/day) (Nogales in *Comité de Defensa del Agua* meeting 24/I/00).

⁵⁹ We obtained this interview because Nina Laurie is a British researcher. Geoffrey Thorpe never gave interviews to the Bolivian press or researchers.

3.2. Socioeconomic Aspects

3.2.1. The Restructuring of Semapa and the World Bank's Role

The World Bank says that it had nothing to do with the SEMAPA concession, which must be a "sovereign" decision of the Bolivian Government. However, the World Bank did give a loan of \$US 14.4 million, 87 % of which had been disbursed on December, 1997, before the bid (PARIBAS/SEMAPA/Empresa Misicuni, 1998: II-53). The loan was for 20 years, with a period years of 5 year's grace at Libor rate +1 %, and was to be used to expand the public network and to institutionally strengthen the company. But these investments were aimed at the future transfer of SEMAPA to the private sector. The first two loan disbursements were directly linked to SEMAPA's institutional strengthening, and the third to improve services, both with a view to facilitating the privatisation process. The privatisation of SEMAPA was planned over a long period of time, with support from the World Bank.

3.2.3. Financial Model

Article 3 of Annex 5 of the Contract refers to the financial model and defines the criteria for tariff structures, income and cost distributions, to be used for cost-benefit analysis, and

Box 2

The Analysis of Gregory Palast

G. Palast, journalist with The Observer, on the *Aguas del Tunari* financial model said,

"1. The rate of return is set at between 15-17%. Let's assume its the return on equity after taxes and inflation. In the US, such returns are typically 2% to 3% - and returns in the US are actually riskier than in Latin America.

2. Calculating the amount of capital actually invested and the net income of a company is completely beyond the experience and ability of Latin American and European regulators. They are using a model, but whose model? Who provides the inputs? The fact that neither the model nor any of the information in it is public - as it must be - leads me to believe that the investors have complete control.

For example, can the regulators who approved the tariff increase tell me

- a) the depreciation rates used on all equipment?
- b) The method for distinguishing capital expenditure from operating expenditure? This is crucial. Shifting 10% of capital costs on to operating costs - an easy thing to do - can make prices soar 20% or 30 %.

3. I challenge the calculations because they are secret. Wolfensohn of the World Bank praises US regulation, but he rejects the core of it: the US process is democratic. ALL accounts and information are freely available to anyone to review, and all customers, unions and organisations may challenge, review, question and offer alternative calculations. As a result, water prices are lower in the US than in Latin America's privatised systems". (Palast, 2000:3)

for calculating the Company's Internal Return Rate.

During the negotiations in February 1999, the *Coordinadora* asked for access to the *Aguas del Tunari* financial model, arguing that it was a democratic right of civil society to know the criteria used to justify the rate increase and high Internal Return Rate established in the Contract.

The company refused, pleading the need for "confidentiality" in the face of commercial rivalry. The financial model was elaborated for International Waters by Mason Sandell, with the intellectual property rights remaining with *Aguas del Tunari*.

What explains the desire to keep the financial information secret? Gregory Palast has identified four reasons: firstly, compared with other private companies, *Aguas del Tunari* was looking at an Internal Return Rate almost five times higher than in the average in the United States. Secondly, it was to be a business without any profit risk. Thirdly, the secrecy of the financial model was, therefore, fundamental for cost-benefit analysis. Fourthly, denying public access was a non-democratic procedure. The implementation of these confidentiality conditions implied political support from the Government (2000:3).

3.2.4. Installation Costs

The total installation costs were doubled after the Concession

Table No 5
Installation Costs Before and After the Concession

BEFORE	AFTER
Water connection: \$US 85 Sewerage connection: \$US 105 If the connection was metered, this service was charged to the user at an average price of \$US 50	Water Connection: \$US 185 Sewerage connection: \$US 215 Metered service: \$US 80
Total: \$US 240 (*)	Total: \$US 480 (#)

(*) Source: PARIBAS/SEMAPA/Empresa Misicuni 1998:II-24

(#) Source: Contract with *Aguas del Tunari* Company 1999. Annex 5, paragraph 2.4.

Before the Contract, users covered all installation costs, in some cases even paying for labour costs⁶⁰. Under the Contract, this system not only continued, but costs were increased causing major impact on the domestic economy - costs increased by 100%⁶¹.

3.2.5. Investment

⁶⁰ As part of the reciprocity Andean culture, during the installation, the householder bring some food and drinks (called ck'aki) to the workers, and help in the installation. If the work was well done, in some cases, they were given an additional payment as a tip.

⁶¹ Protest was loud: "Aguas del Tunari will not carry out any investment in the installation of the services of water supply and all the works will be undertaken with our money"(AEPA 1999:1).

The Contract defined an investment amount for the first five years (2000-2004), of \$US 96 million. But Article 12.2 of the Contract affirmed that the obligation to construct "the principal dam and related works, depends on the concession-holder obtaining unconditional promises of funding not guaranteed by the patrimony of the shareholders, under favourable conditions for the concession-holder. This means finding a loan for no less than 50% of the required financing to carry out this Contract..."

On the one hand, if the financing put at risk the "patrimony or stability of the shareholders", *Aguas del Tunari* could reject it. But, on the other hand, what would happen if there were no available loans to cover the required 50% minimum investment? What was the guarantee that *Aguas del Tunari* would actually implement the investment plan? The Contract gave no security in these areas. The Concession-holder did not, in fact, present agreements with financial entities to guarantee finance for investments (*Coordinadora Departamental del Agua y la Vida* 2000:3) nor an investment schedule to implement the works associated with the Misicuni project (*Comité de Defensa del Agua*, 1999).

Moreover, the same Article of the Contract also states that, "If field research, studies and the final design of the water component of the Misicuni Multipurpose Project, show that the estimated total will exceed 10% of the cost included for the water component in the financial model... the concession-holder must present details of the impact of the increase in the costs of the future tariff. The Water Superintendency will review the information and its authorisation will be required before increasing tariffs in the next tariff period". Thus, if the cost of constructing the infrastructure were higher than originally planned, the consumer would cover these costs, not the Company.

3.2.6. The Solvency of the Consortium

The Prefect of Cochabamba stated, "*Aguas del Tunari* is a subsidiary of International Water, a large company and affiliate of the Bechtel Group, a powerful American consortium with a capital of more than \$US 25 billion (Hugo Galindo 3-IV-00). But, after the February negotiations, many doubts were expressed about the solvency of the Consortium and its ability to carry out the promised works, not clearly established in the Concession:

1. The financial status of “International Water” Company. The economic reports presented to the *Coordinadora* during the February negotiations, showed company profits in 1996 of just \$US 16,000, while, in 1997, a loss of \$US 1.1 million figured on their balance sheet. The *Coordinadora* said, "considering its existing capital and registered losses, the company has been left with no equity" (*Coordinadora Departamental del Agua y la Vida* 21/II/00).

2. The Consortium’s initial capital was almost symbolical. The legal document recording the creation of the Consortium refers to a Declared Capital of \$US 14,448 and \$US 1,759 of Paid Capital (*Comité de Defensa del Agua* 1999:1).

3. The Consortium could not present supporting documentation for its contributions. Shared capital was formed with the subscription of an initial capital of \$US 10,000 by International Water, the Consortium leader. Subsequently, in the Consortium’s organisational phase, a further contribution of \$US 1750 was made. On November 2, 1999, the subscribed and authorised capital was increased to \$US 21.9 million. The shareholders would pay just 40%, (\$US 10 million) of this amount (*Coordinadora*, 2000:2). The documents reviewed stated that 'International Water' gave an authorised capital of up to \$US 7 million to its representative in Bolivia, Mr. Thorpe, and Riverstar International authorised a payment of \$US 2 million; while all Bolivian companies involved approved a contribution of \$US 2,484,608. However, during the negotiations in February 1999, neither the Company nor the Water Superintendency could provide documentation to support these contributions (*Coordinadora Departamental del Agua y la Vida* 200/00:2)⁶².

4. Insufficient capital to seek loans. The authorised capital was not enough to provide funds for the Misicuni Multiple Project (*Coordinadora Departamental del Agua y la Vida* 200/00:2). A member of the *Coordinador*’s economic advisory team remarked that “*Aguas del Tunari* Company cannot increase (its capital) in Capital Markets, because it is not a reliable company" (meeting of the technical team of the *Coordinadora* 17/II/00). The *Coordinadora*'s conclusion during the negotiations in February was "from the analysis of existing documentation, it is concluded that, from the financial point of view, the *Aguas*

⁶² When a public limited company is created in Bolivia, deposits are not made at the same time. No proof exists of the \$US 10 million deposit for the creation of the Company. Apparently, the Code of Commerce

del Tunari consortium is not financially healthy enough to implement the Misicuni Project" (*Coordinadora*, 2000:3).

This evidence confirms the thesis that private companies usually do not invest in developing countries with their own capital, and there is no risk attached to their investments (Bakker, 2001; Bakker, 2001a). In the case of the La Paz concession, for example, the concession holder has invested around \$US 70 million during the last five years, but almost 90% of the money came from multilateral bank and international co-operation loans, with low interests rates and other facilities, channelled through the government itself (Laurie and Crespo 2002). Without doubt, *Aguas del Tunari* planned the

Box 3
Tax Havens and Transnational Companies

"Tax havens" are countries, in whose jurisdictions non-resident companies or persons can avoid taxes from their countries of origin (OECD 2000:10).

According to OXFAM (2000) the existence of tax haven countries has a strong negative impact on developing countries, due to three particular mechanisms:

1. They give companies and rich people an escape route from tax obligations. This fact limits the capacity of countries to improve their incomes through taxes, both from their residents and from foreign capital. Therefore social investment and the capacity of economic infrastructure to improve welfare are substantially weakened.
2. They give transnational companies opportunities for tax evasion, and an unjust competitive advantage over small and medium sized local companies.
3. The system gives a safe space for political corruption, arms traffic and the drugs trade, to "launder" dollars, contributing to the expansion of organised crime and the theft of public funds by corrupt elites.

According to OXFAM, over the last five years, developing countries have lost at least \$US 50 billion as result of the use of "tax haven" countries (OXFAM 2000:5). The Caiman Islands, an ex-British colony, are a major tax haven in the region (Braslavsky, 2000:1). The Financial Action Group (GAFI), created by the G-7, disseminated a black list of countries linked with money laundering; Cayman Island was one of the countries named (Braslavsky, 2000:1).

same strategy.

3.2.7. Constitution of the Company

Aguas del Tunari was created as an affiliate of International Water Limited in the Cayman Islands, a tax haven country (Constitution Act). Why would an English company decide to create a new

company in the Caribbean to participate in the Bolivian water license process? As OXFAM argues, to avoid taxes and to facilitate the financial requirements for its creation (Box 12).

Aguas del Tunari was created with little more than \$US 2000 of paid capital. With this initial amount, the Company received, in concession, a water company worth more than

allows these payments to be made in instalments (Technical team meeting involved in negotiations after 17/II/00).

\$US 110 million and a multipurpose project (Misicuni) that required an investment of more than \$US 200 million. "How can the project (Misicuni) be implemented by a company with no money?" asked Samuel Soria, a member of the *Coordinadora* (29/II/00).

It is a legal and common practice among transnational companies and corporations to organise subsidiary companies, for specific activities, in these "tax havens". But is it legitimate to do so? Is it ethical and democratic to exploit the condition of a poor country like Bolivia to obtain more competitive advantages and profits?

The distrust felt by the population of Cochabamba, after the *Coordinadora* denounced the constitution process of *Aguas del Tunari*, added to the existing conflict. In the collective and media perception, the Cayman Islands is a place for laundering drug money, for its subsequent investment in the country, particularly in land and property. If *Aguas del Tunari* was a trustworthy company, and the concession was a transparent process, why did the government accept this type of constitution? Because there is no question that both the Government and the Superintendency were aware of the way the Company had been created, apparently supporting and approving the process. These issues place the accountability of the concession process in doubt.

Finally, the transnational character of companies like *Aguas del Tunari* demonstrates the limitations of regulatory systems; regulations are only applicable within the national borders, but the rules under which companies like *Aguas del Tunari* work are supranational, outside the control of the State. Therefore the accountability of the concession depended on external factors, where the control that could be exercised by the Bolivian Government was almost non-existent.

3.2.8. Internal Return Rate

The Minimum Internal Return Rate established in the Contract was 15% and the Maximum 17% (Annex 5, 4.2). It was these rates that influenced in the financial analysis, particularly the tariffs (Article 4.1.).

This level of Internal Return Rate (IRR) is standard for industrial, commercial and service companies in Bolivia. By applying this IRR, water was to be sold as any other product, and

articulated to market discipline. It implies the transformation of water - from a public and social benefit to an economic benefit. And definitely, individuals are treated as customers who buy a commodity, rather as citizens entitled to a service⁶³.

But, this IRR is not sustainable without a huge tariff increase (Palast. 2000), and the expropriation of the population's own services (*Coordinadora*, 28/I/2000:2; Kruse and Vargas, 2000:9)

3.2.9. Conflict of Interest with SOBOCE

Article 30.1.7. of the Contract states that "there is no conflict of interest between the concession-holder and the Water Superintendency or the Bolivian State that impedes the satisfaction of obligations..." But in fact Samuel Doria Medina, the principal shareholder and president of the Bolivian company SOBOCE, was linked with the government. As national representative of the Revolutionary Left Movement (MIR), a social democratic party, he was a candidate for the vice-presidency with Jaime Paz Zamora. MIR was a member of the government coalition⁶⁴. SOBOCE was a company member of the *Aguas del Tunari* consortium. During the last five years, SOBOCE has also become in the biggest cement producing company in the country. Since the beginning of the concession, the Misicuni company has bought cement from SOBOCE, and not from the Cochabamba cement company COBOCE⁶⁵ (*Comité de Defensa del Aguas*, 1999:1). It is no accident that the MIR, ADN and UCS, the parties involved in the government alliance (the "megacoalition"), supported the contract with *Aguas del Tunari*.

3.2.10. Additional User Costs

Another cost assumed by the Users is the cost of calibration of meters (Annex 5, 1.1.) The "full cost recovery" principle here is carried out to its extreme.

3.3. Legal Aspects

⁶³ The UK experience is the best example in this respect (Bakker, 2001)

⁶⁴ The minister of Foreign Commerce, Carlos Saavedra Bruno, responsible for the bid and concession was also part of the national MIR committee.

The main legal aspects of the Contract that require analysis are:

3.3.1. The Legality and Constitutionality of the Contract

The principal argument against the legality of the Contract is that there was no juridical framework before the Concession. The Water Supply and Sanitation Law No 2029 was approved after the concession. The *Coordinadora* considered that the speedy passing of the Law was a reactive adjustment of the legal framework to the illegality of the contract, with respect to the Superintendency's competence to grant concessions (Julio Veizaga, juridical adviser of the *Coordinadora*; technical team meeting 17/II/00)⁶⁶.

On the other hand, at least three arguments indicate point to the unconstitutionality of the contract unconstitutional. Firstly, Supreme Decree No 24716, conceding authority to the Superintendency to grant concessions, contradicts Article 136 of the Bolivian Constitution, which defines that the concession of Property of Public Domain, like water, it is a non-delegable Parliamentary attribute (Bolivian Constitution, Article 30). Therefore, when the Superintendent granted the concession to *Aguas del Tunari*, his action was null and void (LT 12/III/00). Secondly, the exclusivity feature of the Contract contradicts the anti-monopolistic character of the Bolivian Constitution. Thirdly, there was the possibility of juridical action against those users who did not pay the bill, including the suspension of the service and the sale of their house. Water is source of life, therefore its absence or limited access goes against human rights, as ratified by the Bolivian Constitution (Juridical Adviser of FEJUVE pueblo; meeting of *Comité de Defensa del Agua* 10/I/00).

3.3.2. The Licensing Process

Supreme Decree No 25351, dated April 19, 1999, annulled the MCEI/SE-SA/UR/SEMAPA-MISICUNI/05/98 bid, because the *Aguas del Tunari* Consortium had not complied with all the bidding requirements⁶⁷. But Article 2 of the Decree authorised negotiations with *Aguas del Tunari*, based on the "technical and economic proposal

⁶⁵ COBOCE is a regional cooperative which opposed the contract from the beginning.

⁶⁶ The Concession was carried out within the context of the Water Resources Law and the Supreme Decree No 24716, to grant concessions in the water sector. But both refer to water sources not to drinking water supply.

⁶⁷ In fact, *Aguas del Tunari* did not present a tender in accordance with the stipulations of the process, but a kind of negotiating agenda (Claudia Vargas; personal communication; X-00)

presented by this company". The obvious questions are: why did the government annul the bid, then immediately begin negotiations with *Aguas del Tunari*? Why did the government not start a new bidding process?⁶⁸ Why did it throw away the possibility of inviting other companies to participate, under the new conditions of the "flexibilised" Misicuni Project?⁶⁹ (Los Tiempos 19/XII/99).

3.3.3. Contract Beyond the Rule

Article 7 presents a list of documents, included in the Annexes, as a fundamental part of Contract. But it also states that "none of these documents can prevail over those stipulated in the current Contract".

The Article also invalidated previous agreements between the government and civil society organisations. For example, in November 1999, as a result of the irrigator and peasant mobilisations against the Law and the concession, the Government signed an agreement to respect alternative water systems and those based on "uses and customs". But with paragraphs 7 and 47.3 of the Contract, the agreement was over⁷⁰, because the contract was beyond any particular agreement between social organisations and the government.

On the other hand these articles contradicted Article 3 of the Supreme Decree No 25413, which states that the Contract must be based in Bolivian laws.

3.3.4. Constitution of the Consortium

In January 2000, the *Coordinadora* expressed its concern that drinking water management would be given to a company created at the last minute, with an almost symbolic capital, "a company which is going to capitalise itself with money from the people's pockets" (*Coordinadora* 28/I/2000:2).

⁶⁸ "Why was the PMM bid not declared null and void, if none of the proposals met the conditions specified in the bidding documents?", asked an editorial in the Cochabamba newspaper, *Los Tiempos*, reflecting the concerns of the population and the *Coordinadora*. "Why was it not decided that this one bid failed to comply with the tender's terms of reference, terms which were later altered to fit the demands of the bidder? Why did the Government authorise the awarding of the project, despite the fact that basic issues, such as its financing, had not been resolved? (Los Tiempos 19/XII/99).

⁶⁹ General Des Eaux and Enron are also known to have been interested. (*Comité de Defensa* 1999:1)

⁷⁰ "This wording ...completely invalidates ANY AGREEMENT made by *Aguas de Tunari* or the Water Regulator or any other authority with individuals or organisations, such a that signed with civic organisations in Vinto in November of this year " (AEPA, 1999:4)

This observation was based on two facts:

First, there was the creation of a limited company in record time. On November 2, 1999, through a Supreme Decree, the government approved the text of the Drinking Water Supply and Sanitation Concession projects in the city of Cochabamba. The Decree stated that *Aguas del Tunari* had to become a limited company before the document could be official signed. Until that very same date, the Consortium, *Aguas del Tunari*, had been an Accidental Society (*Comité de Defensa del Agua*, 2000:1), but was registered as a limited company later the same day.

Second, *Aguas del Tunari*: a ghost company? During negotiations held in February 2000, International Water Limited presented incomplete documentation to support the existence of the company. The *Coordinadora* received leaflets and annual reports, but there was no notarised register; nor any record in the Bolivian in the UK (*Coordinadora Departamental del Agua y la Vida*, 2000:1). The *Coordinadora* asked how the government could sign a contract with a consortium, whose principal shareholder, International Water Limited (55% of the capital), had not presented the documentation to prove its legal existence, its financial capacity or its technical solvency (*Coordinadora Departamental del Agua y la Vida*, 2000:3).

3.3.5. Advantages for the Concession-holder in terminating the Contract

The second most important achievement of *Aguas del Tunari* during negotiations prior to signing the contract were the facilities included for breaking the contract (Vargas, XII/01; Bakker, XII/01, personal communication). Article 27.3.5. says the Concession-holder can request that the Contract be terminated (27.3), if it is impossible to obtain funds by December 31, 2002 or six months after the conclusion of the tunnel construction. What would happen if the "flexibilised" Misicuni Project could not find funds, given its veto by the World Bank? The Concession-holder could renounce the Concession.

On the other hand, if any of the other parties wanted to terminate the Contract, either due to the Superintendent requesting the period of its duration to have expired or at the request of the Concession-holder, the Concession-holder could receive compensation. If *Aguas del Tunari* decided to abandon the concession, it would be compensated.

3.3.6. Disputes Resolution: Another Advantage for the Concession-holder

Box 4
Formal Aspects of the Contract

There are various articles, which are ambiguous and subjective, because instead of presenting objective indicators to measure an action, goal or decision, they apply company criteria.

Article 14.9. referred to the Concession-holder's right to sell water to third persons. Prior authorisation of the Water Superintendent, is required: "...such authorisation will not be refused on reasonable motives". What does reasonable mean? Reasonable for the company?

Article 9 of the Masicuni Property Regimen Contract, states that if the tunnel is not finished by July 31, 2001, the Concession-holder's obligations will be postponed during the period between the deadline and the final delivery of the tunnel, "to its satisfaction". The ambiguity of the category gives further advantages to *Agua del Tunari*, because the concession-holder could postpone its responsibilities, expansion aims and deadlines to implement the Masicuni project, until it considered itself "satisfied".

In the same way, Article 18.6.6. states that when the service is suspended for more than 24 hours, "the concession-holder must provide to the user, as far as is reasonably possible, an alternative service".

The Contract establishes the possibility of appealing to mechanisms for dispute resolution established by international agreements, recognised by Bolivia (Article 41.3), such CCI, ICSID or UBCITRAL (Article 41.5). The decisions of these organisms are final and obligatory. These tribunals, such as the International Centre for Settlement of Investment

Disputes (ICSID), a dependency of the World Bank, tend to protect the interests of multinational companies.

4. CONCLUSIONS

The Private Sector Participation arrangements introduced in the Bolivian water reforms are part of a long-term strategy, which has deeply affected equity in access to and use of water and sanitation. Law 2029 promoted a hierarchical management of differences in the distinct systems of access to and use of water resources and services, undermining alternative systems and rural water management systems based on 'uses and customs' practices.

The prohibition of alternative systems of water supply, established by the Law and applied by the contract, undermined the work of water co-operatives and associations, particularly in the poorest areas. The Contract was incapable of combining the complex reality of access to and use of water resources in the Cochabamba Valley, and the multiplicity of existing water strategies and systems. Rather, it generated distrust, uncertainty and, finally,

rage in the population⁷¹. Public policy that recognises the diversity of water supply systems, should, prioritise, support, advise and adequately manage alternative systems rather than merely issuing regulations to encourage profit-seeking companies.

Moreover, the Contract did not aim to expand the network to the poorest areas (particularly the southern and north-western areas of the city), therefore, no guarantees existed for the access of the poor to the public network.

Other aspects, like compulsory connections, *servidumbres*, and the prohibition of new water exploitations, also limited a more equitable water access, both to those with and without connections to the public network.

A weak attempt to incorporate environmental issues into Law 2029 reflects the tendency of the Bolivian legislation to include recognised principles, but without specifying their practical application or policy orientation. In addition, this reflects another tendency - environmental issues are subordinated to economic development priorities, and the conciliation of conservation and growth remains a myth. This approach was reflected in the Cochabamba contract, where the concession-holder was not to be held responsible for any accumulated environmental impacts nor for the pluvial network, despite this being a high risk issue in Cochabamba, normally borne by the poorest areas, as they are the ones who suffer the effects of impacts and flooding.

In its socio-economic terms, the Contract gave many advantages to the Concession-holder, affecting the equitable access to and use of the drinking water system by users. The application of a monopolistic approach, which reduced the powers of municipal government in local water management, prohibited the functioning of alternative systems and private owners. Likewise the population was forced to connect to the concession system under the conditions imposed by the company, with no option of a voluntary and concerted process. The Contract enabled the company to obtain high profits (IRR of 16%) in the short term, with minimum investments, through the application of "full cost recovery" principles, including tariff increases at the beginning of the Contract. This seriously affected the economic capacity of the poorest urban sectors. In addition, there

⁷¹ The position adopted by the *Coordinadora* was to demand the legality of alternative water systems (Gabriel Herbas 14/I/00), and the possibility of a simultaneous water supply by more than one provider.

were other increases, including the recategorisation of users; extra service charges, dollar indexed rates and regulation tax. And a strong punitive system for debtors was established, including, in the extreme cases, the sale of the user's home.

However, the critical issue for the population connected to the public network was the rate increase, with an average increase of 35% established by the contract, when the minimum national salary that year increased by just 7 %. Likewise, with a 100% increase for the residential water installation, the poorest areas were less able to connect to the public network.

In short, the Private Sector Participation arrangements, implemented by the water reforms, and particularly in the contract with *Aguas del Tunari*, were not based on an equitable, much less a 'pro-poor', approach.

On the other hand, this process has also undermined democratic rights. Law 2029 and the Cochabamba contract were approved without consultation, and even less the consensus of stakeholders directly involved in water management, recommended by the World Bank. On the contrary, the channels of citizen participation have been undermined, particularly through the reduction of the responsibilities and competence of local governments and municipalities, and the centralisation of decisions in the Superintendency, a powerful institution, with no participatory approach.

The reduction of municipal competences contradicts the municipal principle that has guided public policy over the past decade or so. It also reduces the possibility of social control in water management. At the same time, lack of citizen consultation and centralised decision-making by one person (the Superintendent) contradicts the decentralisation process in Bolivia, which aims to decentralise decisions on local and regional issues, including public services and natural resource management. Public policies that defend the public character of these services should promote the implementation of action strategies to democratise municipal governments. This should be used as a mechanism to reduce political clientelism in public management, and not to reduce responsibilities and competences, as done by Law 2029.

The Superintendency has shown a 'weak' accountability in its activities. The Superintendency lacks a 'pro-poor' approach, and its structure is organised to protect the private sector. On the other hand, the transnational character of companies, like *Agua del Tunari*, which are involved in private sector participation arrangements, limits regulatory functions, because the Superintendent and the government can only act at national level.

During the concession process, the Superintendency showed signs of lack of impartiality in regulatory decisions. The Water Superintendency prevented citizen participation, public consultation, and public access to information and participation in water resource management. Thus, it fomented the emergence of social conflicts and movements. Cochabamba is one example: decisions taken by the Water Superintendency, without consultation with the population, on the concession, and increase water tariffs, resulted in a popular revolt. To maintain the existing structure of the Superintendency would only encourage more conflict, and would deepen the chronic crisis of the country.

On the other hand, the passing of Law 2029, as a result of an inter-party agreement, made the accountability and transparency of the entire Bolivian water reform process questionable. In the absence of accountability and transparency, the Cochabamba concession was granted to a consortium created in a tax haven country, without financial solvency, with a contract that included confidentiality clauses, and limited public access to information, further infringing Bolivian norms and laws⁷².

To paraphrase Hall and Goudriaan (1999:4), the privatisation of water supply and sanitation, through the concession mechanism, is a political issue, because all the power of the State, international agencies and national political institutions is deployed to attain this objective. But the consequences of its implementation seriously weakens the democratic rights with regard to civic participation in water management, public access to information, the accountability of the concession process, and the social control of its activities. Bolivian water reforms and particularly the Cochabamba contract substantiated all of these objections.

⁷² Contradictions also exist between the articles. One of the Superintendency's competences is to ensure that water supply and sanitation services obey the anti-monopolistic dispositions and consumer defence

But, this chapter has also provided evidence on how water policies and contractual arrangements with private companies can undermine the existence of 'uses and customs' practices for water management. Both the Law and the Contract included the concession of water sources, not only drinking water, without taking into consideration traditional rights of access and use by irrigators and rural communities. At the same time, it introduced the first steps for water commercialisation, undermining rights of use based on non-profit aims ('uses and customs'). Likewise, it included bureaucratic requirements recognisable by Law, which in some cases were beyond the economic capacities of peasants and indigenous people.

The irrigation component of Misicuni Project did not take small farmers into account, not only that because the volume for irrigation was abandoned with the 'flexibilisation' of the project, but also the price of irrigation water was too high for the sector. Neither the Government nor the MNR party understood the sensitive nature of the water issue for peasant and indigenous organisations. They were sure that the Water Resources Law would be approved in its original privatised and commodified approach, as had happened before with other laws. This optimism was based on the hegemony existing within the formal democratic institutions, but proved to be falsely rooted, causing a minor revolution in Cochabamba.

Finally, the non-equitable character and the lack of a real pro-poor approach in the Bolivian Water Reforms, its affects on democratic practices and lack of accountability during the process, particularly in the Cochabamba concession, created the environment for the Water War.

Law 2029 was a legal instrument to operationalise the basic services privatisation strategy, implemented by the Government since the early 1990s, as part of the Structural Adjustment package.

Law 2029 did not refer merely to water supply, but to the access and use of water sources, affecting the interests of peasants, indigenous and irrigators, putting at risk long-

established by the SIRESE Law (No 1600) (*Comité de Defensa del Agua* 1999:1). The "natural monopoly" principle, applied at all costs, contradicting the anti-monopoly regulations of the SIRESE Law.

established rights acquired, in some cases since pre-Republican times and the existence of water management systems based on uses and customs.

The emphasis in the Law on concessions and facilities for concession-holders tended to protect the economic interests of private companies, particularly transnationals, who usually win the concessions. At the same time, the Law was not interested in regulating the alternative and traditional systems that were not based on profit aims. Moreover, the Law excluded and limited the functioning of those systems, placing the existence of these systems at risk.

The prohibition of alternative systems in concession zones; the application of monopolistic principles in water supply; the exclusion of "uses and customs" practices; the increase in tariffs without consulting users and the population in general, did not guarantee equitable access to water supply and water sources.

An equitable view of "public utility" in water resources management must aim to protect acquired rights and "uses and customs" in access to and use of those resources. The Law should promote diversity, not one sole model for water use and access.

A pluralist and democratic approach to water policies should allow the coexistence of both community and associative water systems with private companies, based on profitability aims. Law 2029 only promoted and protected the private ethic.

The common definition of regulation refers to the "habitual control focused on important activities for the community, carried out by a public entity" (Solanes, 1999:7), reflecting the tension between the two extremes of economic organisation - the market and public interest (Solanes, 1999:7). One of the suppositions of the regulatory system in the neoliberal model is that this mechanism makes it possible to harmonise profit corporate aims with citizens' demands and needs. However, in practice, regulations, as we saw with the Water Superintendency, only function in favour of the dominant power. The introduction of the Superintendency system in water resource regulation, is fundamentally a political issue, where State powers, international agencies and national political institutions have been mobilised to introduce a regulatory model to protect the private

sector. In this process, national and local democratic institutions have been severely debilitated.

The Superintendency system, because of its centralist, vertical, authoritarian, partial, non-accountable concept, structure and functioning, weakens democratic rights, particularly the right of the civil society to supervise and control the management and conservation of the water resources and its services. The current relationship between the Superintendency and the population is authoritarian and vertical, clearly contradicting a basic democratic principle.

Because of the emphasis on concessions and private investment, the Law "forgot" the importance of public investment, within the framework of the Popular Participation Law, which aimed at improving the conditions of drinking water access for more socially and economically disadvantaged sectors⁷³.

The introduction of a single water supply and distribution system is necessary in Cochabamba, but because the importance of alternative systems, the process must be gradual, voluntary and concerted. It should be the product of consultation and discussion about the risks of a non-sustainable exploitation of water resources, protecting the rights of alternative systems.

Solon has asked:

What will happen to the investments made by small co-operative societies and associations in drinking water? Will they be forced to sell them off at a loss to the Concession-holder because they can no longer legally provide the service? The Bolivian State with its aim of privatising water and sanitation will destroy social and community organisational forms and individual equity (private wells), creating conditions ripe for a social revolt" (Solon 2000:4).

⁷³ The *Coordinadora* demanded, "The public investment in construction for water supply and sewerage must answer popular needs as reflected in Municipal Development Plans (PDMs). It is necessary to develop investment in favour of the poorest sectors of society " (*Coordinadora/Mesa Técnica* 2000:1)

The Law was informed by an economic reductionist approach that excluded social, environmental and cultural aspects of water issues. Behind the *servidumbres* and indemnity concepts, was the neoliberal approach that individuals should meet in the market and negotiate "freely and rationally". The emphasis on the individual in water resources management and the negotiation of compensation was dangerous for peasants and indigenous interests, because they have community and associative forms of access to these resources. The Law did not respect this logic and aimed to convert them to individualism. Because the Contract was not interested in protecting alternative systems and community water sources, the access to and use of these resources by the socially and economically disadvantaged sectors of the valley, was endangered.

Why include a confidentiality article? And why is the information of SEMAPA, a public company, considered to be confidential? What aspects of the negotiation must be outwith public access? The confidentiality article contradicted the Government's claim of an accountable process and respect for democratic rights⁷⁴.

The use of the same intervention criteria for EPSAs with social aims and EPSAs with profit aims is part of the inclusive moment of the hierarchical management strategy. Inspired by the liberal idea of incorporating all services into market disciplines, it does not take into account the fact that private concession holders are looking for economic benefits, while alternative systems work with social motivations. The result is the undermining of co-operative systems.

In the Bolivian system, the Superintendency, although it does regulate tariffs, permits private companies to decide on the profits, investments and the personnel required⁷⁵. All of these undermine democratic practices, and because there are no control mechanisms, the possibilities of reverting the Company's decisions legally are reduced. As a result, scenario for social conflicts and mobilisations is created, as shown by the Cochabamba.

⁷⁴ According to Superintendency officials the confidentiality article was included to protect the Company's technological and financial information, from the risk of being copied by other companies (Claudia Vargas; VII-2000), but the sense of the text leads to emphasise the protection of this information, particularly the financial model, by placing it out of public reach.

⁷⁵ In Cochabamba, the Water Superintendence confirmed the rate increase without consulting the population, to guarantee the Internal Return Rate of 16% established in the contract (*Aguas del Tunari* 1999).

The Concession Contract with *Aguas del Tunari* is part of the public policy to introduce private participation in water supply, with the economic and technical support of the World Bank. By combining the Concessions for the Misicuni Multiple Project and SEMAPA into one single bidding process, problems were caused right from the start, because of doubts about the economic and technical viability of Misicuni, as presented in the PARIBAS report. The Government, therefore, "flexibilised" the Misicuni project to make it more acceptable to potential bidders, abandoning its multiple feature and reducing it to a drinking water supply project. On the other hand, the Government accepted some of the conditions and demands made by *Aguas del Tunari* such as the need for new studies to adjust the project to new "flexible" conditions, the ambiguity in its service expansion objectives, and the abandonment of environmental and natural disaster prevention measures which were unprofitable.

- There was limited public access to information about the contract and the financial model, which was considered confidential and which contradicted democratic rights of information access.
- There was an aggressive approach to rural areas, particularly irrigator peasants, in the virtual exclusion of the irrigation component of the Misicuni project; with irrigation water to be provided only at a high price, the application of *servidumbres* (forced and voluntary), and the inclusion of water sources in the Concession.
- Doubts about the Concession-holder's investment capacity, and financial solvency, placed the goals, as promised in the contract, at risk.
- The irregular creation of the *Aguas del Tunari* Company, in a "tax haven ", with an almost symbolical capital, but awarded with a project of more than \$US 200 million. Lack of transparency in the company's constitution and doubts about the entire accountability process, contradicted one of the components of the Government's alleged support of consensus.
- The lack of adequate mechanisms to channel users' complaints and demands in a effective way, affected democratic rights.

In terms of its legality, evidence indicates that the Contract contradicted the Bolivian Constitution; no specific law existed to permit the granting of the Concession, or to allow for the possibility of terminating the Contract. There are indications that the Contract was made outside of Bolivian law and regulations, as part of a mechanism to protect the

Company's interests. In addition, evidence points to the illegality of the actions taken by the Bolivian water Regulator, or Superintendency.

Appendix 6

An analysis of the pro-poor characteristics of the Aguas de Tunari contract

This paper has been compiled in response to a draft paper ‘The limitations of water regulation: the failure of the Cochabamba concession in Bolivia’ by Nickson and Vargas (2001). Here we examine their main argument which states that the tariff structure of Aguas de Tunari displayed pro-poor tendencies as a result of ‘a new tariff structure’ which they see as ‘socially progressive’.

The analysis finds the following:

- The tariff structure is not a new innovation of Aguas de Tunari but, rather, it is the same system that the private company inherited from the municipal company, SEMAPA.
- There are key omissions in Nickson and Vargas’s analysis relating to their failure to factor in the costs of sanitation charges, reconnection fees after monthly payment deadlines are missed, costs relating to the indexing of bill payments to the dollar and the regulation tax.
- The classification of users is divided into two types, non residential and residential, in the latter there are 4 categories reflecting socio-economic status (1 being poor and 4 being rich). Nickson and Vargas claim those in category 4 pay three times as much for their water than those in category 2 for the consumption of the fixed charge amount - 12 cubic metres. This structure therefore represents a large cross subsidy of the poor by the rich. Our analysis indicates that this is an exaggeration and at best category 4 users only pay twice as much when sanitation costs and the cost of water per meter are taken into consideration.
- When SEMAPA (prior to the concession) and Aguas de Tunari are compared in terms of cross subsidies (differential charges by residential type for the minimum consumption of 12 cubic metres) it seems that SEMAPA was more pro-poor than Aguas de Tunari. Under SEMAPA category 4 users paid 2.13 times the amount paid by those in category 2 and under Aguas de Tunari this figure dropped to between 1.86 and 1.8 times as much.

El carácter Pro-Poor de la Estructura Tarifaria de Aguas del Tunari

Elaborado por: Víctor Hugo Calisaya Hinojosa

Introducción.

El presente artículo discute una proposición del documento elaborado por Andrew Nickson y Claudia Vargas^[1], denominado "Las limitaciones de la regulación del agua: El fracaso de la concesión de Cochabamba en Bolivia" (2001). En el mismo se sostiene que la estructura tarifaria de Aguas del Tunari (A.T.), empresa concesionaria en la ciudad de Cochabamba, tenía una orientación en favor de los sectores sociales pobres, producto de una "nueva estructura tarifaria", calificada como "socialmente progresista".

En la primera parte se presentará las argumentaciones del mencionado documento y una referencia a las categorías de consumidores y los criterios de su determinación en la ciudad de Cochabamba. En la segunda parte, se analizará los argumentos de Nickson y Vargas.

1. La proposición de Nickson y Vargas.

a) Una proposición y sus argumentos.

La proposición de Nickson y Vargas sostiene que, de manera general, la concesionaria A. T. fue una empresa privada sensible a la situación de los pobres, particularmente con la introducción de una "nueva estructura tarifaria", aspecto por el cual llegan a calificar a la misma como "socialmente progresista". Los argumentos en ese sentido son:

- a) Que la estructura financiera de A.T. es novedosa y sensible a los pobres.
- b) Que los sectores sociales de mayores ingresos económicos (ricos) de la ciudad de Cochabamba, que pertenecen a la Categoría Residencial 4 (C.R. 4), pagan 3 veces más que las personas pobres pertenecientes a la Categoría Residencial 2 (C.R.2), por los primeros 12 m³ de agua.
- c) Que los ricos (C. R. 4), pagan hasta 2 veces más que los pobres (C..R. 2), por consumos menores a 12 m³ de agua potable.

- d) Que existe diferenciación de consumo en las cuatro categorías (del 1 al 4), según el consumo del agua, que va de los más ricos (C. R. 4) a los pobres (C. R. 1).
- e) Que el incremento de 35% ("increasing block tariff") implementado por A. T. variaba enormemente entre consumidores (categorías de consumo) por tres razones:
 - i) Consumidores de pequeños y bajos ingresos ("small and lower-income"), C. R. 1 al 2, se beneficiaban en la introducción del "nuevo bloque de incremento tarifario", por afectarles solo con pequeños incrementos de no más del 10%. Mientras que los ricos tenían incrementos que alcanzaban al 106%, porque pagaban más por el mismo m³ de agua respecto a los pobres, debido a sus altos niveles de consumo de agua.
 - ii) Mejoras en la administración de facturas ocasionaron la recategorización de consumidores, considerada socialmente progresista, ya que permitió incrementos de un 200%, en los sectores ricos.
 - iii) Disminución en las pérdidas de agua en el sistema, lo que percutió en una mayor oferta de agua y mayores consumos del mismo.

b) Categorías de usuarios en el contrato.

Según el contrato de concesión se categoriza a los usuarios de agua potable y alcantarillado en dos grandes grupos: Uno denominado No Residencial^[2] y otro Residencial, en el que se establecen cuatro categorías.

Categoría Residencial 1: Pertenecen a esta categoría los Usuarios cuyo predio se describe como lote baldío, Casas abandonadas, Casas en litigio, Casas en demolición (...)

Categoría Residencial 2: Pertenecen a esta categoría los Usuarios cuyo predio se describe como Construcción precaria, Medias aguas, Viviendas no funcionales (pocas habitaciones y reducidas) y Piletas públicas (...)

Categoría Residencial 3: Pertenecen a esta categoría los Usuarios cuyo predio se describe como Viviendas económicas, Sociales que pueden ser de 1 o 2 pisos y Departamentos funcionales (...)

Categoría Residencial 4: Pertenecen a esta categoría los Usuarios cuyo predio se describe como Construcciones de lujo con materiales de

construcción de primera calidad, con todo tipo de comodidades (Confort), pueden ser construcciones de 1, 2 o más pisos (Superintendencia de Aguas. Contrato de Concesión 1999: Anexo 5: 5).

La Categoría Residencial 1, corresponde a los sectores sociales más pobres o a personas de ingresos medios o altos que todavía no han realizado ninguna construcción en su predio. La Categoría Residencial 2, a personas pobres. La Categoría Residencial 3, a sectores sociales medios y la última categoría a los sectores sociales de altos ingresos económicos. El criterio de categorización está determinado, antes que por criterios de ingresos económicos familiares o individuales, por variables catastrales^[3].

2. Principales aspectos a analizar.

a) Una supuesta nueva estructura tarifaria progresista.

Según el funcionario de la Universidad de Birmingham y la abogada de la "Superintendencia de Aguas"^[4], el sistema tarifario sería algo novedoso e innovativo, producto del proceso de concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado. Por lo que destacan la alta sensibilidad social de concesionaria A.T. Esta valoración no es correcta, pues el "sistema tarifario" es una "herencia" de la concesionada SEMAPA. Es decir, A.T. adoptó la misma estructura tarifaria de SEMAPA. Para sostener este argumento bastará citar la descripción que hace un diagnóstico de SEMAPA, elaborado por el "Banque Paribas"^[5], en un documento previo a la concesión.

La tarifa para consumidores con medidor es una combinación clásica de categorías de consumidores y una escala de consumo. Las categorías de clientes están divididas de acuerdo a lo siguiente:

Residencial 1: Lote baldío

Residencial 2: Construcción precaria

Residencial 3: Construcciones de planta baja

Residencial 4: Construcciones de alta comodidad

(...)

Para cada categoría, hay un cargo fijo correspondiente a un consumo mínimo (12 m³ por mes para el domicilio), mas un componente variable de acuerdo al consumo registrado por el medidor. (El subrayado nuestro. Paribas 1998: II-23).

La estructura tarifaria "socialmente progresista" no es una innovación de A.T., sino que pertenecía a SEMAPA, y que estaría vigente desde el 1992 (Paribas 1998: II-23), e incluso mucho antes^[6]. Socialmente progresista sería la consideración de la participación comunitaria en la gestión del agua, como ocurre en Filipinas con "International Waters", principal accionista de la empresa concesionaria A. T.^[7]

b) Sobre el pago de los primeros 12 m3.

Los primeros 12 m³ de agua potable para todas las categorías de consumidores residenciales constituyen un "cargo fijo", por lo que cualquier usuario del sistema debe cancelar por el mismo. Los precios por los 12 m³ varía entre las categorías de usuarios. En el caso de Aguas del Tunari, el precio más bajo por 12 m³ de agua corresponde a los usuarios de la C. R., 1 los que pagan 12,096 Bs. (Tomando en cuenta alcantarillado 20,566 Bs.), mientras que el precio más alto corresponde a la C. R. 4, los que pagan 58,056 Bs. (Más el servicio de alcantarillado 98,696 Bs.)^[8].

Para el análisis de este acápite, se ha tomando en cuenta la estructura tarifaria de A. T. expuesta en el documento del contrato de concesión^[9] y la estructura tarifaria de SEMAPA actual (2001) (que es la misma a la existente antes de la concesión). Ambas tienen 4 categorías residenciales, pero son distintas en la metodología de cálculo para determinar el valor de cambio de agua potable, aspecto sobre el que nos referiremos con mayor detalle posteriormente.

Para empezar veamos el caso de A. T. Para el efecto se aplica la mencionada tabla resumen del sistema tarifario y la metodología de cálculo^[10] para los primeros 12 m³ de agua, tanto para personas pobres (C. R. 2) y personas ricas (C. R. 4) y otras categorías de consumidores. Adicionalmente, se incorpora en el análisis los costos por 12 m³ publicados por Aguas del Tunari meses antes de la denominada "Guerra del Agua" (23/I/2000). Se asume que las argumentaciones de Nickson y Vargas respecto a costos por agua, también hacen referencia al servicio de alcantarillado, por lo que se considera en el cálculo^[11].

Cuadro 1 **Tarifas de 12 m³ para A. T., según Categoría Residencial**

**(En bolivianos, cambio dólar a Bs. 6,72)
Precios según Categorías Residenciales**

Volumen de consumo	R 1		R2		R3		R4	
	Bs./ 12 m3	Bs./ 1 m3	Bs./ 12 m3	Bs./ 1 m3	Bs./ 12 m3	Bs./ 1 m3	Bs./ 12 m3	Bs./ 1 m3
	Agua							
12 m3 (1)	12,096	<u>1,008</u>	20,292	<u>1,691</u>	32,592	<u>2,716</u>	58,056	<u>4,838</u>
12 m3 (2)	10,80	<u>0,9</u>	18,20	<u>1,5</u>	29,10	<u>2,4</u>	51,90	<u>4,3</u>
Alcantarillado								
70 % sobre volumen de agua ^[12]	8,47	<u>0,71</u>	14,20	<u>1,18</u>	22,81	<u>1,90</u>	40,64	<u>3,39</u>
	7,60	<u>0,6</u>	12,80	<u>1,1</u>	20,40	<u>1,7</u>	36,40	<u>3,0</u>
Total por cálculo	20,566	<u>1,718</u>	34,492	<u>2,871</u>	55,402	<u>4,616</u>	98,696	<u>8,221</u>
Total publicación A.	18,40	<u>1,5</u>	31,00	<u>2,6</u>	49,50	<u>4,1</u>	88,30	<u>7,3</u>
T. ^[13]								

Ref.: Elaboración propia, 2001, con base en: (1) Cálculo a partir de tabla de Sistema Tarifario de contrato de concesión Aguas del Tunari, 1999 y (2) Costos por 12 m3 extraído de publicación de Aguas del Tunari, 23/I/2000.

Nickson y Vargas, sostienen que los usuarios de la C. R. 4 (sectores sociales ricos) pagan 3 veces más que los de C. R. 2 (sectores sociales pobres) por el mismo m3 de agua consumida (de los primeros 12 m3 de agua). Comparando los costos totales de 1 m3 de agua potable (más alcantarillado) de la tabla del contrato de concesión ("Sistema Tarifario"), entre la C. R. 4 (de 8,221 Bs./m3) y la C. R. 2 (2,871 Bs./m3) se tiene una diferencia de 1,86 veces, es decir, que los usuarios de la C. R. 4 pagan en menor proporción por 1 m3 respecto a lo que afirman Nickson y Vargas^[14]. Ahora, tomando en cuenta la publicación de A. T. y prosiguiendo con la misma comparación, se tiene la diferencia de 1,80 veces.

Veamos el caso SEMAPA. Para el análisis se toma en cuenta la metodología de cálculo^[15] para 12 m3 de agua consumida y las mismas categorías residenciales antes consideradas.

**Cuadro 2
Tarifas de 12 m3 para SEMAPA, según Categoría Residencial
(En bolivianos, cambio dólar a Bs. 6,72)
Precios según Categorías Residenciales**

	Pobres	Medios	Ricos
--	--------	--------	-------

	R 1		R2		R3		R4	
	Bs./ 12 m3	Bs./ 1 m3	Bs./ 12 m3	Bs./ 1 m3	Bs./ 12 m3	Bs./ 1 m3	Bs./ 12 m3	Bs./ 1 m3
12 m3	8,616	<u>0,718</u>	17,184	<u>1,432</u>	32,22	<u>2,685</u>	53,676	<u>4,473</u>
Alcantarillado 40 % sobre volumen de agua^[16]	3,45	0,29	6,87	0,57	12,89	<u>1,07</u>	21,47	<u>1,79</u>
Total	12,06	1,01	24,06	2,00	45,11	<u>3,76</u>	75,15	<u>6,26</u>

Ref.: Elaboración propia. 2001

Comparando el costo total por agua y alcantarillado de 6,26 Bs./m3 (usuarios de la C. R. 4) y 2,00 Bs./m3 (usuarios C. R. 2), se tiene una diferencia de 2, 13 veces, es decir, que los sectores sociales ricos paga más por el mismo m3 de agua que las personas pobres.

De la comparación de costos por los primeros 12 m3 entre A. T. y SEMAPA, se concluye que los usuarios de los sectores sociales ricos (C. R. 4), durante la administración de SEMAPA, terminaban pagando más (2, 13 veces) por el mismo m3 de agua, respecto a los de la misma categoría (C. R. 4) durante Aguas del Tunari (que pagan 1,86 o 1.80 veces). Al pagar los usuarios "ricos" más que los pobres (2,12 veces en SEMAPA y 1,86 o 1,80 veces en A.T.), se supone que ello tiene efectos beneficiosos en favor de los sectores sociales pobres, porque los ricos estarían "subvencionando" los bajos precios de agua de los pobres. En suma, en la estructura tarifaria de SEMAPA, los usuarios ricos (C. R. 4) subvencionan más que los de A. T.

Lo que además establece una diferencia significativa entre ambas estructuras tarifarias, tiene relación con dos aspectos adicionales: i) costo por 1 m3 de agua y ii) número de usuarios por categoría.

i) Costos por 1 m3 de SEMAPA y A. T. Comparando costos en la C. R. 2 entre Aguas del Tunari (Cuadro 1) y SEMAPA (Cuadro 2), se tiene que los usuarios de SEMAPA pagan por 1 m3 de agua 1,432 Bs.; mientras que en Aguas del Tunari pagan 1,691Bs; al final, los usuarios de SEMAPA tiene un "ahorro" a favor de 0,259 Bs. por m3. Prosiguiendo la comparación, ahora entre los costos de SEMAPA (1,432 Bs.) y los de la publicación de A. T. (1,5 Bs.), se tiene un ahorro de solo 0,07 Bs. por m3.

De la comparación de los cuadros 1 y 2, se puede aseverar que la metodología de cálculo del valor de cambio de agua de SEMAPA determina costos menores por m³ de agua potable con relación a la metodología de Aguas del Tunari, aspecto que repercute positivamente en la economía familiar, particularmente de familias de sectores sociales pobres. De esa manera, por mucho que se realicen incrementos porcentuales similares en el costo del m³ de agua en A. T. y SEMAPA, siempre los usuarios de SEMAPA pagarán menos respecto a A. T., hecho explicable por la diferencia metodológica de cálculo del valor de cambio de agua potable.

ii) Número de consumidores por categoría. Según datos de PARIBAS se tiene el siguiente número de conexiones por categoría. ^[17]

Cuadro 3
Conexión de agua y alcantarillado e ingresos. SEMAPA antes de concesión

Categoría	Volúmenes de consumo en m ³ /mes	Número de conexiones Agua	% del Total	Número de conexiones alcantarillado	% del Total	% Ingresos por Agua y Alcantarillado
Residencial 1	11,82	1882	4,10	1471	3,4	0,8
Residencial 2	15,93	14972	32,61	13399	30,9	13,3
Residencial 3	19,55	16139	35,16	15936	36,7	28,6
Residencial 4	27,39	7911	17,23	7771	17,9	26,3
Subtotal Residencial		40904	89,10	38577	88,9	69,0
Comercial	29,85	3391	7,39	3367	7,8	19,0
Comercial Especial	44,91	358	0,78	370	0,9	4,0
Industrial	20,41	628	1,37	624	1,4	2,6
Público	79,85	371	0,81	227	0,5	3,1
Preferencial	105,90	255	0,56	233	0,5	2,3
Subtotal No Residencial		5003	10,90	4821	11,1	31,0
		45907	100	43398	100	100

Ref.: Elaborado propia sobre la base de PARIBAS 1998: II-25

El porcentaje de conexiones de agua en C. R. 4 es 17,9%, el acumulado de residencial 1 al 3 es de 71,87% y el No residencial es apenas del 10,9%. Similar tendencia presenta las conexiones de alcantarillado. Por otro lado, el aporte en ingresos económicos por los servicios de agua y alcantarillado de la C. R. 4 es del 26,3%, el acumulado de residencial 1 al 3 es de 42,7% y el aporte en los ingresos de los No residenciales alcanza al 31,0%.

Partiendo del criterio de la subvención cruzada, es decir, de que los que más aportan pagan por los que menos aportan, la categoría de usuarios No Residenciales subvenciona significativamente a los pobres, seguido del financiamiento proveniente de la C. R. 4. (ricos). Mientras que los más beneficiados por la subvención son la C. R. 1 y C. R. 2. Tomando en cuenta que los ricos (C. R. 4) de SEMAPA pagan más por un m³ de agua potable (2,13 veces más y 1,86 o 1,80 veces en el caso de A. T.) y tienen un aporte significativo en los ingresos económicos para la empresa, la estructura tarifaria de SEMAPA resulta ser más *pro-poor*, que la de Aguas del Tunari.

Pero, si bien la comparación de SEMAPA y Aguas del Tunari lleva a la conclusión de que A. T. es menos *pro-poor* que SEMAPA, resulta que ambas tienen estructuras tarifarias que no están a favor de las personas de más bajos ingresos económicos. Esto, tiene relación con el hecho de que ambas estructuras tarifarias establecen 12 m³ de agua potable como tarifa mínima ("cargo fijo") para todas las categorías, es decir, que los usuarios de ambas empresas tienen la obligación de pagar por estos 12 m³ de agua hayan o no consumido ese volumen de agua, aspecto que atenta a la economía de las usuarios pobres, ya que éstos no consumen esta cantidad de agua^[18], por lo que una orientación en favor de las personas pobres sería que éstos pagaran por la cantidad exacta de agua realmente consumida.

c) Incremento de 35% y sus variaciones.

i) Los ricos pagan hasta 2 veces más que los pobres (C. R. 2) por consumos menores a 12 m³, sostienen Nickson y Vargas. Esta afirmación no es pertinente para el análisis, en vista de que el sistema tarifario (tanto en el caso de SEMAPA y A. T.), establece que ninguna de las categorías residenciales paga por volúmenes de agua menores a 12 m³. De manera que, todas las categorías de usuarios pagan por volúmenes mayores a los 12 m³, como quedó explícito antes.

Pero, incluso considerando la posibilidad que plantean Nickson y Vargas, la diferencia promedio entre C. R. 2 y C. R. 4. en el caso de A. T., no es de dos veces, sino que continúa siendo de 1.89 veces. En el caso de SEMAPA, la diferencia es de 2,13 veces.^[19]

ii) Respecto a la diferenciación de consumo en las cuatro categorías. Por lo expuesto hasta aquí, ello queda claramente evidenciado, por lo que la afirmación de Nickson y Vargas es cierta. En todo caso, los costos diferenciados por m³ de agua son producto de la estructura tarifara, pero en el caso de SEMAPA se presentan diferencias significativas con relación a la estructura tarifaria de A. T. debido, por un lado, a las diferencias porcentuales de costo entre la C. R. 2 y C. R. 4 que son mayores y, por otro, porque por 1 m³ de agua se paga menos respecto a A. T.

iii) Incremento del 35% y sus variaciones^[20]. Los incrementos para la C. R. 1 y 2 (sectores sociales pobres) llegan a un 31,4% y 32,6% respectivamente. Porcentajes mayores a los mencionados por Nickson y Vargas, que sostienen que los incrementos en la gestión de Aguas del Tunari alcanzaban un 10% para ambas categorías de consumo. En tanto que la otra aseveración, de que el incremento para la C. R. 4 alcanzaba a un 106%, tampoco es evidente, ya que el incremento promedio es del 58%.

Ciertamente, el incremento de 35% en los costos de agua potable tiene efectos diferenciados según consumo y categoría a la que el usuario pertenece, pero de ninguna manera son en las proporciones que sostienen Nickson y Vargas.

Ahora, respecto a la mejora de la facturación y recategorización de consumidores no tenemos ninguna información a partir de la cual analizar lo que sostienen Nickson y Vargas. A lo largo de su texto, estos autores no brindan referencias sobre las fuentes (primarias o secundarias) desde las cuales elaboran sus argumentaciones. Por nuestra parte hemos recurrido a SEMAPA actual y lamentablemente no disponen de información al respecto^[21], lo que sí han manifestado, y esto de manera extraoficial, es que la recategorización no alcanzaría a los porcentajes mencionados. Como no se tiene información confiable, no se arriesga ninguna afirmación definitiva.

Con relación a la disminución de perdidas que habría repercutido en los mayores niveles de consumo de agua. Este hecho no tiene relación con mejoras en la micromedición ni en la mejora de infraestructura de alimentación y distribución del sistema de agua potable, sino con el incremento de agua cruda, particularmente entre los meses de febrero a

marzo, a consecuencia de la temporada de lluvias y el alquiler de lagunas proveedoras de agua para incrementar el caudal de abastecimiento^[22].

d) Costos por el servicio de alcantarillado

La consideración de los costos por el servicio de alcantarillado es importante, pues la facturación por el consumo de agua considera también el pago por este servicio.

Antes de la concesión (y en la actualidad) SEMAPA cobraba un 40% sobre el monto total de pago por consumo de agua potable^[23]. Por ejemplo, si en la C. R. 3 el usuario tenía un volumen de consumo de agua potable de 21 m³, se paga 58.00 Bs. El costo por el servicio de alcantarillado (tomando en cuenta el 40% de 58.00 Bs.) es de 23.2 Bs. Adicionalmente, hay que tomar en cuenta 2 Bs., por concepto de "reposición de formulario". El costo total que debe pagar un usuario de C. R. 3, por 21m³ de agua potable, alcantarillado y formulario alcanza a 83.2 Bs.

Producto del contrato de concesión, el porcentaje por servicio de alcantarillado se incrementó en un 30%, por lo que A. T. cobraría un 70% sobre el volumen de consumo de agua potable^[24]. Tomando en cuenta el anterior ejemplo, el costo a pagar por alcantarillado (considerando el 70%) sería de 40.6 Bs. El costo total por agua, alcantarillado y reposición de formulario llega a 100.6 Bs.

La consideración del costo por el servicio de alcantarillado resulta un aspecto importante y muy sensible a la economía familiar, particularmente en familias pertenecientes a sectores sociales pobres. Analizar solamente costos del agua, distorsiona el análisis de los servicios básicos concesionados en el caso de la ciudad de Cochabamba.

e) Derechos de conexión y reconexión.

Con relación a los costos por derecho de conexión y reconexión al sistema de agua potable y alcantarillado, Nickson y Vargas no hacen ninguna alusión. Es importante la consideración de estos aspectos por el impacto económico que tiene sobre la economía familiar de personas, sea en el caso, que no cuentan con el servicio de agua potable y alcantarillado o en la situación de que

solamente tengan alguno de los servicios, o sea en el caso, de que el usuario tenga cortes en el servicio por falta de pago.

Los gastos por consumo de agua potable y el servicio de alcantarillado sanitario constituyen gastos fijos mensuales que todo usuario perteneciente al sistema debe realizar mensualmente. Mientras que el pago por derecho de conexión a los sistemas es un gasto único, pero de costo elevado. En el caso de la concesión de Aguas del Tunari, los costos por derecho de conexión tuvieron un considerable incremento.

Cuadro 4
Costos por derecho de conexión. Aguas del Tunari y SEMAPA
(en dólares americanos)

	Instalación de medidor adicional	Instalación medidor donde exista conexión	Derecho de conexión agua potable	Derecho de conexión alcantarillado
Aguas del Tunari (1)	80	50	185	215
SEMAPA (2)	-	50	85	105

Fuente: Elaboración propia con base en (1) Contrato de concesión. Aguas del Tunari. 1999: Anexo 5: 8 y (2) Paribas 1998: II-24.

El incremento por derecho de conexión de agua potable llega hasta un 117% y el del alcantarillado a 104.8%. A partir de esta información, queda una vez en entredicho la supuesta perspectiva *pro-poor* de Aguas del Tunari, sustentado por Vargas y Nickson. Los altos costos por derecho de conexión constituyen un obstáculo para que sectores sociales pobres puedan conectarse a los sistemas de agua y alcantarillado.

Ahora, con relación a los costos por reconexión del servicio, el contrato de concesión establece:

Cuando el usuario acumule dos facturas con fecha de pago vencida, el Concesionario podrá contar el servicio, caso en el que, una vez recibido el pago, habrá cargos adicionales por:

(1) Intereses, aplicables a partir de la fecha de corte, al promedio de la Tasa de Interés que debe ser definida entre las tasas Activas y Pasivas del sistema financiero Boliviano;

(2) las variaciones del cambio del Dólar en relación con el Boliviano aplicado entre el día de la facturación y el pago efectivo.

(3) los montos adeudados por el período en que el pago estaba atrasado y una tarifa por un corte de Servicio inicial y la rehabilitación normal del mismo, equivalente a \$US 2.75, aplicable a las clases residenciales de Usuarios (...)

(4) una tarifa por el corte físico del Servicio y por la rehabilitación física del mismo, equivalente a US\$ 11.89 para los Usuarios residenciales (...)

El monto de los cargos adicionales descritos en los numerales 3 y 4 anteriores podrá ser revisado y ajustado por la Superintendencia con base en un estudio, pudiendo recurrir a los recursos que tenga disponibles de acuerdo a la ley para recuperar los montos adeudados por el Usuario y sus costos incurridos en la recuperación de dichos montos (2-3).

Como se ve, el usuario de A. T. además de cancelar 11.87 \$us. por el corte físico y su rehabilitación, adicionalmente cancelará una tarifa por corte de 2.75 \$us., haciendo un total, sin considerar las variaciones del cambio del dólar americano, de 14.62 \$us, además claro está de los montos adeudados por consumo de agua de dos meses.

Entonces, la consideración del costo de reconexión es importante, si consideramos que personas de bajos ingresos son las más probables de tener atrasos en sus pagos mensuales. Respecto a estos aspectos Nickson y Vargas no mencionan absolutamente nada, parecería que son gastos que no merecen ningún análisis.

A manera de conclusión.

La proposición de Nickson y Vargas, de que la concesionaria Aguas del Tunari tenía una orientación *pro-poor*, entendida como acciones administrativas y tarifarias, particularmente, que favorecían a los usuarios pobres de la ciudad de Cochabamba, y esto a consecuencia de la introducción de un "novedoso" sistema tarifario, después del análisis presentado, se puede afirmar que tal aseveración es una visión parcializada, por lo tanto sesgada respecto ante un problema importante para la vida de los cochabambinos.

El sistema tarifario que supuestamente era el aporte novedoso de la empresa concesionaria Aguas del Tunari, como ha quedado demostrado, no ha sido una innovación de A. T., sino algo heredado de SEMAPA. Haciendo una más cuidadosa lectura del contrato de concesión (Anexo 5 en particular) se podría evitar la calificación de novedoso. La falta de consideración en el análisis de la situación antes de la concesión (gestión SEMAPA) lleva a emitir argumentaciones poco sostenibles.

Producto de esta visión parcializada se aísla el análisis de costos de agua, por lo que no se considera la importancia de incluir en el mismo, los costos que deben pagarse por el servicio de alcantarillado, los derechos de conexión de agua potable y alcantarillado cuando corresponde, y los costos por reconexión cuando se tiene corte por el retraso en el pago mensual de los servicios. Tampoco se hace mención a la indexación de las tarifas y otros pagos al dólar americano.

La omisión de estos aspectos distorsiona una aproximación seria y responsable a un problema tan importante para las personas de más bajos ingresos económicos y la población en general de la ciudad de Cochabamba. Son las personas de más bajos ingresos las que sufren de peor manera, tanto por no poder acceder a los servicios de agua, como por los precios que se deben pagar por dichos servicios.

Derivado de la continuidad en la aplicación del sistema tarifario (que SEMAPA empleaba antes de la concesión) por parte de Aguas del Tunari, se tienen dos bloques de usuarios: los No Residenciales y los Residenciales y, dentro de este último, cuatro categorías, que van de la 1 a la 4, y que responden de alguna manera al criterio socioeconómico de usuarios pobres a usuarios ricos. Entonces, se tiene una estructura tarifaria que establece

diferenciaciones entre usuarios según categorías, volumen de consumo de agua, costo del mismo y situación de pobreza o no de los usuarios.

Por otro lado, se establece que los porcentajes diferenciales entre la C. R. 2 (pobres) y la C. R. 4 (ricos) sustentados por Nickson y Vargas no son evidentes, en ninguna de las comparaciones entre categorías.

Bibliografía

- AGUAS DEL TUNARI S. A.
1999 **Aguas del Tunari S. A. Tarifas de los servicios de agua y alcantarillado, que corresponde al 81.2% de nuestros clientes. Conozca su factura.** Cochabamba.
- CALISAYA H., Víctor Hugo
2001 **Análisis de los reportes de quejas y demanda del servicio. Caso SEMAPA y Aguas del Tunari.** Cochabamba: CESU- Universidad de Newcastle. 2001.
- NICKSON, Andrew y VARGAS, Claudia
2001 **The limitations of water regulation: the failure of the Cochabamba concession in Bolivia.** Mimeo
- República de Bolivia y Paribas
1998 **Concesión de los servicios públicos de agua y alcantarillado en la ciudad de Cochabamba y sus alrededores. Concesión del proyecto múltiple Misicuni de captación de agua y generación eléctrica.** La Paz: Mimeo.
- SUPERINTENDENCIA DE AGUA, Sistema de regulación sectorial
2000 **Contrato de Concesión. Aguas del Tunari.** La Paz: Mimeo.

ANEXO 1

Cuadro comparativo de costo por 12 m³ Agua del Tunari y SEMAPA

Para poder confirmar las diferencias porcentuales de 186% (1.86 veces) y 212% (2.12 veces) entre C. R. 2 y C. R. 4, entre A. T. y SEMAPA respectivamente observemos el siguiente cuadro.

	Residencial 1	Residencial 2	Residencial 3	Residencial 4
Agua del Tunari (1)	1.80 \$us.	3.02 \$us	4.85 \$us	8.64 \$us
SEMAPA (2)	8.620 Bs.	17.180 Bs.	32.220 Bs.	53.670 Bs.

Referencias: (1) Contrato de concesión 1999: Anexo 5: 6.
(2) Estructura tarifaria SEMAPA 2001.

ANEXO 2

Promedio de costos por consumos por debajo de 12 m³ Aguas del Tunari^[25] y SEMAPA

	Aguas del Tunari				SEMAPA			
	R 1	R 2	R 3	R 4	R 1	R 2	R 3	R 4
6	2.016	3.382	5.432	9.677	1.437	2.863	5.37	8.945
7	1.728	2.899	4.656	8.294	1.231	2.454	4.603	7.667
8	1.512	2.537	4.074	7.258	1.078	2.148	4.028	6.709
9	1.344	2.255	3.621	6.451	0.958	1.909	3.58	5.963
10	1.21	2.029	3.259	5.806	0.862	1.718	3.222	5.367
11	1.1	1.845	2.963	5.278	0.784	1.562	2.929	4.879
	8.9	14.9	24.0	42.8	6.4	12.7	23.7	39.5
Promedio	1.5	2.5	4.0	7.1	1.1	2.1	4.0	6.6

Ref.: Elaboración propia

ANEXO 3
Cuadro de tarifas de agua potable y alcantarillado.
Aguas del Tunari. 2000.
(En bolivianos)

	M3	Dic. (1) 1999	Ene (2) 2000	Diferencia	Incremento (%)
C. R. 1	12	14	18.4	4.4	31.4
					31.4
C. R. 2	12	25.5	31	5.5	21.6
	13	26.5	33.9	7.4	27.9
	14	27.5	36.8	9.3	33.8
	15	29	39.8	10.8	37.2
	16	30	42.7	12.7	42.3
					Promedio 32.6
C. R. 3	12	45	49.5	4.5	10.0
	13	46.5	53.6	7.1	15.3
	14	47.5	57.75	10.25	21.6
	15	49	61.6	12.6	25.7
	16	51	65.7	14.7	28.8
	17	52.5	69.6	17.1	32.6
	18	54	73.7	19.7	36.5
	19	55.5	77.7	22.2	40.0
	20	57	81.6	24.6	43.2
	21	58	85.7	27.7	47.8
					Promedio 30.1
C. R. 4	12	73	88.3	15.3	21.0
	13	75	93.5	18.5	24.7
	14	76.5	98.8	22.3	29.2
	15	78.5	104.1	25.6	32.6
	16	80	109.4	29.4	36.8
	17	82	114.6	32.6	39.8
	18	83.5	119.9	36.4	43.6
	19	85.5	125.3	39.8	46.5
	20	87.5	130.6	43.1	49.3
	21	89	135.9	46.9	52.7
	22	91	141.1	50.1	55.1
	23	92.5	146.4	53.9	58.3
	24	94.5	151.7	57.2	60.5
	25	96	157	61	63.5
	26	99.5	162.7	63.2	63.5
	27	101.5	168.3	66.8	65.8
	28	103.5	174	70.5	68.1
	29	105	179.7	74.7	71.1
	30	107	185.3	78.3	73.2
	35	117	213.7	96.7	82.6

	40	126	242.1	116.1	92.1
	45	136	270.5	134.5	98.9
	50	145	298.9	153.9	106.1
					Promedio 58.0

(1) Tipo de cambio \$us. 1 = 5.98 (2) Tipo de cambio \$us. 1 = 6.00

Fuente: Aguas del Tunari S. A. Tarifas de los servicios de agua y alcantarillado. 2000.

ANEXO 4

Cuadro de tarifas de agua potable. Aguas del Tunari. 2000 (En bolivianos)

	M 3	Dic. (1) 1999	Ene. (2) 2000	Diferencia	Incremento %
C. R. 1	12	10.5	10.8	0.3	2.9
					2.9
C. R. 2	12	18.5	18.2	-0.3	-1.6
	13	19.5	19.9	0.4	2.1
	14	20	21.6	1.6	8.0
	15	21	23.4	2.4	11.4
	16	22	25.1	3.1	14.1
					Promedio 6.8
C. R. 3	12	32.5	29.1	-3.4	-10.5
	13	33.5	31.5	-2	-6.0
	14	34.5	33.9	-0.6	-1.7
	15	35.5	36.2	0.7	2.0
	16	37	38.6	1.6	4.3
	17	38	40.9	2.9	7.6
	18	39	43.3	4.3	11.0
	19	40	45.7	5.7	14.3
	20	41	48	7	17.1
	21	42	50.4	8.4	20.0
					Promedio 5.8
C. R. 4	12	52.5	51.9	-0.6	-1.1
	13	54	55	1	1.9
	14	55	58.1	3.1	5.6
	15	56.5	61.2	4.7	8.3
	16	57.5	64.3	6.8	11.8
	17	59	67.4	8.4	14.2
	18	60	70.5	10.5	17.5
	19	61.5	73.7	12.2	19.8
	20	63	76.8	13.8	21.9
	21	64	79.9	15.9	24.8
	22	65.5	83	17.5	26.7
	23	66.5	86.1	19.6	29.5
	24	68	89.2	21.2	31.2
	25	69	92.3	23.3	33.8
	26	71.5	95.7	24.2	33.8
	27	73	99	26	35.6

	28	74.5	102.3	27.8	37.3
	29	75.5	105.7	30.2	40.0
	30	77	109	32	41.6
	35	84	125.7	41.7	49.6
	40	90.5	142.4	51.9	57.3
	45	97.5	159.1	61.6	63.2
	50	104	175.8	71.8	69.0
					Promedio 29.3

(1) Tipo de cambio \$us 1 = 5.98 (2) Tipo de cambio \$us 1 = 6.00

Fuente: Aguas del Tunari S. A. Tarifas de los servicios de agua y alcantarillado. 2000.

^[1] Nickson pertenece a la "Escuela de política pública" de la Universidad de Birmingham (Inglaterra) y Vargas a la "Superintendencia de Aguas" (Bolivia).

^[2] El mismo que agrupa a la denominada Categoría Comercial, Categoría Comercial Especial, Categoría Industrial, Categoría Preferencial y Servicios Públicos. (Contrato de concesión Aguas del Tunari 1999: Anexo 5: 5). Las viviendas productivas, muy común en las zonas periféricas de la ciudad de Cochabamba, donde residen familias y desarrollan actividades económicas micro empresariales (confección de ropa, alimentos, bebidas alcohólicas -chicha- entre otros) han sido categorizadas como industriales o comerciales, esto determinado por los volúmenes de consumo de agua. (Comunicación personal, Sr. Oscar Camacho, Jefe del Departamento de Atención al Cliente. SEMAPA. 2001).

^[3] Para ello se consideran las características del predio, forma de abastecimiento de agua, número de puntos de agua, usos del agua y calidad de la vivienda (Comunicación personal, Sr. Oscar Camacho, Jefe del Departamento de Atención al Cliente. SEMAPA. 2001).

^[4] En la actualidad la misma tiene el nombre de Superintendencia de Saneamiento Básico.

^[5] Institución designada por el Gobierno de Bolivia para asesorar la concesión de los servicios de agua y alcantarillado. Se encargó de realizar una evaluación ex ante de la situación de SEMAPA para su licitación internacional y posterior concesión.

^[6] Humberto Vargas y María Teresa Zegada: Poco agua y mucha basura. Cochabamba: CERES-ILDIS 1993.

^[7] Comunicación personal Nina Laurie. Universidad de Newcastle, Inglaterra.

^[8] Para el caso de Aguas del Tunari el Cuadro 1 y para el caso de SEMAPA el Cuadro 2, presentan detalles al respecto.

^[9] "Tabla 1: Resumen del Sistema Tarifario para el Consumo Medido de Agua Potable por Rangos de Consumo Mensual (en m³)" (Contrato de concesión Aguas del Tunari 1999: Anexo 5: 6).

^[10] "Las tarifas establecidas son fijas y escalonadas. Esto significa que, por ejemplo, que a un usuario de la Categoría Residencial 3 que consuma 55 m³, se le deberá cobrar una tarifa básica de \$us 4.85 por los primeros 12 m³ de consumo; \$US 0,394 por los siguientes 13 m³ de consumo; US\$ (sic) de consumo; US\$ 0,422 por los siguientes 25 m³ de consumo, y US\$ 0,432 por los 5 m³ restantes. Resultando un total de \$us (sic) 22.682 (sic)". (Contrato de concesión Aguas del Tunari 1999: Anexo 5: 6).

^[11] Pero es importante mencionar que la inclusión de los costos por servicio de alcantarillado, no genera ninguna modificación en el análisis comparativo de las variaciones porcentuales entre categorías de consumidores. Por otro lado, las personas que cuentan con el servicio de agua potable de SEMAPA, no necesariamente tienen acceso al servicio de alcantarillado, y a la inversa, existen conglomerados poblacionales que tienen sistemas independientes de agua potable, pero cuentan con el servicio de alcantarillado de SEMAPA. La población que tiene ambos servicios de SEMAPA, para febrero de 1996, fluctúa entre el 85% al 90 %. (Información obtenida de la comparación de planos de acceso al servicio de agua potable y alcantarillado).

^[12] Las tarifas del servicio de alcantarillado tienen la siguiente relación: 70% en la Categoría Usuarios Residenciales y 90% en las Categorías no Residenciales. (Contrato de concesión Aguas del Tunari 1999: Anexo 5: 8).

^[13] Según comunicación personal del Sr. Oscar Camacho. C. Jefe del Departamento de Atención al Cliente. SEMAPA. 2001. Aguas del Tunari incrementó las tarifas de agua en un porcentaje menor al 35%, como establecía el contrato de concesión, esto debido a la presión y movilización social que acontecía antes de la denominada " Guerra del Agua". Esta afirmación queda ampliamente comprobada como muestra el Cuadro 1.

^[14] Para una ampliación de la comparación vea Anexo 1.

^[15] Al igual que A. T., las tarifas de SEMAPA son fijas y escalonadas. Adoptaremos 30 m³ de consumo, para explicitar la metodología y comparar las mismas. Entonces, de 30 m³ se deberá cobrar una tarifa básica de 8.620 Bs. por los primeros 12 m³ de consumo; 11.7 Bs. por los restantes 18 m³, resultando un total de 20.32 Bs. No incluye los costos de alcantarillado. (Comunicación personal, Sr. Oscar Camacho, Jefe del Departamento de Atención al Cliente. SEMAPA. SEMAPA. 2001).

^[16] Las tarifas del servicio de alcantarillado tienen la siguiente relación: 40% en la Categoría Usuarios Residenciales y 65% en las Categorías no Residenciales. (Paribas 1998: II-24).

^[17] En publicación de Aguas del Tunari del 23 de enero del 2000, denominada "Tarifas de los servicios de agua y alcantarillado que corresponde al 81.2% de nuestros clientes. Conozca su factura", se presenta una relación porcentual distinta respecto a la categorización de usuarios. En la misma se menciona que C. R. 1 tiene un 3% de conexiones; C. R. 2 un 24,6%; C. R. 3 un 28,3%; y C. R. 4 un 15,5%. La suma hace un total de 71,4% y no de 81,0%, del título de la publicación. Incluso considerando la categoría comercial (6,9%), no llega a dicho porcentaje. Entonces, adoptamos la información de PARIBAS porque presenta información confiable y datos complementarios sobre otros aspectos que se muestran en Cuadro 3.

^[18] Dirigentes vecinales entrevistados y vecinos (de los barrios Ticti Norte y Barrio 27 de Mayo Policial, ambas al norte de la ciudad de Cochabamba) que han participado en talleres referidos al consumo de servicios básicos de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Cochabamba, en el marco de la investigación del CESU-UMSS y la Universidad de Newcastle, sostienen que una familia tipo de 5 personas consume un promedio de 12 turriles de agua por mes (3 turriles por semana). Tomando en cuenta que 12 m³ hacen un total de 60 turriles de agua (1 m³ de agua es igual a 5 turriles y un turril a 200 lts.) de agua), los vecinos de los barrios mencionados terminan pagando por 48 turriles no consumidos, aspecto que atenta a la economía familiar de estas personas y genera insatisfacción respecto a la empresa de servicios.

^[19] Para una mayor detalle al respecto vea Anexo 2.

^[20] Para el análisis se adopta la publicación informativa de Aguas del Tunari: "Aguas del Tunari S. A. Tarifas de los servicios de Agua y ..." emitida dos meses antes de la denominada "Guerra del Agua" con la finalidad de hacer conocer el incremento que había realizado A. T. Para un mayor detalle de incrementos vea el Anexo 3. En este análisis se toma el costo total por el consumo de agua y el servicio de alcantarillado, y se adopta los rangos de consumo establecidos en dicha publicación, ya que representarían el consumo de la mayoría de usuarios.

Ahora, tomando solamente los incrementos en el consumo de agua potable, los incrementos llegan a 2.9% y 6.8% para las C. R. 1 y C. R. 2 respectivamente, en tanto que para la C. R. 4 el incremento llega al 29.3%, mas detalles en Anexo 4.

^[21] Al retirarse A. T., se habría llevado consigo información importante de la empresa. (Comunicación personal Dr. Jorge Alvarado, Gerente SEMAPA. 2001).

^[22] Víctor Hugo Calisaya H.: Análisis de los reportes de quejas y demanda del servicio. Caso SEMAPA y Aguas del Tunari. Cochabamba: CESU- Universidad de Newcastle. 2001.

^[23] "El cargo por alcantarillado se incluye en la tarifa del agua, independientemente del rango de consumo, categoría de consumidor o tipo de conexión (con o sin medidor), como un porcentaje fijo de agua de 40% para clientes domésticos y 65% para todos los otros. Lógicamente que el cargo de alcantarillado se aplica solo a los clientes conectados a la red de alcantarillado." (Paribas 1998: II-24).

^[24] "Las tarifas por el servicio de alcantarillado se cobrarán sólo a aquellos predios que tengan la conexión correspondiente, representando las mismas un porcentaje de la facturación por Agua (sic) potable, de acuerdo a la siguiente relación:

- 70% en la Categoría Usuarios Residenciales
- 90% en las Categorías no Residenciales

Cuando un Usuario posee una fuente de agua alternativa (tal como un pozo privado), ya sea aprobado por el Concesionario o no, el cargo por alcantarillado se basará sobre el consumo total o uso a partir del total de las fuentes utilizadas. (Contrato de concesión. Aguas del Tunari. 1999: Anexo 5: 8).

^[25] Se asume el cálculo de agua potable con base en la Tabla de "Sistema Tarifario", anexo del contrato de concesión y anexo a la publicación de Nickson y Vargas. 2001. Ambos anexos consideran el incremento del 35% en los costos del agua.

Appendix 7

**Nina Laurie, Sarah Radcliffe and Robert Andolina (2002)
The new excluded 'indigenous'?: The implications of multi-ethnic policies for water reform in Bolivia
In Seider, R. ed. 'Pluri-Cultural and Multi-Ethnic'-
Implications for State and Society in Mesoamerica and the
Andes'. Palgrave**

Introduction

Recent legislative changes throughout Latin America have produced a swathe of new laws that include multi-cultural agendas (Stavenhagen 1996). These laws cover a range of areas, including good governance, constitutional reform, decentralisation and resource management. The main objective of multi-ethnic policies is usually to achieve social inclusivity. However, as Lopez's (1993) study of the evolution of the terms 'pluri-cultural', 'multi-ethnic' and 'pluri-national' in Ecuador during the indigenous uprisings of 1990 and 1992 illustrates, specific terminology emerges as the result of strategic representations made by different groups about particular events and debates. This chapter examines how such processes of representation are becoming important in the context of specific development projects and indicates how the representation of people as 'indigenous' or not indigenous - regardless of the validity of these labels - shapes the outcome of the application of new laws

Funding opportunities are affected by classifications of groups of people as indigenous or not, and by the representations of specific components of development projects as 'productive', 'sustainable' and 'participatory'. Transnational actors greatly influence the representations involved in legislative and funding processes, as they create discourses of who 'indigenous' people are and what their role in development planning and project execution should be. These actors help shape the context for and implementation of new resource laws by helping to construct the international and national policy environment in which these laws are passed. Donor organisations such as the World Bank currently label indigenous people as 'social capital', untapped human resources that need to be brought into the decision-making processes associated with development planning. Conceptualisations of indigenous people as social capital places them firmly in the nexus between participatory development approaches (which planners are increasingly using to target poverty alleviation) and liberalisation policies. As a result, key donor organisations now have indigenous people's units in their policy-making teams as a matter of course. These units promote multi-ethnic interests across funding and policy sectors and produce guidelines for 'mainstreaming' indigenous issues in development planning.

Bolivia is a country where the promise of large-scale modernisation still drives funding agendas as well as popular imaginaries of what development goals and projects should be. This continues to be the case even though it is widely accepted that modernisation is patchy in its outreach in the Andes. This chapter examines recent development trajectories in Bolivia and analyses what happens to supposedly inclusionary multi-ethnic policies when they implement water and land reform, part of a wider set of liberalisation policies that have been operating in the country since 1985. We argue that current negotiations over constructions of indigeneity¹ and the inclusiveness of

land and water reform must be placed in the context of what Kearney and Varese (1995) call the ‘post development era’ in Latin America. They argue that the ‘post development era’ provides an opportunity for identities to be reconstructed in non-dichotomous terms, in ways that are neither wholly modern nor traditional². Below we extend this argument to focus on the spatialities of development and indigenous identities. In particular, we suggest that indigenous identities are being constructed as neither completely urban nor rural. Our approach raises questions about what it means to be, or be defined as, indigenous in Bolivia and what implications these definitions have for modernising or neo-liberal development strategies. We analyse the effects of these constructions on the everyday politics of meeting demands and achieving development goals, focusing on recent responses to land and water reform in the Department of Cochabamba. Two case studies are examined, the ‘*Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida*’ (The Coordinator for the Defence of Water and Life) and the Raqaypampa Ch’aky project, which is part of a wider local indigenous development plan.

The first section of the chapter provides the background to the recent Bolivian neo-liberal reforms concerning water and land. It shows how the new laws attempt to accommodate two seemingly divergent world-views: one that emphasises collective rights (defined largely in terms of indigenous and campesino collective rights) and the other that focuses on commercialisation and private, individual ownership. The second and third sections outline the two case studies and illustrate how key players have engaged with the State and different transnational actors³ in contrasting ways. The fourth, concluding section identifies the similarities and differences between the two case studies and attempts to explain these differences in the context of shifting ‘post-development’ identities.

I. Clashing views? ‘Indigenous’ actors, the State and the negotiation of liberalisation

In many parts of the world when indigenous livelihoods come under threat, tensions emerge over the negotiation of development trajectories. In the Andes, where relationships with land and water structure social and religious life, the commodification and commercialisation of land and water have become significant points of conflict in the context of wider decentralisation and liberalisation policies. Debates over the commercialisation of water and land are currently bringing clashing worldviews into high relief in the Andes. On the one hand, new national laws are establishing mechanisms through which ‘dynamic’ land and water markets can be created and confusion over existing patterns of land ownership clarified, while on the other, Andean cosmologies maintain that such resources cannot be owned by anyone.

‘The neoliberal vision of land distribution is based on the concept that “the land belongs to those who have the money to buy it” and that the land is an object like any other commodity that you can buy and sell. We think that to consider land an object is irrational – it may make sense to other people but not to us...Is land just something to exploit for profit? The Aymara, Quechua, Guaraní cultures would

say the opposite. We live together with the land. There is complementarity between people and land (Guaraní leader quoted in Benton 1999: 76).

Similar arguments are made about water:

‘Water is a living and fertile being. Without water there is not life’⁴ (Gerbandy and Hoogendam 1998: 60).

Since the early 1990s, fundamental changes have occurred in state jurisdiction and territorial control in Bolivia, a result of decentralisation policies guided by the combined rhetoric of economic liberalisation, social inclusion and poverty alleviation. This fusion of different policy objectives was not necessarily the direct policy of the State. However, throughout the decade indigenous and campesino movements won many concessions from the government, in turn strengthening this trend. In addition, as elsewhere in Latin America, the international donor community supported such a combined approach. So when neo-liberal reforms were first introduced in Bolivia in 1985 under the Paz Estensorro regime, dialogue with and occasional accommodation of indigenous-campesino interests was a necessary and sometimes obligatory element of policy-making. In particular, the World Bank has promoted the campesino-indigenous agenda under the rubric of neo-liberal development planning in Bolivia. According to the Bank’s head of rural development in Bolivia, the institution invests more per capita in Bolivia than in any other country and recently Bolivia has joined a small number of countries acting as pilot cases for innovations in development planning. This approach reflects a recent wider shift in the way in which the Bank is tackling poverty-focused policy making through more participatory methods (see Robb 1999) and its explicit policy of promoting indigenous interests as part of wider social development goals.⁵ The Bank’s approach targets institutional strengthening activities in a range of rural communities, including indigenous districts that produce local development plans (World Bank 1998).

Multi-ethnic pressure on neo-liberal visions and the inclusion of multi-cultural notions of development within neo-liberal packages has led to a series of specific policies in Bolivia which afford a degree of representation to formerly excluded groups. Through *Participación Popular* (Popular Participation) - a set of decentralisation policies introduced by the Sánchez de Losada government (1993-97) - the State has handed over funds⁶ and local decision-making to *alcaldías* (local councils). It has also recognised the representation of a range of social organisations, from urban block communities to indigenous groups and campesino unions. These organisations can become OTBs (base territorial organisations) and apply for collective legal identity (*personería jurídica*). Despite significant achievements in putting multiculturalism into practice, tensions have emerged around the rhetoric of inclusivity and neo-liberal change. In particular, conflict has occurred over land and water reform. Indigenous and campesino pressure on the government during the legislative stage, together with the participatory nature of the implementation process, has meant that indigenous people have gained access to land titling in order to register ancestral lands and have modified key elements of sewerage and drinking water reform.

New resource legislation: land and water

Under the 1996 Law of the Instituto Nacional de Reforma Agraria, commonly referred to as the 'Ley INRA' or INRA Law, individual and collective land titles can be applied for once *personería jurídica* has been obtained. As an extension to the 1952 Land Reform Law, the INRA Law was intended to clarify complex issues of ownership as much land in Bolivia is not registered and titling is contested by a number of individuals and communities. Under the new legislation many indigenous groups claimed State recognition for ancestral land based on titles granted during the Spanish Viceroy. However, subsequent governments have not respected these titles, leaving such lands and their inhabitants open to exploitation.

After the land reform of 1952, both collective campesino and individual land titles existed in rural areas. By the 1980s, indigenous lowland groups came to perceive land titling as important in order to protect their land from commercial exploitation by loggers and petroleum companies, among others. In the highlands where existing land tenure is often contested, the State decided that new titling was needed in order to ensure that ownership was clarified so that land could be sold if so desired. More rigorous titling procedures were also needed to ensure that community land was not broken down into small plots that could become unsustainable in the face of population pressure. Pressure from campesino and indigenous groups during the negotiations over the INRA Law meant that indigenous and original or ancestral communities (*comunidades originarias*) secured the possibility of asserting collective rights to legal land tenure. All land claims are administered through a '*saneamiento*' (clearing) process, which establishes the history of land tenure before titles are granted. There are two forms of *saneamiento* relevant to campesino and indigenous communities. '*Saneamiento simple*' is a process designed to allot individual and community titles to campesino communities. A more complex process is required in order to obtain an indigenous and *originario* (ancestral) land title in the form of a TCO (*Tierra Comunitaria de Origen* - original communal territory). According to Benton (1999) these lands are:

'(G)eographic spaces that constitute the habitat of indigenous peoples and original communities, to which they have traditionally had access and where they maintain and develop their own forms of economic, social and cultural organisation, in a way that ensures their survival and development. Such lands cannot be broken up, mortgaged or sold and are not subject to tax' (Benton 1999: 88).

Some of these lands are more easily identifiable than others, reflecting the differentiated influence of the colonial and republican State. Indigenous jurisdiction⁷ in many lowland and some highland areas has remained fairly intact over time.

While the negotiations which led up to the INRA Law were highly contested by indigenous groups,⁸ many indigenous leaders seized the unexpected opportunities created under the new law to mobilise communities into claiming TCO status. This was particularly marked among lowland groups, with the first TCOs being granted to the

Chiquitania and Ayoreo peoples in November 1999. While the main campesino union, the CSUTCB, initially refused to entertain thoughts of working within the framework of this new law (Andolina 1999, Condo 1998), many donors were not as resistant. The Danish governmental bilateral aid organisation DANIDA, for example, chose to invest heavily in INRA and VAIPO (the vice ministry for indigenous and original peoples) after 1996 in order to fund the processing of TCO claims. Their pro-indigenous approach supported indigenous participatory planning by providing funding for community consultation and for indigenous mappers to participate in boundary drawing.⁹

Despite all the interest that the INRA Law has generated among international donors and local activists, tensions have continued. The implementation of the new law has been extremely slow, and the granting of TCO status especially tardy.¹⁰ Furthermore, the INRA Law has not only failed to deliver land titles within a reasonable time frame, but has also left untouched the related and complex issue of scarce water resources. Such resources are coming under increased competition in areas like the Lake Titicaca region where greater population pressure is occurring (Benton 1999), and in the Cochabamba valley where increased urbanisation and water scarcity is producing desertification. Some of the semi-arid *altiplano* areas of the Cochabamba department also have intense water problems, which generate much concern when new development priorities are negotiated with local, national and international funders. In such areas the State, through INRA, has not only failed to offer solutions to the complex question of water rights but has greatly complicated the relationship between land and water. Although land and water are interconnected, they have been dealt with separately in the new legislation. One set of laws refers to land reform (INRA) and de-centralisation (Popular Participation) and another relates to water (separating irrigation and sewerage and drinking water). The land laws were passed in the mid-1990s, whereas as of August 2000 only one of the water laws had been passed.

In lowland areas water has been clearly identified by indigenous organisations such as CIDOB (Confederación Indígena Del Oriente Boliviano) as part of a wider set of specifically indigenous rights that lowland groups have sought to protect in the face of threats from mining, logging, petroleum exploitation and genetic patenting. Thus, protection of lowland indigenous rights has been closely linked to an environmental agenda and the need for a legislative framework that can channel transnational and national private capital. This overtly indigenous and environmental context contrasts with highland areas, where water has been linked to rural development agendas and managed communally as part of extensive collective labour systems, many of which date back to pre-conquest times. Water rights are seen as part of customary law, which recognises *usos y costumbres* (existing uses and customs). These arrangements are key to structuring social life in indigenous *ayllus* (Gerbrandy and Hoogendam 1998) and are also important to agricultural production on former hacienda lands where water is managed through collective organisation based within the structure of the campesino unions. Members of communities are obliged to take part in collective infrastructural works and use irrigation water allocated to them in particular time slots (Bustamante and Gutiérrez 1999 Gutiérrez 1998). If they do not use their allocation, then the governing committee or association removes their rights to water. These indigenous-campesino forms of water management

have also been adopted in more recent contexts. For example, large-scale donor-led¹¹ irrigation projects in Bolivia and elsewhere increasingly engage with notions of Andean irrigation (*riego andino*) to ensure that projects are participatory and sustainable (Gandarillas et al 1994, Sánchez et al 1994). This participation not only requires community labour as co-financing, but also establishes water committees and associations along seemingly 'traditional' lines in order to ensure equal distribution of water and the long-term maintenance of the network. In peri-urban areas, water associations and committees often operate among neighbours who share costs and pay fines when they do not participate in collective activities. In highland regions therefore, indigenous approaches to water have incorporated changing social demands and development contexts.

As with the INRA Law, the various water law projects produced by a variety of ministries met with persistent opposition from indigenous and campesino groups who were keen to protect the '*usos y costumbres*' associated with water. Tensions over water sector reform peaked when the Ley 2029 de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Law 2029 of Potable Water and Sewerage Services) was introduced in October 1999. Indigenous and campesino organisations felt that many of the issues that had been resisted in previous proposals for an irrigation law (a '*Ley de Aguas*') had been unfairly added into this law. While the decision to postpone passing the irrigation law had been taken in order to allow further discussion, the Ley 2029 had been passed through Congress with virtually no consultation in an attempt to 'steam-roll' opposition. As a result there was much confusion about exactly what the different water laws referred to and specifically concerning what was already law and what remained under discussion. An interview with the CIDOB spokesperson on water in October 1999, days after the publication of the 2029 Law, highlighted the fact that the new laws were producing confusion:

'There are three laws, the Municipalities Law, which has to do with water because it passes through its jurisdiction as a public utility. The 2029 Law, which refers to 'sewerage' [in the title], but which has a lot more to do with water and the other law which is the blessed law for water resources [the irrigation law].'(Interview CIDOB Assembly, 30/10/99).¹²

Under the new Municipalities Law local government was granted the power to give water concessions for 30 years, but under the 2029 Law a new national water regulator was created in order to grant concessions to national or transnational companies for forty years. These laws created confusion over jurisdiction and lengths of concessions, but more importantly left unclear how the two new laws related to the irrigation law still under discussion.

The following sections focus on two examples of how the inclusionary nature of neo-liberal reforms in water and land can unravel when new laws are implemented in specific contexts. In Bolivia problems are occurring not only because land and water are dealt with by distinct sets of laws which are not always compatible at a local level, but also because the new multi-cultural contexts for the liberalising laws has set up specific

opportunities for the representation of 'indigenous' identities. Here the focus of analysis is on the role that indigenous and rural representations play in the negotiating processes relating to these water and land conflicts. Both cases indicate how particular grassroots activists construct water and land rights as part of an indigenous heritage. The case studies show how grass roots activists question the fixed nature of indigenous and non-indigenous categories, as well as the role that 'indigenous' actors are currently given in participatory planning. Each case highlights the role that the State and transnational actors play in defining who and what can be constructed as indigenous and in what environments. Both examples are drawn from the Department of Cochabamba. The first refers to a proposal for a micro-irrigation project in Raqaypampa, a semi-arid region in the South East of the Department. It involves debates over the individual land titling for small pieces of land required for the irrigation project and the clashes between these and the TCO claims of the indigenous communities involved. The second addresses reactions to the introduction of new water laws and a water concession granting an international consortium the right to manage the Cochabamba City water utility. It refers to a broader coalition of interests which involves protecting established water *usos y costumbres*, but which also raises issues relating to the collective land titling of campesino lands in a small number of communities in the Misicuni valley where a dam is due to be built. There are marked similarities between the rural communities discussed. Both the Misicuni and Raqaypampa communities are Quechua-speaking and are currently undergoing educational reform through the promotion of intercultural and bilingual education programmes.¹³ These State-sponsored programmes seek to strengthen cultural identity amongst different ethnic groups in Bolivia (Albó 1999). With regard to land tenure, the two communities have similar histories. Both areas are comprised of ex-hacienda lands and, as such, currently have a complex set of land titles including individual and collective titles as well as large tracts of land where titles have been lost or where there is confusion over ownership. Both communities have been granted OTB status through their union structures as campesino communities.

Our analysis examines the role which representations of inhabitants as 'indigenous', 'campesino' and 'rural people' play in constructing viable negotiating platforms in contests over the application of the new laws. We assess the success of specific representations in negotiations with the State and transnational actors before relating this success to the emergence of 'post-development indigenous identities'. We argue that the subjectivities and bargaining platforms available to the actors in each case study were constrained by the contradictions inherent in the confused policy framework within which they were obliged to act. Although, to some extent, the legislation exists in order for groups of people to assert collective rights as indigenous people, 'access' to these rights depends on the representations made of self and others in the implementation of new laws and the classifications of particular demands as legitimate rights.

II. The Raqaypampa story

The Raqaypampa example highlights a fundamental contradiction in the socially inclusive rhetoric of neo-liberal land and water policies in Bolivia. The INRA Law indirectly opened up new opportunities for communal titles, for indigenous communities

to frame a discussion of human rights as collective rather than individual rights and to speak in spiritual terms about 'resources' such as water and land. However, when land is discussed in relation to the implementation of specific development projects the language of private ownership and commodification often prevails. The case of Raqaypampa indicates the fundamental differences that exist between the neo-liberal origins of the INRA Law - designed to create a market for land - and the inclusive additions to the law that have been won by indigenous and campesino protest. In this particular case these divergent interests can only be held in check by bureaucratic gerrymandering, which in turn undermines the legitimacy of processes of participation and *saneamiento* themselves.

Well known in Bolivia for its highly politicised Quechua identity, Raqaypampa suffers from extreme gulling and soil erosion in the production of maize and potatoes on the high plateau. Its political profile has been enhanced through links with CENDA, a national NGO that receives funding from a variety of international sources and works with Andean cosmologies to conceptualise and implement agricultural change. The relationship between CENDA and the Raqaypampa leadership highlights the important role that national and regional NGOs can play in promoting notions of Andean cosmology in rural development.¹⁴ Their approach 'seeks to preserve the common resources of the community and minimise internal economic differentiation' (Kearney and Varese 1995: 212). Common resources include water and land, as well as 'cultural' resources such as distinctive music and clothing.

Under the opportunities created by *Participación Popular*, communities in Raqaypampa sought OTB status by obtaining *personería jurídica* through union structures. In 1999, on the basis of this legal identity, the *Central* - a collection of several large unions operating in the Raqaypampa region - devised a local indigenous development plan (*Plan Indígena*), drawing on participatory planning. This conceptualised the area as an indigenous district that would be able to compete for decentralised funds without having to go through the local municipality. This plan was the first Indigenous District Plan to be produced under the new decentralised policies of *Participación Popular*. Although the success of indigenous plans in obtaining decentralised funds has been questioned (see Van Cott in this edition), the Raqaypampa plan was heralded by many governmental and international agencies as an exemplar of the way in which *Participación Popular* was able to stimulate grassroots participation in regional and local planning, especially of previously excluded indigenous populations. With the wide-scale participation of community members assisting in the collection of oral histories and statistical data, all community members were involved in the prioritisation of development goals through a series of general assemblies among the local unions. Thus, as far as the World Bank and other funding agencies were concerned, the plan exemplified best practice in grassroots participatory planning. These same participatory measures also supported the Raqaypampa claim for TCO status, as the community was required to show that land was organised and worked communally and that the claim for TCO status was the result of a collective community decision. Under the recent education reform laws, most areas applying for TCO status would also be expected by the State to participate in bilingual/inter-cultural education as indigenous communities. The Raqaypampa plan highlighted three key areas for development: the promotion of indigenous teachers and an indigenous curriculum following the agricultural calendar, the

saneamiento of land as a TCO and the provision of more irrigation water. One particular irrigation scheme focused on the development of a network of small lagoons where each lagoon would provide approximately five families with water during times of scarcity.

From Indigenous Plan to the Cha'ky project

Launched in August 1999 at a festival of Raqaypampan music held in Cochabamba, the plan quickly came to the attention of the Fondo de Desarrollo Campesino (FDC- Rural Development Fund) and the PDCR (Programme for Rural Community Development) the main organisation involved in institutional strengthening for participative planning under *Participacion Popular*, funded largely by the World Bank. With the successful launch of the indigenous plan and the high profile it soon achieved, the PDCR suggested that the lagoons project could be funded through the new small grants scheme of the FDC. This scheme allows any community with OTB status to apply directly to the Fund for small grants without requiring co-funding. It formed part of the State's wider decentralisation mission, but specifically encouraged indigenous peoples to define their own development projects. This proposal became known as the Ch'aky Project.

When the PDCR and FDC offer of funding was initially made there was much concern in Raqaypampa about the fact that water issues were being advanced before education and, more importantly, before land *saneamiento* had taken place. Another concern expressed at various community meetings was the initial scale of implementation. Pressure came from the FDC and the PDCR to start construction at once and to complete 211 lagoons in 23 communities before the rainy season. This was to ensure that funding could be channelled during one budgetary year. Indigenous villages preferred the option of constructing lagoons in one area on a trial basis and to link their construction with obtaining land titling as a TCO. The *Central* members who represented the leaders of the local unions decided to negotiate with the World Bank, the main funder of the PDCR. Their assumption was that the World Bank would have more sway over the bureaucratic demands of national agencies than they themselves would. They also hoped that the World Bank could pressure INRA to ensure that land *saneamiento* would be completed before the water project commenced. There was an underlying assumption that the World Bank had substantial power over State organisations and that its rhetoric of promoting pro-indigenous and decentralising policies could be used to the advantage of grassroots indigenous organisations. CENDA played an important role in suggesting that the community enter into dialogue with the World Bank in order to secure land titling as a TCO. Like the *Central* leaders, the NGO was also concerned about the scale of the project and its departure from what it saw as 'Andean' experimentation. CENDA was also wary of the possible long-term effects of large influxes of money on community dynamics and cohesion.

The *Central* invited the Bolivian World Bank director of rural development to visit Raqaypampa. At this meeting, they were keen to assert their freedom to advance the project in keeping with what they called the 'Andean way', to experiment with lagoons on a small scale before implementing the project across the whole region. They were also

keen to ensure that finance for the Ch'aky Project would not divide the community. There was concern about the fact that one of the five main *sub-centrales* (a collection of smaller union groupings that make up the larger *Central*) was not represented in the project proposal because its land was not suitable for lagoons. The *Central* leaders felt that experimentation over a longer period of time would provide an opportunity for all the *sub-centrales*, including the one that would not benefit directly, to come to terms with the project. CENDA emphasised that institutional strengthening of the campesino unions (especially the *Central*) as representative indigenous organisations was one of the key aims of the *Plan Indígena* and that causing division between *sub-centrales* would make this goal unachievable. CENDA also suggested that starting on a smaller scale would involve less investment and would therefore prevent any tensions emerging around the sudden influx of large amounts of money into the community.

When the meeting was finally held between the funders, the community leaders, the CENDA agronomist who had designed the project and two CENDA board members, the negotiations took a turn that the Raqaypampa leaders had not anticipated. Although the meeting took place in the PDCR offices in Cochabamba and not in Raqaypampa (due to the time constraints of those travelling from La Paz), the Raqaypampa leadership were able to achieve most of their specific aims. They negotiated a smaller project to commence in the one *sub central* that they had decided to prioritise as a trial project. While funding would not be available from the FDC small grants for the remaining lagoons, the donors agreed that Raqaypampa could submit a further project for the lagoons in the remaining *sub-centrales* through the normal FDC channels. Instead of the usual requirement for financial co-funding it was agreed that the contribution of local labour would be sufficient. This shift in demands for co-funding represented a departure from usual FDC practice and was particularly championed by the World Bank representative, thereby confirming the influence that multilateral donors can have on national bureaucracies. However, despite these apparent successes, the manner in which these negotiations took place and the issues raised concerning the consolidation of the rights of Raqaypampa's inhabitants to consolidate collective land holding through the legislative claim for TCO status, threatened to undermine their role as actors in the participatory planning process. When the community leaders stated that they wanted to secure TCO status before starting the lagoons project, The World Bank representative said that the Bank had no power over INRA and no money to finance TCO claims. He refused to address the issue of land *saneamiento*. However, despite assertions about not wanting to be involved in *saneamiento* issues, much of the discussion that followed focused on possible mechanisms to secure land ownership over the specific pieces of land where the lagoons were to be built.

These discussions and the debate they generated point clearly to the types of problems that can arise with the introduction and implementation of new legislation that indirectly separates land and water issues. Community leaders were initially reticent to discuss whether the land where the lagoons were to be located was privately owned because they emphasised that they were in the process of applying for TCO status and communal land titles, hence their desire to link the Ch'aky Project to *saneamiento*. As the CENDA agronomist who designed the project stated:

‘The issue is that there has to be a title now. [However,] this has to be put in the context of the fact that the community has already entered into an internal process over *saneamiento*. They have decided to go for a TCO so therefore there has been discussion [over this]. Historically water doesn’t belong to anyone it belongs to God’. (Field notes from donor meeting with Raqaypampa community 15/12/99 Cochabamba)¹⁵

The final resolution of the situation in Raqaypampa was that ‘*actas*’ (written minutes) would be signed to demonstrate agreement that the land and water rights were to be relinquished to the Ch’aky Project. These *actas* would mean that where the land needed for the lagoons already belonged to the community, these collective rights to land would be relinquished to the lagoons project. In cases where the lagoon was to be built on land that was owned by an individual, the *actas* indicated that those individuals had relinquished any claim to this land and given it to the lagoons project. This solution was suggested by the World Bank representative, even though it was later agreed by those at the meeting that everyone knows that ‘*actas*’ have no real legal value.

Project representation and funding

The tensions reflected in the Raqaypampa compromise were further underlined by the issue of finance for the project and the representations made of the project components in order to secure funding in the first place. Here the purpose of the lagoons was crucial. The lagoons were described in the indigenous plan and in the funding application as ‘productive’ projects, and therefore cast by the Raqaypampa community and the CENDA agronomist involved in producing the documentation as ‘modernising projects’ designed to increase output for the market. Discussion in Raqaypampa among the *sub-centrales* and in the meeting in Cochabamba made it clear, however, that no one (not the donors, the NGO or the Raqaypampa leaders and community members) really believed that they were productive projects designed directly to improve crop production. They were framed as such in the indigenous plan and the funding applications in order to fulfil the requirements of the State’s *Fondo de Desarrollo Campesino*. In reality, all parties at the meeting agreed that the lagoons would only influence production indirectly. Their main role was to provide drinking water for livestock and to serve as a source of water security in times of scarcity. They were therefore part of wider support for existing livelihoods rather than irrigation projects designed to improve crop production. Despite these obvious differences in project aims, all parties adopted the language of production in order to discuss funding. Such collusion over the legitimacy of specific language illustrates the types of compromises involved in the everyday politics of meeting demands and achieving development goals.

The Raqaypampa example begs the question of whether it is not possible simply to rethink the categories under which rural development is conceptualised so that actors do not have to mediate between seemingly ‘traditional’ and ‘modern’ goals? It is not enough to introduce new laws that provide opportunities for indigenous groups to assert their claims for land as collective human rights if the aims of such laws are undermined by the

fact that development projects are framed within a context of private ownership. Such implementation issues point to problems associated with the staggered introduction of new laws. Land laws were drawn up by the State and negotiated by indigenous-campesino groups before a complete set of water laws was passed. In particular the INRA Law was passed before discussions concerning a new irrigation law (*ley de aguas*) were completed. Such a law could have established guidelines for the operation of development projects within the context of collective water rights and established *usos y costumbres*. The types of contradictory representation of projects and indigenous interests generated by the lack of a legislative focus on the relationship between water and land is likely to produce longer-term problems. The acceptance of the dominance of the language of production implies that collective rights, Andean cosmologies and agricultural practices are in fact subordinate to individual ownership and modernising discourses. The transnational and national funding agencies, however, seem to assume that, by being complicit with such misrepresentations, indigenous actors are automatically going to continue in a relationship of good faith with the development agencies concerned. Yet this is not always the case and, as the following case study suggests, multiple representations of indigenous interests can be mobilised as part of wider resistance movements, with the consequence that these mobilisations often work better for some groups than for others.

III. The Cochabamba water uprisings (November 1999 – April 2000)

Led by an umbrella organisation the ‘*Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida*’ (The Coordinator of the Defence of Water and Life), the Cochabamba water uprisings were a response to State liberalisation of the Bolivian water sector. However, unlike the Raqaypampa case, support for indigenous rights was not spearheaded by NGOs, rural campesino or indigenous organisations, but by a city-based movement that succeeded in uniting cross-sector interests by mobilising powerful representations of access to water as collective rights based on existing uses and customs (*usos y costumbres*). The State’s introduction of the new water and sewerage law (2029 Law) in October 1999 without prior consultation with civil society was widely criticised by indigenous and campesino groups nationally. In the city of Cochabamba the response was particularly strong, as the new law coincided with a massive increase in water tariffs and proposals to monitor private wells associated with a new water concession granted by the State.¹⁶ The threat that the new law and well monitoring measures posed for existing *usos y costumbres* played a key role in the success of the Cochabamba water campaign. Recourse to a language of *usos y costumbres* invoked a seemingly untouchable set of inherited rights with their basis in customary law and Andean spirituality. The campaign eventually led to amendments to the 2029 Law, which included the recognition of *usos y costumbres* as well as the withdrawal of the transnational water consortium Aguas de Tunari from Cochabamba. The legislative recognition of *usos y costumbres* represented the first legal legitimisation, under neo-liberal reform, of indigenous collective water rights in Bolivia. The Cochabamba water campaign was a call for the defence of cultural heritage by a diverse set of interest groups, united by a seemingly common idea of how cultural practices are threatened by market forces. This type of politics had resonance

with wider State rhetoric of a 'multi-ethnic' Bolivia expressed in Popular Participation and the bilingual/intercultural education reform and was thus difficult for the State to repudiate. By adopting such a language, not only was the campaign attempting to include the interests of peri-urban/rural irrigators and well owners, but it was also mobilising a powerful historical, indigenous imagery concerning water.

Given the long-standing problem of water scarcity in the Cochabamba valley, the issue of private wells was extremely controversial throughout the campaign. Many access points for water in the poorer areas of the city had been established over the years by water co-operatives and associations using Andean communal labour systems as individuals contributed their own finance and labour. Historically any attempt to regulate wells has met with collective resistance, as Crespo's analysis of the 1994-5 water conflicts on the outskirts of the city illustrates (Crespo and Halkyer 1999).

Representing a campaign: protecting cultural heritage

The Cochabamba water uprising manifested itself in marches, roadblocks and public demonstrations that were reported in the international press and on CNN news. By early February 2000 the movement had gathered momentum, and a peaceful march programmed for 4th February met with a strongly militarised reaction from the government which set the scene for later clashes culminating in large scale civil unrest throughout the department and in rural areas by April.

The most important aspect of the Cochabamba water campaign was the fact that it united rural and urban interests under one banner with its focus on protecting *usos y costumbres*. While urban and rural interests have long since been fused in El Alto, La Paz, due to the large presence of Aymara-based politics in the city, this has not been the case in Cochabamba. Here rural and urban interests have largely remained separate. For example, while the well-known protests by *cocaleros* from the Chapare converged on Cochabamba as the regional capital throughout the 1990s, these uprisings did not engage the urban public to any great extent, with the exception of key NGOs and union movements.

The rural – indigenous representations of the Cochabamba water campaign were made strongly by the *Co-ordinadora* during the uprisings, which started on 11th January and led to the first large protest uniting 20,000 people in the main plaza. During these uprisings a series of roadblocks on the outskirts of the city stopped the through traffic from La Paz and Santa Cruz for various days and a number of road blocks also appeared in the rural areas of the Department, blocking the main road over long distances. While the blockades on the La Paz side of the city were the most numerous,¹⁷ on the Santa Cruz road at Qunitanilla (Kilometre 8) blockades were also very strong. Here, several independent peri-urban water co-operatives came together to defend the private wells and water channels they had constructed on individual household plots using communal labour. This history of collective action, together with an efficient system of fines (*multas*) for anyone who did not participate in group activities, made these organisations very strong. However, these actors were protecting their rights as domestic consumers in

peri-urban areas rather than as collective 'rural' producers, and the wells they were protecting were private drinking water rather than irrigation. Yet despite an emphasis on drinking water and the location of the water co-operatives on the outskirts of the city, the language used by these groups was one of collective rights that invoked Andean rural imagery and history. This use of collective symbolism was evident in the remarks made by one woman at the Qunitanilla roadblock in November 2000:

'Water is an inheritance from our ancestors and we are going to defend it with our lives. The law has been passed, [but] what we want is to repeal it... because it's as if they are touching a nerve with the water. We have let other companies become the owners of our petroleum, mines and even our politics and all of that. Now all of that is contaminated. Everything has reached here and all of us have let them. But now the water is like they have touched a nerve and we are not going to let to happen because we are women and we are going to fight no matter where we have to with our lives'. (Interview: Qunitanilla Road Block November 6/11/99)¹⁸

By the time of the January uprising, language defending cultural heritage and collective rights was at the forefront of the campaign. On the first day of the protest in Qunitanilla on January 11th posters appeared saying 'Water is ours' and identifying five key demands (see figure 1). These demands focused on increases in tariffs, the privatisation of private wells which 'we have built ourselves in urban and rural areas' (thereby highlighting the urban-rural nature of the campaign) and the lack of public consultation over the Aguas de Tunari contract. However with the arrival of the members of the *Coordinadora* mid-way through the same morning, a second similar poster appeared with additional wording (see figure 2). The new demands focused specifically on the protection of '*usos y costumbres*' and demanded the repeal of the 2029 Law. A key feature of the second poster was the augmentation of the main title: 'Water is ours' with the phrase 'Pacahmama, Woracocha and Tata Dios gave it to us to live, not to do business with'. Of the other headings that followed, the first and largest section was devoted to repealing the 2029 Law. Under this heading respect was demanded for the rights of drinking water committees and co-operatives with their 'uses and customs'. This language cemented the representation of the campaign as a struggle to gain recognition for the role of Andean cosmologies in water management and to assert collective 'indigenous' rights to water.

Exclusion and 'indigenous' representations

These indigenous-rural discourses were, however, to some extent exclusionary. The focus on *usos y costumbres* and the process of fore-grounding the interests of well owners for reasons of 'rural heritage' sidelined other groups. In particular, it left little room for identifying the needs of those people who were not able to appeal to notions of rurality/indigeneity. Originally, one of the powerful arguments for privatising the Cochabamba municipal water company was the claim that it would facilitate more water

connections in the poorest sector of the city, a hilly area populated by recent migrants (see Laurie and Marvin 1999). Here there is poor access to ground water and few wells, so water co-operatives and irrigation groups are less common. Despite the fact that connecting more people to the water network in these areas was one of the main justifications for seeking outside investment in the municipal water company, Aguas de Tunari were not interested in augmenting new connections in the short term. Their priority was to increase output in the existing network.¹⁹ However, the focus on rural identities and *usos y costumbres* in the water campaign meant in practice that the poorest members of society - who had no existing access to water other than that bought from expensive tankers and whose interests could only be constructed as urban - were sidelined. The only support given to the interests of these poor urban groups by the *Coordinadora* was through the water campaign's focus on retaining the Misicuni project.²⁰ This was a proposal for a large multiple dam project (Hydro Electricity Power [HEP], irrigation water, and drinking water) that for many years had been linked to regionalist agendas. It was seen by many as the way to kick-start industrial development in the region and as the solution to water scarcity (Laurie and Marvin 1999). In response to widespread support for the Misicuni dam in the Cochabamba region, the State had negotiated the construction of the project as a requirement of the water concession granted to Aguas de Tunari. However, as Aguas de Tunari was the only contender for the concession, the company was able to negotiate very favourable terms. Specifically, they were able to reduce the size of the dam to be built and ensure that the initial land acquisition and costly tunnel construction for the dam would be carried out by a public company, the *Empresa Misicuni*.

These circumstances set up a series of tensions in the water campaign that underlines the fact that rights are structured by differences of class, ethnicity and location. The relationships between land and water and the construction of a rural – indigenous platform via a focus on *usos y costumbres* in the Cochabamba water campaign indicate that the successful definition and protection of indigenous rights is influenced by uneven processes of representation. The ‘rights’ of those with no access to water were being recognised by supporting Misicuni’s likely future role in increasing water supplies. However, this support threatened the ‘rights’ of the urban middle classes already connected to the urban water system who were demanding a reduction in tariffs. This was difficult to achieve because Aguas de Tunari claimed that increases were needed to pay for the Misicuni dam.

A final twist in the analysis of ‘rights’ is that the *Coordinadora*’s support for Misicuni further called into question the nature of the ‘rural’ and ‘indigenous’ interests in the campaign. An emphasis on the Misicuni dam did not take into consideration the rights of Quechua-speaking campesinos living in the eight rural communities which would be flooded by the dam. Their interests were not represented at all by the protesters. Nor were they of any interest to Aguas de Tunari, which relied on the State (via the *Empresa Misicuni*) to deliver their lands to the company in readiness for the construction of the reservoir. In the event, the *Empresa Misicuni* secured access to these lands through careful use of the INRA Law. While, in theory, with its six-fold classification of land holdings, the INRA Law defends the lands of campesinos and *pueblos originarios*, in

practice the protection given to land registered as TCOs is often greater than that afforded to campesino lands. In addition, both these sets of collective land titling can be bypassed by the State in particular circumstances, as there is a clause stating that land can be requisitioned if it is needed for public use. The use of INRA definitions of campesino residential and small-holdings (*El solar campesino*, *La pequeña propiedad*), meant that the Misicuni land could be expropriated by the State and compensation paid (article 58).

The *Empresa Misicuni* employed a full-time lawyer to deal with the paperwork of first establishing OTB status for the different rural unions and later going through the *saneamiento* process. They applied for collective land titles as campesino communities on ex hacienda lands, despite the fact that some of the leaders were not in agreement with the titling process. INRA and campesino union representatives involved in the negotiations suggested that existing land titling was confusing, as individual and collective titles were already held for the same pieces of land. They also suggested that there were some arguments to be made in favour of classifying the land as a TCO on the basis that the community worked the land collectively and took decisions through 'indigenous' leaders and institutions recognised by the communities.²¹ If the lands had been classified as *tierras comunitarias de origen*, this process would have become far more complicated. Despite the obvious rural interests of these campesinos, the ambiguity over *saneamiento* and extensive discussions with the *Empresa Misicuni*, their interests were not represented in the *Coordinadora*.

IV. Conclusions

The Cochabamba and the Raqaypampa case studies have much in common. Both are seen as exemplary grassroots initiatives engaging with 'collective rights' under purportedly new multi-cultural legislative provision and political culture. The Raqaypampa indigenous development plan has been trumpeted by governmental and donor organisations as a highly successful example of indigenous involvement in development planning, while the Cochabamba *Coordinadora* has been heralded as a role model for collective action based on supporting existing customs in resisting transnational and State neo-liberal agendas.²² Despite these apparent successes, the rights and identities available to the actors in each case study were constrained by the contradictions inherent in the policy framework within which they were obliged to act.

The successful mobilisation of indigenous and campesino applications of rights under multicultural or pro-indigenous legislative frameworks is fragmented and uneven. The opportunities available to the Raqaypampa leaders as indigenous activists, while limited, appear more diverse than those available to the campesinos in the Misicuni valley. Despite the similarities between the two rural communities, marked differences exist with regard to the proposed classification of land tenure under INRA. In Misicuni, the members of the communities that will be displaced have taken out communal titles as campesinos, whereas the Raqaypampa communities have opted to apply for TCO status. Raqaypampa is likely to be the first TCO in the highlands of the Department,²³ whereas

the communal land title for Misicuni has largely been negotiated between INRA and the *Empresa Misicuni* in order to facilitate the sale of land to the water company. Several of the Misicuni leaders claimed that they have not been happy with the land titling process and yet, despite this, no attention was given to their situation by the *Coordinadora*'s wider water campaign in Cochabamba. Thus legislative provisions for indigenous territorial rights notwithstanding, in the Misicuni case these rights have been subordinated to commercial interests. Despite the similarities between the two communities, no one from INRA or from the *Empresa Misicuni* officially promoted²⁴ the idea that the Misicuni communities could apply for TCO status, even though their lands already fall within the jurisdiction of the Tunari National Park. The role of these community members within the debate has mostly been a passive one as the paper work has been led by INRA and the *Empresa Misicuni*. This is in stark contrast to Raqaypampa, where questions concerning project implementation from a community well known for its politicised Quechua identity brought the World Bank's head of rural development and high ranking members of the PDRC from La Paz for discussions with 'indigenous' leaders and a national NGO.

The contrasting situations in Raqaypampa and Misicuni demonstrate that the political culture surrounding pro-indigenous people's rights in practice is one that relies mostly upon representations of indigenous-ness, rather than on established criteria, self-determination and/or self-identification (in spite of what the legislation might suggest). While it is important that new legislative provision seeks to support collective indigenous rights in keeping with ILO Convention 169, the next main challenge facing States such as Bolivia is the application of these new laws. This is particularly important given the context of donor conceptualisations of indigenous peoples as potential social capital coupled with neo-liberal economic policies that attempt to create 'dynamic' resource markets. Despite pro-indigenous clauses in the Ley INRA, in practice these policies and approaches often promote private ownership while denying some 'indigenous' groups full political autonomy and potentially harming their collective interests.

Despite the apparent success of the Raqaypampa indigenous platform when compared with the limited impact of a Misicuni campesino agenda, both these sets of actors had fewer bargaining positions than those used by members of peri-urban water co-operatives and associations involved in the Cochabamba water debate. These groups were successfully able to draw together collective and private interests across the divide of rural-urban identities and win major concessions through the water campaign, including the withdrawal of Aguas de Tunari and the rewriting of key articles in the 2029 Law. The State's rhetoric of a pro-multi-ethnic Bolivia allowed these peri-urban dwellers to locate themselves on the border between 'traditional' and 'modern identities. In a political culture that allows the re-vindication of indigenous-ness, they were able to claim collective rights to existing 'uses and customs' embracing and validating recent forms of social organisation associated with new water projects, semi-private domestic water sources, and pre-conquest collective irrigation practices.

While the language and imagery of cultural heritage used by water associations and co-operatives was a successful representation in terms of strategy, its links with

rurality were tenuous and to some extent exclusionary. These actors used notions of *usos y costumbres* to defend interests that involved the collective construction of wells and infrastructure on private land for domestic consumption and reproduction. In contrast, no arguments based on identities as indigenous people, rural peasants or recent rural migrants were made in favour of the urban poor in the southern zone. The success of the campaign's 'rural-urban' platform therefore marginalised the unconnected urban poor who, according to Laserna (2000), are likely to suffer most from the failure to reach an agreement with Aguas de Tunari. The mobilisation of fragmented representations of indigenous-campesino and rural-urban interests thus has its losers and winners.

A number of factors explain the differences between the subjectivities mobilised in the two case studies. First, the INRA Law becomes confusing when implemented. To date, there have been very few titles issued. Those that have been granted belatedly have all been in lowland areas, reflecting in part the high level of political institutionalisation of indigenous demands among lowland groups as well as national imaginaries of where the indigenous live. In many quarters it is assumed that the concept of TCOs is not really suitable for upland areas because land ownership is confused and land and water are in short supply. Also the use of the terms 'indigenous' and '*originario*' are contested by the strong presence of the campesino movement since the 1952 revolution.²⁵ Many highland communities questioned whether or not to apply for TCO status, especially given the fact that the CSUTCB (the national campesino confederation) is still wary of INRA. In Raqaypampa, while there was much discussion about whether or not to work with this particular aspect of State legislation, the decision was finally taken to follow through with land titling. Thus, land *saneamiento* as a TCO in Raqaypampa was an important political decision that was cemented in the *Plan Indígena*. However, where does such a conceptualisation of indigenous-ness linked to land leave other groups, such as rural-urban migrants, peri-urban dwellers and semi-nomadic groups in the lowlands?

Answers to this question in part lay with the definition of indigenous and *originario* used and constructed through the water and land reform debates. The fact that few people question the appropriateness of the terms for lowland groups, nomadic or otherwise, reflects long-standing essentialist ideas about space and indigeneity in Bolivia. These ideas construct the indigenous as being those who are not only 'rural', but also 'remote and far away', reflecting a historical geographical imaginary of the nation which casts the *Oriente* as a vast open space, a backwater in need of conquering (Velasco Canelas 1999). These essentialised assumptions about space, distance and engagement with the State are also seen in the different treatment of the Misicuni and Raqaypampa Quechua communities and rural and urban dwellers. Raqaypampans are cast as the 'real indigenous', whereas the Misicuni communities are seen as incomers.²⁶ Peri-urban dwellers can mobilise hybrid identities, whereas the disconnected poor, with no access to water, are fixed as 'urban' - despite the fact that many of them are recent rural migrants who identify with a Quechua identity.

While Kearney and Varese's focus on post development does not explain why these inequalities exist, their analysis does explain the emergence of diversity:

'More and more indigenous people are being drawn into post development conditions of production and reproduction. It is in such contexts that indigenous identities are not only destroyed but also recreated. That is to say, these contexts both destroy and preserve traditional social and cultural forms, even more notable, post development conditions also stimulate and support the emergence of forms of indigenous identity that are strictly speaking neither modern nor traditional. Indeed, one of the most notable characteristics of the contemporary era is the collapse of the distinction between modern and traditional'. (Kearney and Varese 1995: 216 -217).

Despite this focus on the new post development conditions structuring identity, it is not enough merely to highlight increased diversity, but rather to focus on the processes that produce different positions and possible inequalities. Here the issue of essentialised cultural markers remains pertinent, even though the lines of discrimination may have shifted to some extent under the new State rhetoric of multi-ethnicity. On the one hand, the Raqaypampa land claim seems to rest on cultural issues - in particular the INRA officers point to the distinctive clothes worn by the Raqaypampans as setting them apart from other campesinos, such as those living in Misicuni or even in the city. These markers have become a form of cultural capital, which allows the Raqaypampa inhabitants to position themselves favourably within certain contexts, even if negotiation processes with funders are not always entirely participatory. It is also no coincidence that the Raqaypampa *Plan Indígena* was launched at a music festival celebrating new songs from the region, thereby reaffirming the link between cultural representation and indigeneity. However, on the other hand, the Cochabamba peri-urban dwellers, with their successful mobilisation of a language of '*usos y costumbres*' represent an important challenge to such fixed ideas of indigenous identity. It is important to recognise that their mobilisation of *usos y costumbres* crosses dichotomies of modern-traditional and urban-rural, despite the fact that the promotion of these identities in specific contexts may generate new exclusions for other factions of the urban poor.

The conditions structuring identities in Bolivia are changing under the specific multi-ethnic political context generated by State legislation and transnational discourses promoting pro-indigenous agendas in participatory development planning. Nevertheless, not everyone is benefiting to the same extent. Listening to the voices of the emerging excluded during the application of the new multi-ethnic policies represents the next main challenge in the development of pro-indigenous, socially inclusive development practices.

Bibliography

Albó X. (1999), *Iguals Aunque Diferentes*, Ministerio de Educación, UNICEF and CIPCA (La Paz).

Andolina, R. (1999), 'Colonial Legacies and Plurinational Imaginaries: Indigenous Movement Politics in Ecuador and Bolivia', unpublished PhD Dissertation, University of Minnesota.

Benton J. (1999), *Agrarian Reform in Theory and Practice. A Study of the Lake Titicaca Region of Bolivia*, Ashgate (Aldershot).

Condo F. (1998), *La Marcha del Siglo, Testimonio de Román Loayza y Modesto Condori. Marcha de las naciones originarias El Tiempo del Instrumento Político*, Ediciones Alkamari (La Paz).

Crespo, C. and R Halkyer (1999), *Conflictos Ambientales (dos Casos: Agua y Territorio)*, CERES (Cochabamba).

Dunkerley, J (1998), The 1997 Bolivian Elections in Historical Perspective. *Occasional Papers ILAS*, London.

Escobar, A. (1992) *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press, New Jersey.

Gandarillas, A. et al (1994), *Dios Da el Agua ¿Que Hacen los Proyectos?* Hisbol/PRIV (La Paz).

Gerbrandy, G and P Hoogendam (1998), *Aguas y Acequias. Los Derechos al Agua y la gestión Campesina de Riego en los Andes Bolivianos*, Plural Editores (La Paz).

Gutiérrez, Z. (1998), 'La Práctica de la distribución de agua en distintos sistemas de riego' in Gerbrandy, G. and P. Hoogendam, *Aguas y Acequias. Los Derechos al Agua y la gestión Campesina de Riego en los Andes Bolivianos*, Plural Editores (La Paz), pp. 99-348

Bustamante, R. and Z. Gutiérrez, (1999), 'Usos y costumbres en la gestión de riego; caos u orden en la gestión de agua para riego' in Hoogendam, P. *Aguas y Municipios*, Plural Editores (La Paz), pp163-189.

Kearney M. and S. Varese (1995), 'Latin America's Indigenous Peoples: changing identities and forms of resistance' in S. Halesbsky and R. Harris (eds.), *Capital, Power and Inequality in Latin America*, Westview Press (Boulder), pp. 207-231.

Laserna R. 2000 Aguas o muerte. Venceremos? Puntos de Vista *Los Tiempos* 10/3/00

Laurie, N. and Marvin, S. (1999), Globalisation, neo-liberalism and negotiated development in the Andes: water privatisation and regional identity in Cochabamba *Environment and Planning*, Vol.31, 1401 – 1415.

Lopez, K (1993), Lopez, Ana (1993). La Demanda Indigena de la Pluriculturalidad y Multiethnicidad: El Tratamiento de la Prensa. in Diego Cornejo, ed., *Los Indios y el Estado-Pais. Pluriculturalidad y Multiethnicidad en el Ecuador. Contribuciones al Debate*, Abya Yala (Quito), pp. 21-59.

‘Nace una Coordinadora del Agua y la Vida en La Paz’, *Los Tiempos* 2/18/00

Marvin, S. and N. Laurie (1999), ‘An Emerging Logic of Urban Water Management in Cochabamba, Bolivia’, *Urban Studies* 36(2), 341-357

Robb, C. (1999), *Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World*, World Bank (Washington).

Sánchez, L. D. Tuchsneider and P. Zutter (eds.) (1994), *¿Del Paquete al Acompañamiento?* Hisbol/PRIV (La Paz).

Scott J. (1976), *The Moral Economy of the Peasant Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, Yale University Press (New Haven).

‘Water War in Bolivia’, *The Economist*, 12 February 2000, p.66.

Stavenhagen, R. (1996), ‘Indigenous rights: some conceptual problems’ in E. Jelin and E Hershberg (eds.), *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*, Westview Press (Boulder, Colorado), pp 141-159.

Velasco Canelas, R. (1999), ‘Propuestas para dialogar sobre identidades construidas’. Paper presented at ‘Seminario Andino, Conflictos y Políticas Interculturales: Territorio y Ecuación’. CEIDES/CESU/CENDA, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, 20-22th October 1999.

World Bank (1997), ‘World Bank Supports Government Decentralisation in Bolivia’. News release no. 98/1432/LAC, 5 August 1997.

World Bank (1998), ‘World Bank Finances Participatory Rural investment Projects in Bolivia’. News release no. 97/1764/LAC, 13 May 1998.

¹ Notions about who and what can be classified as indigenous.

² The post development era is characterised by the fact that visions of modernisation still drive development agendas in attempts to fulfil the enlightenment dream, despite the fact that this dream is frustrated by the ways in which relations of production and reproduction are structured by colonial relationships of dependency. Social movements and alternative development visions must engage with this complex set of relationships and realities (see Escobar 1992).

³ Both donor organisations shaping the policy environment and private companies investing in newly liberalised land and water markets.

⁴ 'El agua es un ser vivificante y fecundante. Sin agua no hay vida'.

⁵ Specifically, in Bolivia the Bank has funded a small grants scheme through the *Fondo Campesino* that is designed to stimulate participatory planning. It allows communities to apply for funding for projects of less than \$30,000 without having to search for co-funding from municipal government, and reflects wider Bank support for decentralisation and participatory rural investment projects (World Bank 1997, World Bank 1998).

⁶ Dunkerley (1998) indicates how in the Bolivian municipal budget increased by \$150,000 000 between 1990 and 1996. This increased budget represented more than 30 per cent of total public expenditure.

⁷ Indigenous jurisdiction is understood as the exercise of indigenous authority within a specific territory according to customary.

⁸ There were two major marches on La Paz in 1996 by thousands of campesinos and indigenous people focusing specifically on the INRA Law (see Condo 1998).

⁹ While DANIDA has funded the technical side of mapping and TCO work has witnessed some very innovative projects allying state cartographers, consultants and indigenous mappers (*tecnicos indígenas*), approximately 20 of the original 26 claims are still waiting to be dealt with, despite being on the list since 1996. DANIDA has been highly critical of both the administrative backlog and the mathematical formulae used to estimate the spatial needs (*necesidades espaciales*) of indigenous groups. Interviews with DANIDA consultants and staff, 28/8/99, 7/10/99.

¹⁰ The slow processing of claims is of even more concern, given the fact that INRA is only scheduled to operate until 2006, by which time all land titles are supposed to be registered.

¹¹ The leading proponent of this form of rural development in Bolivia is the German bilateral aid organisation GTZ, which has invested heavily in projects, training

programmes for engineers and institutions (both academic centres and government institutions such as the National Programme for Irrigation PRONAR)

¹² ‘(H)ay tres leyes la ley de municipios que tiene que ver con el agua, que pasa su dominio como utilidad pública, la ley 2029, que lógicamente dice, saneamiento básico, pero que tiene que ver mucho mas con el agua, y la otra ley, que es el bendito ley del recurso agua.’

¹³ While established in Bolivian legislative and State practices, intercultural and bilingual education programmes are not uniformly implemented in all areas. Many peri-urban areas or rural areas close to large cities with bi-lingual populations do not provide intercultural education.

¹⁴ Together with the community, CENDA has systematised data collection on indigenous agriculture in an attempt to document what Scott (1976) terms the moral economy of the peasant, in relation to the efficiency of Andean land management and the introduction of innovation. CENDA has documented experiments with indigenous forms of alternative technology over a number of years. The community’s relationship with the NGO has sought to show how indigenous agricultural practices have resisted colonisation through what Kearney and Varese (1995) describe as the ‘economic rationality of a social philosophy’ rather than the individualism of market-based economies.

¹⁵ ‘El tema es que hay que tener título ya, hay que ponerlo en el contexto de que la comunidad ya ha entrado en un proceso interno sobre saneamiento, han decidido TCO, entonces hay una discusión. El agua por historia no pertenece a nadie, pertenece a dios’.

¹⁶ The tariff increases in January 2000 were scheduled to raise prices, in some cases by up to 300 per cent, and the concession granted allowed the water consortium to control the construction of new wells in their area of jurisdiction. It also permitted the company to charge those people who were already connected to the sewerage system through the installation of meters in private drinking water and irrigation wells.

¹⁷ There is a recent history in this area of militancy around water – see Crespo y Halkyer (1999) and in Quillacollo/Vinto the *regantes* – irrigators - are very well organised.

¹⁸ ‘El agua es una herencia de nuestros antepasados y lo vamos a defender con nuestras vidas, el decreto ya está, lo que queremos es que se derogue...es como si nos estuvieran tocando nuestro tuétano con el agua, hemos permitido que de nuestro petróleo se adueñen otras empresas, las minas, incluso hasta la política y todo eso, y ya esta contaminado todo eso, a nosotros nos han llegado todo, y todo nos hemos dejado, pero el agua es como nuestro tuétano que nos han tocado y no lo vamos a permitir, porque somos mujeres y vamos a pelear y donde sea, con nuestras vidas’.

¹⁹ Interview Aguas de Tunari, 25/11/99.

²⁰ See figure 1, which said ‘yes to Misicuni without robbery or tricks’.

²¹ Interviews and conversations with those closely involved in these negotiations indicated that discussions had taken place between community representatives and INRA and within INRA internally over a potential TCO claim. These discussions, however, were subsequently abandoned.

²² Its actions have been copied elsewhere. For example, a *Coordinadora del Agua y de la Vida* was created in La Paz in February 2000 uniting 17 organisations '*para sumarse a la heroica lucha de la Coordinadora de Cochabamba*' (Los Tiempos 2/18/00).

²³ Interview with INRA director Cochabamba, 9/12/99.

²⁵ Interview with DFID advisor, La Paz 28/8/99.

²⁶ Interviews with Departmental INRA offices 6/11/99; 9/12/99. The term is used to summarise a set of descriptions given of these people in the interviews. It was suggested that they lived 'too' close to the city and that their livelihoods in part depended on this proximity. It was implied that these people could not necessarily trace a long history of family residence in the area because the land is an ex hacienda (as is Raqaypama where no such distinction is made to suggest that they cannot be classified as indigenous).

Appendix 8

“Agua de Tunari, Go Home!”: towards a critical evaluation of the contract for drinking water in Cochabamba

This paper analyses the Cochabamba water contract signed in October 1999. It argues that key elements in this contract led to the Cochabamba water wars. The paper analyses four elements of the contract: the technological aspects, socio-economic factors, legal and formal aspects. It begins by discussing the role of the World Bank in re-structuring SEMAPA and includes a discussion of the debates around the viability of the Misisuni Multiple Dam proposal as a new source of water for SEMAPA. It also discusses the quality of the existing network and issues such as run off waters and environmental risk.

The discussion of social economics issues focuses on the exclusive nature of the contract highlighting the problems this causes for users of alternative water systems. The implications of Law 2029 for these users and irrigators is also discussed. Next the tariff structure and mandate to extend the network are examined and debates over the area of the concession and the financial investments through which the consortium was established are also examined. The main conclusions are that:

- The contract formed part of the government’s strategy to privatise resources with the support of the World Bank whose loans were dependent on adopting such a model.
- The contract, as written, did not secure the construction of the Misisuni Multiple Dam project
- Under the concession the new company did not have to take any responsibility for work and investment that would not yield a profit, therefore environmental and social concerns were subordinate in the contract
- The contract was designed to ensure a quick profit for the consortium with minimum investment
- Access of the poorest groups to water was not guaranteed in the contract, the principle of monopolies and full cost recovery mitigated against such a goal by limiting alternative systems and allowing high tariff increases.
- With the support of law 2029 and SIRESE, the contract introduced mechanisms that meant that the control over the decisions taken by concessionaire company would be limited. Confidentiality clauses further made accountability difficult. The financial model channelled complaints in such a way that did not guarantee that they would be dealt with locally and effectively
- Legal irregularities and contradictions between different types of legislation were evident and worked in favour of the concessionaire company.

“AGUAS DEL TUNARI, GO HOME” : ELEMENTOS PARA UNA CRITICA DEL CONTRATO DE CONCESION DEL AGUA POTABLE EN COCHABAMBA^[1]

*Carlos Crespo Flores
CESU-UMSS*

INTRODUCCION

Durante las protestas de Washington en abril del 2000, Oscar Olivera, representante de la Coordinadora, fue recibido como un héroe, los participantes mostraban una mezcla de sorpresa y admiración, al enterarse que un pueblo, pequeño y desconocido, como Cochabamba, fue capaz de hacer retroceder exitosamente a una multinacional, apadrinada por las políticas del BM, mas aún tomando en cuenta que normalmente este tipo de movimientos han sido derrotados en otras regiones del mundo, y el gran capital se ha impuesto. Cochabamba es hoy considerado un ejemplo para los movimientos sociales del mundo que están luchando contra la privatización y los efectos perversos del capitalismo global. Esta misma sensación encontré durante las protestas de Praga, en septiembre: una participante en uno de los foros paralelos a la cumbre del IMF/WB me decía que el testimonio de Cochabamba da ánimos para seguir luchando.

Por que la población salió a las calles, hasta conseguir la rescisión del contrato? Se dice que el agua fue una excusa, pues tras las movilizaciones se hallaban demandas sociales no satisfechas, clamor por justicia social, la crisis del modelo neoliberal (al respecto ver Garcia Linera et. al. 2000), pero lo evidente es que fueron dos las causas inmediatas y directas para el movimiento de Cochabamba: la aprobación de la ley 2029 en el Parlamento de la República y la otorgación, en calidad de Concesión, de la empresa de agua potable SEMAPA, incluyendo la ejecución del Proyecto Múltiple Misicuni (PMM), al consorcio “Aguas del Tunari”. El primero punto ha sido analizado en el capítulo anterior, el segundo será motivo del presente.

Me interesa estudiar cuales fueron los principales aspectos críticos de este contrato, que a lo largo del conflicto fueron observados por la Coordinadora Departamental del Agua y la Vida, y que motivaron la impronta cochabambina.

Para ello he realizado una sistematización de los principales temas cuestionados, y que fueron apareciendo desde la firma del contrato, en octubre del 99, hasta la salida del consorcio en mayo del 2000; he priorizado y ordenado temáticamente estos asuntos, y posteriormente analizado sus efectos e implicaciones. El análisis esta dividido de acuerdo a cuatro ejes temáticos: aspectos técnicos, socioeconómicos, jurídicos y formales, que permiten un acercamiento ordenado a las observaciones.

Cronológicamente el análisis del contrato termina en mayo del 2000; no he incluido los últimos acontecimientos, producto de la aparición de una misteriosa carta por la cual International Water cede sus derechos a una compañía holandesa, por la escasa información existente y porque forma parte del nuevo escenario que ha planteado la Guerra del Agua: la compensación.

^[1] Capítulo de un reporte elaborado para el CERES- Cochabamba

I. La reestructuración de SEMAPA y el Banco Mundial

Se dice que el contrato con “Aguas del Tunari” es un documento mal elaborado, y de ahí su fracaso. Por el contrario, si bien es un texto enredado y árido, en realidad esta muy bien pensado, y, como pretendo mostrar evidencias, es coherente con las tendencias dominantes de las políticas hídricas y de saneamiento básico, que el gobierno estuvo implementando desde principios de los 90's: facilitar la privatización del agua potable y los recursos hídricos en el país. La Ley 2029 estaba en esta dirección, como he mostrado en el capítulo anterior, y el Contrato hacia realidad el propósito del gobierno y las agencias internacionales.

También suele afirmarse que el Banco Mundial no tuvo nada que ver en la privatización de SEMAPA, que habría sido una decisión “soberana” del gobierno boliviano; este es un tema que merece ser estudiado con mayor detalle, pero existe la evidencia que el Banco Mundial dio un préstamo de 14.4 millones de \$US, de los cuales el 87% habían sido “girados” a diciembre de 1997, es decir previo a la licitación (PARIBAS/SEMAPA/Empresa Misicuni, 1998: II-53):

CUADRO No 2 PROYECTO DEL BANCO MUNDIAL – COMPONENTES PRINCIPALES

DESCRIPCION	MONTOS	EMPRESA
Diagnóstico y definición de las necesidades de SEMAPA	US\$ 277,000	ENCIBRA
Diseño e implementación del PROFISE (Programa de Fortalecimiento Institucional)	US\$ 2,600,000	COMSIP Engenharia
Elaboración del Plan Maestro de Recursos Hídricos, incluyendo diseños finales e implementación	US\$ 11,500,000	

Fuente: PARIBAS/SEMAPA/Empresa Misicuni, 1998: II-53

El préstamo era por 20 años, con una gracia de 5, a una tasa Libor +1%^{2[2]}. La elaboración del Plan Maestro... incluía la expansión y rehabilitación de la planta de tratamiento de Cala Cala, rehabilitación del sistema de Vinto-Coña Coña, expansión de la red en el área norte de la ciudad PARIBAS/SEMAPA/Empresa Misicuni, 1998: II-52-53). Este y otros préstamos, como el del gobierno francés o el del BID, formaban parte de la estrategia nacional planteada por el gobierno boliviano en el Plan Nacional de Saneamiento Básico (1992-2000); en ella ya se establecían el tipo de inversiones para SEMAPA, pero fundamentalmente estaba claro que estas inversiones estaban orientadas a una futura privatización de la empresa.

Los dos primeros montos del préstamo están directamente vinculados al fortalecimiento institucional de SEMAPA, pues la futura privatización requería una empresa eficiente y sólida, y la tercera se halla en la perspectiva de mejorar el funcionamiento del servicio,

^{2[2]} Esto corresponde a un promedio de 5.8% en 1997 (PARIBAS/SEMAPA/Empresa Misicuni, 1998: II-52)

con lo cual se tenía un cuadro completo para la futura entrega a manos privadas. En resumen: la privatización de SEMAPA es un proceso largamente masticado y planificado, bajo el patrocinio del Banco Mundial, y estaba inserto en las políticas públicas del sector.

Ahora bien, la forma cruda y autoritaria de su aplicación en Cochabamba, y los efectos duros que ello implicaba para las condiciones de vida de la población, profundizó la ira popular, ya saturada de quince años de Ajuste Estructural. Veamos entonces los puntos críticos del contrato.

II. ASPECTOS TÉCNICOS

Flexibilización de Proyecto Múltiple Misicuni

En la aclaración pública que realizó el gobierno al documento de “Informe y Conclusiones” de la Coordinadora, cuando esta se retiró de las negociaciones de febrero, ratificó que “la concesión, implica la ejecución del Proyecto Múltiple Misicuni (PMM) para la dotación de agua potable a Cochabamba, la dotación de agua de riego y la generación de energía eléctrica...” (en LT 5-III-00 B6); Pero no especificaba a cuál PMM se refería: si al de la Convocatoria original, bajo los términos de referencia formulados por el Informe Paribas (1998), o al producto de la negociación con el Consorcio (Vargas 2000:24), el denominado Misicuni “flexibilizado”. El cuadro 3 muestra estas diferencias.

Cuadro No 3
PROYECTO MULTIPLE MISICUNI SEGUN INFORME PARIBAS (1998) Y
CONCESION (1999)

CARACTERISTICA	INFORME PARIBAS		CONCESION AT
	FASES I-II-III	FASE I	
Tamaño de la presa	120 mts	105 mts	95 mts
Capacidad de embalse		125 mill. m3	100 mill. m3
Túnel	19.5 Km. largo		19.2 Km. largo
Producción de agua	6.6 m3/s	3.9 m3/s	2.5 m3/s (1)
Caudal para la población		2.5 m3/s	2 m3/s
Caudal para riego		1.4 m3/s	0.5 m3/s
Producción de electricidad	425 GWh/año 120 Mw	300 GWh/año 120 Mw	40 Mw
Línea de transmisión (115 kV)		25 Km longit.	13 km longit. (aprox.)
Municipios beneficiados con distribución de agua potable	5 municipios en el Valle de Cochabamba.		Solo la provincia Cercado de Cochabamba
Superficie a regar		6000 Has	2000 Has
Canal principal de riego	Sin especificar	Sin especificar	No se incluye

Fuente: elaboración propia en base a Vargas 2000; PARIBAS/SEMAPA/Empresa Misicuni (1998)

(1) (1) Gobierno Boliviano; Superintendencia de SSBB; empresa Misicuni 2000; en LT 5-III-00 B6-7 Contrato de Concesión Aguas del Tunari 1999.

De la comparación de ambos documentos llama la atención lo siguiente:

- - El contrato de concesión no respeta los alcances del PMM en su Fase I, menos el conjunto del proyecto, particularmente en lo que al tamaño de la presa se refiere, traduciéndose en menor cantidad de agua disponible.
- - El caudal destinado a agua potable se reduce, pero el de riego es mucho mayor, tanto que la construcción del canal principal de riego es descartado.
- - Por tanto, la superficie a regar se reduce también al mínimo.
- - La generación de electricidad es reducido a la tercera parte, y el tendido de la línea de transmisión para la energía eléctrica también a la mitad.

El origen de estos cambios esta en la licitación; la primera, emitida el 27-VIII-98, fue formulada en base al informe PARIBAS, de mayo de ese mismo año, pero este es postergado, pues si bien existían empresas interesadas, ninguna había presentado propuestas.

En un Informe de PARIBAS, al entonces Ministro de Comercio Exterior, J. Crespo, sobre la convocatoria, se desahucia la concepción múltiple del proyecto, pues a los inversionistas no interesaría la concepción múltiple, es decir, agua potable, riego y energía eléctrica.

El informe establecería que la única opción es limitarse a la construcción del túnel de trasvase, con una presa más pequeña de la proyectada y el bombeo que asegure solo una dotación de agua de 1500 l/seg. (En Ultima Hora 28/II/99).

El 2-III-99 se publica la nueva convocatoria, flexibilizado, bajo las recomendaciones de PARIBAS, donde el carácter múltiple es prácticamente descartado, para hacer más vendible el proyecto.

El 31-III-99, a 15 días de la adjudicación, a través de la Enmienda N° 5, el Ministerio de Inversiones flexibiliza nuevamente el pliego de especificaciones, reduciendo de 50 a 25 millones de \$US el capital autorizado. El Capital suscrito y pagado es también reducido de 30 a 15 millones; en ambos representa una rebaja del 50%. Otros cambios técnicos "a solicitud de las empresas proponentes", también fueron considerados por el equipo interinstitucional encargado de realizar el proceso de concesión (SEMAPA, Misicuni, ministerio, Alcaldía de Cochabamba) (ministro Crespo en OP 1/IV/99); Acá definitivamente el proyecto Misicuni se convierte en un proyecto prácticamente exclusivo de agua potable para el Cercado (Sánchez Escobar en LT 24-X-00).

Bajo este antecedente, el 19/IV/99, a través del DS No 25351, el gobierno declara desierta la convocatoria No MCEI/SE-SA/UR/SEMAPA-MISICUNI/05/98, pues el único proponente fue el consorcio Aguas del Tunari (AT), quien no habría cumplido con determinadas condiciones exigidas en el pliego de especificaciones establecidas al efecto (14 de abril era la fecha límite).

Pero, el Art 2 del mismo decreto *autoriza la negociación con AT*, y establece una comisión conformada por

- - Viceministro de Inversión y Privatización
- - Prefecto de Cbba
- - Alcalde municipal de Cbba

- - Superintendente de Aguas
- - Superintendente de Electricidad
- - Presidente ejecutivo de la empresa SEMAPA
- - Gerente general SEMAPA

Esta comisión tenía 45 días para realizar la negociación, "sobre la base de los documentos contractuales de la licitación ...y la propuesta presentada por el indicado Consorcio".

Durante ese tiempo la comisión realiza varias reuniones con los representantes del consorcio, en Cochabamba y La Paz, donde la base de las conversaciones es la propuesta de AT antes que el pliego del Misicuni "flexibilizado". El presidente del Comité Cívico (C.C.) participa en las reuniones, aunque sin derecho a voto.

El 8/VI/99, por fin, sale humo blanco y el informe de la Comisión Negociadora es emitido, donde sugieren realizar el contrato con AT, "por resultar conveniente para el interés nacional y particularmente para el departamento de Cbba".

Que muestra este proceso?

1. 1. Que el gobierno se adecuó a las demandas de las empresas proponentes, hecho que se tradujo modificando los términos de referencia de la convocatoria original. Mas aún, el gobierno, en su propósito por privatizar SEMAPA y el Proyecto Misicuni, envió a Europa comisiones para hacer "lobby" con las compañías^{3[3]}; estas ponen pretextos para no presentarse, en el fondo esperaban lo que sucedió:

- - mejores condiciones en la licitación
- - menores garantías en dinero
- - reducción de capital autorizado
- - incremento de la Tasa Interna de Retorno (TIR)
- - incrementos tarifarios adecuados a una TIR elevada

2. Lo grave es que estos temas no eran explicados abiertamente, como sugiere un proceso transparente; el gobierno insistía que era el PMM "soñado por los cochabambinos" el que se iba a ejecutar. Pero, este sueño estaba supeditado a factores que lo hacían irrealizable.

Los sectores opuestos al contrato enfatizaron la flexibilización del PMM como indicador de la inviabilidad de la concesión:

"Han logrado negociar un proyecto minimizado, han transformado de un proyecto de desarrollo regional a un proyecto de agua potable". (Comité de Defensa del Agua XII/99:1)

Por ello durante las negociaciones de febrero, la Coordinadora consideraba que "la alternativa actual no garantiza, desde ningún punto de vista, la ejecución del PMM que ya tuvo costo de 12 millones de US\$ en la etapa de preinversión. Para ejecutar el

^{3[3]} Por ejemplo, una comitiva de gobierno, a la cabeza del ministro Crespo, que incluía Manfred Reyes Villa, Edgar Montaña, Gonzalo Rico, llegó a Londres y realizó varias reuniones con empresas inglesas, buscando interesarlas en la convocatoria (Embajador de Bolivia en Inglaterra IX-00)

proyecto habría que subvencionar con 70 millones de \$US para la construcción del túnel que ya está en ejecución. (Coordinadora...Informe y Conclusiones 21/II/00:3).

Y por ello también consideraba que no existía un objeto cierto en el contrato, tema que apareció en las negociaciones de febrero, y que pretendía resumir el hecho de que el PMM había sido flexibilizado: el gobierno no decía toda la verdad, cuando afirmaba que se iba a construir el PMM, y el contrato no garantizaba su realización, sino una versión reducida, donde el componente agua potable era el principal.

El Comité de Defensa del Agua decía que “no hay Proyecto Misicuni en la oferta de AT...; en realidad quieren hacer un proyecto más pequeño” (reunión Comité 6/I/00). Es decir el contrato está describiendo un nuevo proyecto Misicuni^{4[4]}

Nuevos estudios

Antes de la concesión, el gobierno y la empresa Misicuni habían difundido que el PMM era un proyecto terminado, en fase de diseño final, y que solo requería un inversionista. El “nuevo” Misicuni se refleja en la introducción de nuevos estudios dentro las cláusulas del Contrato. Entre las obligaciones del concesionario (Art 12) se especifica *“Construir las obras del componente de Aguas del PMM necesarias para la provisión de agua al Área de Concesión, para los usos contemplados por la Concesión. Las dimensiones finales, especificaciones y costo de dichas obras serán determinadas por investigaciones de campo, estudios de factibilidad y diseño detallado”*(12.1.1.)

“Porque el contrato permite a AT que haga nuevos estudios?” se preguntaba Gabriel Herbas, miembro de la Coordinadora (14/I/00); este era un indicador de la flexibilización del proyecto, pues al haberse reducido las características originales propuestas en su formulación, era necesario realizar estudios adecuados a esta nueva realidad, poniendo incertidumbre indudablemente a un Misicuni múltiple.

En una reunión del equipo técnico asesor de la Coordinadora, se decía que AT iba a botar los 12 millones de estudios previos y ellos pondrían los nuevos términos de referencia, para implementar el “Misicunito” (reunión equipo técnico que iba a negociar luego de febrero 17/II/00), pero en el momento que económicamente les fuera ventajoso, y no en función a las necesidades regionales.

La introducción de “nuevos estudios” en el proyecto Misicuni solo añadió mayor desconfianza respecto a las responsabilidades de AT con el contrato: “...incluso tenemos la incertidumbre de que (la empresa AT) vayan a hacer la presa, por qué, porque vamos a la cláusula 12.1.1. qué dice?, que primero van a hacer un estudio, e investigaciones, para evaluar, entonces qué significa?” (S. Soria en reunión Coordinadora 15-III-00).

^{4[4]} “Cuando se declaró desierta la convocatoria..., con el mismo decreto se autoriza a negociar con AT en base a su propuesta y no sobre la base del Proyecto Misicuni; Por ejemplo no reconoció estudios de factibilidad, prefactibilidad para el proyecto; por eso se dice que es una nueva propuesta. (Ing. Alvarado en reunión Comité de Defensa del Agua 24/I/00)

No hay componente riego

De acuerdo al Informe PARIBAS la fase I del PMM debía disponer 1.4 m³/s de agua para riego, pero en el contrato este fue reducido a 0.5 m³/s. En diciembre de 1999, en un documento el Comité de Defensa del Agua afirmaba que "(ha) desaparecido proyecto de riego. Solo se indica que entregarán 500 l/s a la empresa Misicuni como pago por el alquiler del túnel, el precio es de agua cruda, no se tiene ningún valor para señalar a los campesinos a que precio se le entregaría en su parcela"(Comité...XII/99:1). Y el punto 19 del "Informe y Conclusiones" de la Coordinadora, previo a su retiro de las negociaciones de febrero, expresaba que "el componente riego no esta comprometido en el contrato, se deja como responsabilidad de obtener el financiamiento, ejecución y desarrollo a la empresa Misicuni". (Coordinadora... 21/II/00:3).

De hecho, al no incluir el canal principal en la infraestructura a ser construida por AT, este componente prácticamente estaba descartado. En la solicitada arriba mencionada, el gobierno afirmaba que por la "naturaleza del mercado", el Estado, a través de la empresa Misicuni, se haría responsable del "desarrollo y complementación de la infraestructura de riego..." (LT 5-III-00 B7), una forma sutil de decir que el Estado asumiría los costos de una infraestructura que originalmente era responsabilidad del concesionario. Pero más grave aún, en la posibilidad que hubiese agua para riego, AT tenía la exclusividad de beneficiarse de la infraestructura, cobrando la tarifa establecida (Numeral 19.1.4.).

Inseguridad de la obligación de construcción de infraestructura

La construcción de infraestructura relacionada con el PMM, particularmente la represa principal y las obras relacionadas, según el contrato, *"esta sujeta a que el Concesionario obtenga compromisos incondicionales de financiamiento o financiamiento no garantizado por el patrimonio de los accionistas, bajo condiciones aceptables por el concesionario..."* (Numeral 12.2).

Obtener el financiamiento para las construcciones, no implicaba poner en riesgo el patrimonio de los accionistas, además que buscaba condiciones favorables de crédito; que pasaría si AT no conseguía estos créditos a su plena satisfacción? AT podía postergar cumplir metas y responsabilidades bajo este argumento, pues el contrato lo permite (art. 45), o en última instancia retirarse; como decía Gabriel Herbas, con estas facilidades, "AT puede decir 'no hago el proyecto y me voy'" (14/I/00), sin que la población pueda recurrir a instrumentos legales para evitarlo.

Por otro lado, producto de la flexibilización del proyecto y la incertidumbre del financiamiento, no existían fechas precisas para la construcción y finalización de la infraestructura importante del proyecto, como la represa.

El tema de las fechas se habría discutido en las negociaciones, pero en el caso de la represa se decidió mantenerla abierta tomando en cuenta que no se sabía cuando iba a ser terminado el túnel; AT quería estar segura previamente de su conclusión, para luego construir la presa (comunicación personal Claudia Vargas VII/00). Así se explica que la Coordinadora afirme que "la documentación analizada ha permitido determinar que no

existe proyecto a nivel de diseño final, para ejecutar la presa y obras anexas". (Coordinadora 2000:3); no podía haberlo mientras el túnel no estuviera concluido.

Cobertura de la red

En el Contrato no existía un proyecto de cobertura de la red pública, el Anexo 6 de "Metas de Expansión" solo enuncia metas, donde el año 2004 se alcanzaría un 84% de cobertura y el 2034 el 100%.

Por otro lado, durante las negociaciones de febrero, el equipo asesor de la Coordinadora denunció que AT estaba manejando la cifra que en 40 años el consumo promedio en el área de concesión sería 82 litros/persona/día es decir menos que el estándar manejado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que es de 200 litros/persona/ día. (Ing. Nogales en reunión Comité de Defensa del Agua 24/1/00).

Pero además, los técnicos de la Coordinadora verificaron que el modelo financiero de AT estaba utilizando un promedio de 6.5 habitantes/vivienda (Ing. Nogales en reunión Comité 24/1/00), cuando en realidad este solo es de 5 habitantes/vivienda. Mediante este procedimiento las coberturas fácilmente podrían parecer como mayores a las realmente alcanzadas. Por lo demás este es un ejemplo de lo manipulable del modelo financiero, pues un cambio de cifra en un rubro, modifica el análisis, por tanto la tarifa.

Quién expande la red pluvial?

El Art 18.9 del Contrato dice: *"La construcción, administración y mantenimiento de la red pluvial no estará a cargo del concesionario. El Concesionario podrá suscribir acuerdos para hacerse cargo de la red pluvial"*

El rápido crecimiento urbano de la ciudad de Cochabamba, escasamente planificado, y sin la introducción de medidas preventivas frente a catástrofes naturales, las deficientes condiciones de mantenimiento de las torrenteras, la reducción en la capacidad de absorción de agua de lluvia en el Parque Nacional Tunari (zona norte de la ciudad) provocando que el agua vaya bajando hacia el sur violentamente, hace que la ciudad de Cochabamba tenga un alto riesgo de inundaciones, particularmente en la zona sur y noreste de la ciudad, paradójicamente las más pobres.

Un criterio técnico adecuado sería articular los desagües pluviales como parte del servicio público, pero esto no fue así antes, ni después de la concesión; para AT los desagües pluviales no representaban ganancia alguna: quién pagaría por el servicio?, por tanto lo excluye de su horizonte de intervención^{5[5]}, excepto si suscribe "acuerdos" (léase contratos donde sí recibiría ingresos) con otras instituciones (el gobierno municipal, se entiende).

Se posterga tema de aguas servidas

^{5[5]} El contrato con Aguas del Illimani, en La Paz, tampoco contempla este tema (Solon 2000:5)

El contrato establece que la nueva infraestructura para el tratamiento de efluentes de la ciudad de Cochabamba, sería ejecutada *"12 meses después de la fecha de ingreso y aprovechamiento de los recursos hídricos regulados del Río Misicuni"* (Anexo 7, apéndice 4); esta fue una razón para que descarte la construcción de una nueva Planta, financiada con un crédito francés; otro motivo es que pretendían construir esta infraestructura de acuerdo a la tecnología que conocían, y no depender de la francesa, principal competidora en el mercado de concesiones de agua.

De esta manera, un tema de salud pública es subordinado a razones comerciales, lo que introduce un tema importante: en que medida el contrato garantizaba medidas de seguridad y protección ambiental?.

Tema ambiental

Los términos del contrato reflejan el debate acerca de la responsabilidad de las empresas de internalizar externalidades. A pesar de los convenios internacionales y normas vigentes, en el sector privado, existe la tendencia a privatizar los beneficios y socializar las externalidades (Sabatini 1995), por la cual la sociedad asume y es víctima de impactos ambientales que no los ha creado. El contrato no está ajeno a esta lógica.

El numeral 39.2. señala que el Concesionario no se hace cargo de pasivos ambientales relacionados con *"condiciones pre existentes a la fecha de inicio..."*. La pregunta es quien se hará cargo entonces? Por ejemplo, más del 50% de la tubería de la red está compuesta de tubos asbesto cemento, como se sabe cancerígenos; si el contrato hubiera pensado el tema ambiental como prioridad, debiera incorporar esta obligación para la empresa, pero ello implicaba incrementar costos y esa sí era una prioridad. Asimismo el contrato no se refiere en absoluto a medidas precautorias para evitar estos impactos.

AT deseaba partir de "punto cero", haciendo un corte con la situación pasada, como si eso fuera posible en la problemática ambiental. Por ello también es que mientras estuvo en la administración, se negó a ejecutar el crédito del gobierno francés para la nueva planta de Tratamiento de Aguas Servidas.

II. ASPECTOS SOCIOECONOMICOS

Concesión exclusiva

El numeral 14 del contrato enuncia: *"...la Superintendencia de Aguas otorga y el Concesionario recibe, una concesión exclusiva^[6] para la prestación del Servicio en el Area de Concesión. En tal virtud y de conformidad con la ley aplicable, el Concesionario tiene los siguientes derechos y obligaciones, con carácter exclusivo para el concesionario ..."*, y se señalan varios puntos, entre los que se destaca

"14.4. Transporte y almacenamiento, distribución y comercialización del Agua Potable desde las plantas de tratamiento o de los pozos de agua hasta los Usuarios en el Area

^[6] Lo paradójico es que "el contrato de concesión con Aguas del Illimani para las ciudades de LP y El Alto no habla de exclusividad en el área del concesionario" (Solon 2000:4).

de Concesión, incluyendo el transporte de agua cruda a partir del embalse de concesión."^{7[7]}

Posteriormente, el Anexo 5. Numeral 1.3. dice que luego de seis meses que se logre el suministro de agua en el área de Concesión "que cumpla con las normas de niveles de servicio especificadas en el Anexo 7 de este contrato, no se permitirá el uso de fuentes alternativas en áreas en que esté disponible el suministro de agua de parte del Concesionario sin la aprobación del mismo de acuerdo a la Ley aplicable".

Que se entiende por fuentes alternativas? En el contrato no es definido, pero da a entender que incluye no solo fuentes de uso privado, sino también fuentes de usos comunitario/público, por tanto estas también estarían afectadas por los controles y por la prohibición de funcionamiento, una vez que la red llegue a la zona, hecho común en la ciudad de Cochabamba, donde alrededor de un barrio con servicio autónomo, la red esta funcionando.

Que implicaciones tenían este hecho?

Primero, que el monopolio concedía a la empresa poderes a los cuales ni el mismo municipio podría oponerse, como fue el caso del incremento tarifario:

"...Al margen de las disposiciones legales, (se) avala la creación de una empresa con carácter monopólico y que en el futuro podría ejercer fácilmente una practica monopólica de la cual ya hemos vivido una primera instancia de decisiones cuando las tarifas se han incrementado en porcentajes intolerables e inaceptables para la capacidad de los usuarios (Eduardo Michel 29-II-00)

Segundo, en el área de concesión solo podía brindar servicios la empresa concesionaria. El problema es que al interior del área de Concesión existen innumerables sistemas alternativos de distribución del agua potable, creados por los mismos vecinos para enfrentar la escasez y las limitaciones de acceso a la red; cooperativas, asociaciones, comités de agua, etc., que no tienen motivaciones de lucro y han logrado, con mayor o menor éxito solucionar sus problemas. Se calcula que estos sistemas abastecen al, entre el 25 al 30% de la población en Cercado (J. Alvarado, gerente SEMAPA en seminario V-00).

Pero además están los carros aguateros que abastecen aproximadamente al 10 a 15%, con precios indudablemente mas altos que las tarifas de la red. Por ultimo están otras fuentes como pozos privados que abastecen al 5% de la población.

Todos estos sistemas, con el contrato estaban prohibidos de continuar con el servicio. Este hecho fue un motivo para que barrios potencialmente afectados por la medida, apoyen al Comité de Defensa del Agua^{8[8]} inicialmente, y posteriormente a la Coordinadora.

^{7[7]} Mas adelante dice, en el mismo sentido: *El Concesionario queda autorizado y se le conceden derechos exclusivos (19.1), para El abastecimiento a la población, comercios e industrias en el Area de concesión (19.1.1.)*

^{8[8]} Desde noviembre del 99, en las reuniones de los lunes del Comité, en el Colegio de Arquitectos de Cochabamba, participaban representantes de barrios con sistemas propios, y que se acercaban al Comité para informarse.

En sí mismo no está mal que exista un sistema único de distribución del servicio, y regulado, sino que este proceso debiera ser concertado, paulatino, voluntario, producto de un proceso de consulta y reflexión colectiva sobre los riesgos de una explotación desordenada del recurso, y donde los derechos de los sistemas alternativos sean respetados y valorados razonablemente. Como dice Solon,

"...Es cierto que técnicamente lo mejor es que exista un solo sistema de servicios, sin embargo: cuál es el mejor camino para avanzar hacia ese objetivo en Bolivia donde existen miles de entidades de carácter social que prestan el servicio a nivel local? Obligarles por ley como lo hace la ley 2029, clausurarles los pozos como plantea el contrato con AT? Que pasará con las inversiones que han realizado las pequeñas cooperativas y asociaciones de agua potable? Estarán obligadas a transferirlas a la empresa Concesionaria a precio de gallina muerta porque ya no podrán prestar legalmente el servicio por su cuenta?

El Estado boliviano en su afán de favorecer la privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado atropella las formas de organización social-comunitaria y los patrimonios individuales (pozos privados) creando las condiciones para una rebelión social. (Solon 2000:4)

Y rebelión social es lo que hubo, pues un contrato que no fue capaz de pensar la compleja realidad del uso y acceso del agua en el valle, la multiplicidad de estrategias y sistemas, solo generó la desconfianza, incertidumbre y al final la ira de la población. El argumento de que el agua potable es un "monopolio natural", por tanto debe ser un solo distribuidor, al ser aplicado textualmente, como mandan las recomendaciones del Banco Mundial (BM), sin contextualizar la realidad concreta, es origen de conflictos indudablemente. En el fondo, el tema de la exclusividad en el contrato discursivamente muestra como el neoliberalismo y la lógica privatista que involucra no puede pensar la diversidad y la multiplicidad como base para el manejo de los recursos y los servicios públicos; paralelamente.

Por ello la reivindicación de la Coordinadora en el sentido de no prohibir que otros sistemas tengan también posibilidades de uso (Gabriel Herbas 14/I/00), o simultaneidad del servicio, como fue planteado en las negociaciones de la Ley 2029, en febrero.

Adicionalmente, el Anexo 5. Numeral 1.3 dice que el Concesionario tendrá derecho a instalar un medidor en las fuentes alternativas de agua, poniendo como ejemplo a los pozos privados, pero obviamente están incluidos los pozos de acceso público; más aún será "a expensas del usuario", es decir, una tarea de la cuál la empresa saldrá ganando, pues se traducirá en ingresos adicionales, el usuario debía pagar (AEPA 1999:2); como decía un ingeniero del Comité de Defensa del Agua: "es como comprar el revolver al asesino para que este luego le dispare".

Obligatoriedad de conexión

Vinculado al monopolio se halla el numeral 14.5; entre los derechos del concesionario, esta: *"La prestación exclusiva del Servicio y el derecho de obligar a los usuarios potenciales a conectarse a los sistemas de agua potable y alcantarillado del concesionario de acuerdo a la Ley Aplicable"*

Y dentro esta misma lógica, el Anexo 5, numeral 1.1.: *"...El concesionario tendrá el derecho de instalar medidores para cualquier usuario en cualquier momento y de requerir un pago por dicha instalación de parte de los mismos al momento de la instalación y de acuerdo con las tarifas aprobadas por la Superintendencia"*.

Los efectos para los usuarios eran desfavorables, pues implicaba que todo vecino poseedor de lote, dentro del área de concesión, estaba obligado a insertarse a la red, instalar medidores a su costo. No se puede obligar a nadie a usar un servicio, (Gabriel Herbas (14/I/00), a riesgo de atentar al art. 7 de la CPE que establece los derechos ciudadanos. Los ciudadanos tienen derecho a elegir, no a que se le impongan las cosas.

Dentro la Coordinadora existían, aunque con matices, dos posiciones respecto a la defensa de la "libertad de uso": por un lado quienes recuperando el principio neoliberal de libertad individual reivindicaban el derecho ciudadano a utilizar el sistema que ellos deseen, y el Estado no puede entrometerse en aquello^{9[9]}; por el otro lado estaba la posición de los ambientalistas, que reivindican la necesidad de tomar medidas de control contra la explotación irracional de acuíferos, particularmente pozos, aunque consideraban que el carácter monopólico de la concesión no garantizaba un manejo sostenible del recurso. Esta contradicción estaba latente, aunque nunca hubo un debate específico al respecto, En resumen, ambas posiciones estaban de acuerdo en la necesidad de romper el monopolio y sus efectos perversos, aunque con argumentos diferentes. Esta diversidad de posiciones al interior del movimiento de la Coordinadora, no expresan una debilidad discursiva, como sugieren ciertos análisis del conflicto, sino la expresión de un movimiento social heterogéneo, cuya fortaleza justamente radicaba en su diversidad ideológica y de intereses, por lo demás rasgo particular de los movimientos sociales que están emergiendo en esta era de capitalismo global (Crespo 2000).

Tarifas

El Informe PARIBAS señala que la concesión debía contemplar dos incrementos tarifarios: del 20% al inicio de la concesión y otro 20% al inicio del PMM Fase I (PARIBAS/SEMAPA/Empresa Misicuni, 1998:VI-13), totalizando 40%. Producto de la negociación previa a la Concesión, el incremento se torna mayor, pues el contrato con AT plantea dos incrementos grandes: al margen del incremento del 35% al inicio de la concesión, hay otro incremento, como dice el numeral 6.2 del Anexo 5, "al inicio de la derivación de las aguas del Río Misicuni para el abastecimiento de agua potable de Cochabamba", con una magnitud estimada de un 20%. En total 55%.

Cuales son los principales argumentos contra el llamado "tarifazo"?

1. El primer incremento, del 35%, era previo a cualquier inversión o mejora del servicio; es decir, los cochabambinos seguirían recibiendo la misma cantidad de agua, racionada y de calidad dudosa, pero pagando, oficialmente, 35% más por el servicio. La Coordinadora se preguntaba como es posible que exista un incremento de las tarifas si el servicio sigue igual de deficiente como antes; más aún, mientras no se ejecute Misicuni, con nuevas inversiones, no se justifica un incremento tarifario (reunión Comité 6/I/00).

^{9[9]} Al respecto, ver los artículos escritos por Guido Espinoza en Los Tiempos a lo largo del conflicto.

2. Este primer incremento no es solo del 35% promedio, sino mayor. El promedio era engañoso, pues "los valores van desde el 16% a más del 100 %, por tanto el resultado de la negociación final ha sido un desastre...para el usuario. Ese 35% es falso y tendencioso". (Comité ...XII/99:2). Y evidentemente, los testimonios de vecinos, ricos y pobres, que habían recibido las facturas con incrementos mayores a lo anunciado se multiplicaron por la prensa, mostrando incrementos de hasta un 200% en algunos casos;

Se dice que en el caso de Aguas del Illimani, la situación los primeros meses fue similar: sobrefacturaciones, facturas con cargos mayores al promedio, debido al cambio tarifario y el de software que implica aquello, con innumerables quejas de los usuarios ante la Superintendencia, pero que después esta situación se normalizó (Claudia Vargas, comunicación personal; VIII-00). En Cochabamba la situación fue diferente, primero porque la empresa y la Superintendencia insistían que el incremento era correcto y las facturaciones en general precisas, segundo que el gobierno no supo explicar las implicaciones del cambio tarifario, por el contrario, generó mayor susceptibilidad y desconfianza.

3. Recategorización de Viviendas. Como se sabe, las tarifas del agua son escalonadas de acuerdo a una clasificación específica, y en el sistema doméstico está basada en el tipo de vivienda del usuario. A la Coordinadora y la prensa llegaron innumerables denuncias de facturas que habían sido recategorizadas, normalmente hacia el nivel superior (por ejemplo de Residencial 2 a Residencial 3), por tanto con un incremento tarifario aún mayor; este hecho fue aceptado por la empresa, aunque afirmó que solo fueron pocos los casos.

4. La tarifa también sirve como mecanismo para evitar responsabilidades. El numeral 18.3 señala que *"una vez establecidas las nuevas metas de expansión se revisará la tarifa para el próximo quinquenio de acuerdo al procedimiento establecido en el anexo 5"*; pero, *si el incremento es mayor al 25% producto de metas de expansión, el Concesionario podrá rechazar las metas de expansión, en cuyo caso la Superintendencia... deberá revisar dichas metas de expansión para que su implementación resulte en incremento tarifario menor o igual al 25%".* (18.3)

Al margen que el tope del incremento será 25%, bajo este tipo de argumentos se abre la vía para que la Concesionaria pueda postergar cumplimiento de metas, modificar plazos, como ha sucedido en otras experiencias de concesión/privatización, pues con el propósito de reducir el incremento al establecido, se modifican las obligaciones del concesionario.

5. Obligaciones en caso de emergencia: otro argumento para incrementar tarifas. Entendiendo emergencia a "situaciones o eventos de carácter público general fuera del control del concesionario", es decir cualquier cosa no establecida por el contrato, el numeral 18.7 da al Concesionario *"el derecho a una revisión extraordinaria de tarifas o, con la previa aprobación de la Superintendencia de Aguas, a un sobrecargo a los usuarios en caso de haber prestado Servicios durante una situación de emergencia, pero solo en la medida en la que el concesionario no sea compensado de algún otro modo por dichos costos"*. Al no estar precisada que entiende por emergencia, el contrato abre la posibilidad de otro mecanismo de incremento tarifario, tomando en

cuenta nuevamente el alto riesgo de desastres naturales que tiene el valle central cochabambino.

6. Tarifazo para financiar Misicuni?. En ninguna parte del Contrato se especifica que se introducirán cargos al usuario por Misicuni, por lo menos hasta que el agua esté disponible por el proyecto (Palast 2000:3), pero el gobierno a lo largo del conflicto iba señalando que el incremento tarifario era “el precio para tener Misicuni”:

“Si no hay incremento no hay Misicuni...; mientras más demore el pago de ese servicio con el incremento, más tardará el avance del proyecto PMM”. “Para el gobierno del Gral. Banzer, debe quedar claro que la concreción de dotar agua potable a Cochabamba no será posible sin el sacrificio económico de sus pobladores” (Min. Landivar LT 9-II-00 C1)

Y el Gerente General de AT, G. Thorpe en conferencia de prensa señalaba que "no se podrá ejecutar el... proyecto si no hay incremento, porque lamentablemente es necesario que exista una subida..." advirtiendo que los cochabambinos debían aceptar el incremento.

El día de inicio de las negociaciones (14-II), Uzin declara que: el incremento tarifario es inevitable, si es que se quiere que el PM siga adelante. “la tarifa es la base fundamental para cualquier proyecto”. (LT 15-II-00)

El argumento de “tarifazo por Misicuni”, parece un discurso político, por convencer a la población mediante una suerte de chantaje, antes que un argumento técnico; la Coordinadora mas bien veía el tarifazo como una estrategia de la empresa para capitalizarse, a costa de los usuarios: "En razón de las limitadas disponibilidades de capital del consorcio, éste se ha visto obligado buscar financiamiento en otras fuentes, habiendo considerado como la mejor opción de financiamiento la aplicación de una sobretarifa para recaudar, en 5 años, la suma de 37.000.000 US\$. Este aporte viene a constituir el esfuerzo de los usuarios de Aguas del Tunari SA a la capitalización del consorcio".(Coordinadora....Informe y conclusiones 21/II/00:2)", y que con el incremento de tarifas AT deseaba recaudar 252 millones de US\$ (Col de economistas; (reunión del equipo técnico que iba a negociar luego de febrero 18/II/00)

Al respecto, Palast afirma que la inseguridad respecto a si Misicuni es subvencionado por el “tarifazo”, es expresión del sistema secreto utilizado por el gobierno de Bolivia para aprobar el incremento tarifario, que hace imposible saber la causa (si existe) para el incremento^{10[10]}, aunque es concebible que el proyecto Misicuni no estaba incluido en el incremento tarifario, pues alcanzar una TIR de 16% (aceptado en el Contrato) podía fácilmente requerir un incremento del 35% en las tarifas (Palast 2000:3).

El hecho es que, con los incrementos propuestos, Aguas del Tunari iba a acumular, muy rápidamente, un capital inmenso, con inversiones propias mínimas, y sin apenas arriesgar su propio capital. Por ello la demanda de nulidad del contrato, ya era

^{10[10]} Palast dice que “ni el contrato, tampoco reglas básicas de regulación debieran permitir cualquier cargo para Misicuni, antes y hasta que el agua fluya del proyecto. Aun ahí, solo debería alcanzar una “tarifa justa y razonable”, siguiendo la lógica de los tribunales norteamericanos, sistema que el BM lo elogia (Palast 2000:3)

expresada desde el momento de conocer los alcances del tarifazo^{11[11]}: "El comité de Defensa del Agua considera que el contrato de concesión no sólo debe ser revisado sino anulado. No podemos tolerar el atentado a los intereses de la región y las tarifas del agua y alcantarillado no serán revisadas mientras no se modifique el contrato"(Maldonado en LT 15/XII/99 C2)

Dos días antes a la anunciada "toma simbólica de la ciudad de Cochabamba", en Febrero, el gobierno decidió rebajar el incremento al 20% por un año, indudablemente una medida política antes que técnica, pues luego del año nuevamente iban a equilibrar el dinero perdido. Pero además, este es un ejemplo de como la Superintendencia actuaba políticamente, en función a las coyunturas, a pesar de los actos de fe del Banco Mundial proclamando que las Superintendencias bolivianas son organismos técnicos y transparentes (World Bank 1999).

Tarifas indexadas al dólar

El Anexo 5, en su numeral 1.5, dice: *"todas las tarifas y otros ingresos operativos serán cobrados en Bolivianos al tipo de cambio del dólar oficial publicado por el BCB el último día del periodo por el cuál se está facturando servicio. El valor en dólares de todas las tarifas de la estructura tarifaria...se ajustará anualmente, al año de la aplicación de la modificación tarifaria más reciente, tomándose en cuenta la inflación en costos en Dólares expresada como cambio en el IPC de los EEUU que aparezca en Oficina de Estadísticas Laborales de los EEUU (US Bureau of Labor Statistics) durante los últimos doce meses..."*

Este ajuste al dólar americano es denominado "indexación", por el cuál la tarifa se ajusta automáticamente en función a la modificación del tipo de cambio oficial, y de acuerdo al nivel de inflación en los EEUU. En realidad esta medida no es novedosa, pues la privatización de los servicios públicos en Bolivia ha sido realizada bajo este parámetro, por tanto parecía natural continuar con la práctica.

El argumento que suele darse, como fue expresado en las negociaciones de febrero, es que las empresas adquieren insumos del exterior al precio del dólar, además que estas empresas, al ser multinacionales deben pagar impuestos en sus países al valor del dólar americano. En el caso de AT, lo segundo no es un buen argumento, pues como veremos, fue creada en un paraíso fiscal, justamente para evadir impuestos.

Pero, como se sabe, los salarios no están indexados al dólar, por tanto, un incremento de las tarifas de acuerdo a la indexación representa una pérdida del valor adquisitivo del salario:

. "... las tarifas serán indexadas con parámetros de los EEUU de Norte América, como si nuestros sueldos estarían al nivel de ese país y fuesen en dólares" (AEPA 1999:1), decía un documento del Comité de Defensa del Agua.

^{11[11]} Hay ciertos análisisistas y el mismo gobierno que consideran que la posición de la Coordinadora en el tema del Contrato fue cambiando, pues un día pedían una cosa y el siguiente otra. Desde diciembre, mes donde el conflicto ingresa en su escenario mas "caliente", estuvo claro para los miembros del Comité de Defensa y la Coordinadora que la rescisión era el objetivo.

Este hecho a la vez muestra cómo las políticas públicas sobre los servicios públicos son formuladas y aplicadas de acuerdo a una racionalidad economicista que no toma en cuenta el sujeto real: el usuario. De ahí que pedir la modificación de esta regla implicaba visibilizar uno de los dispositivos de poder del modelo, como se notó en las discusiones sobre este tema en la comisión de revisión de la ley 2029.

Además, existe una leve diferencia en este punto con el contrato con Aguas del Illimani, pues allá: *"todas las tarifas serán cobradas en bolivianos al tipo de cambio del dólar oficial publicado por el BC el primer día del periodo de facturación"*(anexo 10, inc 1.4, citado en Solon 2000:4), mientras que en el contrato con AT es *el último día del periodo por el cuál se está facturando servicio.*". Es decir, que un usuario que gana en Bs. tiene que pagar en US\$ su factura y en el caso de Cochabamba al tipo de cambio del último día del mes, dando una ganancia adicional a la empresa. Como dice Solon *"!No solo hay que pagar en dólares y a un tipo de cambio futuro sino que además hay que pagar la inflación del dólar!"* (2000:4)

Tasa de Regulación

El numeral 23.2 del Contrato establecía que *"El Concesionario deberá pagar por concepto de Tasa de Regulación hasta un máximo de 3% anual de sus ingresos provenientes de la prestación del Servicio. Para (su) aplicación, se deben disminuir de sus ingresos los impuestos indirectos..."*

Es decir, el Concesionario debe pagar mensualmente esta tasa, que es incorporada dentro la factura; como veremos en otro acápite, esta tasa es una de las fuentes de ingreso más importantes del sistema de Superintendencias.

Fue duramente criticada en diferentes reuniones de la Coordinadora por añadir una carga adicional a la población; una vecina se preguntaba "por que los contribuyentes deben pagar una obligación del concesionario, a través de la tarifa? (Señora Cabezas en reunión de Comité 12/ XII/99). La tasa fue reducida al 2% dos días antes de la "toma simbólica de la ciudad", en febrero, como parte de las medidas disuasorias para evitar la medida^{12[12]}, hecho que nuevamente demuestra que el análisis técnico y la toma decisiones por parte de la Superintendencia estaba subordinado a la coyuntura política: porque no se rebajó antes esta tasa?, uno se pregunta.

Precio del agua de riego

El numeral 19.1.4. señala, entre los derechos y obligaciones del concesionario: *"...Cobro de un precio referencial de dólares 0.08/m3...por el suministro de agua para riego en el marco de los contratos que se suscribirán en el futuro con las entidades de distribución de agua de riego"*.

La FEDECOR consideraba que con este precio ningún pequeño agricultor podría acceder al riego de Misicuni, pues era más caro aún que el agua proveniente de pozos no surgentes (según Ing. ... entre 0.015 a 0.02 \$US/m3).

^{12[12]} La otra medida fue reducir el incremento del 35% al 20%

Este precio solo se justificaría modificando el sistema de tenencia de la tierra (léase concentración de tierra en pocas manos), bajo una lógica agroempresarial y con cultivos de alta rentabilidad: el gran sueño de cierta oligarquía regional modernizadora. Por ello, la Guerra del Agua en el fondo esta planteando la necesidad del debate regional sobre que tipo de agricultura se pretende desarrollar con el Proyecto Misicuni, sea o no en su variante "flexibilizada": son los pequeños agricultores parcelarios los actores de este proceso? O es que el proyecto mas bien esta pensado para promover una agricultura comercial capitalista, de alto valor agregado, al cual estos no podrán acceder? Antes del conflicto, existían coincidencia entre los llamados "Misicunistas" y los "Coranistas", respecto a sus apuestas para el desarrollo regional: en ambos proyectos los pequeños agricultores parcelarios vallunos son actores secundarios, estigmatizados como poco "rentables", tanto la estrategia Misicuni como la de Corani rompen lanzas a favor de una transformación agrícola capitalista de agricultura intensiva, orientada a la exportación. Donde se diferencian es en los medios para alcanzar aquello.

Modelo financiero

El punto 3 del anexo 5 se refiere al modelo financiero. *"El concesionario ha desarrollado y la Superintendencia de Aguas ha acordado hacer uso de un modelo financiero (incluyendo versiones que reflejan tanto la TMR como la TMR) de las operaciones del componente de Aguas de la compañía concesionaria... El modelo financiero será actualizado con cualquier revisión de la tarifa..."*

El modelo financiero representa un órgano vital del funcionamiento de la empresa, pues allá se defienden los criterios para el sistema tarifario, la distribución de ingresos y gastos, los ítems a tomar en cuenta en el análisis financiero. Durante las negociaciones de febrero, la Coordinadora solicitó acceder al modelo financiero para analizar los criterios que habían utilizado para el incremento tarifario y las bases para la TIR tan alta que se estaba utilizando; hubo negativa de AT a entregar el modelo por motivos de "confidencialidad" y ser un "trademark":

"La elaboración del modelo financiero fue encargada por IW a Mason Sandell, por lo que la propiedad intelectual pertenecía a AT; por tal motivo es que la utilización del software...está restringida al consorcio, y a él sólo se puede acceder con permiso, en las oficinas de AT y bajo la atenta mirada y supervisión de los técnicos del consorcio. Vanos fueron los esfuerzos por obtener este paquete y sólo fueron entregadas dos copias de diskette que contienen información de valores o números cuya interrelación tiene que ser adivinada" (Sánchez LT 16-II-00)

A Luis Carlos Sánchez le parecía "una vergüenza que el gobierno se haya hecho imponer el modelo financiero, lo que muestra la posición de desventaja que tuvieron los funcionarios del gobierno y autoridades locales durante el proceso de negociación" (LT 16-II-00).

Solo la presión del momento obligó a entregar el CD con esta información, pero ya era tarde: la Coordinadora había entregado su documento de "Informe y Conclusiones" y se había retirado de las negociaciones.

Por qué este deseo de mantener en secreto? Gregory Palast hizo el siguiente análisis al respecto:

"1. The rate of return is set at between 15-17% let's assume its the return on equity after taxes and inflation. In the US, such returns are typically 2% to 3% -and returns in the US are actually riskier than in LA.

2. As I tell my students, percent of what? Calculating the amount of capital actually invested and the net income of a company is completely beyond the experience and ability of Latin america and European regulator. They are using a model...whose model? Who provides the inputs? The fact that neither the model nor any of the information in it is public -as it must be- leads me to believe that the investors have complete control.

For example, can the regulators who approved the tariff increase tell me

a) a) the depreciation rates used on all equipment?

b) b) The method for distinguishing capital expenditure from operating expenditure? This is crucial. Shifting 10% of capital costs into operating costs -an easy thing to do- can make the prices soar 20% or 30 %.

3. I challenge the calculations because they are secret. Wolfensohn of the WB praises US regulation, but he rejects the core of it: the US process is democratic. ALL accounts and information are freely available to anyone to review, and all customers, unions and organizations may challenge, review, question and offer alternative calculations. As a result, water prices are lower in the US than Latin america's privatized systems". (Palast 2000:3)

Que nos muestra al análisis de Palast: primero, que comparando con el funcionamiento de este tipo de empresas en Estados Unidos, AT estaba haciendo un gran negocio con una TIR por lo menos 5 veces más alta que en ese país; segundo, por tanto era un negocio "seguro" en términos de riesgo y ganancia; tercero: mantener en secreto el modelo financiero era fundamental para garantizar que no se difundiera los criterios utilizados en su análisis costo-beneficio; cuarto, mantener fuera del acceso público no es un procedimiento democrático.

Este es un tema que debe ser discutido en el reglamento de las modificaciones de la ley 2029, y que lastimosamente no está siendo incorporado, en la perspectiva de normar el acceso público y transparente de esta información, para evitar tarifazos como el de Cochabamba.

Area de Concesión

La exclusión de los servicios alternativos públicos es posible verificar también analizando los términos del contrato referidas al área de concesión, señalada como "...el territorio establecido en el anexo 4", esto es la totalidad de la Prov. Cercado. No toma en cuenta áreas de servicios alternativos dentro el área de concesión (cooperativas de agua, asociaciones, comités, etc.), tampoco pozos privados (AEPA 1999:1)^{13[13]}, que está dentro la provincia.

Más aún, "El área de concesión podrá ser ampliada de acuerdo a la Ley aplicable"; y en el Anexo 2, numeral 1. "La concesión de uso del proyecto Misicuni podrá ser utilizada para el abastecimiento de agua potable para las poblaciones urbanas del Valle Central y

^{13[13]} Este documento fue luego asumido como oficial del Comité de Defensa del Agua.

de Sacaba y agua de riego para los mismos valles, de acuerdo a cláusula 15, y al numeral 18.3.5. del contrato...". Es decir, en la medida que la rentabilidad del servicio esté garantizada para la empresa, podía ampliar la concesión hacia el eje de conurbación, y no solamente en agua potable, como insistía el gobierno, tratando de deslegitimar a los regantes en su articulación con la ciudad, sino también en el riego. Es decir, el Contrato les daba la posibilidad de ampliar, sin necesidad de solicitar nueva concesión^{14[14]}, al eje de conurbación.

Lo interesante es que el contrato no les obliga a esta expansión, como era el tenor de la licitación original, antes de la "flexibilización" del Proyecto Misicuni, pues inicialmente se establecía que la Concesionaria debía garantizar un mercado de agua de riego entre 1000 l/s a 1400 l/s entre el 2002 al 2004 para adelante, y un mercado de agua potable a los municipios provinciales desde 130 l/s el 2002, hasta 1186 l/s después del año 2026. En el contrato modificado se reemplaza por una entrega obligatoria de agua de riego a la empresa Misicuni de 500 l/s a partir de la disponibilidad del agua de Misicuni para su monetización para la venta en bloque y la facultad y libertad del concesionario de pactar con los consumidores, asociaciones de riego o empresas la compra/venta de agua de riego en función a la demanda y la disponibilidad a los precios establecidos (0.08 \$US/m³); pero se suprime la garantía de mercado de riego para 1400 l/s y la demanda de agua de municipios provinciales. (LT 16/III/99). De esta manera la inversión no corre riesgos.

Costos altos de instalación

Dos características que deben ser enfatizadas respecto a la instalación de los servicios de agua potable y alcantarillado, previo a la concesión a la empresa AT:

1. El costo de la instalación llegaba hasta 240 \$US, de acuerdo al siguiente detalle:
Conexión de agua \$US 85
Conexión alcantarillado \$US 105
Si la conexión de agua es con medidor, este era cargado al consumidor a un precio promedio de US\$ 50 (PARIBAS/SEMAPA/Empresa Misicuni 1998:II-24)
2. Este costo era cubierto en su totalidad por el usuario, es decir, casi era un sistema de autoayuda, pues a veces hasta la mano de obra era pagada por este^{15[15]}.

La situación no mejoraba con la concesión, de hecho representaba una mayor carga económica; el Anexo 5, numeral 2.4 expresa: *"El Concesionario podrá aplicar los siguientes cargos adicionales a las clases residenciales de Usuarios:
80 \$US p/ instalación de cada medidor adicional en predios multifamiliares, edificios en propiedad horizontal y viviendas de uso mixto (doméstico/comercial)
50 \$US p/ instalación de cada medidor donde exista conexión, pero sin medidor
Hasta 185 \$US por derecho de conexión de agua potable
Hasta 215 \$US por derecho de conexión alcantarillado."*

^{14[14]} Quillacollo se halla dentro las zonas consideradas concesibles por la ley 2029

^{15[15]} El sentido de reciprocidad cochabambina hace que, al momento de la instalación por parte de los trabajadores de la empresa de Agua (en este caso SEMAPA), el usuario, en la medida de sus posibilidades económicas invite la comida, bebida (el famoso ch'aki), ayude él mismo en la instalación, y si el trabajo satisface sus expectativas distribuya una propina.

Es decir, el usuario debía pagar hasta 450 \$US por la instalación, casi un 100% más que previo a la concesión; por tanto la protesta era contundente: "AT no realizará ninguna inversión ni para la instalación de los servicios de suministro de agua ni de alcantarillado y todo se ejecutará con nuestro dinero"(AEPA 1999:1). Cuando SEMAPA, el usuario ponía gran parte del costo de la instalación del servicio; ahora con un sistema privatizado, el sistema continuaba y con mayor impacto en la economía doméstica, ¿cuál la diferencia? Se preguntaban los participantes a las reuniones de la Coordinadora.

Inversiones

En el documento de "Informe y Conclusiones", de la Coordinadora, se muestran las dudas respecto a la capacidad de inversión de la concesionaria:

"11. Si bien el modelo económico-financiero define un monto de inversiones para los 5 primeros años (2000-2004), estos no presentan ninguna seguridad de que podrán ser financiados por la empresa AT, ya que no se ha encontrado ningún compromiso en firme con entidad financiera alguna.

El modelo económico-financiero existente para el componente agua potable y alcantarillado no prevé los flujos financieros correspondientes para los componentes de electricidad y agua para riego

12. El modelo económico - financiero, proyecto financiero minimizado, también se carga el costo del proyecto al componente agua y alcantarillado incrementando su costo y por consiguiente las tarifas.

13. Al no garantizar el contrato de concesión la realización del PMM en sus 3 componentes conforme al proyecto inicial, y la inexistencia de un proyecto sustitutivo elaborado por el consorcio, no le ha sido posible la configuración de un modelo económico financiero que responda a dicho proyecto. Por tanto, la elaboración de un modelo financiero integrado para los 3 componentes requiere la elaboración del proyecto respectivo".(Coordinadora...Informe y Conclusiones 21/II/00:2)

Estas observaciones se relacionan con el hecho que el Contrato, numeral 12.2 se afirma que la obligación de construir *"la represa Principal y las obras relacionadas, está sujeta a que el concesionario obtenga compromisos incondicionales de financiamiento no garantizado por el patrimonio de los accionistas, bajo condiciones aceptables por el concesionario, entendiéndose por éstas la consecución de un préstamo de no menos del 50% del total del financiamiento requerido para acometer el total de las inversiones necesarias para cumplir el objeto de este Contrato..."*.

Dos aspectos: por un lado si el financiamiento ponía en riesgo el patrimonio de los accionistas, su estabilidad o afecta sus intereses, AT podría rechazarlo; por otro lado, el préstamo debe ser por lo menos el 50% de las inversiones requeridas, ¿qué pasa si no hay financiamiento? ¿Qué seguridad existe que AT iba a realizar las inversiones? ¿quién dará financiamiento? Se preguntaba la Coordinadora (reunión equipo técnico que iba a negociar luego de febrero 18/II/00). En ese sentido, parece otro articulado que permite a la empresa evadir responsabilidades, no arriesgar, postergar metas propuestas.

Pero no se establece un monto general de inversión de AT, tampoco plazos; excepto los 96 millones de US\$ que aparece en el anexo...(Gabriel Herbas (14/I/00). En un documento del Comité de Defensa del Agua se lee:

"Se señala que se ejecutaría obras por 96 millones, sin embargo se plantea la inseguridad de ejecutar obras como son presa, túnel blindado, tubería forzada, casa de

máquinas -central hidroeléctrica, embalse de compensación, tubería de aducción a la nueva planta. No existe un cronograma de inversiones para la ejecución de obras."

"No hay garantías efectivas y suficientes de cumplimiento de metas y contrato. Para la inversión de 200 millones \$US aún dudosos -debería alcanzar a un mínimo del 10%, ganaría de 20 millones de \$US."

Pero más aun, a continuación se dice: *"Si después de realizadas las investigaciones de campo, estudios y diseño final del componente de aguas del PMM el total estimado de los costos excediese en 10% el costo incluido para el componente Agua en el modelo financiero en el anexo 5 de este contrato, el concesionario deberá presentar los detalles del impacto del incremento en los costos en la tarifa futura. La Superintendencia de Aguas revisará la información y se requerirá su autorización para que dicho incremento de tarifas sea incorporado en la próxima revisión de tarifas".*

Es decir, si el costo de construir infraestructura es más alto de lo establecido originalmente, el consumidor corre con estos gastos, no la empresa; otro mecanismo para proteger su inversión.

Solvencia del consorcio

A partir de las negociaciones de febrero, surgieron varias dudas acerca de la solvencia del Consorcio para realizar las obras prometidas, que no fueron adecuadamente aclaradas, y que profundizaron la susceptibilidad de la Coordinadora respecto al contrato:

1. Estados financieros de International Water: "...(el análisis de los estados financieros) demuestra que en el ejercicio financiero del año 96 arroja una utilidad de \$US 160000, y el año 97 su balance consigue una pérdida de \$US 1.100.000 considerando su capital existente y la pérdida registrada, la empresa quedó sin patrimonio." Coordinadora....Informe y conclusiones 21/II/00)

2. Capital inicial casi simbólico: "Su testimonio de sociedad accionaria señala un Capital declarado de Bs 96.800 y pagado Bs 11.900"(Comité...XII/99:1)

3. Respetaron la ley en su constitución y aportes?: " Proceso de conformación del consorcio...demuestra que no se ha seguido el procedimiento establecido en las disposiciones legales en vigencia en lo que se refiere al procedimiento y a los aportes de los RR financieros que aparecen como capital accionario". (Coordinadora....Informe y conclusiones 21/II/00:1).

La formación del capital accionario se inicia con la suscripción del capital social por un monto de 10000 \$US, por parte de International Water Limited, líder del consorcio. Posteriormente, en la etapa de conformación del consorcio, se hace un aporte de 11.725 Bs, equivalentes a 1997,44 \$US (5,87 t/c). Con posterioridad y, en fecha 2/IX/99 se amplía el Capital autorizado y suscrito a 146.500.000 Bs. De este monto habrían sido pagados y aprobados por los accionistas solo un 40% del total, es decir la suma de 58.6000.000 Bs. que a la tasa de cambio era 5,89, equivale a 9.949.066 US\$. (Coordinadora....Informe y conclusiones 21/II/00:2)

".. Los documentos revisados demuestran que los apoderados otorgan a sus representantes, entre ellos al Sr. Thorpe para que pueda comprometer como Capital autorizado hasta un máximo de 7.000.000 \$US. Asimismo, Riverstar International S.D. autoriza desembolsar para constituir el Capital pagado de la sociedad del consorcio hasta un monto de 3.125.000 US\$.

Finalmente las empresas nacionales en conjunto aprueban un aporte igual al 19.60% del total de ese capital que equivale a 621.152 \$US, por cada una de las empresas, o sea 2.484.608 US\$."

A pesar de lo anterior "no existe ninguna documentación que acredite que dichos aportes de Capital hubieran sido efectuados". (Coordinadora....Informe y conclusiones 21/II/00:2)^{16[16]}

4. Capital insuficiente para prestamos: "... Los montos antes señalados no son suficientes para apalancar recursos financieros que permitan financiar y ejecutar el PMM, sin tomar en cuenta su carácter incierto. (Coordinadora...Informe y Conclusiones 21/II/00:2)

5. Apoyo del Banco de Inversiones: "No es problema si la empresa es buena o mala, puede incrementar en el Mercado de Capitales; para ello debe tener respaldo de Banco de inversiones; AT no lo tiene porque el proyecto no tiene coherencia y los conflictos lo hacen poco confiable (reunión equipo técnico que iba a negociar luego de febrero 17/II/00).

Conclusión: "14. Del análisis de la documentación existente, se concluye que, desde el punto de vista financiero el consorcio AT SA no tiene, la salud financiera adecuada para emprender el PM. (Coordinadora...Informe y Conclusiones 21/II/00:3)

Forma de constitución

Los países denominados "paraísos fiscales" son aquellas jurisdicciones que constituyen un lugar donde empresas o personas no residentes pueden escapar de los impuestos de sus países de origen (OECD 2000:10).

Según un reporte de OXFAM, la existencia de estos paraísos fiscales tienen un impacto negativo muy fuerte en los países en desarrollo, particularmente a través de tres mecanismos:

1. 1. Proveen a las compañías y personas ricas una salida para escapar a obligaciones fiscales. Esto limita la capacidad de los países de mejorar sus ingresos a través de impuestos, tanto para sus residentes como para el capital extranjero. Ello se traducirá en debilitar sus capacidades de inversión social e infraestructura económica de los que el bienestar y el desarrollo económico sustentable dependen.

^{16[16]} Cuando se constituyen como Sociedad Anónima en Bolivia, los depósitos no entran al mismo tiempo. No hay prueba del depósito de 10 millones de constitución de la sociedad; aparentemente tienen plazos según el Código de Comercio (reunión equipo técnico que iba a negociar luego de febrero 17/II/00)

2. 2. Da a las compañías transnacionales, que están operando bajo estas oportunidades de evasión fiscal, una ventaja competitiva injusta sobre empresas locales medianas y pequeñas.
3. 3. Este sistema provee un espacio seguro para la corrupción política, tráfico de armas, comercio de drogas, a través del "lavado de dólares", contribuyendo a la ampliación del crimen organizado y el robo de fondos públicos por élites corruptas

Según el cálculo de OXFAM, los países en desarrollo pierden al menos US\$50 Billones como resultado del uso los paraísos fiscales. (OXFAM 2000:5)

Las Islas Caimán es una de ellas; ex colonia británica, es un lugar apetecido por compañías para refugiarse de obligaciones fiscales; pero los últimos años se ha iniciado una campaña para erradicar estos paraísos fiscales; de hecho, el Grupo de Acción Financiera (GAFI), creado a instancias del G-7, difundió recientemente una lista de países que eufemísticamente denominó "no cooperativos" en la tarea de adoptar medidas estandarizadas para la lucha internacional contra el blanqueo de dinero; uno de los países en la lista negra es Islas Caimán (Braslavsky 2000:1).

Estos antecedentes son para mostrar la gravedad del hecho que la empresa Aguas del Tunari se haya constituido en las Islas Caimán, como filial de International Water Limited (Acta de constitución); por que una empresa de origen ingles decide organizar la empresa que iba a participar en la licitación de Bolivia, en este lugar?. Las razones anotadas por OXFAM: evadir impuestos y la facilidad de requerimiento financieros mínimos para su constitución.

AT se constituye con un capital de Bs. 96.800 y pagado Bs. 11.900. Con esta suma inicial se concesionan una empresa que tenia un valor mayor a 100 millones de dólares y un proyecto hídrico de mas de 200 millones de dólares: "Entonces cómo puede llevar adelante un proyecto de esa magnitud, alguien que no tiene dinero", decía S. Soria, miembro de la Coordinadora (29-II-00).

En sí mismo, no es ilegal este tipo de procedimientos, mas aún, es una practica común entre las compañías multinacionales, organizar empresas filiales para actividades específicas en estos paraísos fiscales; pero es legítimo hacerlo? Será ético aprovechar una situación en un país tan pobre como Bolivia para obtener aún mayores ventajas competitivas y ganancias?

La susceptibilidad y desconfianza que generó en la población este hecho fue importante para la profundización del conflicto, pues en la percepción colectiva y los medios periodísticos, las islas Caimán son también lugares donde el dinero sucio, particularmente del narcotráfico es "lavado", legalizado, a través de cuentas bancarias, desde donde se adquieren bienes y otro tipo de inversiones. Como es que una empresa, apadrinada por el gobierno, se constituya en un lugar asociado a acciones estigmatizadas y condenadas por la ley? Si AT era una empresa seria, y el proceso de concesión es transparente, porque el gobierno aceptó este tipo de constitución? :

Tasa Interna de Retorno

La Tasa Mínima de Retorno acordada era del 15% y la Máxima del 17% (Anexo 5, numeral 4.2), parámetro bajo el cual giraba el análisis financiero, particularmente la fijación de tarifas (numeral 4.1.).

En primer lugar, esta es la TIR que normalmente funciona en las empresas que trabajan en Bolivia, sean estas industriales, comerciales o de servicios. Es decir, la distribución del agua se convertía de esta manera en un objeto de lucro, por tanto articulado totalmente a la disciplina del Mercado. Una verdadera transformación en la concepción del agua como bien social y público hacia una visión del agua como bien económico, y el cambio radical de la relación con el público: del usuario como objeto de servicio por parte de la empresa pública, a la del cliente en la empresa concesionada.

La idea del agua convertido en un negocio era resistida por la gente, no solo por su relación con el imaginario andino del agua como ser vivo con el cual se debe mantener una relación de reciprocidad, sino también por ser un elemento vital para la vida humana, y ser parte de la naturaleza.

Pero, lo grave es, como Palast señaló arriba, que "esta tasa de retorno es la que no puede sostenerse si no es aplicando un desmedido incremento a las tarifas y expropiando a la población de sus servicios propios". (Coordinadora 28/I/2000:2). Tarifas y costos de instalación altos constituían un mecanismo preciso para alcanzar una TIR exquisita para el paladar económico de la compañía.

Servidumbres "voluntarias" y forzosas

El Numeral 10 dice: *"... a solicitud del concesionario, la Superintendencia de Aguas procurará que Misicuni, sin costo alguno para el concesionario, establezca servidumbres a favor de éste sobre los predios necesarios..."*

Y el Numeral 34 dice *"Cuando el Concesionario, para el ejercicio de las actividades relacionadas al aprovechamiento de aguas así como a la prestación del servicio, requiera construir acueductos, embalses, obras hidráulicas (etc.) ...en relación con sus obligaciones bajo este contrato, podrá solicitar a la entidad competente la utilización de propiedad de uso público y la constitución de servidumbres requeridas. La Superintendencia... procurará que dicha entidad proceda a otorgar lo solicitado de conformidad con la ley aplicable.*

La Superintendencia...homologará cualquier otra servidumbre voluntaria y otorgará cualquier otra servidumbre forzosa sobre otras propiedades que sean necesarias para que el concesionario pueda cumplir con su obligación de proveer el Servicio..."

Acá está el debate sobre la definición de "utilidad pública" en la legislación boliviana, a la cual me refiero con mayor detalle en la discusión de la ley, pero con relación al Contrato, estaba claro que bajo el respaldo de estos artículos, la empresa AT estaba habilitada para expropiar prácticamente cualquier fuente de agua, infraestructura, área que requiriese para garantizar que "el concesionario pueda cumplir con su obligación de proveer el Servicio", sin existir posibilidad de negativa por parte de los afectados, pues estas servidumbres son consideradas de utilidad pública. De ahí el temor de que "El Concesionario podrá pedir la expropiación de terrenos para la perforación de nuevos pozos (en El Paso, Tiquipaya, Quillacollo, Vinto), o también podrá solicitar la expropiación de sistemas de distribución de agua de cooperativas existentes en el área de concesión." (AEPA 199:3). El contrato, al no proteger los sistemas alternativos, las

fuentes de agua de comunidades campesinas y regantes ponía en riesgo el acceso y uso del recurso, a sectores desaventajados económica y socialmente.

Conflicto de interés de SOBOCE

El numeral 30.1.7. señala al respecto: *"No existe ningún conflicto de interés con la Superintendencia de Aguas o el Estado boliviano por parte del Concesionario que impida el cumplimiento de las obligaciones..."*. Pero ya desde el inicio del conflicto la oposición al Contrato caracterizaba la presencia de Samuel Doria Medina como un conflicto de intereses; Doria Medina, ex candidato a la vicepresidencia con Jaime Paz Z, era dirigente nacional del MIR, partido miembro de la megacoalición^{17[17]}, es accionista mayoritario de SOBOCE, empresa socia de Aguas del Tunari. SOBOCE en los últimos años se ha convertido en la empresa de producción de cemento más grande del país; por ello, llamó la anexión del Comité de Defensa del Agua que desde que apareció SOBOCE en el consorcio AT, curiosamente en las obras del túnel de Misicuni solo se utilizara cemento Viacha (propiedad de SOBOCE), dejando de comprar el cemento COBOCE, perteneciente a una cooperativa regional (Comité...XII/99:1).

El hecho que Samuel Doria Medina, sea socio del consorcio a través de SOBOCE, y a la vez alto ejecutivo del MIR, partido que forma parte de la "megacoalición", no es un conflicto de interés?", se preguntaba esta organización (10/XII/99). Una futura historia de la cara oculta del contrato seguramente mostrará estos aspectos, pero este fue un hecho poco aclarado en las negociaciones y sin duda un motivo para la "Batalla final".

Fuentes de agua

A lo largo del conflicto, el gobierno trató de deslegitimar la participación campesina en la Coordinadora y las movilizaciones, argumentando que el Contrato se refería a al agua potable, no tenía nada que ver con las fuentes o "agua cruda", y por tanto su participación estaba motivada por otros "oscuros fines"^{18[18]}. Veamos que decía el contrato al respecto:

Numeral 14.1. Entre los derechos del concesionario se halla *"El aprovechamiento de aguas indicadas en los anexos 1 y 2, asó como de futuras fuentes que podrá solicitar el concesionario de acuerdo a la cláusula 16"*.

El Anexo 1 se refiere específicamente a las fuentes, superficiales y subterráneas, que SEMAPA estuvo explotando, y AT recibiría como parte de la concesión.

El numeral 16, ratificando la segunda parte del numeral 14.1. dice *"El Concesionario deberá tomar las medidas necesarias y realizar los esfuerzos razonablemente*

^{17[17]} No olvida que el ministro de comercio Exterior, Carlos Saavedra Bruno, responsable gubernamental por la licitación y concesión, también es dirigente mirista.

^{18[18]} Por ejemplo, en el convenio luego de los bloqueos campesinos y de regantes, de noviembre de 1999, el punto habría sido "aclarado" (refiriéndose a los pozos en la zona), porque hubo mala interpretación de parte de los dirigentes de los regantes porque las áreas de concesión afectan solamente la ciudad de Cochabamba, lo cual no incluye a las provincias" (Superintendente Uzin en Op 6/XI/00)

necesarios para identificar nuevos cuerpos de agua naturales o artificiales, vertientes, pozos surgentes o no, napas subterráneas o cualquier otro recurso de Agua Cruda según sean necesarios para cubrir la ampliación del servicio y para atender las necesidades que se espera surjan en el futuro, y deberá solicitar a la Superintendencia de Aguas el derecho usar dichas fuentes de agua..."

Que muestran estos artículos?

1. 1. Que el Contrato hacía referencia explícita a fuentes de agua y su aprovechamiento por parte de la Concesionaria.
2. 2. Con este contrato, se abría la posibilidad que el concesionario tenga acceso gratuito a cualquier fuente, no necesariamente dentro el área de concesión, y sin tomar en cuenta los usos que realizan las comunidades y pueblos. "El consorcio también se hará cargo de varias lagunas que son fuentes de agua importantes para los valles bajo y central"(O. Fernández en OP 5/XI/99 13A)
3. 3. Se entrega al concesionario acuíferos, no lugares de fuentes de agua, lo cual pone en riesgo la sustentabilidad de la explotación de los recursos hídricos en el valle bajo y central de Cochabamba.
4. 4. Algunas de las fuentes de agua utilizadas por SEMAPA son compartidas con comunidades (las lagunas de Saytu K'ocha por ejemplo) o existen conflictos potenciales por los impactos que generan su explotación (pozos profundos de El Paso), sobre los cuales el contrato no señala nada.
5. 5. El riesgo de nuevas perforaciones de pozos en zonas donde hubo ya conflictos con los agricultores: "Al pasar a manos de AT los pozos de Vinto y sus alrededores y tener a su cargo la Prov. Cercado, ellos tienen la potestad de seguir perforando pozos en cualquier parte."(O. Fernandez en OP 5/XI/99 13A)
6. 6. Entre la búsqueda nuevas fuentes, la perforación de pozos como medida de corto plazo, agravan el riesgo de sobre explotación de los recursos hídricos: "la experiencia demuestra que lo más rápido para incrementar los caudales de agua es la perforación de pozos...Los pozos que tiene AT están en la jurisdicción de Quillacollo, y es ahí donde tendría que perforar nuevos pozos. En la ciudad no se puede porque los caudales son mínimos, apenas llegan a los 10 l/s, mientras que en esa zona llegan a 50 l/s. De ahí se deriva el problema con los regantes... el problema no son los medidores, el asunto es que se perforarían pozos en su jurisdicción". (Jorge Alvarado en OP 5/XI/99 13A).

Quejas del consumidor

Junto con el SIRESE han aparecido las Oficinas del consumidor, como parte de la cadena de instrumentos para operacionalizar el derecho de los usuarios a reclamar por las deficiencias de las empresas de servicios públicos; estas unidades creadas por las mismas empresas de servicios públicos, concesionadas o privatizadas, para recibir quejas o demandas, han sido consideradas un avance en el sistema de regulación boliviano.

En ese contexto, el Numeral 18.5.3. *"El concesionario establecerá una oficina del consumidor (ODECO)...". En esta oficina se concentrarían reclamos por "facturación excesiva, fallas técnicas y otras..."*, además de informar, orientar y educar al usuario (Apéndice 6 del anexo 7).

Pero, a pesar que no existen estudios puntuales al respecto, la experiencia de la implementación de estos instrumentos, desde 1997, muestra ciertos rasgos negativos para los intereses del público usuario:

- - la tendencia a defender los intereses de la empresa antes que mantener un juicio objetivo de los reclamos
- - la empresa es juez y parte, pues esta oficina de "defensa" del consumidor es financiada por la empresa, por tanto no es una instancia independiente de canalización de demandas.

Es decir, no solo que el consumidor esta limitado de fiscalizar decisiones que le interesan, producto de un poder sobredimensionado a la superintendencia, como veremos luego, sino que esta bastante limitada para elevar reclamos sobre el servicio.

Costos adicionales asumidos por usuarios

Otro tipo de costos asumidos por los usuarios son los de calibración; el Anexo 5, numeral 1.1. dice que, luego de un reclamo sobre el medidor, *"si la calibración demuestra que el medidor está midiendo dentro del límite de aceptación, el costo de la calibración deberá ser asumido por el usuario"*.

El principio de "full costs recovery", promovido por el BM, acá es llevado a su punto extremo, pues la calibración y la atención de reclamos debiera ser parte del servicio del concesionario, no una carga económica para el usuario; con este riesgo, los usuarios no se animarían a reclamar por malas mediciones.

III. ASPECTOS JURIDICOS

El documento del contrato es enredado, por tanto difícil de leer, debido a la gran cantidad de anexos; de hecho, aspectos importantes del Contrato se hallan en estos anexos; el texto del contrato continuamente va remitiendo a algún anexo, por tanto requiere una lectura atenta. Por esta razón, para la Coordinadora fue un reto su análisis, mas aun tomando en cuenta que no se contaba con especialistas en derecho corporativo y regulatorio:

"...hemos tenido ciertas debilidades especialmente en el campo de la comisión jurídica y creo que además ha sido el eje de la debilidad de la Coordinadora, el campo jurídico..., pero un contrato de semejante magnitud requería realmente viejos lobos de mar, para poder desentrañar todo lo que tenía y plantearlo ...en términos jurídicos. Cosa que tenga su base legal, esta es una cosa que evidentemente la Coordinadora no ha tenido abogados capaces de elaborar una propuesta en ese campo, porque ese contrato tenía, hasta desde el lugar donde se encontraban las comas, la forma de redacción tenía realmente miles de lugares de los cuales, desde el punto de vista jurídico, se podía haber tomado, la parte gruesa y conceptuada,(Gabriel Herbas V-00)

De todas maneras, es posible afinar algunas aristas críticas del Contrato en la dimensión jurídica.

Ilegalidad del contrato

El documento de "Informe y Conclusiones" de la Coordinadora, considera que "el proceso de licitación pública e internacional hasta la declaratoria de desierta y su posterior negociación bilateral y la suscripción del contrato...., adolece de vicios de nulidad por infracción expresa de normas básicas y de excepción establecidas por actos administrativos. Por tanto, los actores institucionales son pasibles de la responsabilidad administrativa, civil, penal en el marco de previsto por la ley 1178.

El proceso de la licitación y la etapa posterior de negociación se desarrollaron al margen de los principios de transparencia y costo-beneficio preestablecidos por la ley 1178. Se trata de un proceso amañado, encubierto y predigitado por una fuerte presión de intereses económicos y políticos".(Coordinadora....Informe y conclusiones 21/II/00)

Analicemos los argumentos de la ilegalidad del contrato:

No hay una ley marco para la Concesión; la ley sectorial 2029 se promulga posterior al contrato, según la Coordinadora implícitamente el gobierno reconoce la ilegalidad de la concesión y otros procesos previos, y lo "arreglan" con la Ley 2029 y su artículo transitorio, referido a las competencias de la Superintendencia para hacer concesiones (Dr. Veizaga, asesor jurídico de la Coordinadora, en reunión equipo técnico que iba a negociar luego de febrero 17/II/00).

Pero la concesión ha sido hecha con el antecedente de la ley de aguas y el DS No 24716 o Reglamento de la Organización Institucional y de las Concesiones del sector de Aguas, por tanto en ese sentido no parece ser ilegal, si tomamos en cuenta que la ley de Aguas de 1906, que fue reglamento previamente (1876), se refiere a concesiones del agua, pero el agua es propiedad del Estado; el Reglamento de Concesiones reglamenta ley de 1906.

Los asesores se dan cuenta de la debilidad del argumento, pues en una reunión previa a las negociaciones se considera que existe "jerarquía de normas", y se debe leer así las disposiciones aprobadas, por tanto, expresaba el equipo de abogados: "no podemos demostrar que tengan capacidad legal los que han firmado el contrato", pues el DS o Reglamento, ayudan a aclarar y dar competencias a la Superintendencia, al carecer de ley.

Si bien este DS y reglamento no puede modificar/abrogar lo que hace el legislativo, cuando es materia no legislada, como es el caso, SI rige el reglamento^{19[19]}. Los DS excepcionales, si es para el "bien público"(costo-beneficio), esta exenta de culpa. (reunión equipo técnico que iba a negociar luego de febrero 18/II/00)

En síntesis, los argumentos jurídicos de la Coordinadora no lograron demostrar claramente que el contrato sea ilegal: afecta los intereses de la población, pone en riesgo derechos adquiridos, no es sustentable, pero parece que su proceso de implementación e no contradijo normas vigentes.

^{19[19]} En nuestro sistema constitucional no existe materia legisladora que sea emitida por el ejecutivo, excepto en las dictaduras militares (incluido el Gral. Banzer), donde el ejecutivo emitió leyes fundamentales en la vida económica y social del país.

La forma de la licitación

El 19/IV/99, mediante DS No 25351 se declara desierta la convocatoria No MCEI/SE-SA/UR/SEMAPA-MISICUNI/05/98, pues el único proponente fue el consorcio Aguas del Tunari (AT), quien no cumplió con determinadas condiciones exigidas en el pliego de condiciones establecidas al efecto (14 de abril era la fecha límite)^{20[20]}. El Art 2. Autoriza la negociación con AT, sobre "la base la propuesta técnica y económica, presentada en la licitación pública nacional e internacional..."y establece una comisión para que negocie "sobre la base de los documentos contractuales de la licitación No MCEI/SE-SA/UR/SEMAPA-MISICUNI/05/98 y la propuesta presentada por el indicado Consorcio".

"Porque no se declaró desierta la licitación del PMM, si ninguna de las propuestas presentadas satisfacía las condiciones exigidas en la convocatoria?", se preguntaba un editorial del periódico Los Tiempos, reflejando las dudas ciudadanas y de la Coordinadora; "Porque no se consideró que esa única propuesta no se ajustaba a los términos de referencia de la licitación, los que después fueron adecuados" a las demandas del proponente?. Porque el gobierno autorizó la adjudicación del proyecto, pese a que no se habían definido temas tan esenciales como su financiamiento? Porque se desechó la posibilidad de invitar a otros proponentes bajo las "nuevas" condiciones de concesión^{21[21]}? (editorial de LT 19/XII/99 La Verdad sobre Misicuni).

Contrato por encima de la norma

El numeral 7 señala un conjunto de documentos, como anexos y "*parte integral e indisoluble del presente contrato*"^{22[22]}, pero inmediatamente señala que "*ninguno de los documentos señalados anteriormente ni ningún otro documento podrá prevalecer sobre lo estipulado en el presente contrato*".

Y el numeral 47.3., en el mismo sentido: "*este contrato junto con sus anexos, constituyen el contrato completo y no existen otras restricciones, promesas, declaraciones, garantías, estipulaciones u obligaciones diferentes de aquellas expresamente expuestas en el presente Contrato. Este contrato reemplaza a todos los convenios y acuerdos, ya sean verbales o escritos, entre las partes con respecto al objeto del Contrato*".

Como medida precautoria de los intereses de la empresa, se buscaba que en caso de conflictos, el único documento de referencia sea el contrato, desestimando la norma. El

^{20[20]} De hecho el consorcio AT no presentó una propuesta según la convocatoria, sino una suerte de agenda de negociación (Claudia Vargas; comunicación personal; X-00)

^{21[21]} Se sabe que General De Seaux y Enron estaban interesadas. (Comité de defensa 1999:1)

^{22[22]} a. Resol. Adm. SA No 24/99 de 3/IX/99

b. DS No 25413 de 11/VI/99

c. Resolución del Directorio Misicuni No 005/98 4/VI/98

d. Resolución del Directorio SEMAPA No 013 de 8/VII/98

e. Ordenanza Municipal No 2162/98 de 9 julio 98

f. DS No 25133 de 21/VIII/98

g. DS No 25351 de 19/IV/99

Dr. Neptali León, asesor temporal de la Coordinadora, decía que esto era un "barbarismo", pues la ley esta por encima de todo.

Pero además, como dice el documento de AEPA, esta redacción "...invalida completamente CUALQUIER ACUERDO de AT o de la Superintendencia de Aguas o de cualquier autoridad con personas individuales u organizaciones, tales como la que se firmó con las organizaciones cívicas de Vinto el mes de noviembre del presente año" (AEPA 1999:4), refiriéndose a que producto de los convenios de noviembre se firmo un convenio con los regantes, por el cual el gobierno se comprometía a no afectar las fuentes; pero este acuerdo no tenía valor frente al contrato, documento que sí, como hemos visto, afectaba fuentes de agua y sistemas alternativos.

Por otro lado, estos numerales contradicen el Art. 3 del DS No 25413, referido a que el contrato debía sujetarse a la propuesta adjudicada y adecuarse a las condiciones y formas establecidas por las Superintendencias, conforme a las normas regulatorias aplicables en la República de Bolivia", es decir la necesidad de estar basado en la ley boliviana, hecho que es rebasado.

Creación del Consorcio

En enero del 2000, la coordinadora expresaba su preocupación que "... se conceda la gestión del agua potable de Cochabamba a empresas creadas a último momento, con un capital de constitución irrisorio y que se van a capitalizar con los recursos provenientes del propio bolsillo de la población". (Coordinadora 28/I/2000:2).

Esta observación se refería a tres aspectos:

1. La creación de la Sociedad Anónima en tiempo récord; el 2/IX/99 mediante DS el gobierno aprueba íntegramente el texto de los proyectos de contrato de concesión de Aprovechamiento de Aguas y del Servicio de AAPP y Alcantarillado en la ciudad de Cbba, a suscribirse entre AT y la Superintendencia de Aguas, licencia de energía eléctrica, régimen de bienes SEMAPA y Titiri, y se señala que AT debe constituirse en SA para la suscripción de los contratos de concesión y licencia.

El mismo día, a las 14:3, se lleva a cabo la reunión de la Junta general Ordinaria de accionistas de SA, en Cochabamba. Bajo la presidencia de G. Thorpe, "presidente del directorio provisional", para nominar el directorio de la sociedad; se decide "por unanimidad nombrar directores de la sociedad a todos los componentes de la lista presentada". A las 15:00, aun en Cochabamba, se reúne el directorio, para elegir Director general; la reunión termina en Cbba a las 15:30, y luego es "llevado a La Paz" ante la notaria Tatiana Teran de Velasco, y firma por lo menos una de las personas que estaba en la reunión de Cochabamba (María Isabel Ríos Villegas). A las 15:30, se reúne nuevamente la Junta de Accionistas en forma extraordinaria, en la ciudad de Cochabamba, y se decide incrementar el capital autorizado actual de 93800 Bs. a 146.5000.000 Bs. Se dice que un 40%, es decir 58.600.000 Bs. han sido pagados al momento de la firma de esta acta., el saldo tienen plazo de dos años. Se nombra a Enrique Barrios para que haga los trámites necesarios ante la notaria de fe Pública y el Servicio Nacional de Registro de comercio. Estas medidas implican modificar estatutos, se los redacta, la reunión termina a las 16:00, y se "lo lleva a La Paz", pues a esa misma hora se emite el Testimonio de la escritura Pública No 329/99, en La Paz ; por ella, consorcio da el Poder a G. Thorpe (resuelto en la reunión de horas 15:00 del

directorio); se presentan María Isabel Ríos Villegas (vicepresidenta del directorio, y Enrique Barrios (secretario) (quienes estuvieron en Cbba, casi paralelamente); documento presentado luego al Servicio Nacional de Registro y Comercio (SENAREC) . A las 17:00, en La Paz, se emite el Testimonio de la Escritura pública No 9.039/00 de modificación de estatutos, suscrito dentro la sociedad AT, Ante notaria Tatiana Teran de Velasco. Cambios de testimonio original, particularmente patrimonio, en base a resolución de reunión de junta extraordinaria de accionistas de AT a horas 15:30 en Cochabamba

Por fin, por Resolución Administrativa No 02-15954/99, el Servicio Nacional de Registro y Comercio (SENAREC), otorga a AT la matrícula de funcionamiento No 07-046522-02, pues se aprueba la documentación presentada por el consorcio AT: Escritura Pública de 19/VIII/99 y Poder de 2/IX/99. Se debe aclarar que esta Resolución ha salido antes de la modificación de estatutos (aparece como antecedente p. 1 de Testimonio No 9.039/00)

Es decir, "hasta el 2/IX/99 AT continuaba como Sociedad Accidental." (Comité...XII/00:1). Por tanto debieron apresurarse para sacar su SA, pues el DS 25501 así lo estipulaba. Tomando en cuenta que este tipo de tramites en Bolivia dura semanas, sino meses, es sorprendente la velocidad del trámite, mas aún, será legal este procedimiento?, pues como es posible que funcionarios de AT estén un momento en Cochabamba y, casi paralelamente en La Paz haciendo el trámite siguiente?. El gobierno nunca pudo aclarar este tema, tampoco la Superintendencia.

2. 2. Creación de AT para la licitación, siendo considerada una empresa fantasma. El "Informe y Conclusiones expresa que "se ha suscrito un contrato donde la existencia legal de la empresa líder International Water Limited (55% de acciones) no está demostrada....La documentación entregada demuestra que no está avalada por una empresa de auditoría independiente...No está con el registro notarial respectivo; no lleva el registro consular boliviano en Inglaterra. Por tanto no tiene la verificación de la firma del cónsul por parte de la cancillería". (Coordinadora....Informe y conclusiones 21/II/00:1) Y concluye:

"Con todo... el análisis efectuado no alcanzamos a comprender... (como) el gobierno ha logrado suscribir un contrato con un consorcio cuyo socio principal IWL que participa con el 55% accionario no hubiese presentado documentación que demuestre su existencia legal, su capacidad financiera y solvencia técnica". (Coordinadora...Informe y Conclusiones 21/II/00:3)

Al haberse constituido de una manera poco transparente, para decirlo menos, la "existencia legal" de AT es puesta en tela de juicio, pero como mostraba arriba, crear una empresa filial, de un día para el otro, con un capital casi simbólico, y en un paraíso fiscal (las islas Caimán) forma parte de las estrategias desarrolladas por las empresas multinacionales para favorecerse de liberación de impuestos, libertad de movimiento de capitales, sin comprometer a la empresa madre cuando se vean involucrados en escenarios conflictivos, como fue el caso cochabambino.

Competencias de la Superintendencia

Tres temas son discutidos en este punto: la Superintendencia estaba habilitada para dar concesiones? Segundo, eran legales las acciones del superintendente? Y Tercero, estas acciones eran imparciales?

Sobre el primer aspecto, el punto 30.2.2., referido a Autorización, Firma y Efecto., dice: "La firma, celebración y cumplimiento del presente contrato por parte de la Superintendencia de Aguas, están dentro de sus facultades y son conformes a la Ley aplicable..."

Los asesores jurídicos de la Coordinadora consideraban que "El Superintendente no tenía competencia para otorgar la concesión de las fuentes de agua"(Comité...XII/99:2), pues la ley da la delegación en octubre en el art. Transitorio de la ley 2029, pero la concesión es en septiembre; ello demuestra que no existía ley, ergo, ilegalidad del contrato. Por otro lado, la Superintendencia tiene responsabilidades regulatorias, no de dar concesiones (J.Veizaga en reunión equipo técnico que iba a negociar luego de febrero 17/II/00).

En realidad la Ley SIRESE establece claramente la competencia de las Superintendencias sectoriales de otorgar concesiones (art. 8. Inc c), y como veíamos arriba, el contrato con AT se realiza con el marco de la Ley de Aguas de 1906 y el DS 24716; por tanto, a la primera pregunta la respuesta es sí, la Superintendencia estaba habilitada para otorgar concesiones.

Respecto a la segunda pregunta, luego de la aprobación de la ley 2029, se emite el DS No 218944 de 9 de diciembre de 1999, señalando que "... con el objeto de dar continuidad a la regulación, control y supervisión de las actividades del sector aguas y hallándose en receso el congreso nacional, corresponde designar interinamente al Superintendente de SSBB, de conformidad al artículo 96...", se nombra interinamente en ese cargo al Ing. Luis Uzin, entonces Superintendente de Aguas.

Normalmente este funcionario debiera ser nominado por el parlamento, pero argumentando que el Legislativo estaba en receso, el gobierno emitió el DS. El Comité de Defensa del Agua, a través del Ing. Maldonado consideró este hecho como viciado de nulidad, pues el 9 de diciembre el parlamento estaba en sesión. Por otro lado, aunque Uzin fue nominado Superintendente de SSBB, sigue realizando funciones como "super" de Aguas; ello está probado pues el 12 de diciembre, 3 días después de su nominación interina, Uzin convocó a la audiencia pública, firmando como Superintendente de Aguas. (Maldonado en LT 16/XII/99 C2). Por tanto, a la segunda pregunta, la respuesta es No, las acciones del Superintendente de SSBB tienen vicios de nulidad por el procedimiento de su nombramiento y las resoluciones que emite inmediatamente.

Por último, a la tercera pregunta, existen evidencias sobre la actitud parcializada del Superintendente respecto al contrato y la forma como maneja su implementación:

Previo a las elecciones municipales de diciembre declara que no habrá tarifazos, pero con las facturas de enero esta se hizo realidad, bajo la autorización del Superintendente^{23[23]}.

Reduce la Tasa de Regulación del 3 al 2%, como parte de las “concesiones” del gobierno para evitar la “toma simbólica de Cochabamba”, y no producto de un análisis técnico.

Pero lo más importante, la actitud del Superintendente de defender el incremento tarifario fue duramente criticado por la Coordinadora durante las negociaciones, por no defender los intereses de los consumidores, como establece la Ley SIRESE.

Factura; documento judicial

Anexo 5, numeral 1.4 dice: *"si el usuario no cancela el monto adeudado en un plazo de seis meses a partir de la fecha del corte de Servicio inicial, el concesionario podrá desconectar el Servicio en forma definitiva, pudiendo recurrir a los recursos que tenga disponibles de acuerdo a la ley para recuperar los montos adeudados por el usuario y sus costos incurridos en la recuperación de dichos montos."*

Es decir, la factura se convertía en documento incriminatorio para el usuario, con el cuál el concesionario estaba habilitado a tomar medidas extremas, como el remate de la vivienda, para "recuperar los montos adeudados". Esta es una medida absolutamente arbitraria, que busca favorecer la capacidad de recuperación de deudas a favor de la empresa concesionaria, e ignorando otra valoración social. Al corte del servicio, que en sí mismo es un castigo polémico y debatido al interior de los expertos en regulación, se añade este mecanismo judicial donde los usuarios saldrían perdiendo. Por lo demás, este punto será repetido en la ley 2029 (art. 70).

Confidencialidad y acceso a información

El numeral 24.1. especifica que la concesionaria debe permitir la supervisión por parte de la Superintendencia, por *"...ello mantendrá registros técnicos y financieros. La 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 o secretos comerciales del concesionario o que constituya propiedad intelectual del Concesionario..."*.

Cuál es esa información? Entre ellas obviamente esta el modelo financiero, secreto bien guardado.

Y más adelante, en el 24..3.1. se lee: *"Ninguna de las partes divulgará a terceros información alguna cuyo carácter confidencial haya sido especificado por la otra parte o de la cual conozca, se entere o tome conocimiento directo en virtud de su participación en este contrato y en las negociaciones que llevaron a la celebración del mismo. Dicha obligación de mantener la confidencialidad se extiende a todo el personal al servicio de*

^{23[23]} El Comité de Defensa del Agua denunciaba: (el Superintendente) “amenaza que deben pagar esos incrementos si quieren agua y Misicuni, en los mismos términos que el gerente de AT ; se puede decir que es autoridad? Comité ...XII/99:3).

las Partes por lo que las mismas deben adoptar las medidas que sean necesarias para que dicho personal cumpla con las normas de confidencialidad aquí establecidas...."

Y que entiende por información confidencial?, pues toda información obtenida "en la sala de datos como parte del proceso de licitación y negociación, incluyendo entrevistas con personal autorizado y visitas de inspección de las instalaciones de SEMAPA. Igualmente, toda aquella información presentada por el concesionario con relación al proceso de licitación y negociación o por los accionistas en relación con su oferta de suscribir el presente contrato...". La confidencialidad durará 5 años (24.3.3.).

Por que este artículo de confidencialidad? Por que incluir la información de SEMAPA, una institución pública como parte de la información confidencial? Que. aspectos de la negociación deben estas fuera del alcance del público? El hecho de que Misicuni había dejado de ser múltiple tal vez, aunque en el contrato no esta escrito como tal? O el modelo financiero, base del criterio de ganancia de la empresa, con una TIR absolutamente sobredimensionada?

No se decía que era un proceso transparente? Son las preguntas que salen como conclusión de la lectura del texto^{24[24]}. Este es otro indicador de la escasa transparencia del proceso de concesión y los cercos impuestos por el gobierno y la concesionaria a la posibilidad de acceso público a los arreglos arribados.

Ventajas al Concesionario para romper contrato

El numeral 27.3.5. dice que el concesionario podrá solicitar la terminación del contrato (27.3), "si no fuese posible obtener financiamiento, sujeto a cláusula 12.2 del presente contrato, hasta el 31/XII/02 o hasta seis meses después de la finalización de la construcción del túnel..."

Que pasaba si nadie quería financiar el PM flexibilizado, sabiendo que este había sido vetado por el BM?, pues, el concesionario tiene una puerta abierta para retirarse, y "dejar colgados" a los cochabambinos, como decía un ingeniero.

Por otro lado, cuando cualquiera de las partes decida romper el contrato, sea por Declaratoria de Caducidad, a solicitud de la Superintendencia, o en caso de terminación a solicitud del concesionario, el concesionario recibe una compensación, sea el Valor de Pago por incumplimiento del Concesionario, o el Valor de Pago por incumplimiento de entidad gubernamental o la Superintendencia de Aguas. (27.5.1.). Es decir, si AT decidía irse, recibía una compensación por su partida, otro detalle arbitrario y parcializado del contrato, en favor de la empresa.

Resolución de controversias: otra ventaja al concesionario.

Bajo el antecedente de otras experiencias conflictivas en procesos de concesión, como la de Jujuy, el contrato abre la posibilidad de recurrir a "*mecanismos de resolución de*

^{24[24]} Este acápite de la confidencialidad se habría incluido para proteger información tecnológica y financiera de propiedad de la empresa, que podría ser copiada por empresas competidoras (Claudia Vargas, comunicación personal; VII-2000), pero el sentido de la redacción mas bien apunta a mantener información fundamental de los términos del contrato, particularmente el modelo financiero, fuera del alcance del público.

controversias establecidos en tratados internacionales reconocidos por la República de Bolivia (41.3) (arbitraje bajo las reglas del CCI, ICSID, o UNCITRAL y otros organismos similares -41.5-) . Y las decisiones de estos tribunales arbitrales son definitivas y obligatorias, y están prohibidos recursos de apelación a cualquier otro tribunal (41.6).

Como se sabe, la tendencia de estos tribunales, como el International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), dependiente del BM, es que tienden a proteger los intereses de las empresas multinacionales. Estos escenarios, promueven la defensa de los intereses privados, por tanto es probable que el gobierno boliviano saldría perdiendo.

Anticonstitucionalidad del contrato

Por las limitaciones en su equipo jurídico, la Coordinadora nunca pudo presentar un documento de inconstitucionalidad del contrato ante el Tribunal Constitucional de la República, pero en las discusiones salieron por lo menos tres argumentos para considerar el contrato como contradictorio a la CPE:

1. Monopolio. Este tema fue recuperado en la demanda de la ley, así es que no me detengo en este punto. Simplemente mencionar que la otorgación de derechos exclusivos a AT en el área de concesión contradice el carácter anti monopolico del de la CPE.
2. Acción judicial al que no pague: remate.
3. El agua es un elemento fundamental para la vida y su carencia o limitación en su acceso atenta un derecho humano, expresado en el art... de la CPE. (Doctora de FEJUVE pueblo en reunión de Comité 10/1/00)

IV. ASPECTOS FORMALES

Subjetividad en la redacción

Hay varios puntos del contrato, donde la redacción es ambigua y subjetiva, pues en vez de presentar indicadores objetivos para medir una acción, una toma de decisiones, se aplica el criterio de la empresa.

Punto 14.9. a propósito del derecho de la concesionaria de vender agua a terceros, previa autorización de la Superintendencia de Aguas, dice: *"... dicha autorización no será negada por motivos razonables".*

Qué se entiende por razonables? Razonables para la empresa?. Esta es una redacción que facilita a la empresa tomar decisiones.

El artículo 9 en el contrato de Régimen de Bienes de Misicuni, se lee: *"En el caso que el túnel principal no sea entregado al Concesionario de conformidad con lo estipulado en el contrato de Régimen de Bienes ..., hasta el 31 de julio del 2001, entonces todas las obligaciones del concesionario bajo este contrato..., serán postergadas por un periodo igual al tiempo entre el 31 de julio del 2001 y la fecha real de entrega del Túnel Principal al Concesionario, a satisfacción de este".*

Qué significa "a satisfacción de este?"; la ambigüedad del término, más aún, la subjetividad de la afirmación, esta orientada a dar ventajas al concesionario, pues el concesionario podrá postergar plazos hasta cuando se considere "satisfecho".

Idem en el numeral 18.6.6. Cuando haya suspensión del servicio por más de 24 horas "el concesionario deberá proveer a los usuarios, en la medida de lo razonablemente posible, un servicio alternativo..."

Errores de transcripción

En la tabla 1, pag. 6, Anexo 5, se indica que el cobro por el consumo de agua potable será efectuado por m3/seg, a partir de los 13 m3, cuando debiera decir m3/mes; el Superintendente Uzin reconoció el error, de escritura o redacción. "Error es humano" dijo (en LT 28/I/00 C2). Lo que Uzin se resistió a reconocer es que fue producto de la presión social que el gobierno se vio obligado a reconocer este tipo de errores, ausencias y vacíos, sean o no voluntarios; más aún, por este tipo de errores se pidió la revisión del contrato.

CONCLUSIONES

1. 1. El contrato de concesión con el Consorcio "Aguas del Tunari" forma parte de la estrategia gubernamental por introducir la participación privada en el agua potable y los recursos hídricos, bajo el soporte, económico y técnico del Banco Mundial; el préstamo de este organismo a SEMAPA se hallaba dentro este propósito.
2. 2. El contrato, tal como estaba formulado, no garantizaba la ejecución del PMM, en los términos elaborados originalmente en el denominado Informe PARIBAS. El contrato "flexibilizó" el proyecto, para hacerlo más aceptable a los intereses económicos de la empresa.
3. 3. Por el contrato, el concesionario no asumía obras e inversiones sobre las cuales no obtendría ganancias, por tanto las consideraciones ambientales y sociales estaban subordinadas a esta lógica de ganancia y lucro.
4. 4. El contrato estaba pensado para que la concesionaria obtenga rápidas ganancias, y con inversiones mínimas, traducido en incrementos tarifarios y una Tasa Interna de Retorno sobredimensionadas.
5. 5. Las posibilidades de un acceso equitativo al agua potable y las fuentes de agua, para los sectores socialmente más desaventajados de la población, no estaban garantizadas por los términos del contrato: aplicación de principios monopólicos y "full costs recovery", prohibición de funcionamiento de sistemas alternativos, aplicación de servidumbres, incrementos tarifarios excesivos, incertidumbre en el acceso a fuentes de agua tradicionales para comunidades campesinas, ente otras medidas, afectaban directamente a una distribución equitativa del agua potable y el recurso.

6. 6. El contrato, con el respaldo de la Ley 2029 y el SIRESE, introducía mecanismos para evitar un control y fiscalización de las decisiones de la empresa concesionaria; mediante una cláusula de confidencialidad se impedía acceder a información fundamental para este propósito, particularmente el modelo financiero; asimismo los instrumentos para canalizar las quejas de los consumidores no garantizaban una resolución adecuada de las demandas ciudadanas.
7. 7. Existen evidencias que muestran irregularidades jurídicas, además de contradicciones con otras normas jurídicas, orientados a proteger los intereses de la concesionaria, ante cualquier eventualidad. Aun la forma subjetiva y enredada de redacción, favorecía estos propósitos.

Oxford
Noviembre 2000

BIBLIOGRAFIA

- Asociación de Empresas Perforadoras (AEPA) (1999). **A la opinión pública sobre el Contrato con aguas del Tunari y la Ley de Agua Potable y alcantarillado sanitario.** Cochabamba (XII/99).
- BRASLAVSKY, Guido (2000) **Reglas para el capital financiero. Jaque a los paraísos fiscales.** Periódico Clarín. Buenos Aires 15-X-00.
- Coordinadora (2000) Informe y Conclusiones 21/II/00:3
- Coordinadora Departamental de Defensa del Agua y la Vida (2000). **Que es la Coordinadora?** Cochabamba. Mimeo. 3p.
- Coordinadora Departamental de Defensa del agua y la Vida (2000). **Informe y conclusiones.** Cochabamba. Mimeo 3p) (21/II/00)
- Comité de Defensa del Agua y la Economía Familiar (1999). **Contrato de concesión con Aguas del Tunari.** Cochabamba. Mimeo. 3p (XII/99)
- CRESPO, Carlos (2000) **La Guerra del Agua: nuevos movimientos sociales y crisis de dispositivos de poder.** Ponencia al seminario "Agua en Cochabamba; problemas, conflictos y perspectivas". IESE/CISO/PROMEC (UMSS). Cochabamba 25-26 mayo 2000. 9 pp.
- OXFAM (2000) **Tax Havens Releasing the hidden billions for poverty eradicatio.** Oxfam Policy Papers - <http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/taxhvn/tax.htm>
- PALAST, Gregory (2000) **Comment on tariffs.** E mail to Tom Kruse (tkruse@albatros.cnb.net) 12/V/00.
- PALAST, Gregory (2000a) **The electric chair Gore should fear.**The Observer 20/VIII/00. Inside Corporate America. England.
- PARIBAS/SEMAPA/Empresa Misicuni (1998) **Memorandum de información. Concesión de los Servicios Públicos de Agua Potable y alcantarillado en la ciudad de Cochabamba y sus alrededores. Concesión del PMM de captación de agua y generación de energía eléctrica.** Ministerio de Comercio Exterior e Inversión. La Paz.
- SOLON, Pablo (2000) **Las nuevas políticas de Saneamiento Básico. Privatización y Concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado.** Ponencia al Seminario "Gestión Integral del agua en Cochabamba". 23-24 febrero. Cochabamba.

Appendix 9

The condominal system of drinking water and sanitation – a pro-poor alternative?

This paper examines the condominal system in El Alto implemented through various organisations (local, national and international, public and private). Copying a system developed in Brazil, the condominal project focused on finding savings in installation costs so that the system could be copied in other Bolivian cities. The World Bank has promoted the system as a pro-poor solution because of the participation and user empowerment they claim it achieved.

The paper describes the system in terms of its technologies and costs before moving onto analyse the participation and empowerment dimensions of the pilot project. It indicates that the system does provide water in poor communities and also stimulates the land market by adding value to property. It argues, however, that the 40% savings do not reflect the financial economy perspective of the users who, in the longer term, end up paying more than they would for a conventional system because of credit systems of payment and the additional costs of their own labour and time required for installation and maintenance.

The paper outlines the technical problems with the system and argues that it is not empowering but rather promotes selective, instrumentalist participation.

El sistema condominial de agua potable y alcantarillado una alternativa *pro-poor*?

Víctor Hugo Calisaya Hinojosa

Introducción.

El sistema condominial de agua potable y alcantarillado ha sido implementado en la ciudad de El Alto mediante un proyecto piloto del que participaron varias instituciones, las que buscaban obtener ahorros en relación al sistema convencional de alcantarillado y agua potable, para posteriormente replicar la experiencia en otras ciudades de Bolivia.

El Banco Mundial a través de su Programa de Agua y Saneamiento, principal socio e impulsor del proyecto, ha encomendado evaluaciones, elaborado manuales y guía de procedimientos para replicar la experiencia. Asimismo, esta institución “asume” en las acciones que emprende la perspectiva *pro-poor*, es decir, de empoderamiento de los pobres en general y en el acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado en particular, entendiendo empoderamiento como:

auto-fortalecimiento, control, poder propio, autoconfianza, decisión propia, vida digna de acuerdo a los valores de uno mismo, capacidad para luchar por los derechos de uno mismo, independencia, tomar decisiones propias, ser libre, despertar capacidad, entre otros. Puede ser usado para caracterizar las relaciones en un hogar, entre los pobres o entre otros actores a nivel global... (www.worldbank.org/poverty/spanish/empowerment/)

“Empoderar” a los pobres en diferentes contextos, tendría cuatro elementos que actúan entrelazados y en sinergia: Acceso a la información, inclusión y participación, responsabilidad o rendición de cuentas y capacidad local de organización.

[L]a experiencia demuestra que los pobres no participan en actividades cuando ellos saben que su participación no va a suponer ninguna diferencia en los servicios que se están ofreciendo o en las decisiones que se van a tomar porque no hay mecanismos para controlar la actuación de los proveedores de servicio. Incluso donde existen organizaciones locales fuertes, estas pueden estar desconectadas de los gobiernos locales y del sector privado; además de no tener acceso a la información adecuada. (www.worldbank.org/poverty/spanish/empowerment/).

El presente documento analiza la experiencia de los sistemas condominiales de la ciudad de El Alto desde la perspectiva de empoderamiento del Banco Mundial, con el propósito de evaluar su proceso de implementación. La perspectiva *pro-poor*, se ha constituido en un paradigma de desarrollo de las instituciones de desarrollo, tanto locales como internacionales, por lo que su evaluación a partir de una experiencia concreta es importante.

En una primera instancia se presenta el origen del sistema condominial y sus experiencias. Inmediatamente, se define el sistema condominial y sus principales componentes. En la tercera parte, se caracteriza los alcances del Proyecto Piloto El Alto de sistema condominial, incluyendo los actores institucionales participantes y sus roles. En la cuarta parte, se presenta el proyecto piloto de El Alto en sus detalles y las principales conclusiones de las evaluaciones realizadas al proyecto. La quinta parte, hace referencia a los principales puntos de discusión derivados de las evaluaciones. Finalmente, a manera de conclusión, se presentan los principales aspectos analizados en este documento.

1. Origen del sistema condominial

El sistema condominial surgió en Brasil en la década de los ochenta, con la finalidad de reducir costos en la dotación de servicios de alcantarillado sanitario. Se buscaba que sea una alternativa más económica en relación al sistema convencional, para de esa manera atender a un mayor número de personas carentes de este servicio.

El ingeniero José Carlos de Mello fue el impulsor de esta alternativa y las primeras experiencias se desarrollaron en el departamento de Río Grande del Norte, a través de la Compañía de Agua y Alcantarillado de Río Grande del Norte. Posteriormente, otros profesionales brasileños replicaron la experiencia a otras regiones, cuidando su adecuación a sus propias realidades, particularmente en los departamentos de Río de Janeiro, Mato Grosso, Distrito Federal, Bahía y Paraná. En Distrito Federal 700.000 habitantes son atendidos por el sistema condominial y muchas empresas prestadoras de servicios sanitario han optado por el sistema condominial. (Viceministerio de Servicios Básicos - VMSB-: 2001: 10).

2. Qué es el sistema condominial?

Se argumenta que el sistema condominial es una alternativa de solución “integral” al problema de saneamiento sanitario, ya que no solo se ocupa del servicio de alcantarillado y sus aspectos técnicos, sino que también considera el “desarrollo comunitario” y las “acciones de educación sanitaria y ambiental” de las personas que “optan” por esta alternativa. (VMSB: 2001:10). Estos componentes pueden ser combinados de distintas formas y también puede aplicarse la solución de ingeniería de manera aislada. (Foster: 2001: 16).

Como solución técnica, el sistema condominial tiene los siguientes elementos: red principal, ramales condominiales, planta de tratamiento e instalaciones intradomiciliarias.

La **red principal** de recolección de aguas servidas, a diferencia del sistema convencional que rodean la manzana y la conexión de la viviendas es individual, es tangencial a las manzanas y un conjunto de viviendas se conectan a la red mediante un único punto de conexión, “lo que permite un considerable ahorro de tuberías”.(VMSB: 2001: 13).

El **ramal condominial** recoge las aguas servidas de un conjunto de viviendas conectadas y las conduce a un solo punto para su posterior conexión a la red principal; el conjunto de viviendas que se conectan a un solo punto de la red principal constituyen un condominio. Los ramales presentan cuatro alternativas en su trazado: ramal por el fondo del lote; ramal por el frente de los lotes; ramal por las aceras y ramal mixto. La ejecución, operación y/o mantenimiento del ramal puede ser o no responsabilidad del condominio.

scanear (14)

Las **plantas de tratamiento** son el último componente del sistema de alcantarillado sanitario, antes de vertir finalmente las aguas tratadas. Tanto las plantas de tratamiento y las instalaciones del módulo sanitario son complementarias al sistema condominial.

Las **instalaciones intradomiciliarias** son el punto de partida de cualquier sistema de alcantarillado. Esto implica la instalación o construcción del módulo sanitario (“baño”).

3. El sistema condominial en El Alto.

El sistema condominial fue aplicado en Bolivia en el marco del Proyecto Piloto El Alto (PPEA), con una duración de tres años (1998-2001) y ejecutado en el contexto de la concesión del servicio de agua potable y alcantarillado de la ciudad de La Paz y El Alto a la empresa Aguas del Illimani S.A.¹.

El contrato de concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado establecía compromisos de extensión de la cobertura a poblaciones que carecían este servicio² y ellos particularmente se concentraban en la ciudad de El Alto. Este compromiso habría generado interés por parte de Agua del Illimani S.A. (AISA) para ejecutar el PPEA y así alcanzar metas comprometidas, y a menor costo. Esta decisión además derivó de la constatación de que El Alto presentaba altos niveles de pobreza, generando “preocupación” por la capacidad de pago por el derecho de conexión al servicio de agua y alcantarillado (Foster: 2001: 10).

Es importante anotar que el interés al respecto fue también del Gobierno Boliviano (Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos y Viceministerio de Servicios Básicos) y el Banco Mundial (a través de su Programa de Agua y Saneamiento). En esto también se jugaba la legitimidad social, política, financiera y económica del proceso de “privatización” de los servicios básicos en Bolivia, que había sido impulsado por el Banco Mundial y el Gobierno boliviano.

A este inicial grupo de socios del proyecto, se incorporó la Agencia Sueca de Cooperación Internacional al Desarrollo (ASDI) que financió la asistencia técnica a

¹ Consorcio internacional, cuyo accionista mayor es ONDEO Services.

² Las metas de expansión comprometidas por la concesionaria para los primeros cuatro años era alcanzar la cobertura del 100% en el abastecimiento de agua e instalar 30.000 nuevas conexiones de alcantarillado. (Foster: 2001: 10).

través del Programa de Agua y Saneamiento (PAS), por lo que esta entidad del Banco Mundial recopiló la información respecto a la experiencia del Brasil y organizó un encuentro con un especialista brasileño que presentó el sistema condominial³.

Lo interesante es la participación de la Superintendencia de Aguas (ahora denominada Superintendencia de Servicios Básicos), entidad regulatoria del sector que debe velar por el cumplimiento de los contratos de concesión. Esta institución, promovió y acompañó el PPEA, a decir de Foster (: 2001), “[a]compañó el proceso en lo que se refiere a costos de conexión, tomando en cuenta las particularidades del sistema condominial”(:25). También participaron del PPEA los gobiernos municipales de la ciudad de La Paz y El Alto, además de la Prefectura del Departamento.

En ese contexto, “[e]l gobierno de Bolivia acordó flexibilizar su norma técnica que, tal cual estaba escrita, impediría legalmente el uso del modelo condominial” (Foster: 2001: 11). Como se comprenderá, el cambio de norma, implicaba necesariamente una revisión del contrato de concesión, ya que la misma fue suscrita en base a ella. Lo que en realidad sucedió fue que cambiaron los términos del contrato sin más, donde la Superintendencia, al “acompañar” el proyecto, era juez y parte, vulnerando sus atribuciones originales⁴. El cambio de términos del contrato de concesión, implicaba que a pesar de constituir un contrato de carácter público, fue manejado como un contrato entre particulares. ”Con el apoyo de la entidad reguladora, AISA acordó usar el modelo condominial para cumplir con una parte de sus metas de expansión en El Alto” (Subrayado nuestro. Foster: 2001: 11).

Todo esto queda claro cuando Uzín (1998), entonces “Superintendente de Aguas”, en el marco de una conferencia en Lima sostiene,

[e]l nivel de inversiones [de AISA en 30 años sería de 362 millones \$us.] no constituye un compromiso contractual, si el Concesionario puede alcanzar los objetivos y las metas del programa con menores inversiones, esto significa una importante ventaja para todos.

Y concluye afirmando en su ponencia.

Es muy interesante que el sector privado esté participando en un proyecto piloto, llamado Sistema Condominial para tendido de redes de agua potable y alcantarillado, del Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial, buscando soluciones de bajo costo para usuarios pobres de barrios urbanos marginales (Subrayado nuestro. Uzín: 1998).

Ahorrar unos millones de dólares americanos y que además sea en beneficio de **todos**, es solo una consigna inclusiva, que en el fondo fue un justificativo para favorecer a la concesionaria Aguas del Illimani, ya que los millones que se ahorran favorecen a AISA

³ Posteriormente, el PAS encargó diversas evaluaciones del PPEA.

⁴ Para la crítica al doble rol de la Superintendencia, como juez y parte en los procesos de concesión privada, ver Crespo y Fenández (2001).

más que a los “pobres” vecinos de El Alto. La preocupación por lo pobres y su consideración, ha constituido un negocio que genera jugosas ganancias para los que hablan en nombre de ella.

Este hecho muestra que el programa de inversiones comprometido con la firma del contrato de concesión, entre el Gobierno Boliviano y la concesionaria AISA, es renegociable y susceptible de modificación en cualquier momento⁵.

En ese contexto, sostener que “[p]ese a los buenos rendimientos del Concesionario, la Superintendencia actuó con mucha estrictez y lo multó en dos oportunidades⁶.” (Uzín: 1998), solo es una distracción para ocultar lo relajado que es la regulación de la Superintendencia sobre la concesionaria AISA.

De lo dicho, se puede concluir que en el futuro no se cumplirá el contrato de concesión tal cual fue firmado, pues constantemente se estarán renegociando los términos del mismo, para que al final calce elegantemente a la comodidad de los intereses corporativos de AISA y sus socios.

4. El proyecto y sus detalles.

Lo que se expondrá inmediatamente, ha sido elaborado en base a diversos informes de evaluación encomendados por el Banco Mundial, particularmente el Programa de Agua y Saneamiento, respecto al sistema condominial en El Alto (Foster: 2001 y Cannelli: 2001). Siendo el objetivo del PPEA la validación de la experiencia del Brasil para su posterior réplica, las evaluaciones en general apuntan en esa perspectiva. Pero advierten las evaluadoras, que el caso de El Alto sería una “excepción” por presentar problemas culturales, sociales y geográficos que no necesariamente estarán presentes en otros contextos. (Foster: 2001: 6).

El proyecto condominial de El Alto, como señala Crespo (2001), es presentado como el proyecto estrella en favor de los pobres y por lo tanto posible en su réplica.

a) Los componentes del PPEA

El PPEA buscó extraer lecciones que faciliten la réplica a gran escala del modelo condominial de agua potable y alcantarillado. El objetivo general del proyecto fue: “[M]ejorar las condiciones del saneamiento en áreas marginales urbanas de Bolivia, a partir de la réplica del modelo de intervención validado en su implementación: el sistema condominial” (Cannelli: 2001: 16).

⁵ Este mismo hecho es confirmado por Tagliabue (2002), como sucedió con Lomas de Zamora, Buenos Aires (Argentina), donde después de la concesión se renegociaron los términos del contrato, porque el proyecto no era un buen negocio para la concesionaria de los servicios, la que además amenaza con irse de no hacerse lo que exige.

⁶ “La primera por un corte imprevisto imputado a responsabilidad de la empresa; y, el segundo por incumplimiento de parámetros de calidad del agua potable, que no afectaban al consumo.” (Uzín: 1998).

El proyecto se inició en 1998; en su desarrollo tuvo tres fases. La primera fase, considerada de “aprendizaje”, incluye 615 lotes de las zonas de Huayna Potosí y Villa Ingenio. Estos barrios fueron seleccionados por AISA sin previa consulta a los vecinos, razón por la cual muchos vecinos abandonaron el proyecto. En la segunda fase, la población beneficiaria decidió participar y se intervino en 1.593 lotes de las zonas de Caja Ferroviaria, Oro Negro, San Juan de Río Seco y Mariscal Sucre. La tercera fase, ha sido considerada de transición, porque la ejecución de obras comienza a ser realizada por AISA; se intervienen en 1.639 lotes de la zona de Germán Busch. Del total de lotes intervenidos (3.847), 2.848 lotes (el 74%) se conectaron al sistema de agua y/o alcantarillado, de los cuales, 1.685 lotes se conectan al agua y 2.503 al alcantarillado. (Cannelli: 6-7).

El PPEA tiene cuatro componentes que se reforzarían mutuamente: Diseño de ingeniería, participación comunitaria, educación sanitaria y ambiental, y la línea de crédito para construcción de baño. Lo que inmediatamente se expondrá son las conclusiones y principales puntos de vista de las consultoras que han evaluado el PPEA. Posteriormente, se analizará cada uno de los aspectos puntualizados por las consultoras del Banco Mundial-PAS.

b) Diseño de ingeniería, participación comunitaria y educación sanitaria.

Respecto a los objetivos del diseño de ingeniería, Foster (2001), señala como conclusiones más importantes de la experiencia de El Alto: el ahorro en la longitud y el diámetro de las tuberías en el orden de 10%-20%; ahorro en la excavaciones del suelo de 45% en el caso de la tuberías de agua y 75% en el de alcantarillado. Estos ahorros físicos se traduciría en un ahorro financiero general de 24% para los servicios de alcantarillado y 40% para los de agua, cuando la ejecución de obras es por parte de contratistas convencionales (Foster: 7).

La participación comunitaria habría reducido los costos de la red en un 26% y 10%, adicional a lo anotado anteriormente tanto en la conexión de agua y alcantarillado respectivamente. Por lo que el ahorro total sería, considerando el diseño de ingeniería y la participación comunitaria, de 50% para cada uno de los servicios. Pero la participación comunitaria genera gastos que ocasiona que el ahorro baje ligeramente, de 50% a 40%, para ambos servicios.

En todo esto, es importante el componente de educación sanitaria y ambiental que el proyecto implementó, pero a decir de las evaluadoras, sería un componente poco atractivo desde la perspectiva de la concesionaria AISA, porque genera gastos por intermediación social que no se justifican, en vista del poco impacto generado en el consumo de agua y número de conexiones alcanzadas. Existe de parte de AISA un privilegio por los beneficios financieros antes que los sociales. (Cannelli: 8).

El microcrédito para la construcción de baño, solo se implementó en la primera fase del proyecto, posteriormente fue desechado. Una institución crediticia otorgó créditos de 400 \$us. a los interesados que calificaban para el mismo. La tasa de interés mensual fue de

1,92%, por un lapso de tiempo de 12 a 36 meses. El principal motivo para la suspensión de este componente fue el poco “interés” de los vecinos, pero en realidad el principal motivo fue la situación de pobreza y el desarrollo de estrategias de sobrevivencia por parte de los vecinos, los que privilegian inversiones en pequeños negocios antes que inversiones en infraestructura física.

5. Aspectos para la discusión.

El componente más importante del PPEA es el diseño de ingeniería, ya que este generaría más ahorro por costo de conexión, que los otros componentes del proyecto. Pero el ahorro de 40% expuesto por Vivien Foster, no es en realidad cierto. A lo largo del texto, la misma, presenta varios costos por derecho de conexión, adoptándose el válido para la comparación y establecer el ahorro, los costos determinados por AISA como reales tanto para el sistema convencional y condominial. La consideración de otros costos por derecho de conexión es importante para establecer diferencias porcentuales de ahorro y así evitar apresuradas conclusiones sobre las bondades del sistema condominial.

Cuadro 1: Costos por conexión de agua y alcantarillado según contrato de concesión, cobro actual y costos reales de AISA

	Tipo de sistema	Costo conexión	
		Agua*	Alcantarillado
1	Sistema convencional según AISA, lo real	<u>229</u>	<u>276</u>
2	Sistema Convencional según contrato.	<u>119</u>	<u>180</u>
3	Sistema condominial sin participación social, lo actual.	<u>119</u> **	<u>122</u>
4	Sistema condominial con participación social, lo actual	<u>100</u> **	<u>100</u>
5	Sistema condominial según AISA sin participación social, lo real	<u>139</u> ***	<u>172</u>
6	Sistema condominial según AISA con participación social, lo real	<u>120</u> ***	<u>150</u>

Fuente: Elaborado en base a datos de Foster (2001) y datos propios.

* No considera el costo de medidor 36 \$us. que necesariamente debe cancelar el usuario

** Considera la suma o resta de 19 \$us. de ahorro por participación social (aporte en mano de obra y participación educación)

a) El ahorro de 40%.

Como se observa en el Cuadro 1, existen diversos tipo de costos por derecho de conexión al sistema de agua y alcantarillado. Esos costos, han sido establecidos en un caso por el contrato de concesión, en otro por cálculos de costos “reales” efectuado por AISA, otro

costo de conexión es el que se cobra actualmente y, finalmente, están los que consideran la participación social.

De todo esto, surge una primera evidencia, el ahorro de 40% por aplicación del sistema condominial respecto al sistema convencional en la conexión de agua y alcantarillado refleja la perspectiva económica-financiera de AISA y sus socios del PPEA, los que buscan validar el modelo y su futura réplica en otros contextos.

A decir a AISA, los costos por derecho de conexión en el sistema convencional, establecidos en la firma del contrato de concesión, no reflejan los costos reales. Foster (2001) asume en su análisis el costo “real” de conexión de 229 \$us. para el agua y 276 \$us. para alcantarillado (ambos hacen 505 \$us.).⁷ Los costos “reales” de conexión en el sistema condominial, que se asume es de 139 \$us. para agua y 172 \$us. para alcantarillado (ambos hacen 311 \$us.). Entonces, comparando los costos de conexión “reales” del sistema convencional y condominial, se tiene ciertamente un 40% de ahorro (39% en el agua y 38% en alcantarillado).

Pero si comparamos los costos de conexión “reales” del condominial según AISA (139 \$us. de agua y 172 \$us. de alcantarillado) y los costos establecidos en el contrato de concesión (119 \$us. de agua y 180 \$us. de alcantarillado), se tiene un ahorro de 14 % para la conexión de agua y 4,4 % para el alcantarillado. Tomando en cuenta ambas conexiones, el ahorro en el sistema condominial cae a un 9,2 %.

Este ahorro sube ligeramente cuando comparamos los costos establecidos en contrato de concesión con los costo “actuales” que se pagan por el sistema condominial (100 \$us. para el agua y 100 \$us. para el alcantarillado). El ahorro en el agua es del 16% y en el alcantarillado del 44%. Por ambas conexión se tendría un ahorro de 30%.

La pregunta que surge, inmediatamente, por la forma de presentar el ahorro sea del 40 %, 9,2 % o 30 %, es: Cómo cada uno de los ahorros influye en el programa de inversiones que debe cumplir AISA en el tiempo de concesión?. Presentar un ahorro de 40% y a la vez cumplir los compromisos de cobertura, como al parecer se ha manejado para los fines del programa de inversiones, resulta importante para reducir montos de inversión comprometidos por AISA⁸, por lo que es ampliamente favorable a la concesionaria y menos a los vecinos de El Alto. Cuando Uzín, manifestaba que cualquier ahorro es beneficio para “todos”, ello queda demostrado que no es así.

El manejo arbitrario de cualquiera de los ahorros establecidos con seguridad que tendrá efectos a favor o en contra tanto para AISA como para los vecinos de El Alto. Lo que se evidencia detrás de los “científicos” valores relativos, es que el 40% de ahorro por la

⁷ En ningún momento en el documento de Foster (2001) se presenta un detalle de que aspectos se consideran en el cálculo de esos costos reales. Se da por sentado que es cierto. Hay que tomar en cuenta que en el contrato de concesión hay incisos de confidencialidad y entre ellos suponemos que están la determinación de costos.

⁸ Tómese en cuenta, que para el período 1997 a 2001 las inversiones previstas (red y conexiones de alcantarillado, agua potable, nuevos recurso de agua potable y equipos y renovaciones) fue de 72 millones de dólares americanos. (Uzín: 1998).

aplicación del sistema condominial respecto al convencional, es una ilusión para los vecinos y algo real para las finanzas de AISA.

b) El ahorro por derecho de conexión para el vecino.

i. Una visión parcial de los costos.

El sistema condominial es presentado como favorable para las personas pobres, porque generaría ahorros significativos a su economía familia y por lo tanto sería una ventaja a sus interés económicos; por otro lado, se destaca la eficiencia del sistema debido a su diseño⁹.

Veamos el nivel de gasto económico del “beneficiario” del sistema condominial. Continuando con el análisis del Cuadro 1, el ahorro aparente por derecho de conexión de agua potable para el vecino es de 19 \$us. (15%), es decir, paga 100 \$us. (además debe pagar 36 \$us. por medidor) por derecho de conexión y debía haber pagado 119 \$us. según contrato de concesión. Pero este ahorro no deriva de la aplicación del diseño de ingeniería del sistema condominial sino del aporte en trabajo del propio vecino, el que ha sido estimado en 19 \$us; es decir, durante el tiempo dedicado a la labores de instalación de la red, el vecino podría, alternativamente, estar ganando esos 19 \$us; en ese sentido no existe ahorro alguno.

Respecto al alcantarillado, el ahorro que el vecino tiene es de 80 \$us. (44%), es decir, paga 100 \$us. y debía pagar según contrato 180 \$us. Pero, por aporte de mano de obra, al igual que en la conexión de agua, el trabajo del vecino ha sido estimado en 22 \$us., por lo que corresponde restar los mismos del supuesto ahorro de 80 \$us. Los 58 \$us. que quedan son verdaderamente un ahorro por la aplicación del sistema condominial en alcantarillado, representando en realidad un ahorro del 32% respecto a los 180 \$us.

ii. Una visión integral de los costos.

La presentación según la manera antes expuesta, es tener una mirada parcial del problema. En ese sentido, es importante considerar los gastos efectivos en moneda que hace el vecino, y sus aportes entre otros gastos¹⁰, y dar un valor económico estimado.

⁹ A decir del VMSB, partiendo de la experiencia del El Alto, las ventajas comparativas entre el sistema condominial y convencional estarían a nivel de la construcción, la operación y mantenimiento. Como consecuencia de todo se tiene menores costos en general. A nivel de la construcción, la ventajas hacen referencia a que se necesita menor extensión de redes, menor profundidad en excavaciones, menor diámetro de tuberías, menor “cantidad de elementos de inspección” y se reduce pérdidas para el operador por existir mayor control. Respecto a la operación y mantenimiento, se tiene independencia entre ramales y red principal, sectorización por condominios, mayor facilidad para operación y mantenimiento y utilización de equipos más sencillos. En el ámbito financiero, existiría la posibilidad de recuperar buena parte de la inversión en el corto plazo, mediante el pago de derecho de conexión y no en el largo plazo vía la tarifa (PAS: 16).Adicionalmente, se tendría otras ventajas como la posibilidad de participación de los usuarios en la construcción, operación y mantenimiento; lograr la apropiación del sistema por parte de los usuarios, lo que beneficia a su sostenibilidad; y generar ahorro económico en favor de los propios usuarios.

¹⁰ La participación de vecinal en el proyecto condominial de El Alto, ha significado ser parte de: trabajo de preparación, excavación de zanjas, tenido de tuberías, colocación de fosos sépticos y llenado de zanjas. Por

Solo de esta manera, podemos establecer el costo real por derecho de conexión en el sistema condominial.

Hay que tomar en cuenta que AISA, para posibilitar un mayor número de conexiones, permitió que los costos por el derecho de conexión puedan ser pagados en cuotas mensuales durante dos años (24 cuotas mensuales), a una tasa de interés del 13% anual (Foster: 2001). En los casos por nosotros visitado(Villa Ingenio), el período de pago fue establecido para 5 años (60 cuotas mensuales).

Además, el vecino debe dedicar 8 horas al mes en actividades del mantenimiento del sistema condominial (agua potable y alcantarillado). El mismo que se ha estimado económicamente en 2 \$us. para esta actividad. El mantenimiento, se realizará por el lapso de la vida útil del material (aproximadamente 50 años, para las tuberías de PVC, diámetro 4”). Considerando todos estos aspectos, además del aporte de materiales declarado por los vecinos (7 \$us. para ambos servicios) se tiene el siguiente detalle del sistema condominial versus el sistema convencional, desde la perspectiva del usuario hoy.

Cuadro 2: Costos por derecho de conexión y otros por tipo de sistema*. Desde la perspectiva del usuario. (En dólares americanos)

Sistema	Conexión	Medidor	Aporte M.de O.	Aporte en materiales	Mantenimiento (60 meses)	Interés al 13% (5 años)	Total	Total general	Sin intereses
Condominial									
Agua	100	36	19	3,5	60	88,4**	306,9		218,5
Alcantarillado	100	0	22	3,5	60	65**	250,5		185,5
								557,4	404
Convencional									
Agua	119	36	0	0	0	100,75* *	255,75		155
Alcantarillado	180	0	0	0	0	117**	297		180
								552,75	335

Fuente: Elaborado en base a datos de Foster (2001) y datos propios.

* Para el presente análisis se adoptará el tiempo de 5 años tanto para el pago de deuda a AISA por derecho de conexión y el tiempo de mantenimiento. Es importante considerar que el mantenimiento tendría que ser efectuado por el lapso de 50 años, vida útil del material.

** Para el cálculo de pago de intereses se considera los costos por conexión y medidor cuando corresponde.

otro lado, también ha participado de la presentación del proyecto, presentación del diseño de redes, capacitación para el trabajo de construcción, regulaciones sobre condominio, técnicas de mantenimiento, hábitos de higiene y construcción de baños. (Foster: 2001: 34).

Analizaremos el detalle presentado desde el supuesto de una situación con pago en cuotas por el derecho de conexión y una situación de pago al contado por el mismo.

Situación de paga en cuotas.

Los gastos que debe realizar un vecino que está conectado al sistema condominial de agua potable, a la finalización de cinco años (tiempo de pago de deuda por derecho de conexión a AISA), es de 306,9 \$us. Comparando el mismo con lo establecido en contrato de concesión más intereses (255,75 \$us.), se tiene un gasto adicional de 51,15 \$us. Entonces, la conexión vía el sistema condominial de agua potable resulta un mal negocio para el vecino, ya que es preferible una instalación con el sistema convencional de agua potable, que resulta más barato.

El usuario del sistema condominial, además de perder dinero, recibe en “compensación” la transferencia de obligaciones de la concesionaria prestadora de servicio, como es el mantenimiento del sistema y trabajo de tendido de ramal condominial de agua. Desde todo punto de vista es preferible el sistema convencional, ya que cancelando 255,75 \$us., se evita tareas no agradables de mantenimiento del sistema de agua y el tendido de redes condominiales.

Con respecto al alcantarillado, el sistema condominial evidencia un ahorro a favor del vecino de 46,5 \$us. Pero al igual que en el caso del agua, el usuario recibe obligaciones que son responsabilidad de la empresa.

Considerando los costos de manera conjunta (agua y alcantarillado) se tiene que el sistema condominial es un mal negocio para el vecino, porque por ambos servicios debe cancelar un total de 557,4 \$us., mientras que por el sistema convencional cancelaría 552,75 \$us., es decir, tendría una pérdida de 4,65 \$us. (-0,83%).

Por todo lo anotado, el sistema condominial es un mal negocio para el vecino cuando se refiere a la conexión de agua potable, mientras que se ahorra algo en la conexión del alcantarillado. Tomando en cuenta ambas conexiones, la pérdida de 4,65 \$us no justifica que además el usuario deba hacer aporte en materiales, trabajos de tendido de red y mantenimiento del sistema.

Situación de pago al contado.

La otra posibilidad es que el vecino decida pagar de manera inmediata los costos por derecho de conexión. En ese caso, por la conexión de agua pagaría 218,5 \$us., monto superior a 155 \$us. del sistema convencional. El usuario estaría perdiendo 63,5 \$us. por “optar” por el sistema condominial. Además, de sumarse la carga de obligaciones transferidas por AISA.

En la conexión del alcantarillado, vuelve a aparecer una pérdida de 5,5 \$us. en contra del vecino. Ya que por el sistema condominial estaría pagando 185,5 \$us. en vez de 180 del sistema convencional.

La tasa de interés viene a constituir en un elemento que distorsiona de manera determinante los ahorros por la aplicación sea del sistema condominial o convencional. En caso de asumir la deuda y sus intereses, el sistema condominial presenta un gasto en contra de 4,65 \$us. por ambos servicios; mientras que si se opta por no asumir deuda e intereses, es preferible el sistema convencional, porque evita la pérdida de 69 \$us.

c) El ahorro por derecho de conexión desde AISA.

i. Una visión integral de los costos desde la Empresa.

Tanto Foster como AISA han establecido unos denominados costos reales por derechos de conexión tanto para el sistema condominial como convencional. A partir de dichos costos reales se analizará los costos probables que pagaría el usuario. Es importante tomar en cuenta que los costos por participación comunitaria y otros, son gastos que se volverán a considerar en vista de que representan gastos reales realizados por los usuarios del sistema condominial.

Cuadro 3: Costos por derecho de conexión y otros por tipo de sistema*. Desde la perspectiva del empresa (En dólares americanos)**

Sistema	Conexión	Medidor	Aporte M.de O.	Aporte en materiales	Mantenimiento (60 meses)	Interés al 13% (5 años)	Total	Total general	Sin intereses
Condominial									
Agua	120	36	19	3,5	60	101,4** *	339,9		238,5
Alcantarillado	150	0	22	3,5	60	97,5***	333		235,5
								672,9	474
Convencional									
Agua	276	36	0	0	0	202,8** *	514,8		312
Alcantarillado	229	0	0	0	0	148,8** *	377,8		229
								892,6	541

Fuente: Elaborado en base a datos de Foster (2001) y datos propios.

* Para el presente análisis se adoptará el tiempo de 5 años tanto para el pago de deuda a AISA por derecho de conexión y el tiempo de mantenimiento. Es importante considerar que el mantenimiento tendría que ser efectuado por el lapso de 50 años, vida útil del material.

* La consideración de los costos reales desde la perspectiva de empresa, necesariamente implica la consideración de los costos del usuario, ya que constituyen aportes reales por parte del usuario.

*** Para el cálculo de pago de intereses se considera los costos por conexión y medidor cuando corresponde.

Al igual que el acápite anterior, se considerarán las dos situaciones: pago en cuotas y pago al contado por el derecho de conexión de agua potable y alcantarillado.

Situación de pago en cuotas.

El costo por conexión de agua al sistema convencional de 514,8 \$us. resulta bastante caro en relación al sistema condominial (339,9 \$us.) Este hecho generaría un ahorro de 174,9 \$us., es decir, un ahorro de 34% respecto al sistema convencional. El sistema condominial es en una opción favorable a la familia que decida por esta alternativa.

En el caso de la instalación del alcantarillado, el sistema condominial vuelve a ser la alternativa, por generar un ahorro de 44,8 \$us., que representa un ahorro del 12%. Tomando en cuenta ambos servicios, el ahorro por optar por el sistema condominial sería de un 24,6% (219,7 \$us.) en favor del usuario.

Una vez más la tasa de interés comercial y el tiempo de pago de la misma encaren los costos de conexión para ambas situaciones.

Situación de pago al contado.

El costo por conexión al sistema de agua comparando las dos alternativas posibles establece que el sistema condominial genera un ahorro de 73,5 \$us. (23,5%).

Para el alcantarillado, la situación favorable del sistema condominial cambia por negativa, en vista de que optando por el sistema condominial se tiene un gasto en contra de 6,5 \$us. (2,7%). No convendría la instalación del sistema condominial de alcantarillado tomando en cuenta los costos reales establecidos por AISA.

Tomando en cuenta ambos servicios se tendría un ahorro en favor del sistema condominial de 67 \$us., que se traduce en 12,3% de ahorro respecto a 541 \$us.

Como queda demostrado, la consideración de los costos reales establecidos por AISA tanto para el sistema condominial y convencional, que considere además los gastos que hace el usuario, reduce a un 12,3% los ahorros antes considerados de 40%, según sostenía Foster y lo que se buscaba denotar para justificar su replicabilidad. Considerar de manera conjunta la perspectiva de la empresa y del usuario ha sido importante en vista de que los resultados son distintos si solo se considera la perspectiva de alguno de ellos.

d) Satisfacción respecto al sistema condominial.

Otro aspecto a destacar es la satisfacción y mantenimiento del sistema condominial, la misma que fue “medida” a los seis meses después de haber finalizado la construcción del sistema condominial (la tercera fase concluyó en marzo de 2001). Producto de esta

medición se tienen los siguientes resultados: Un 80,2% de los entrevistados considera que el sistema condominial en su funcionamiento es bueno, un 14,9% la calificaría como regular (ni buena ni mala), un 2,9% como muy bueno y un 2,1% como malo. Por otro lado, el 91,6% sostiene que el sistema no presenta problemas y solo un 8,4 señala que hay problemas. Entre los que hacen referencia los problemas se describe a nivel del sistema de agua: problemas por congelamiento, reventones por exceso de presión, fuga, mala conexión, baja presión. A nivel del sistema de alcantarillado, taponamiento, mal olor, disgustos con el mantenimiento y mal desagüe. (Cannelli: 58-59).

Al respecto, es importante denotar que los resultados han sido emitidos a solo seis meses después de la conclusión del PPEA (marzo de 2001), en una situación en la que el sistema es “nuevo”, es decir, que a esta altura señalar de manera categórica niveles de satisfacción y mantenimiento del sistema condominial solo resulta provisional y todavía no son visibles, como sostiene Cannelli. Pero en nuestra visita, diez meses después (enero de 2002), a la ciudad de El Alto y en particular a las áreas que participaron del PPEA, se ha constatado que muchos de los ramales del sistema condominial han sido destruidos (tanto entre los que se encuentran dentro de los lotes como los que están en aceras) y se encuentran taponados; situaciones que acarrea problemas ambientales que directamente afectan a las familias: malos olores al interior de lotes y vivienda, presencia de moscas y roedores.

Además, se han generado problemas entre los vecinos pertenecientes a un condominio, ya que no todos cumplen con sus obligaciones de mantenimiento de los ramales y se generan perjuicios entre ellos. También se ha observado que algunos vecinos ya no están de acuerdo con la idea de que el ramal del sistema condominial pase por su lote (por frente o fondo del lote) o acera, en vista de que les ocasiona problemas para futuras construcción y acciones que puedan hacer en sus lotes. Los entrevistados también han manifestado que muchos de propietarios de lotes han hecho cobros para que un ramal pase por su propiedad, gasto adicional que va en contra del usuario.

Como se ve, la implementación del sistema condominial, en muchos casos no ha tomado en cuenta las etapas de consolidación de la vivienda¹¹. El proyecto ha sido implementado en áreas donde la consolidación de la vivienda se encuentra en su etapa inicial y en transición, es decir, que en los lotes todavía se realizaran nuevas construcciones. Esta situación plantea futuros problema al sistema condominial, porque el mismo termina por constituirse en un obstáculo al crecimiento progresivo de la vivienda, pues el diseño de los ramales va contra la lógica de ocupación del lote y acceso a la vivienda.

¹¹ El proceso de ocupación de un lote, en el caso de barrios periféricos donde viven personas de bajos ingresos (pobres), presenta etapas características en la ocupación del lote y ello estrechamente vinculado al crecimiento familia y situación económica en otros. Una primera etapa, es la ocupación del lote mediante la construcción de un pequeño cuarto multifuncional en el fondo, frente o costado del lote; posteriormente se realizan otras ampliaciones y/o nuevas construcción que se ubican a continuación de la primera habitación y siguen en su desarrollo el perímetro del lote, cuidando la estructuración de un patio central muy importante para articular las habitaciones y el desarrollo de actividades sociales y laborales. Finalmente, vienen la etapa de consolidación de la vivienda, es la etapa en la que se construyen las últimas habitaciones y ya no existe posibilidad de ninguna construcción más. A no ser la demolición de todo la vivienda para construir una vivienda, caso excepcionalmente posible.

Afortunadamente solo en dos villas los ramales están en el interior de los lotes, en los demás casos los ramales están tendidos por las aceras.

Otro aspecto importante, que no se ha tomado en cuenta es la idea fuertemente arraigada de la propiedad privada e individualismo existente entre los vecinos. Por lo que es previsible esperar, y se constata, que los ramales condominiales que cruzan lotes o aceras y que demanda acciones colectivas, están siendo desechado poco a poco y ello mediante la no realización de su mantenimiento. Albo (2002), sostiene de la existencia, en la cultura aymará, de una dualidad entre un fuerte sentido de grupo y un faccionalismo interno, partiendo de ello se podría afirmar que la defensa y valoración de la propiedad y acción individual entre los vecinos de El Alto y otras ciudades, es una defensa y búsqueda de “su propia identidad individual”, para no quedar sumergido completamente por el grupo. Entonces, una forma de conseguir su identidad individual es mediante la clara delimitación de su espacio y por lo tanto su propiedad y actividades personales.

e) El empoderamiento en la gestión del PPEA.

Un aspecto importante a considerar es que el PPEA no fue consultado con la población, su implementación fue una decisión unilateral por parte de los socios del proyecto. La participación de los futuros beneficiarios no aparece en ninguna parte de la estructura de toma de decisiones, ni tampoco se brinda la importancia debida el respecto. Una vez más, los proyectos son pensados y definidos por personas externas a los contextos donde se prueban modelos. Esta situación, implica necesariamente la presencia de lógicas personales e institucionales que en muchos casos se encuentran en contradicción con los interés de los futuros “beneficiarios”.

La no consideración de la participación social está en contra de los componente fundamentales del empoderamiento (perspectiva *pro-poor*) definido por el Banco Mundial, ya que el acceso a la información, la inclusión y participación, la responsabilidad y la capacidad de organización son ignorados olímpicamente. Como señala Cannelli (:2001), en la primera fase del proyecto no se consideró la participación de los futuros beneficiarios, solo después de evidenciar fracaso se los incluyó. Esta inclusión tiene un carácter funcional, ya que no se busca la participación activa de los vecinos en los aspectos que hacen al proyecto en general, sino que se instrumentaliza la mismo para cumplir los objetivos del PPEA.

De todo esto se puede deducir algunos hechos. Entre los socios del proyecto existieron distintas racionalidades para su participación en el PPEA, muchas de ellas no han sido explícitas pero todos los socios han coincidido en afirmar que la implementación del sistema condominial de agua potable y alcantarillado es la “solución” para los pobres. Pero como quedó demostrado, el mismo no es cierto, sino una salida por el cual “se reconoce el derecho de los pobres al acceso al servicio, pero con soluciones diferentes, en calidad y costo, ‘acorde a sus condiciones’. En suma, solución para los pobres con calidad también para pobres” (Crespo: 2001)

En ese sentido, se tiene la racionalidad de AISA que buscó el cumplimiento de compromisos de cobertura y mejor son a menor costo posible. Este hecho implica no velar demasiado por el largo plazo (vida útil del sistema), es decir, basta entregar, inaugurar obras y *ch'allar*, para así cumplir metas de cobertura. La sostenibilidad técnica del sistema ha sido transferida a los usuarios, su mantenimiento y eficiencia del mismo es problema de ellos.

Por otro lado, está la lógica del Banco Mundial-PAS que busca impulsar, antes que sus consideraciones respecto al empoderamiento, una racionalidad exclusivamente técnica (ingeniería) que impulsa la validación del sistema condominial para futuras intervenciones en otros contextos.

La perspectiva de la Superintendencia y el Gobierno es legitimar el proceso de concesión y por lo tanto “ayudar” a cumplir programaciones de inversión de la concesionaria. Al parecer no importa mucho el largo plazo, lo importante es el ahora. Se evidencia la lógica inmediatista de hacer “obras” y presentar informes “satisfactorios”, sin importar mucho la sostenibilidad de las intervenciones en la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado por parte de la concesionaria.

Esta disparidad de criterios al parecer encontraron su curso y en todo caso se tradujo en acciones tradicionales en la gestión de proyectos: paternalismo, corto placismo, poca valoración de las organizaciones sociales y un abandono del “empoderamiento” a los “pobres”. Al final se privilegió el uso de la participación comunitaria para “bajar costos” y así permitir cumplir compromisos del programa de inversiones que AISA debía alcanzar. Tagliabue (2002) sostiene, que los consorcios internacionales vinculados al negocio de los servicios básicos de agua y alcantarillado, comprometen poco de su propio capital en el cumplimiento de compromisos contractuales, por lo que buscan cubrir los mismos recurriendo al financiamiento del Gobierno Nacional, las Municipalidades, cooperación internacional (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo entre otros) y los propios beneficiarios del servicio, como aconteció en el caso de la ciudad de El Alto de La Paz.

6. A manera de conclusión.

El sistema condominial tiene su origen en el Brasil. El mismo, ha sido adoptado en el PPEA, por el Gobierno boliviano (Viceministerio de Servicios Básicos), el Banco Mundial (Programa de Agua y Saneamiento), la Agencia de Cooperación Internacional al Desarrollo, los gobiernos municipales de la ciudad de La Paz y El Alto y, principalmente, por Agua del Illimani S.A., como “alternativa de solución integral” al problema de saneamiento sanitario para el caso de la ciudad de El Alto.

El supuesto ahorro económico de 40% en la conexión de agua potable y alcantarillado por la implementación del sistema condominial respecto al sistema convencional no es evidente, porque existe un manejo parcializado de “costos reales” establecidos por AISA, que no considera los gastos que los usuarios tienen que erogar por “optar” por el sistema condominial (aportes de mano de obra, aportes económicos para materiales de

construcción y trabajos de mantenimiento periódico que los usuarios deben realizar). La presentación de ahorro de 40% refleja la perspectiva económica-financiera de AISA y los socios del PPEA, de ninguna manera la perspectiva de los usuarios.

La presentación de ahorro de 40% por aplicación del sistema condominial es beneficiosa a AISA, por permite cumplir el programa de inversiones comprometido en contrato de concesión y además obtener ahorros económico-financieros a su favor, antes que beneficio económicos en favor de los “pobres” de la ciudad de El Alto.

Los costos por derecho de conexión (servicios de agua potable y alcantarillado), considerando la perspectiva del usuario que incluye costo de medidor, aporte de mano de obra del usuario, aportes en materiales, costos de mantenimiento del sistema y gastos por intereses, establece los siguientes costos:

- a) Considerando que el usuario asume el pago por derecho de conexión en cuotas y pago de intereses (13% anual), el sistema condominial no es beneficioso a la economía del usuario, por ocasionarle una pérdida de 4,65 \$us. (-0,83%) respecto al sistema convencional.
- b) Considerando el pago al contado por el derecho de conexión, igualmente, el sistema condominial es un mal negocio, ya que ocasiona una pérdida de 69 \$us. (-17%) respecto al sistema convencional.

Los costos por derecho de conexión considerando la perspectiva de la empresa (AISA) y volviendo a considerar los gastos que de todos modos tendrá el usuario, establece los siguientes costos:

- a) Si el usuario asume la deuda por derecho de conexión, el sistema condominial resulta beneficioso por permitir un ahorro de 219,7 \$us. (24,6%).
- b) Considerando el pago al contado por las conexiones, otra vez, el sistema condominial permite un ahorro de 67 \$us. (12,3 %).

En todo caso, como queda demostrado, no existe un ahorro de 40% por la aplicación del sistema condominial, sino ahorros menores.

Por otro lado, es importante valorar que el sistema condominial permitió el acceso de un sector de la población de El Alto a servicios básicos importantes y que tiene efectos positivos en la salud de los usuarios del sistema. Otro efecto del acceso a los servicios, es la valorización del mercado de tierras, es decir. Ahora es más probable y a mejores costos, vender alquilar o dar en anticrético cuartos y viviendas. El acceso al agua y al alcantarillado tiene esos efectos en la economía familiar y por supuesto en las finanzas municipales, ya que con seguridad los impuestos por inmuebles se incrementaran en el futuro.

En la actualidad el sistema condominial presenta problemas que afectan directamente a los usuarios. Estos problemas tienen relación con el diseño de los ramales (no considera las etapas de consolidación de la vivienda), con el mantenimiento (los vecinos no desarrollan esta tarea), con gastos económicos en contra de los usuarios (cobro por tendido de ramal por lote de vecino), con problema ambientales (malos olores y presencia

de moscas y roedores), problemas sociales entre miembros del condominio (incumplimiento de tareas y perjuicios entre vecinos), entre otros.

En el desarrollo del proyecto, la perspectiva del empoderamiento de la comunidades participantes del proyecto no fue considerado como algo importante. Cuando se lo hizo, la participación de los vecinos fue instrumentalizado para los fines del proyecto y las racionalidades e intereses de los socios del PPEA y en particular de Aguas del Illimani S.A.

Bibliografía

- Banco Mundial (2002)
Empoderamiento - Banco Mundial: Poverty Net. En:
www.worldbank.org/poverty/spanish/empowerment/
- CANNELLI, Nelba
2001 Sistemas condominiales de agua y alcantarillado. Cambios
en la disponibilidad de infraestructura sanitaria y en hábitos de
higiene a partir de la implementación del proyecto: Un enfoque
cuantitativo. Lima-Perú: Programa de Agua y Saneamiento.
- CRESPO, Carlos (2002)
Concesión es por 30 años. En: [www.aguabolivia.org/
newcastle/investigacion/CEPLAG%20paper.htm](http://www.aguabolivia.org/newcastle/investigacion/CEPLAG%20paper.htm)
- FOSTER, Vivien
2001 Sistemas condominiales de agua y alcantarillado. Costos
de implementación del modelo. Lima-Perú: Programa de Agua y
Saneamiento.
- Programa de Agua y Saneamiento
2002 Género en el sector agua y saneamiento de la Región
Andina. Lima-Perú: Programa de Agua y Saneamiento.
- TAGLIABUE, John
2002 As Multinational Run the Raps, Anger Rises Over Water for
Profit. En: [www.nytimes.com/2002.../26WATE.htm?pagewanted
=all&position=top](http://www.nytimes.com/2002.../26WATE.htm?pagewanted=all&position=top)
- UZÍN (1998) Conference series. En: [www.undp.org/ppp/gln/publications
/lima-new3-1.htm](http://www.undp.org/ppp/gln/publications/lima-new3-1.htm).
- Viceministerio de Servicios Básicos
2001 Sistemas condominiales de alcantarillado sanitario.
Lima-Perú: Programa de Agua y Saneamiento.
- WATSON, Gabrielle
1995 Good Sewers Cheap? Agency-Customer Interactions In Low-
Cost Urban Sanitation In Brazil. Washington: World Bank.

Appendix 10

Crespo Flores C. (in press) Management of differences and equity in the Bolivian structural adjustment and the water supply regulations. In R. Zetter (ed.) Planning in Cities: Sustainability and Growth In the Developing World. London: ITDG Publishing

MANAGEMENT OF DIFFERENCES AND EQUITY IN THE BOLIVIAN STRUCTURAL ADJUSTMENT AND THE WATER SUPPLY REGULATIONS

Carlos Crespo Flores¹
Oxford Brookes University

Introduction

On April 2000 a popular revolt in Cochabamba, never seeing since the 1952 Revolution², forced the Bolivian government to annul the Contract of Concession with the transnational consortium "Aguas del Tunari" -Tunari Waters-, and the modification of the Water and Sanitation Law (No 2029), two policy decisions implemented in the framework of the Structural Adjustment reforms.

The called Water War not only implied the transformation of the social movements in the country (Crespo 2000a), but to put into question some command strategies deployed by the global capitalism, through the Structural Adjustment. One of them is the management of differences. It is said the neoliberal public policies tend to exclude the social disadvantage sectors, and to homogenise the cultural differences. I argue that the Bolivian neoliberal policies do not exclude nor homogenise totally, but lead to produce a new structure of power where differences are celebrated and incorporated, and covered by a discourse of consensus beyond differences. In this paper I analyse the Bolivian Structural Adjustment Policies, and particularly the Drinkable Water and Sanitation Law, under this perspective.

The first part is a review of Michel Hardt and Antonio Negri (2000) approach, who argue that the current general apparatus of global capitalism command consists in three distinct moments: one inclusionary, another differential, and a third managerial.

In the first part I show how the new Bolivian governance system, result of the Structural Adjustment policies, although recognising the sociocultural differences of the country, lead to promote the capitalist sectors, undermining other considered of subsistence, therefore inviabies in the aim to articulate the country to the global capitalism, and reproducing their conditions of poverty. On the other hand I analyse the obstacles to constitute a consensus society, linked particularly with poverty and inequity created by the same neoliberal policies, that generates social conflicts like the Cochabamba's Water War.

In the third part it is discussed the scope proposed by the Water Supply and Sanitation Law (No 2029), and its strategy of hierarchical management of the basically two systems of water management, the private capitalist and the social organisations, producing new sources of inequity in the access to and use of the water resources, therefore creating the conditions for the Water War.

1. Three moments of the global capitalism command

It has increasingly been recognised that the economic system has been transformed, from a national to a new transnational phase (Robinson

1998/99:111), the global capitalism (Castells 1997). And the Neoliberalism has contributed to the deployment of the forces of globalisation and has become the dominant discourse of global capitalism (Castells 1997).

This new world order is both systemic and hierarchy. According Hardt and Negri (2000) the general apparatus of global capitalism command consist in three distinct moments: one inclusionary, another differential, and a third managerial.

Inclusionary moment. The first moment is the magnanimous, liberal face of the global capitalism. All are welcome within its boundaries regardless race, creed, colour, gender, sexual orientation, and so forth. In its inclusionary moment the global capitalism (called "Empire" by Hardt and Negri) is blind to differences. And it achieves universal inclusion by setting aside differences that are inflexible or unmanageable and thus might give rise to social conflict (Negri and Hardt 2000:199). To setting aside differences, it can exist an overlapping consensus across the entire capitalist space. In short, it represents the recognition of the stakeholders equality without differences, to reach consensus.

Differential moment. The second moment involves the affirmation of differences accepted. From the cultural perspective differences are celebrated. They are not biological and essential, but cultural and contingent, then they are thought not to impinge on the overlapping consensus that characterises the inclusionary mechanism (Negri and Hardt 2000:199-200).

For the public policies represent the positive recognition of the existence of different stakeholders, with different demands and needs.

Managerial moment. The third moment is referred to the management and hierarchization of these differences in a general economy of command (Hardt and Negri 2000:199), therefore a new form of governance, based on a non-absolute exclusion, that rules rather through mechanisms of differential inclusion, making hierarchies (Dumm and Hardt 2000:3), and organising consensus. The global capitalist "solution" will not be negate or attenuate these differences, but rather to affirm them and arrange them in an effective apparatus of command. (Hardt and Negri 2000:200). In the public policies scope represent the capacity to manage hierarchically the interest and demands of the different stakeholders involved.

In short, the global capitalism does not create division but rather recognises existing or potential differences among stakeholders or different actors, celebrates them, and manages them within a general economy of command. The triple imperative of the global capitalism today is incorporate, differentiate, and manage (Hardt and Negri 2000:201). Let's see the deployment of these moments in the Bolivian Structural Adjustment policies and in one of the most important policy decisions of the water reforms, the Water Supply and Sanitation Law.

2. The Bolivian Structural Adjustment Policies as a new structure of power

Bolivia is a South American developing country, with a surface of 1'098,581 km², and 8'328.700 population; 66.4% live in urban areas and 33.6% in rural areas (Viceministerio de Servicios Basicos 1999:17).

Under the conditionality policies of the multilateral bank, Bolivia has implemented the Structural Adjustment policies since 1985. One of the components has been the privatisation of the strategic productive sectors, particularly mining and oil, and later the public services, among them telecommunications and basic services.

The Structural Adjustment in Bolivia has not been only an economic reform, but also a political fact, because it has constituted a new structure of governance, therefore a new structure of power based in the market economy and liberal democracy, to articulate the country to the global capitalism. Thus in the Bolivian neoliberal reforms we can see the deployment of the three moments of the global capitalist governance.

The first or inclusionary moment involves a juridical dimension, because it entails the recognition of the citizens equality in front of the Law, without differences of sex, race, ideology, religion, established in the modified Bolivian Constitution (1993) (Honorable Congreso Boliviano, 1993: articles 6 and 7).

The equality is expressed in the existence of the democratic system; democracy works for the whole Bolivian population.

The second or differential moment in the neoliberal Bolivian public policies, involves on the one hand the celebration of differences as essentially sociocultural. Almost of 50% of population are from indigenous cultures and peasants, with most of them reliant on traditional productive systems. The new structure of command implemented by the Structural Adjustment, recognises through the Bolivian Constitution, the multicultural and plurilingual character of the country (Honorable Congreso Boliviano 1993; article 1). In short, it is recognised the complex Bolivian cultural diversity³.

The recognition of the "pluri" and "multi" features of the country represents at the same time the recognition of the existence of two fundamental types of economies, therefore the existence of two countries (Garcia Linera et. al. 2000). On the one hand the *capitalist economy*, considered modern, western, based in the private property, oriented to the market particularly to export, with its political expression, the liberal democracy. On the other hand, the *subsistence economy*, considered traditional, linked with peasants and indigenous productive systems, although also includes the urban subsistence strategies, particularly informal commerce; it is oriented to self-sufficiency and satisfaction of minimal needs. It is based in common values as reciprocity, mutual aid, solidarity and common good, under the background of "uses and customs" practices; its organisative expression is the community democracy.

The aim of the public policies is to articulate, in a consensual way, both economies through the political system, and the governability is the key category. Defined as a state of dynamic equilibrium between the social demands and the government to answer those demands (Calderon and Lechner 1998:12), the Bolivian governability is connected with the representative democracy (Rojas et. al. 1998), but also is linked with consensus seeking (Calderon and Lechner 1998:12; Rojas 1998). Interparty political coalitions have governed since 1985, as product of this "consensus" and "pacts"⁴; putting the country's interest over group interest, is a common assertion of this "democracy of pacts" (Rojas 1998). At the same time, the "Dialogue Tables" have been implemented⁵, where different stakeholders negotiate and concert the fundamental agenda of the development strategies to be implemented by the government. In short, the agenda of the public policies is that citizens, considered equal but socioculturally different, negotiate and concert without conflicts and the governments present themselves as neutral in face of these diverse actors or stakeholders.

The third moment of Hierarchical Management of Differences, involves the operationalisation of the two previous moments. The neoliberal public policies do not exclude totally, but they are oriented to articulate and to include the whole social actors or stakeholders, organising consensus, but at the same time prioritising and promoting the capitalist economy sectors, and undermining and controlling the subsistence economy sectors. In short it represents the management of the two previous moments in an integral, and

at the same time specific decision making, configuring a new structure of power and domination. The table 2 reviews its principal features.

Table1. Management of differences according the two types of economies

<i>Dimension</i>	<i>Capitalist Economy</i>	<i>Subsistence Economy</i>
<i>Economical</i>	Macro-policies: Privatisation (capitalisation, direct transference or concession) of natural resources exploitation and public services	Micro-policies: -Poverty Alleviation Programs -Decentralisation
<i>Sociocultural</i>	Promotion of individualism New relationship: client Educate Reform (modernisation/westernisation)	Recognition of some traditional rights ("uses and customs") Old relationship: user/consumer Educate Reform (Intercultural and Bilingual Education)
<i>Political</i>	Representative Democracy Allow systemic organisations	Popular Participation/Decentralisation Control/prohibition of non-systemic organisations
<i>Regulatorial</i>	Yes, for Natural Resources exploitation and Public Services	No regulation, except when it facilitates the functioning of capitalist economy
<i>Aims</i>	To articulate to Capitalist Global Economy	To reduce risks of starvation and social conflicts

On the *economical dimension*, Micro policies are for local government management: The base of the government agenda over the last three Bolivian governments has been to "fight against poverty"⁶. There is a correlation between poor regions and traditional cultures⁷. Subsistence economies are not considered viable (Castells 1997)⁸. The peasants-indigenous and urban poor populations are not considered part of the strategy of the neoliberal model. The government implement policies to alleviate poverty, with support of the multilateral bank. On the other hand, there are policies to enable foreign investment or develop some regions considered profitable⁹. At the same time, decentralisation process must distribute scarce economic resources from public funds. Municipalities with more population receive more money.

At the Macro level the government policies determines the economic future of the country. There is not relationship between scales of decision making. Privatisation undermines the functioning of other types and strategies of public and social management of natural resources and services (public, municipal, co-operative, community).

On the *sociocultural dimension*, the traditional agriculture based on "uses and customs" practices is considered for subsistence, while agroindustry is oriented to market and exportation. Indigenous knowledge is part of cultural heritage, but when this knowledge is potentially profitable, like medicinal plants or native germoplasme, the multinational companies register as private property rights, with support of government policies.

On the *political dimension*, the promotion of citizen participation is at the micro level, but at the level where the economic and political decisions for the country are taken, the population is not consulted and even less participates, except through the political party system (Perelman 2000). On the other hand there is a difference between systemic and non-systemic organisations: the current Bolivian political culture is oriented towards institutionalising liberal democracy. Any organisation outside this aim is considered non-functional and non-systemic. Movements and organisations are possible only within the borders defined by the neoliberal model. Against this background, the force, control and vigilance devices have been used to manage non-systemic groups, movements or persons. Over the last ten years one of the principal sector objects of surveillance, control and repression has been the

"cocaleros" (coca producers), considered linked to drug trafficking. An explicit legal, institutional and police framework against drug trafficking and 'cocalero' sector (1008 Law) has been formulated.

But the effects of the hierarchical management of differences by the Structural Adjustment policies, promoting the capitalist economy sectors, have deepened the social inequity in the country:

In 1997 52% of urban population was under the poverty line, and 23% under the indigence line (CEPAL 2000:40, 42). In rural areas poverty is worst; 86% of rural areas are below the poverty line, which 90% are in extreme poverty. 94% of rural population do not have access to basic services, as sewerage and electricity, neither have adequate housing. At the same time the difference between rich and poor, particularly indigenous and peasants is wide; in 1996 the lowest urban quintile received only 4 percent of aggregate labour income, while the highest quintile received 56 percent. Wages for indigenous workers are nearly 40 percent below those of non-indigenous workers and average pay for females remains nearly half that of males (World Bank 1998:3). The meagre increase in incomes has benefited management, employers, professionals and office workers more than blue-collar workers.

On the other hand, the Structural Adjustment could not constitute a society of consensus, based in a stakeholders approach. The inequity and poverty of the subsistence economy sectors are linked with the emergence of conflict and social movements: from the 7647 social conflicts registered in Bolivia between 1970 and 1998, almost 40% are concentrated in thirteen years that

corresponds to the Structural Adjustment Period (1985-98) (Calderon and Szmukler 1999).

3. Water privatisation and management of differences

The poverty of Bolivia is also expressed in the access to water resources and its services; 78% of the urban population and only 22% of rural population have access to clean water (WB-WRI 2000:3)¹⁰. While 62.9% and 17.5% of urban and rural populations have access to sanitation services (WB-WRI 2000:3)¹¹. About 32% of the poorest quintile of the population have access to piped water supply while 93% in the richest quintile does (World Bank 1999:XXVI).

3.1. The Privatisation of Water in Bolivia

Following the recommendations of the first Water World Conference in Dublin in 1992¹², some analysis of the current water policies in developing countries tend to emphasise the extent which these policies have conciliated and incorporated the interests of the stakeholders involved¹³. This approach is considered key in the conservation of the resource and the pro-poor orientation of the water policies. The multilateral bank, particularly the World Bank promotes this perspective, but linked to the transference of the water utilities to the private sector. In the case of Bolivia, there are three phases in the privatisation of water in Bolivia (Crespo 2000):

Phase 1. Planning (1990-93). During this period the government elaborated and implemented, with economical and technical support of the World Bank

and the Interamerican Development Bank, the Basic Sanitation National Plan¹⁴ and the Tariffs policy for the water supply and sanitation sector. It was introduced the "full costs recovery principle" like criterion for the economical management of the water utilities, and for the first time it was mentioned the possibility to transfer these companies to the private sector.

Phase 2. Institutionalisation (1994-97). Coincident with the called "Second Generation of the Structural Adjustment"; in this phase it was approved the Rules for the Concession of the Water Sector, and the water regulatory system (the Water Superintendence) was created, to guarantee the accountability of the Concessions. Besides the water companies to be privatised were strengthened financial and institutionally, particularly in three of the most important cities of the country (La Paz, Cochabamba and Santa Cruz).

Phase 3. Implementation (1997-2000). Included the concession of the La Paz water company to "Aguas del Illimani" (Illimani Waters), a consortium headed by the French company Lyonnaise des Eaux (Komives 1999). Continued with the concession of the Cochabamba's water company to the consortium "Aguas del Tunari" (Tunari Waters), headed by the English Company International Water Ltd¹⁵. A juridical framework to institutionalise and give legitimacy the privatisation process was necessary, and on October 1999 the Water Supply and Sanitation Law (No 2029) was approved.

The Law was approved in a fast process; the reason, according to the government was the pressure of the international co-operation to have a legal framework to enable the payment for water supply projects.

Before the Law's approval, the Cochabamba's irrigators organisation (FEDECOR) and a coalition of NGOs and social organisations to defend the communities water rights against the privatisation, were negotiating with the government and the Parliament, to discuss the new Water Resources Law, with few advances because the deep differences, particularly on the protection of the water rights based in "uses and customs", and the introduction of water markets and the regulatory authority.

But, between October 27th and 29th, in a continuous session, the Parliament approved four Laws, including the Water Supply and Sanitation Law (No 2029).

In fact, the fast approval was result of an agreement between the government political parties and the principal opposition party, the Revolutionary Nationalist Movement. There was not any consult or consensus scenery with the stakeholders involved in the water management.

Why did the government accelerate the approval of a sectoral Law (the Water Supply and Sanitation Law), if before was discussing a general Law (the Water Resources Law)? The story of the international co-operation pressure is not sustainable as the events later showed it. I argue two reasons: first the

need to "legalise" the concessions awarded, particularly in Cochabamba, two weeks before, with the Company "Aguas del Tunari", without a specific legal framework. Second, there were not agreements with the social organisations in the debate on the Water Resources Law, a legal framework that the government needed to begin the concession of water sources, therefore the government saw the opportunity to introduce this issue in the 2029 Law, through the introduction of a Transitory Article. The result was the Cochabamba's protest against the Law and the Contract of Concession. As Orellana says: "if a legal rule is not concerted and does not collect the expectations of the social sectors, the governments will bear the social and political costs of conflicts (2000:5).

3.2. Hierarchical management of differences and inequity in the Water Supply and Sanitation Law

The hierarchical management of differences it is also found in the Water Supply and Sanitation Law, whose effects were questioned during the Cochabamba's Water War.

Inclusionary moment. The article 8 of the Law defined " Water and Sanitation Providers " (EPSAs) to any "juridical person, public or private, that supply one or more of the water and sanitation services", and included municipal public companies, anonymous mixed societies, private companies, public services co-operatives, civil associations, indigenous and peasants communities. It means that all sectors involved in the water supply are welcome with the same rights and duties. Behind the definition it emerges the liberal principle

that all are equals in front of the law, and the stakeholders principle that all sectors involved by a project or activity must be included in the process. Thus, according the Law any EPSA could compete to receive a concession of water supply in the same conditions.

Within this approach the EPSAs constituted a neutral category, where the public space is articulated without any relation of power, therefore the water policies could made possibly to reach consensus among the stakeholders. The Law put in the same conditions to capitalist private companies, based in profit aims and social organisations of water supply, with non-profit aims.

Differential Moment. At the same time the Water Supply and Sanitation Law recognised cultural differences within EPSAs, but with economic and social connotations: the Law recognised the existence of EPSAs seeking profits (private companies) and other that not (indigenous/peasants communities, water co-operatives, associations, etc). Again, it was the differentiation between the capitalist economy and the subsistence economy, modernity and tradition, or private and community. As well as Bolivia celebrates its multicultural feature, the Water Supply and Sanitation Law translated this differentiation into the two basic systems of water supply. The Law operationalised these differences through the division between *non-concessible* and *concessible* areas. The criterion was demographic, but also economic, particularly its profitability: areas whit possibility to guarantee profits were object of Concession, while the zones considered economically non attractive, that it means the rest of the country, were object of License.

Managerial Moment. The distinction between concessible and non concessible zones involved a hierarchical management of these differences, where the concessible zones, it means the profitable sector, is emphasized, as we see in the Table No 3

Table 2. Concessible and Non Concessible Zones according differences

<i>Type of organisation</i>	<i>Type of zone</i>	<i>To whom</i>	<i>Period of the service</i>	<i>Period to use water source</i>	<i>Categories</i>	<i>Exclusivity</i>
EPSA	Concessible Zone: more than 10000 pop. and profitable service	Private companies, big co-operatives and public companies	Up to 40 years	Up to 40 years	Concession	Yes. Just the concessionaire can give the service
EPSA	Non Concessible Zones: Non profitable service: less than 10000 inhabitants	Small co-operatives, water committees, peasants/indigenous systems and municipal companies	5 years	It does not guarantee the water source	License	No

Source: Solón & Orellana 2000

Let's see the principal features of the differentiation by the Law:

1) Theoretically, in Concessible zones all EPSAs could compete to win a concession, but the question is if the social organisations of water supply could compete in equality of conditions with national private and transnational companies to obtain a concession (Solon 2000:3); obviously not. Moreover the Law was oriented to facilitate the transference to private sector. To obtain a concession was necessary to present guarantees to obey the contract, investment programs and economic profitability criteria; these requirements

are for private companies, not for social organisations (Solon 2000:4; Crespo 2000:8).

2) The non-concessible or non-profitable areas, where License was the way to have water rights, were considered secondary objects by the Law aims; therefore the rules were not led to these areas. But, they were taken into account as water sources; in these cases the Concessionaire Company had the right to expropriate water sources, land and infrastructure, through a mechanism called "servidumbres"¹⁶ (Crespo 2000).

3) The Law contained regulations not only to water supply and sanitation, but the access to water sources, too (Orellana 2000:2)¹⁷. But, while in concessible areas the Concession of service and sources are up 40 years (article 29), the Licenses to service in non concessible areas were just 5 years (article 44); it means the license did not guarantee to operators in non concessible areas the right to provide the service, the access to the sources, less its ownership. The Law did not assured to rural and indigenous communities the property of water sources they are using, in many cases since dates before the existence of positive right (the "uses and customs"). As the leader of irrigators said: "we, who are owner of these sources, and have worked our wells, "tajamares"¹⁸, lakes, we will receive just a license for five years, in this way we are going to lose our ownership (Omar Fernandez, Conosour XII/99). What security existed that a concessionaire company, under the argument to guarantee the expansion of water supply to more urban population, could obtain a concession to these sources? All the possibilities, according the 2029 Law.

4) Another important difference was that License did not guarantee exclusivity to social organisations which provides the service (article 44); it means if a concessionaire company included a non concessible areas in its plans to expand the service, because its potential profitability, it was allowed by the Law, under the argument of non-exclusivity. On the other hand, in concessible zones the concessionaire had exclusivity of the service.

5) If a service, under the license regime, turned on profitable, the Superintendence could transfer it to concession regime, awarding to a private company. In other words, the non-profitable EPSAs (water associations, rural municipal services, and local co-operatives) opened the door to capitalist EPSAs (Solon 2000:3).

6) Although the Law is considered for all the stakeholders, at the same time the article declared that the State "will foment the private sector participation in the Water Supply and Sanitation service" (Article 19). Therefore the alternative and "uses and customs" based systems of water access to and use of, would have another treatment, subordinated to the privatisation process.

What were the implications of the Law's management of differences on the water resources management and the access to and use of by poorest sectors?

The management of differences of the Water Supply and Sanitation Law was hierarchical because prioritised and enabled the concession of utilities to the capitalist private sector, and also inequitable because it reduced to social organisation the right to provide water and the access to and use of water resources. Thus, the Law did not have a pro-poor approach, as the multilateral bank promotes it (Komives 1999).

The Law did not enable to concert interest among the stakeholders involved in the water supply, because it was oriented to promote the development of only one of the stakeholders sector, the capitalist economy linked with the water multinationals.

The Law considered the social organisations of water supply, including organisations based on traditional "uses and customs" practices, reciprocity and common good, part of the subsistence economy, therefore considered non-viable for the neoliberal aims. They were valued inside the sectors to receive benefits of "poverty alleviation" programs, to maintain them in a subsistence situation, with a minimum access to water resources, while on the other hand, the most important water sources were destined to be concessioned.

The concession of water utilities was solution only for big and profitable cities. But in non-profitable areas, the functioning of municipal companies and other alternative systems, almost without regulation, would be the rule, as part of the alleviation poverty micro-policies.

The Law allowed the transference to the private sector of alternative systems of water supply, based in social organisations like water small co-operatives, committees, associations, as part of concessions, as it was established in the Cochabamba's contract of concession.

The Law did not guarantee the water supply to the poorest sectors in urban areas, because they were considered with lack of capacity to afford the full costs of the service, thus reproducing the inequity in the access to the services.

Conclusion

The new Bolivian governance system, result of the Structural Adjustment policies, although have recognised the sociocultural differences of the country and its organisative and productive forms, lead to promote the capitalist economy sectors, undermining the subsistence economy sectors, considered inviablés in the aim to articulate the country to the global capitalism, and reproducing their conditions of poverty.

One of the critics to discourses of consensus (Flyberg 2000), like the stakeholders approach, is that doesn't have an appropriate understanding of the relations of power involved in the implementation of public policies. The stakeholder approach assumes that all actors are in the same condition to dialogue and to achieve consensus. It does not recognise that in a relation of

dominant power, the consensus seeking of the stakeholders model, denies asymmetries among the stakeholders involved, because as J. Tully points out, markets and bureaucracies are not democratic, if we understand that democracy implies dialogue (Tully 1999). Definitely Bolivia is not a society of consensus and the Structural Adjustment has not achieved to generate the bases on it. On the contrary, the solutions implemented by the Bolivian neoliberal policies to command in a differential and hierarchical way the interest of the stakeholders, reproducing the social and cultural inequity, are promoting the emergence of new scenery of social conflicts, like the Water War in Cochabamba. In this environment is not possible to implement a society of consensus.

The Scope proposed by the new juridical framework, particularly the Water Supply and Sanitation Law (No 2029), are part of this new economy of power implemented with the neoliberal reforms that manage the interest of the water stakeholders under a hierarchical criteria. The capitalist private systems are prioritised against the social organisations of water supply, associated to the subsistence economy sectors. The Cochabamba's Water War put in question this strategy requesting a democratic participation of the civil society in the water management, with a equitable access to and use of the water resources and its services, the respect of water social organisations and its "uses and customs".

Bibliography

Castells, M. (1997) *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. I, Oxford: Blackwell.

Calderon, F and Lechner, N (1998) *Más allá del Estado, más allá del Mercado: la democracia*, Plural Editores: La Paz.

CEPAL (2000) *Panorama Social de America Latina*, Naciones unidas: Santiago.

Crespo, C. (2000) *Democracia y Equidad en la Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario no 2029*, in C. Crespo 'Agua: Conflicto y Poder. Seis ensayos sobre la Guerra del Agua', CERES : Cochabamba.

Crespo, C (2000a) *La Coordinadora como movimiento social y Crisis de Dispositivos de Poder*, paper presented at "Agua y Conflictos", UMSSS-Cochabamba, May 2000.

Dumm, T and Hardt, M. (2000) *Sovereignty, Multitudes, Absolute Democracy: a discussion between Michael Hardt and Thomas Dumm about Hardt and Negri's Empire*, Theory & Event, Vol. 4 no 3, pp. 1-6.

Fernandez, O. (1999) *Los efectos de la Ley sobre los regantes*, Conosur Cochabamba.

Gaceta Oficial de Bolivia (1994) *Constitución Política del Estado*. Año XXVIII. La Paz.

Gaceta Oficial de Bolivia (1999) *Ley De Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (No 2029)*. Año XXXIV. La Paz. Bolivia.

Garcia Linera, A. et. al. (2000) *El retorno de la Bolivia Plebeya*, Muela del Diablo editores: La Paz.

Hardt, M. and Negri, A. (2000) *Empire*, Harvard University Press: Cambridge and London.

Flyvbjerg, Bent (2000) *Ideal history, real rationality: Habermas versus Foucault and Nietzsche*. Paper to the Political Studies association-UK 50th annual Conference, London.

Komives, K. (1999) *Designing pro-poor water and sewerage concessions: early lessons from Bolivia*. World Bank Policy Research papers. World Bank: Washington.

Orellana, R. (2000) *Desde la revuelta cochabambina hacia la modificación de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario*, Santa Cruz: mimeo.

Perelman, J. (2000) *El revival entreguista*, La Paz, mimeo.

Robinson, W. (1998/99) *Latin America and Global Capitalism, Race and Class*. Vol 40 No 2/3 pp 111-131.

Rojas, G. (1998) 'Concertación y gobernabilidad en Bolivia', in G. Rojas et. al. *Concertación y legitimidad en América Latina*, Friedrich Ebert Stiftung/CESU/ILDIS: La Paz.

Rojas, G. et. al. (1998) *Concertación y legitimidad en América Latina*, Friedrich Ebert Stiftung/CESU/ILDIS: La Paz.

Solon, P (2000) *Las nuevas políticas de Saneamiento Básico. Privatización y Concesión de los Servicios de agua Potable y Alcantarillado*, paper presented at "Gestion integral del agua en Cochabamba", Cochabamba, February 2000,

Solón & Orellana 2000 Cambios en la Ley de Agua Potable... quienes ganan?, Suplemento Ventana de La Razon 16/IV, La Paz.

Tully, J. (1999) *The agonic freedom of citizens*, 28,2 May, Economy and Society, pp 161-182.

Viceministerio de Servicios Basicos (1999) *Descentralizacion de los Servicios Basicos en Bolivia*, La Paz.

World Bank (1995) 'Bolivia: evaluation of Bank Assistance Strategy', in *Country Assistance Review*, <http://www.worldbank.org>.

World Bank (1998) *Memorandum of the President of the International Development Association and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of The World Bank Group for the Republic of Bolivia*. In <http://www.worldbank.org>.

World Bank (1999) *Bolivia: Public Expenditure Review*, Washington: World Bank.

World Bank-World Resources Institute (WB-WRI) (2000) *Bolivia at a Glance*. World Bank - Agriculture and Natural Resources Department. <http://www.worldbank.com>.

¹ Lecturer in Environmental Sociology; San Simon University (Cochabamba-Bolivia). PhD student in the School of Planning; Oxford Brookes University. crespoflores@yahoo.com

² The revolution implemented a deep Agrarian Reform, particularly in the Andean region of the country, the universal vote and the mining and oil nationalisation.

³ This differentiation also includes the "mestizaje" process, referred to population result of the mixing of white and indigenous. Mestizo is considered also a urban culture that overlaps, in a complex way, features of the white western with indigenous cultures.

⁴ 'Pacto por la Democracia' -Democracy Pact- (1985-89), 'Acuerdo Patriótico' -Patriotic Coalition- (1989-1993), 'Pacto de la Gobernabilidad y la Democracia' -Pact of Governability and Democracy (1993- 1997) and the 'Compromiso por Bolivia' -Compromise for Bolivia-(1997-2001).

⁵ There is a National Dialogue Law in process to be approved by the Parliament.

⁶ The current governments, for example have their own 'fight against poverty' strategy. To operationalise this struggle the governments have elaborated poverty and human development maps, poverty indicators, and the use of this information to take policy decisions.

⁷ North of Potosi and South of Cochabamba provinces and some Amazon indigenous groups, are in this situation.

⁸ Castells refers to African countries, which did not articulate the global capitalism dynamic. The system can ignore them and just develop programs, as the Poverty Alleviation, to avoid starvation (1997)

⁹ Department of Santa Cruz is the best example, where agroindustry is promoted and supported by policies.

¹⁰ According the Viceministerio de Servicios Basicos, in 1999 the urban and rural deficit of water supply by pipe was 18.64% and 84.84% (1999:24).

¹¹ The same report says about sanitation deficit in 1999 that in urban areas was 51.09%, and in rural areas 82.52% (Viceministerio de Servicios Basicos 1999:25)

¹² One of the propositions approved in the International Conference on Water and the Environment in Dublin (1992) was the importance of participation in the conservation of water under a stakeholders approach

¹³ Stakeholders are those actors whose interests are affected by interventions of a project or strategy, which vary from project to project. It is believed that conciliation of the common interests of the different actors involved in development processes, public policies will reflect the interests of all those affected by these policies (World Bank 1995).

¹⁴ The motto of the document was "Water for all", reflecting the inclusionary moment of the neoliberal policies.

¹⁵ International Water Company is filial of the American company Bechtel.

¹⁶ In the case of the Cochabamba's water contract, the company could use water sources belonging to small municipalities from the metropolitan area.

¹⁷ The concession in La Paz and Cochabamba included the water sources.

¹⁸ Small superficial water sources which origin are rivers

Appendix 11

Manejo Jerárquico de las Diferencias y Biopolítica en el Enfoque "Pro-Poor" del Agua y Saneamiento¹

*Carlos Crespo Flores
CESU-UMSS
University of Newcastle*

Introducción

Debido a que las políticas de Ajuste Estructural afectan a la gente pobre, la cooperación internacional y las agencias multilaterales están repensando las estrategias para hacer llegar los beneficios del crecimiento a todos los sectores de la sociedad; de esta manera la pobreza se ha convertido en el tema principal de las agendas del desarrollo, articulando la idea de Equidad y Democracia con la promoción de la lucha contra la pobreza, como prioridad de sus estrategias de acción².

Tanto el Banco Mundial (BM)³, el PNUD (UNDP, 2000:8), u organismos de la cooperación internacional, como DFID (1997; 2000; 2001), están orientando sus estrategias hacia la reducción de la pobreza, como una de sus áreas focales, buscando el mejoramiento de los estándares de vida a través del crecimiento sustentable y la inversión en la gente, que beneficie fundamentalmente a los pobres (DFID 1997).

En el presente documento se analiza el denominado enfoque "pro-poor" en el agua y saneamiento, como dispositivos de poder en el contexto de la creciente participación privada en el sector. La primera parte se realiza una sistematización de las principales aristas conceptuales del enfoque "pro-poor", donde se distinguen tres ejes de intervención prioritarios (servicio, tarifas, aspectos técnicos) y cuatro dispositivos de soporte (regulación, comunicación, consulta a consumidores, políticas de inclusión social). Posteriormente se argumenta cómo los pobres, bajo este enfoque, son considerados diferentes, por tanto susceptibles de recibir un tratamiento también diferente en relación al resto de la sociedad. La tercera parte ubica este tratamiento de los pobres, dentro la estrategia de manejo jerárquico de las diferencias, como rasgo del capitalismo global. Por último, se analiza el enfoque "pro-poor" del agua y saneamiento como dispositivo biopolítico, orientado a buscar el control total de la vida, donde el agua funciona como un soporte fundamental.

¹ El presente texto ha sido elaborado en el contexto de la investigación "The changing contexts for developing pro-poor water initiatives via concessions. Cases of Cochabamba and La Paz-El Alto", llevado a cabo junto a la Dra Nina Laurie (University of Newcastle), y financiada por DFID.

² Poverty reduction, the World Bank's overarching objective, takes place inherently within a broader process of distributional dynamics. Obviously, poverty and inequality are very closely linked – for a given mean income, the more unequal the income distribution, the larger the percentage of the population living in income-poverty.

³ www.worldbank.org

1. Participación del Sector Privado en el Agua y Enfoque 'Pro-Poor'

El enfoque orientado a los pobres (o "pro-poor") en el desarrollo está siendo aplicado en diferentes sectores, entre ellos el agua y saneamiento, dentro el contexto de la participación del sector privado. Según el BM es necesario llegar a las áreas peri-urbanas de bajos ingresos, normalmente no conectadas a la red pública; el diseño e implementación de soluciones sustentables continua siendo un desafío para el sector privado, para responder a las necesidades de los pobres urbanos⁴. Siguiendo los mismos pasos, para Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), el objetivo de eliminación de la pobreza incluye el agua, priorizando por tanto aquellas actividades que contribuyan directamente a este objetivo (DFID 2001a). Por ello es necesario permitir a la gente pobre alcanzar una vida más saludable y más productiva a través del mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos y el incremento en el acceso sustentable a un suministro seguro de agua y apropiado saneamiento (DFID 2001a:24).

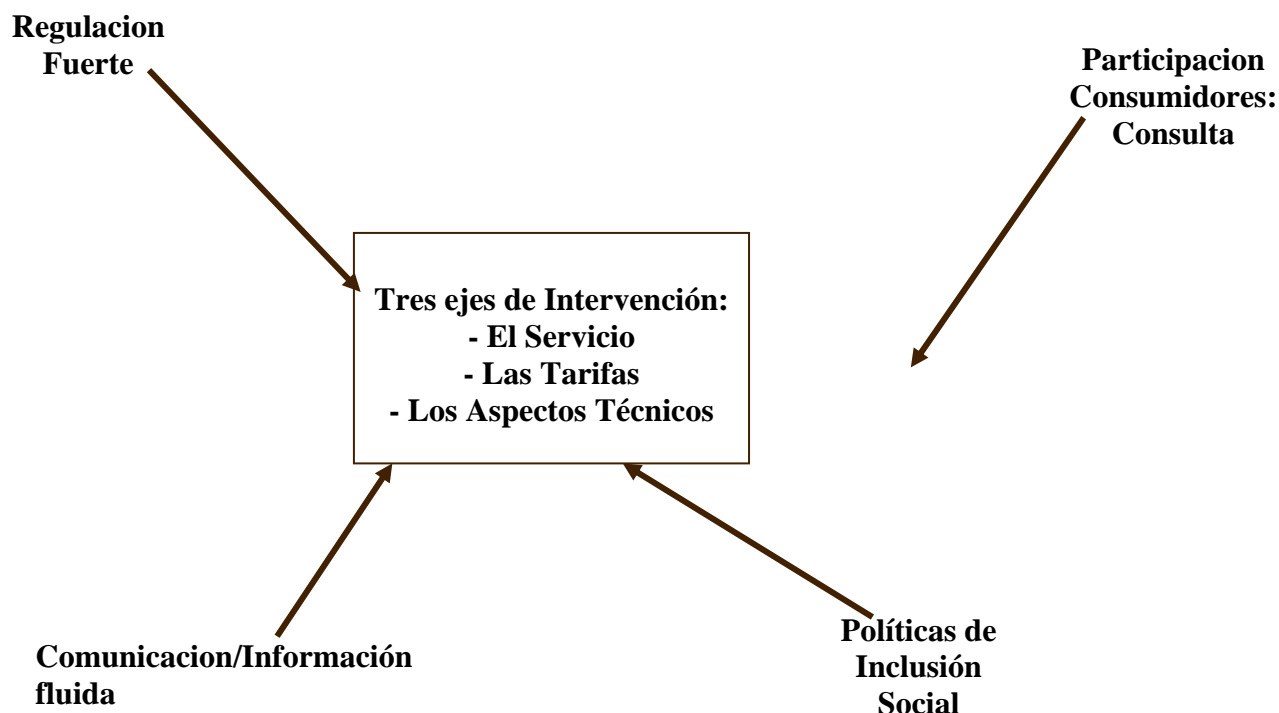
Se argumenta que la participación privada en el agua y saneamiento permite disponer nuevas fuentes de capital, contar con una gestión eficiente y equipos de expertos especializados (PPIAF-WSP:10). Por ello, el enfoque orientado a los pobres, o 'pro-poor', en el agua y saneamiento pretende que el objetivo central de la participación privada en el sector beneficie a los pobres (Nickson, 2001), y por tanto que el compromiso para servir a los pobres constituya una prioridad (Water and Sanitation Program 2001:15).

Es considerado importante que la participación privada en el sector del agua y saneamiento introduzca un enfoque orientado a los pobres, para evitar que estos arreglos dañen a los pobres (Komives 1999); un desafío clave es que los procesos de participación privada aseguren que el proveedor del servicio no ignore a los pobres, y más aún, tenga un incentivo positivo para servir a estos consumidores particulares (Water and Sanitation Program 2001:6). Al mismo tiempo, los que toman decisiones deben apoyar a los pobres, en cada etapa del proceso, mejorando en forma sustentable el servicio (Brook and Tynan 1999:4).

De la diversa literatura existente, se puede afirmar que existen tres ejes de intervención prioritarios sobre los cuales el enfoque "pro-poor" en el agua y saneamiento discute y/o brinda soluciones y alternativas: *el servicio, las tarifas y las soluciones técnicas*. Al mismo tiempo, tiene cuatro dispositivos de soporte para facilitar su implementación: regulación fuerte, consulta a los consumidores, políticas de inclusión social y un sistema de comunicación/información fluido. Veamos cada uno de estos aspectos.

⁴ <http://www.worldbank.org/watsan/topics/serving.html>

ENFOQUE “PRO POOR”; EJES DE INTERVENCION Y DISPOSITIVOS DE SOPORTE



1.1. El Servicio

Uno de los indicadores para identificar el grado de orientación pro-poor de los servicios de agua y saneamiento, es la cobertura del servicio. La participación privada incrementa la velocidad de expansión de la red hacia las comunidades pobres? (Nickson 2001), se preguntan sus impulsores. La autoridad regulatoria, argumentan, debe ser capaz de tomar decisiones "sociales" en los contratos, no solo basadas en criterios técnico económicos (costo-beneficio de construcción de tuberías), comerciales (presión de empresas de urbanización) o políticos (tácticas electorales) (Nickson 2001). Por ello, los contratos deben tener mandatos específicos de expansión del servicio, hacia zonas pobres (Tynan 2000; Water and Sanitation Program 2001:3).

Una de las características de las concesiones de agua y saneamiento al sector privado, es la exclusividad (Tynan 2000:11), donde se otorga al operador privado derechos exclusivos para proveer servicios en la red a todas las viviendas dentro del área de servicio; en algunos casos incluye derechos exclusivos para el concesionario sobre fuentes particulares (Tynan 2000:11-12). El enfoque 'pro-poor' recomienda diferenciar la calidad del servicio: donde las compañías tienen mandatos para proveer el servicio en la red, los proveedores de pequeña escala pueden ingresar al mercado para proveer servicios a barrios que prefieran calidad menor y opciones de menor costo, (Tynan 2000:15), esto es pobres. Entre las acciones sugeridas están la incorporación de pequeños proveedores independientes, como ser aguateros (Tremolet 2001), dentro del servicio, a través de alianzas específicas con el sector privado. Asimismo, se debe promover la competencia en el servicio, particularmente entre pequeños proveedores (Tynan 2000:7), quienes son

capaces de ofrecer un adecuado servicio. Otro mecanismo es permitir el funcionamiento de proveedores independientes pequeños, de base asociativa (cooperativas, comités de agua). Asimismo, las ONGs pueden proveer información sobre las demandas de los usuarios pobres, establecer estrategias de precios, así como establecer servicios financieros a pequeña escala (créditos) para acceder a las conexiones (Water and Sanitation Program 2001).

En el tema de metas de expansión, el enfoque 'pro-poor' sostiene que los mandatos de expansión a las áreas pobres no deben ser en el largo plazo, como se acostumbra, sino de corto plazo (Tynan 2000).

1.2. Las Tarifas

Otra preocupación fundamental del enfoque "pro-poor" es cuán económicamente accesibles son para los pobres las conexiones domiciliarias (Nickson 2001a), incluyendo el financiamiento de las tuberías secundarias ("acometidas") y medidores. Para ello se proponen desde sistemas de crédito a los pobres, flexibilidad tarifaria, aporte en mano de obra, hasta alternativas tecnológicas como los sistemas condominiales, además de alianzas entre el operador privado el consumidor, el Estado y ONG's para hacer viables las conexiones (Tynan 2000:9).

Se argumenta que los pobres a menudo tienen disposición a pagar por servicios confiables y desean convertirse en clientes válidos para el operador privado.

La capacidad de pago de las tarifas por parte de los pobres es un tema crítico para el enfoque "pro-poor". Se argumenta que las estructuras tarifarias basadas en el tipo de la vivienda aún discriminan a los pobres al proveer agua barata a los dueños de casa de mayores ingresos, o beneficios que solo benefician a los consumidores grandes (PPIAF-WSP:10). Para ello se proponen las tarifas volumétricas simples para los consumidores domésticos, con subsidios orientados a facilitar las conexiones, más que el consumo (Nickson 2001a)⁵.

1.3. Los Aspectos Técnicos

Se propone una mayor flexibilidad en metas de cobertura para facilitar soluciones de bajo costo, y de esta manera facilitar el acceso de pobres urbanos al agua (Tremolet 2001).

⁵ Este enfoque critica los sistemas tradicionales de subsidios, basados en el sistema IBT de tarifas (increasing block tariffs) que incorporan rangos de consumo mínimo (tarifa básica) y subsidios cruzados. El problema es que los pobres rara vez se benefician de la regulación de precios o subsidios cruzados (Tynan 2000:9), pues pobres en general no están conectados a la red. Este tipo de tarifas puede beneficiar a los pobres en áreas donde los recursos hídricos son escasos, pero no ayuda a los pobres no conectados: cuando los pobres no están conectados, las tarifas bajas no los benefician (Tynan 2000:14). Por otro lado, la tarifa básica afecta a los pobres porque los pobres al pagar menos, los operadores privados no están estimulados a extender el servicio. Por ello, reducir la tarifa básica, o sacarla, es considerada una buena medida.

1.4. Dispositivos de Soporte

1. Regulación fuerte y orientada a los pobres. La regulación gubernamental, entendida como el ejercicio del control estatal sobre la conducta privada (Smith 2000:1), es considerada fundamental en el sector de agua y saneamiento (Smith 2000:1; Water and Sanitation Program South Asia 2001:8). El incremento en la participación privada en el sector de agua y saneamiento, a nivel mundial, se ha traducido a su vez en la emergencia del sistema de regulación⁶. El propósito es equilibrar los intereses de los consumidores e inversores en sectores técnicamente complejos y políticamente sensibles, como el agua y el saneamiento (<http://www.worldbank.org/html/fpd/psd/ifur/index.html>).

Se argumenta que la regulación debe ser independiente y contar con los recursos suficientes (PPIAF-WSP:11), pero al mismo tiempo debe responder a las necesidades de los pobres (Water and Sanitation Program 2001:9), y para ello debe tomar en cuenta algunos desafíos:

- La prioridad del acceso, pues en países en desarrollo buena parte de la población carece de acceso al sistema formal (mil millones de personas en el caso del agua), por tanto una buena regulación orientada a los pobres debe buscar expandir su acceso al servicio (Smith 2000:6)

- Capacidad de pago de los pobres, de tarifas y conexión (Smith 2000:6)

- Transparencia y 'accountability'. Tanto administrativa como regulatoriamente, los países en desarrollo están limitados, atravesado por una cultura de la corrupción, que podría afectar al mismo proceso regulatorio (Smith 2000:6). Se debe pensar el grado de estabilidad del sistema político e independencia del sistema regulatorio, de tal manera que el inversor privado se sienta seguro. (Smith 2000:6-7).

La regulación pro poor involucra tres componentes (Smith 2000):

1) *Reglas regulatorias*. Incluye leyes, licencias, contratos y otros instrumentos para orientar la conducta de los operadores. Los enfoques más radicales consideran que es preciso ir más allá de la idea del monopolio "natural" (Tynan 2000:6) y promover la competencia en el servicio, requiriendo por tanto relajar o eliminar barreras regulatorias que impiden la competencia, entre ellas los subsidios cruzados, y más bien establecer subsidios más específicos, dirigidos a los pobres (Smith 2000:2-3).

Es preciso, promover la competencia entre compañías, pero al mismo tiempo permitir una variedad de proveedores del servicio que responda particularmente a las necesidades de los no servidos por la red pública, incluidos los "proveedores informales" (Smith 2000:7-9; (Brook and Tynan 1999:1-2; Tynan 2000), que no necesariamente incluyen una conexión a una red formal (Water and Sanitation Program 2001:9; Brook and Tynan 1999:1-

⁶ Entendemos regulación gubernamental como el ejercicio del control estatal sobre la conducta privada (Smith 2000)

2). Esta medida permitiría reducir los costos del servicio, producto de su ilegalidad, como ocurre con los "aguateros" (Brook and Tynan 1999:2). Es importante no cortar los servicios existentes o reducir las opciones para los pobres, como ser el funcionamiento de pozos en áreas aún no conectadas al sistema formal (Brook and Tynan 1999:3). Pero también se propone el funcionamiento de sistemas alternativos asociativos, como cooperativas, comités de agua, que de hecho ya funcionan en muchos países (Brook and Tynan 1999:2).

En el tema de la calidad, la regulación "pro-poor" debe cuidar no implementar estándares altos, rígidos e uniformes, que desestimulen la competencia (Smith 2000:10; Brook and Tynan 1999:3; Tynan 2000:15), por tanto será necesario aplicar diferentes estándares de calidad a diferentes categorías de proveedores y clientes, esto es diversificar la calidad del servicio (Water and Sanitation Program 2001).

La innovación debe ser promovida para encontrar otras maneras de proveer aceptables niveles de servicio⁷.

Una regulación pro-poor hacia el operador privado implica al mismo tiempo hacer cumplir los contratos; asegurar el respeto de sus obligaciones contractuales para el servicio a los pobres, a través de instrumentos como auditorías especiales (Water and Sanitation Program 2001:9). Algunos hablan de implementar contratos pro-poor (Sohail 2001; Tynan 2000:22). Contratos estructurados alrededor del supuesto que la cobertura a los pobres se garantiza con cobertura universal, no son realistas (Water and Sanitation Program 2001:10)⁸.

2) *Cuerpos regulatorios*. Para una adecuada regulación pro-poor se requiere un personal altamente calificado, técnica como éticamente⁹ (Smith 2000:3; 11-12), no solo en la autoridad regulatoria central, sino también a nivel de gobiernos locales (Nickson 2001a). Por otro lado, es preciso asegurar la "independencia" de la autoridad y cuerpo y regulatorio, pues actúan por encima del operador privado y el Estado. Este tema depende del grado de estabilidad e independencia del sistema político y judicial (Smith 2000:3,12).

Por último, la decisión de que la regulación se implemente en la escala supranacional, nacional y/o local es importante; en esta última, se destaca la importancia de la proximidad con los usuarios y los múltiples proveedores del servicio, mientras en la nacional el menor riesgo de ser "capturados" por las

⁷ Entre las soluciones se proponen conexiones compartidas shared connections, shallow average, roof tanks, on-site sanitation (Water and Sanitation Program 2001:12). La naturaleza de las innovaciones varia: a veces serán redes no convencionales, como los sistemas condominiales, o innovaciones tecnológicas que reducen costos y pagos (smart cards that allow prepayment for water). Demand-side policies, such as microcredit or community involvement, may complement and reinforce these supply-side improvements (Brook and Tynan 1999:3).

⁸ Como sucedió en Cbba y La Paz.

⁹ Por ello normalmente tienen un tratamiento salarial más adecuado que el resto del sistema público (Smith 2000:4)

autoridades locales, compañías, deben ser tomados en cuenta en la decisión final (Smith 2000:3,12)¹⁰.

3) *Procesos regulatorios*. Los cuerpos regulatorios requieren tener acceso a información confiable para tomar decisiones adecuadas. Estas incluyen conocer y comprender las necesidades y prioridades de los consumidores, compañías y otros stakeholders, particularmente de los sectores más pobres, incluyendo aquellos que no son clientes del operador privado y la diversidad de proveedores (pequeños, informales, etc), legales e ilegales (Water and Sanitation Program 2001:9; Water and Sanitation Program-South Asia 2001:5).

Además requieren medidas que aseguren su "accountability" y procesos transparentes para involucrar aquellos afectados por sus decisiones y puedan jugar un importante rol, reflejando las diferentes visiones y perspectivas, accesibilidad de los actores en localidades remotas o con limitada sofisticación. Es necesario implementar instrumentos para oír a los consumidores, particularmente pobres, facilitando el acceso de estos sectores al proceso regulatorio, a través de consultas y audiencias públicas, donde se debatan decisiones regulatorias y señalen los impactos sobre los consumidores pobres (Water and Sanitation Program 2001:9; PPIAF-WSP:11), así como el establecimiento de comités de consulta o asesoramiento y oficinas locales de quejas (Brook and Tynan 1999:4; Smith 2000; Water and Sanitation Program -South Asia 2001:7).

Por otro lado, es preciso desarrollar y monitorear indicadores de performance basados en la satisfacción de los consumidores, incluyendo el de los pobres (Water and Sanitation Program 2001:9). Asimismo, se requiere involucrar en el proceso regulatorio a ONG's, municipios y otros grupos con un interés en representar o defender los intereses de los más pobres, y/o otorgar a estos organismos tareas de monitoreo y consulta (Smith 2000:13-14; Plummer 2001).

Finalmente es necesario desarrollar estrategias informativas para educar a los ciudadanos acerca del sistema regulatorio y los derechos que poseen. Los pobres necesitan saber que tipo de arreglos se realizan en su nombre, los servicios a los que tendrán acceso y el tipo de asistencia que pueden solicitar. Además, requieren recibir educación para que sean "buenos consumidores", instrucciones para pagar sus facturas, reportar fugas, conservar el agua; ONGs y pequeños empresarios pueden jugar este rol como parte de los arreglos contractuales de la participación privada (Water and Sanitation Program 2001:13). Asimismo, instituir comités asesores a los consumidores pobres para canalizar sus preocupaciones (Brook and Tynan 1999:4), puede ser útil.

¹⁰ Smith sugiere un cuerpo regulatorio central, de regular el mercado como un todo, mientras organismos descentralizados, que pueden ser el gobierno municipal u ONG's se encarguen de monitorear la performance individual de los proveedores del servicio, tratamiento de quejas y ayudar a manejar las relación con las comunidades locales (2000:12-13).

2. Participación de Consumidores a nivel de Consulta. Junto a los mecanismos participativos en el proceso regulatorio, se trata de involucrar a los grupos de la sociedad civil que representan los pobres, en la búsqueda constructiva de soluciones al desafío de servir a los pobres. Ellos dan información valiosa de la vida de los pobres; su rol sería más bien como socios del gobierno y el sector privado, antes que tomadores de decisión (PPIAF-WSP:9). Además, es necesario dar detalles de los planes de expansión de las compañías y sus progresos, en forma pública. (Tynan 2000:18). La colaboración entre el concesionario, gobierno municipal y comunidades, constituye un arreglo importante para beneficiar los pobres (Water and Sanitation Program-South Asia 2001:4).

3. Comunicación/Información fluida. Este incluye en primer lugar tomar atención del proceso y estar informado. Es importante empezar a pensar en los pobres al inicio de las estrategias de participación del sector privado. Los operadores, a menudo conocen poco de los pobres, los servicios que usan, cuanto pagan, disposición a pagar, demandas y barreras institucionales para mejorar el servicio (micro crédito y tenencia del suelo). Por ello es necesario estudiar y conocer (Water and Sanitation Program 2001:8; Brook and Tynan 1999:4), entender porque los pobres son a menudo rechazados debido a ser considerados clientes de alto riesgo y bajo retorno económico, a través de estudios y evaluaciones. En este proceso, los pobres deber también participantes, en un proceso de consulta, acerca de niveles de servicio, estructura de tarifas prioridades de expansión. De ahí la importancia de compartir y difundir información (Water and Sanitation Program 2001:8) a la población de bajos ingresos acerca de estas opciones del servicio y nuevas tecnologías. El flujo de información puede ser útil para reducir los riesgos de conflictos (Water and Sanitation Program South Asia 2001:8).

4. Políticas de Inclusión Social. Sin legalización de los asentamiento, no es posible acceder al servicio de agua y saneamiento, hecho que promueve la emergencia de un mercado negro del agua (Water and Sanitation Program 2001:9) Para ello, existe la necesidad de incorporar estos asentamientos, a través, por ejemplo, de legalización de tierras y mejor acceso a microcrédito (Brook and Tynan 1999:3,4; Tynan 2000:18).

2. Enfoque Pro-Poor: Agua y Saneamiento para Pobres

Sostenemos que la base conceptual del enfoque 'pro-poor' parte de algunos supuestos en relación a la pobreza, y específicamente los pobres.

- Los pobres son económicamente inviables, el modelo económico puede hacer abstracción de ellos; a la vez, no se puede permitir su exterminio, pues valores universales como los derechos humanos y la tolerancia, lo impiden; se trata por tanto de mantenerlos en el límite de la subsistencia. El paradigma de esta estrategia son los Programas de Alivio a la Pobreza (HPIC).
- Los pobres no son buenos consumidores, y tienden a generar pérdidas para las compañías privadas

- Los estándares de calidad ambiental y calidad de vida de los pobres no son los mismos que el resto de la sociedad. No puede haber estándares homogéneos.
- Los pobres no pueden decidir por si mismos, por tanto requieren de mecanismos que promuevan procesos de 'empoderamiento', esto es dotar de capacidades y habilidades para negociar, participar en el nivel de la consulta, pues otros deciden por ellos (el sistema político formal)
- Los pobres venden barato el medio ambiente, por tanto son los mayores culpables de la degradación ambiental (la pobreza es la primera causa de la degradación ambiental).

En suma, los pobres son considerados *diferentes*, y las políticas de agua y saneamiento deben cultivar, promover y fortalecer estas diferencias. De esta manera, se implementa una estrategia cuyo objetivo son los pobres, pero en el contexto de una visión del agua fundamentalmente como un bien económico, susceptible de ser introducido en la disciplina del mercado. Los principales dispositivos de este enfoque diferenciador, los hallamos en:

La diferenciación en la calidad del servicio, la estructura de tarifas y la tecnología a implementar, en el contexto de los procesos de privatización del agua y saneamiento. Bajo el enfoque 'pro-poor' existen fundamentalmente dos tipos de servicio: uno convencional, basado en la red pública, con estándares de calidad universales aprobados por los organismos de salud internacional, y otro dirigido exclusivamente a los pobres, con estándares de calidad inferiores (aunque manteniéndose dentro parámetros que eviten problemas de salud ambiental). En suma, estamos hablando de un servicio y una tecnología para los pobres, por tanto con una calidad también para pobres.

El sistema regulatorio 'pro-poor' hace referencia a la necesidad de garantizar que los pobres tengan acceso a este servicio, tarifas y tecnología, fiscalizando y realizando seguimiento a su implementación. La autoridad regulatoria constituye el guardián que vela que los pobres no sean excluidos por los operadores privados, pero a la vez protege que las compañías pongan en riesgo sus beneficios económicos. Una regulación fuerte, orientada a los pobres, por tanto, debe garantizar esta diferenciación en las estrategias de agua y saneamiento.

Por otro lado, la regulación 'pro-poor' enfatiza la intervención en la escala local, micro, pues se trata de resolver las demandas y necesidades de los pobres que viven en las ciudades. Pero, el alcance de esta intervención oculta el hecho que la privatización del agua y saneamiento se realiza en el marco de regulaciones supranacionales, bajo reglas de juego que superan las atribuciones de autoridades regulatorias que actúan dentro marcos nacionales. Este hecho muestra que en el contexto del capitalismo global, la capacidad de fiscalización del estado-nación es cada vez más reducida, por tanto, mientras los grandes flujos de capital, que es donde se juega la gestión del servicio, se realizan en la escala supranacional, la regulación 'pro-poor' se mantiene en la escala local, sin influir en las decisiones estratégicas.

La participación de los pobres en ningún caso está referida a la toma de decisiones en forma autónoma, sino al nivel de consulta, o la construcción de consensos, como si estos fueran 'stakeholders' que actúan bajo las mismas condiciones y relaciones de fuerza que los demás actores. Por tanto, el enfoque 'pro-poor' en el agua, busca promover procesos de 'empoderamiento' de los pobres, por el cuál tengan mayor capacidad de ser oídos por los operadores privados, los reguladores y en general el Estado, y puedan negociar en 'mejores condiciones'. Pero, este enfoque enmascara el hecho que las consultas y negociaciones a los que los pobres son sometidos, no visibilizan argumentos racionales, sino que expresan relaciones de dominio y subordinación de estos frente a los demás actores. Los pobres solo pueden ser escuchados y negociar "de igual a igual", en el contexto de procesos de presión social, de conflicto, en momentos de despliegue de mecanismos de resistencia; mientras tanto, en el contexto de una sociedad inequitativa, cualquier intento de dar algún protagonismo a los pobres, es inefectivo, y solo reproduce las relaciones de dominio.

Las políticas de inclusión social son dispositivos estatales para "borrar" (de la imagen de la ciudad) la presencia misma de la pobreza (Wacquant 2001). No es casual que formen parte de los planes de alivio a la pobreza. El capitalismo global no solo criminaliza la miseria, como argumenta Wacquant (2001a), sino que al mismo tiempo implementa acciones de asistencia a los pobres, bajo la figura de la "inclusión social", para garantizar que estos vivan con los mínimos requerimientos de existencia. La dotación de agua y saneamiento es parte fundamental de las políticas de inclusión social; para ello es fundamental previamente legalizar estos asentamientos, pues abre el camino al acceso a estos servicios; no es casual que el agua y saneamiento formen parte de los indicadores de pobreza a ser superados. Tener acceso a estos servicios ayudaría a superar la línea de pobreza. Normalmente las políticas de inclusión social en países en desarrollo, no resuelven el tema de la pobreza, y más aun, su implementación desarticulada e insuficiente, refuerza los mecanismos de marginación de estos espacios (Wacquant 2001).

3. Enfoque 'Pro-poor' como Manejo Jerárquico de las Diferencias

Lo anterior lleva a argumentar que los dispositivos de diferenciación de los pobres, presente en el enfoque 'pro-poor' del agua y saneamiento, se inscriben dentro la denominada "estrategia de manejo jerárquico de las diferencias" (Hardt & Negri 2000), que constituiría un rasgo del capitalismo global.

Las políticas de agua y saneamiento deben ser pensadas como parte de la introducción del neoliberalismo en países como Bolivia, una estrategia para insertar países en desarrollo en el capitalismo, pero que, como señala Bourdieu, "conspira contra lo comunitario" (1998). Esta nueva fase del capital, a diferencia de lo que normalmente creemos, no es totalmente excluyente ni homogeneizadora, y tendría tres momentos articulados: de inclusión, diferenciación y manejo.

En un primer momento es capaz de hacer a un lado diferencias que son inflexibles o inmanejables, asumiendo la igualdad de los ciudadanos ante la ley, construyendo un espacio público neutral donde todos son bienvenidos para producir y organizar consensos¹¹ (Hardt y Negri 2000:198): forman parte de este momento las mesas de diálogo de lucha contra la pobreza, donde se incluye el tema de saneamiento básico y las audiencias públicas convocadas por las autoridades regulatorias, para consultar y/o consensuar decisiones con los diversos 'stakeholders', incluidos los pobres,. Asimismo, está expresado en el discurso de 'stakeholders' para la gestión de los recursos hídricos, que se ha estado promoviendo desde la Conferencia Mundial del Agua de Dublín 1992, y ratificada/profundizada en la Haya, espacios considerados neutrales para consensuar y llegar a acuerdos en la gestión de los recursos hídricos y el acceso de los pobres al agua y saneamiento, más allá de posiciones particulares.

En un segundo momento el capitalismo global celebra las diferencias, entendidas fundamentalmente como diferencias culturales antes que clasistas o socioeconómicas (Zizek 1998; Hardt y Negri 2000:199); "somos iguales, pero diferentes", parece ser el lema de hoy. El estado reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de sus sociedades; el multiculturalismo es el paradigma del culto a la diferencia (Zizek 1998)¹². Si la sociedad es diversa, por tanto las demandas también son diversas y varían según el estrato social o grupo étnico al cual pertenezcan, y es deber del estado atenderlas.

En el sector del agua y saneamiento, el enfoque "pro-poor" sigue esta perspectiva, en la medida que, como hemos visto, parte del reconocimiento y valoración positiva de la diferencia y diversidad:

- diversidad de proveedores y operadores, tanto aquellos basados en reglas de mercado, como aquellos articulados en torno a vínculos sociales.
- Diversidad de estándares de calidad, tomando en cuenta las demandas de consumo y posibilidades económicas de cada sector social.
- Diversidad de sistemas de gestión del agua, tanto del sector privado, como aquellos fundados en bases solidarias, sin fines de lucro.

Esta coexistencia, es una suerte de oposición complementaria, permitiría que tanto ricos y pobres tengan acceso al agua y saneamiento, satisfaciendo sus necesidades. Bajo este contexto, las contradicciones entre la orientación economicista, de lucro, de las compañías privadas, donde el agua es considerado un bien económico, y aquellos sistemas de manejo del agua

¹¹ En Bolivia, la afirmación de la Constitución Política del Estado, de que los recursos naturales son del Estado, es coherente con esta lógica inclusoria: como el Estado representa a toda la sociedad, los Recursos Naturales son para el beneficio de todos.

¹² La Constitución Política del Estado boliviano reconoce el carácter multiétnico y pluricultural del país (Art. 1), involucrando el respeto y protección de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas... garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones", así como atribuciones de las autoridades naturales para ejercer funciones administrativas y resolución de conflictos (Art. 171). Es decir, lo pluri y lo multi aparecen como esta exaltación de las diferencias.

basados en el apoyo mutuo, donde el agua es un bien público, se disuelven o pasan a segundo plano.

De esta manera, pensar la diferencia para el enfoque "pro-poor" implica operacionalizar el principio de los nichos de mercado, tomando en cuenta las necesidades del consumidor particular. El mercado del agua y saneamiento debe adecuarse al consumidor, por tanto debe ser capaz de atender las demandas de los pobres, urbanos y rurales.

Pero, el tercer momento de los aparatos de control es el manejo y jerarquización de estas diferencias (Hardt y Negri 2000:199): "todos somos iguales, pero unos somos más iguales que otros", es el discurso inmanente de las políticas neoliberales. Bajo esta lectura, economías como las indígenas y campesinas no son "viables", en el sentido que habla Castells (1997) refiriéndose a los países africanos del Sahel, que no han logrado insertarse al carro globalizador capitalista, y a quienes el Imperio puede ignorar y lo único que hace es evitar que se mueran de hambre; en un caso extremo, como dice F. H. Cardoso, la no-inclusión en la economía global, haría que los países sean "ni siquiera considerados dignos de las molestias de la explotación: se volverá irrelevante, carente de interés para la economía globalizada en desarrollo" (cit por Castells 1997:160).

En los países en desarrollo, las políticas públicas, a diferencia de hace unas décadas, que estaban basadas en la exclusión y marginalidad total, hoy se orientan a implementar una economía del poder, manejando las diferencias en forma jerárquica, manteniendo a los pobres como economías de subsistencia, evitando que vivan y mueran "africanamente"; para ello se implementan programas de "Alivio a la Pobreza", promovidos por el Banco Mundial y gran parte de la cooperación internacional.

El enfoque 'pro-poor' en el agua y saneamiento se ajusta a esta estrategia, pues en primer lugar promueve y facilita la transferencia al sector privado de estos servicios, por tanto apoya la expansión de las compañías transnacionales; al mismo tiempo mina el funcionamiento de sistemas alternativos, no basados en objetivos de lucro, al obligarlos a insertarse en la disciplina del mercado y ser competitivos. Segundo, la regulación se orienta a facilitar la labor del sector privado, no actúa en favor de los pobres, como proclaman los defensores de la regulación "pro-poor" se esperaría de un sistema independiente, pues sus decisiones normalmente favorecen al sector privado, de la cual reciben ingresos por tasas regulatorias; adicionalmente, su poder se restringe al ámbito nacional, cuando las actividades de las empresas transnacionales del agua se manejan en escala global, más allá del estado-nación. Tercero, se implementan diversas calidades del servicio: los pobres reciben un tratamiento especial, con metas, materiales y estándares para pobres, esto es de inferior calidad, y otro es el tratamiento al resto de la sociedad. Las políticas de agua y saneamiento se encargan de administrar estas diferencias. Cuarto, se asume que los pobres, a diferencia del resto de la sociedad carecen de poder, de capacidad para decidir por si mismos en el tema agua y saneamiento, por tanto se implementan políticas especiales de participación y consulta para los pobres: el empoderamiento.

Nuevamente, estas políticas son diferentes a las implementadas para el resto de la sociedad.

El agua y saneamiento son mecanismos de inclusión social, pero diferenciada; la segregación social continua, pero esta vez resultado de una inclusión diferencial, donde los pobres tienen un tratamiento especial, aunque ahora bajo una lógica inclusiva. En suma, los pobres son considerados sujetos especiales, que requieren un tratamiento especial, donde sin poner en cuestión su condición, se les pueda disciplinar y normalizar en su acceso al agua y saneamiento, pues se asume que los pobres no pueden estar totalmente excluidos del servicio.

El manejo jerárquico de las diferencias en el agua y saneamiento, expresa a su vez, la estrategia del capitalismo global por administrar el conjunto del sistema de acceso y uso a los recursos hídricos y sus servicios, y al mismo tiempo controlar las formas particulares, diferenciadas de este acceso y uso¹³. Convertidas en políticas, el manejo jerárquico de las diferencias integra a los pobres, con sus diferencias, y organiza esas diferencias dentro un sistema de control.

Por otro lado, el enfoque "pro-poor" profundiza la "dualización del Estado"¹⁴: por un lado un Estado que administra para las clases medias y alta, los ayuda a competir y obtener oportunidades, y otro Estado que administra a los pobres, y los mantiene en el límite de la subsistencia.

Todo esto lleva a concluir que con enfoques como el "pro-poor", no se debe pensar más el tema del acceso al agua y saneamiento en términos binarios, de inclusión-exclusión, sino como una estrategia de inclusión diferenciada, donde las diferencias en el acceso y uso al servicio de los pobres, se hallan subordinadas a los sistemas vigentes para el resto de la sociedad.

4. El Agua y Saneamiento como Responsabilidad Biopolítica y sus Efectos

Otro rasgo del capitalismo global es su orientación por controlar y administrar totalmente la vida humana (Hardt y Negri 2000; Deleuze 1995)¹⁵. No solo busca extender la racionalidad del Mercado, sino que se ha expandido a campos más allá de lo económico, como son la familia, el crecimiento demográfico, así como el control sobre aspectos negativos de la vida, como ser la delincuencia, las políticas penales...y la pobreza (Foucault 1998; 1981). Es decir, el capitalismo es fundamentalmente biopolítico¹⁶.

Uno de los dispositivos para este control es el agua; considerada la "fuente de la vida", el control en el uso y acceso representa un mecanismo eficaz

¹³ Sobre la doble dimensión del poder en sus alcances, el "todos y cada uno", ver Foucault 1981

¹⁴ Sobre el concepto de "dualización del Estado", ver Wacquant 2001b.

¹⁵ Como señala M. Foucault, la vida se ha convertido en el objeto del poder (1976).

¹⁶ Biopolítico hace referencia a una técnica de gobierno basada en la administración de la vida (Foucault 1976)

para regular la vida de los sujetos; por tanto, la distribución del agua y saneamiento representa una responsabilidad biopolítica.

El problema es que la administración biopolítica del agua y saneamiento, basada en el manejo jerárquico de las diferencias, no promueve un acceso equitativo y un uso sustentable de los recursos hídricos. Es pertinente afirmar que el enfoque "pro poor" en el agua y saneamiento, en el contexto de la participación privada, no es sustentable ni equitativo.

Si administrar la vida requiere una visión igualitaria y democrática, por parte del Estado y sus políticas, la evidencia muestra que el servicio, estructura tarifaria y tecnologías promovidas por el enfoque "pro-poor" en el agua y saneamiento están basadas en la diferenciación de calidad y grupos meta. Como garantizar que la calidad de estas diferencias de calidad sean aceptables para los pobres? A través de un sistema regulatorio fuerte que sea imparcial, ecuánime, aunque al mismo tiempo proteja a los pobres. La imparcialidad de la autoridad regulatoria es una actitud ideal, que en la realidad no existe, pues la regulación está sujeta a relaciones de fuerza, influencias de los diversos actores, particularmente Estado y sector privado. En suma, a los discursos de la regulación le hace falta una teoría del poder, que le permita entender su funcionamiento. Por ello, en el contexto de procesos de transferencia al sector privado del agua y saneamiento en países en desarrollo, promovido y facilitado por Estado y la cooperación multilateral, donde un rasgo de la identidad estatal es el clientelismo y la corrupción, es ilusorio e ingenuo pensar que la regulación protegerá a los pobres. Por tanto, los pobres continúan siendo vulnerables a las decisiones del sector privado, y por el contrario, afectando aún más sus posibilidades de acceso y uso a los recursos hídricos.

Por otro lado, no toma en cuenta la desigualdad generada por el modelo económico neoliberal. El modelo es productor de pobreza, por tanto enfoques como el "pro poor" lo que hacen es considerar esta situación como definitiva, por tanto busca solucionar en el corto plazo el acceso de los pobres al agua y saneamiento, aunque bajo las condiciones de calidad diferenciada. En el fondo se condena a los pobres a esta condición, se los considera inviables, pero al mismo tiempo se les brinda condiciones mínimas de subsistencia y acceso a servicios básicos: no puede permitirse que vivan en condiciones inhumanas, a riesgo de atentar a los Derechos Humanos.

De la misma manera, el enfoque "pro poor" es un discurso predominantemente técnico; considera que, dentro los contextos de privatización del agua y saneamiento, en la medida que se cuenta con metas de cobertura, estructuras tarifarias técnicamente diseñadas y soluciones tecnológicas de bajo costo en la conexión, se hará posible el acceso de los pobre al servicio. Las experiencias de transferencia en países en desarrollo, han mostrado que estas son procesos fundamentalmente políticos y económicos, basados en relaciones de fuerza entre los actores e intereses económicos, donde las decisiones de atender a los pobres, y la forma de su implementación, son producto de acuerdos entre el Estado y la compañía privada, basada en la protección de los intereses económicos de esta última.

Por último, lo que busca el operador privado es promover el mayor consumo posible entre sus consumidores, incluidos los pobres, y en ningún caso fomentar el ahorro, el uso eficiente del agua, a riesgo de reducir sus ingresos. Por ello, el desafío de las compañías privadas en relación a los pobres es como convertirlos en "buenos consumidores", pues estos normalmente mantienen consumos por debajo de las expectativas económicas de la empresa.

BIBLIOGRAFIA

Water and Sanitation Program -South Asia (2001) **The Buenos Aires Concession. The Private Sector Serving the Poor**, New Delhi: Water and Sanitation Program -South Asia.

Bourdieu, Pierre (1998) The essence of Neoliberalism, in **Le Monde Diplomatique** (eng).

Brook Cowen, Penelope & Tynan, Nicola (1999). "Reaching the Urban Poor with Private Infrastructure." in **Public Policy for the Private Sector**, No 188.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean(1998) **Progress in the privatization of water-related public services: a country-by-country review for South America**, Santiago: ECLAC.

Catells, Manuel (1997) **The Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture**. Malden, Mass.- Oxford: Blackwells.

Deleuze, Gilles (1995) "Postscript on Control Societies", in **Negotiations**, New York: Columbia University Press, pp 177-182.

Department for International Development -DFID (1997) **White Paper. 'Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century'**, DFID: London.

Department for International Development -DFID (2001) **Addressing the water crisis. Healthier and more productive lives for poor people**. London: DFID.

Estache,A; Gomez-Lobo, A; Leipziger, D (2000) "Utilities Privatization And The Poor's Needs In Latin America: Have We Learned Enough To Get It Right?", **Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor Conference**, London.

Foucault, Michel (1998) "The birth of Biopolitics." in **Essential Works 1954-1984**, pp. 73-79, London: Penguin.

Foucault, Michel (1976) **The Will to Knowledge. The History of Sexuality**. London: Penguin.

Foucault, Michel (1981). "Omnes et Singulatum: Towards a Criticism of Political Reason" in **The Tanner Lectures of Human Values**, pp. 223-254, Salt Lake City, UT: University of Utah Press/Cambridge University Press.

Hardt, Michel & Negri, Antonio (2000) **Empire**, Cambridge Mas, London: Harvard University Press.

Komives, Kristine (1999) **Designing Pro-Poor Water and Sewer Concessions:Early Lessons from Bolivia, Washington D.C.:**Private Participation in Infrastructure, Private Sector Development Division

Moledo, Leonardo (2001) "La Tolerancia Cero es más Cara que un Plan Social. Entrevista a Loic Wacquant sobre Miseria, Delito y Marginalización." in **Página 12**. Buenos Aires, p. 2.

Nickson, Andrew (2001) Establishing and Implementing a Joint Venture. Water and Sanitation Services in Cartagena, Colombia, Birmingham: DFID.

Nickson, Andrew (2001a) "Tapping the market -can private enterprise supply water to the poor?", in **ID21 Insights**, Issue No 37.

Public Private Infrastructure Advisory Facility – PPIAF- & Water and Sanitation Program -WSP (2000) **New Designs for Water and Sanitation transactions**, Washington: PPIAF-WSP.

Plummer, Janelle (2001) "Putting policy into practice: can local government cope?", in **ID21 Insights**, Issue No 37.

Water and Sanitation Program (2001). "**Serving Poor Consumers in South Asian Cities. Private Sector Participation in Water and Sanitation**. Nueva Delhi: Water and Sanitation Program, 16 pp.

Sansom, Kevin (2001) "Serving the Urban Poor. Is Strategic marketing the solution?", in **ID21 Insights** June.

Sohail, M. (2001) "Putting poor people first. Making PPPs work for all", in **ID Insights** Issue #37.

Smith, Warrick (2000) "Regulating Infrastructure for the Poor. Perspectives on Regulatory System Design." in **Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor Conference**. London: World Bank, 17 pp.

Tremolet, Sophie (2001) "Power to choose: is pro-poor privatisation possible?", in **ID Insights**, Issue No 37.

Tynan, Nicola. 2000. "Private Participation in Infrastructure and the Poor: Water and Sanitation.", in **Infrastructure for Development: Private Solutions for the Poor Conference**. London, 22 pp.

UNDP (2000) Programming Manual, <http://www.undp.org/osg/pm/index.htm>

Wacquant, Loic (2001a) **Parias Urbanos**. Buenos Aires: Paidós.

Wacquant, Loic (2001b) "Hacia una doble dictadura. Entrevista a Loic Wacquant." **Garantías (Defensoría de Casación)**, Buenos Aires.

Zizek, Slavoj (1998) "Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional", in F. Jameson & S. Zizek, **Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo**, Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós.

Regulating Infrastructure for the Poor: Perspectives on Regulatory System Design" *Warrick Smith, World Bank*

.....

Tampoco es casual que se haya incluido el acceso al agua como indicador de pobreza y se hayan obtenidos avances importantes en el tema saneamiento básico en el país: el agua es vida también para el poder, y es fundamental para controlar la subsistencia de este sector.

Tampoco para el modelo es una prioridad regular a los 'papachos' (como suele decir un amigo refiriéndose a los campesinos/indígenas) en su manejo del agua, pues con la política de concesiones y mercantilización del agua, podrán acceder a las fuentes que los concesionarios requieran, es decir forma parte de esta estrategia de "africanización" de manejo de la pobreza. No se debe olvidar que en la original Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, No 2029, los "Usos y Costumbres" tampoco eran regulados por la Superintendencia, pues a esta solo le interesan las concesiones.

Si el nuevo rasgo que está asumiendo el capitalismo global es constituirse como biopoder¹⁷, es decir como un poder con capacidad de dominar y administrar la vida misma, constituyendo subjetividades alrededor de ello (Hardt 2000), la gestión del agua y el reconocimiento de los "Usos y Costumbres" como celebración culturalista de las diferencias, forma parte de los dispositivos desplegados por los poderes dominantes para lograr este propósito.

¹⁷ Sobre la noción de biopoder, ver Foucault 1981.

Enfoque 'pro-poor' en las concesiones de Cochabamba y La Paz-El Alto.

En esta sección se analizará en que medida las dos concesiones de agua más importantes de agua y saneamiento en Bolivia, la de Cochabamba, con 'Aguas del Tunari' y la de La Paz-El alto, con 'Aguas del Illimani' han priorizado un enfoque orientado a los pobres. Para ello seguiremos las variables señaladas en la literatura y sistematizadas en el acápite anterior.

Servicio

Cobertura

Lo primero que llama la atención es ninguno de los contratos establece geográficamente zonas pobres como áreas de intervención, ni proyectos de cobertura a tales zonas.

En el caso de La Paz-El Alto, aparentemente la licitación original estaba basada en metas de expansión según inversión, pero estas fueron modificadas por metas según número de conexiones¹⁸. Por que el cambio? Por los créditos blandos, concesionales (pensados para los pobres) que ya habían sido comprometidos por SAMAPA, previa a la concesión, que les permitía cumplir las conexiones. Para que traer nuevos capitales si ya existían esos créditos?¹⁹.

Producto de la negociación para el segundo quinquenio, la Superintendencia ha aprobado las nuevas metas de expansión de los servicios para las ciudades de La Paz y El Alto (Superintendencia de Saneamiento Básico 2001),

Tres aspectos a destacar de este punto:

⇒ En agua potable se habla de un 100% de cobertura al 2006, incluyendo El Alto, y hasta 56% en alcantarillado en esta ciudad. Para El Alto es una cobertura que sobrepasaría lo establecido en el contrato (85% en agua y 43% en alcantarillado), pero la resolución no especifica el área geográfica de esta expansión, si el área de servicio o el área de la concesión, tema ampliamente discutido entre los municipios, la superintendencia y la empresa.

La mayor parte de las metas de expansión establecidas por la Resolución de SABSA, excepto para el caso de alcantarillado en El Alto, se concentran en densificación antes que en expansión geográfica (en total 79% en agua y 54% en alcantarillado). Esto quiere decir que la mayor actividad se concentrará en realizar conexiones en áreas actualmente servidas por AISA, seguramente con baja densidad, antes que en ampliar hacia nuevas zonas; las zonas más pobres de La Paz y El Alto, considerados

¹⁸ Ing. ... Gerente General Semapa Residual; I-02.

¹⁹ De esta manera, la inversión con capital propio ha sido mínimo, pues de los más de 70 millones de \$US que se dice invirtió AISA en el presente quinquenio, 68 provienen de créditos blandos de la cooperación multilateral.

consumidores de “alto riesgo” por su bajo consumo, no constityen una prioridad para estas metas de expansión.

Cuadro No 1

CONEXIONES DOMESTICAS AGUA POTABLE (al 2006)

	Cobertura 2006 (%)	Densificación	Expansión	Diferencia (en %)
Achachicala	100	1527	0	100-0
Pampahasi	100	4346	1658	72-28
El Alto	100	21001	5327	80-20
TOTAL		26874	6985	79-21

Cuadro No 2

CONEXIONES DOMESTICAS ALCANTARILLADO (al 2006)

	Cobertura 2006 (%)	Densificació n	Expansión	Diferencia (en %)
Achachicala	100	1050	0	100-0
Pampahasi	85	2900	1707	63-37
El Alto	56	6500	7321	47-53
TOTAL		10450	9028	54-46

⇒

⇒ El Banco Mundial considera la implementación de los sistemas condominiales de El Alto, como una solución técnica y económica que favorece a los pobres (Programa de Agua y Saneamiento, 2000), pero se han evidenciado muchas críticas a su viabilidad social y técnica, por parte de los barrios beneficiados y organizaciones vecinales y barriales (Laurie y Crespo 2002). A pesar de ello, existe mucho interés en la empresa y la Superintendencia por ampliar esta experiencia piloto, para ser introducida como parte de las metas de expansión en el nuevo quinquenio.

El tema de densificación no esta establecido en el contrato, pues se asume que las zonas donde hay cobertura total, la densificación es parte del servicio normal y no forma parte de las metas de expansión.

Cobertura de la red

En el Contrato no existía un proyecto de cobertura de la red pública, el Anexo 6 de “Metas de Expansión” solo enuncia metas, donde el año 2004 se alcanzaría un 84% de cobertura y el 2034 el 100%.

Por otro lado, durante las negociaciones de febrero, el equipo asesor de la Coordinadora denunció que AT estaba manejando la cifra que en 40 años el consumo promedio en el área de concesión sería 82 litros/persona/día es decir menos que el estándar manejado por la Organización Mundial de la

Salud (OMS), que es de 200 litros/persona/ día. (Ing. Nogales en reunión Comité de Defensa del Agua 24/1/00).

Pero además, los técnicos de la Coordinadora verificaron que el modelo financiero de AT estaba utilizando un promedio de 6.5 habitantes/vivienda (Ing. Nogales en reunión Comité 24/1/00), cuando en realidad este solo es de 5 habitantes/vivienda. Mediante este procedimiento las coberturas fácilmente podrían parecer como mayores a las realmente alcanzadas. Por lo demás este es un ejemplo de lo manipulable del modelo financiero, pues un cambio de cifra en un rubro, modifica el análisis, por tanto la tarifa.

- La Paz: El Alto. Proyectos orientados a pobres

1 Metas de cobertura según número de conexiones, no según inversión

- La Paz: 2001 82% de cobertura en agua potable, pero no está claro si es área de concesión o área de cobertura

1 Concesiones exclusivas. Prohibición de funcionamiento de otro tipo de provisión en área de concesión

- Cochabamba:

15 al 20% sistemas sociales alternativos de aprovisionamiento

20-25% sistemas individuales de aprovisionamiento ("aguateros")

1 Cobertura e inequidad

- Cochabamba: agua es indicador de segregación social. "El agua que sobra al norte, es la que falta al sur".

1 Cochabamba: modificar datos para ampliar cobertura.

-Modelo financiero con 6.5 habitantes/vivienda, cuando en Cochabamba era 5

1 La Paz: expansión nuevo quinquenio

Resolucion SABSA No 80/2001

Agua potable: 100% de cobertura al 2006, incluyendo El Alto, y hasta 56% en alcantarillado en esta ciudad. Para El Alto es una cobertura que sobrepasa lo establecido en el contrato (85% en agua y 43% en alcantarillado), pero la resolución no especifica área geográfica de esta expansión, si el área de servicio o el área de la concesión.

Mayor parte de las metas de expansión, excepto para El Alto, se concentran en densificación antes que en expansión geográfica (en total 79% en agua y 54% en alcantarillado). Mayor actividad se concentrará en conexiones en áreas actualmente servidas por AISA, seguramente con baja densidad, antes que ampliar hacia nuevas zonas; las zonas más pobres de La Paz y El Alto, considerados consumidores de "alto riesgo" por su bajo consumo, no constityen prioridad para estas metas de expansión?.

Densificación no esta establecido en el contrato; se asume que las zonas donde hay cobertura total, la densificación es parte del servicio normal y no forma parte de las metas de expansión.

Se reconoce que la participación privada ha logrado una mejor eficiencia en el servicio, reduciendo fugas, incrementando ingresos, a través de mejoras en el sistema de cobro y reducción de personal (Nickson 2001a; Tynan 2000:17; Water and Sanitation Program -South Asia 2001:7). Pero, los defensores de la participación privada consideran que existen muchos ejemplos donde los gobiernos pueden beneficiar a los pobres a partir de una mayor participación del sector privado (Estache, A/Gomez-Lobo,A/Leipziger, D 2000:2). De esta manera, la privatización, si es designada de una manera apropiada, provee una oportunidad para terminar la exclusión a los pobres, perpetuada por las compañías públicas, cash strapped (Estache, A/Gomez-Lobo,A/Leipziger, D 2000:2). Por tanto de lo que se trata es diseñar incentivos para que el sector privado esté interesado en atender a los pobres.

El enfoque “pro-poor” en el agua surge, de algún modo, a partir de una crítica a los enfoques corrientes de participación privada, por sus efectos, directos o indirectos, hacia los pobres (Brook, Cowen and Tynan 1999:1²⁰). Los principales puntos críticos destacados son:

Exclusividad. Bajo el argumento del monopolio natural, frecuentemente la PSP involucra el control exclusivo de un monopolio local en un período largo de tiempo y la obligación a proveer el servicio a todos o a aquellos que lo soliciten dentro el área de concesión exclusiva (Brook, Cowen and Tynan 1999:1). La exclusividad implica una barrera en la mejora del servicio a los consumidores de bajos ingresos (Tynan 2000:15)

No reconocimiento a los sistemas de provision informal. Algunos llaman "proveedores independientes de pequeña escala" (Nickson 2001a). Sistemas en muchos casos eficientes, que satisfacen demandas de los consumidores pobres y promueven empleo local, aunque a precios altos (Nickson 2001a). El problema es que estos son considerados como inferiores a los servicios formales. Los funcionarios de gobierno y asesores a menudo subestiman el potencial de la provisión informal para distribuir agua de calidad a un precio que los pobres estén dispuestos a pagar (Brook, Cowen and Tynan 1999:2). En el mejor de los casos son vistos como **stopgap**, un mecanismo de distribución hasta que la red formal llegue a los vecindarios; frecuentemente son sistemas implementados por los mismos vecinos, que son luego transferidos a la compañía monopólica (Brook, Cowen and Tynan 1999:2).

Uniform Regulations. It also generally includes regulations setting uniform service and quality standards (often with high technical standards for inputs and outputs) (Brook, Cowen and Tynan 1999:1; Tynan 2000:15).

Escasa voluntad de operador privado para atender

Tariffs cross-subsidy. Tariffs based on rising blocks and with an element of cross-subsidy (Brook, Cowen and Tynan 1999:1) that below-cost tariffs for low-consuming households—social tariffs—are an effective and practical way to ease poverty (Brook, Cowen and Tynan 1999:1).

Willingness to pay of poor people. are broadening the range of service delivery options, away from monolithic network. Analysis of how low-income households (especially those in slums and peripheries of cities) purchase infrastructure services, and of their willingness to pay for different kinds of service delivery and quality, raises questions about traditional service standards—for example, man-dates that all households should have in-house water connections. Los estudios muestran que los pobres no requieren los estándares a los que se sujetan las regulaciones tradicionales (Brook, Cowen and Tynan 1999:1)

Low-income households already select their preferred service on the basis of available price and quality combinations. They often choose low-quality

²⁰ De hecho, habría pocos contratos pro poor en developing countries (Water and Sanitation Program 2001:6).

services because they have few alternatives and face high marginal costs in switching to something better (Brook, Cowen and Tynan 1999:2).

Los subsidios o políticas de "free water" to the poor, generalmente son mal diseñados, a menudo son regresivos "benefiting the rich or the middle classes more than the poor". Otros pobres no conectados, no se benefician de subsidios o lifeline supplies (Water and Sanitation Program 2001).

SUPERINTENDENCIA DE SANEAMIENTO BASICO (2001) **Resolución Administrativa Regulatoria SISAB-No 79/2001**, La Paz.

SUPERINTENDENCIA DE SANEAMIENTO BASICO (2001) **Resolución Administrativa Regulatoria SISAB-No 80/2001**, La Paz.

Appendix 12

The negotiation of the second five-year period with Aguas de Illimani “and did the people of La Paz know what was going on?”

The need to negotiate the next five years of the contract by January 1st 2001 was stipulated in the terms of the original contract under clause 10.5. The paper starts by outlining three factors influencing the negotiation of the second phase of the Aguas de Illimani concession.

- The Cochabamba water wars stimulated a similar social movement in El Alto that protested against Aguas de Illimani in November 2000 and questioned the legitimacy of the privatisation agenda in Bolivia. It also created a climate of insecurity among private sector investors, leading to an intervention by International Finance Corporation (associated with the World Bank) to restore confidence in the sector.
- As a result of the Cochabamba water conflict a new law for water and sanitation (ley 2066) was passed. This law recognised uses and customs, incorporated mechanisms of public consultation over the fixing of tariffs, and modified the indexation of tariffs. Aguas de Illimani, refused to recognise this new law arguing that their contract had been signed under different legislation.
- The negotiation occurred in an election year when water issues were politicised and the government feared passing further legislation and implementing new laws.

The paper goes on to analyse the Aguas de Illimani proposal to raise tariffs by 25% and questions the 100% coverage rates for targets set for the first 5 years. The paper questions this coverage figure by claiming that:

- No geographical criteria were attached to coverage targets
- Increased coverage occurred through densification in existing covered areas rather than new connections in uncovered areas
- New connections in poor areas occurred through the World Bank’s condominium system despite criticism by local organisations
- Debate occurred over the service area (the area currently served by the concession) and the larger area of the concession which includes outlying neighbourhoods in poor municipalities. Aguas de Illimani focuses on the served area whereas the neighbourhood organisation wanted the service extended to the whole concession area
- Local organisations participated in some public meetings but participation was largely token evidenced by the fact that the relevant local organisations did not know the agreement for the second five year period had been signed.
- The local organisations did not have the same access to information as the Cochabamba activists. They were thus poorly prepared for negotiations and open to political clientelism during election time.

LA NEGOCIACION DEL NUEVO QUINQUENIO CON AGUAS DEL ILLIMANI ...y los paceños se enteraron?¹

*Carlos Crespo F.
CESU-UMSS
University of Newcastle*

Como se sabe, en diciembre del pasado año se cumplió el primer quinquenio de la concesión con Aguas del Illimani (AISA), por tanto, siguiendo los términos del contrato (Clausula 10.5.), hasta el primero de enero del 2002 debían fijarse las nuevas condiciones para el próximo quinquenio, particularmente la nueva estructura tarifaria.

La negociación entre la Superintendencia de Saneamiento Básico (SABSA) y AISA se llevó a cabo desde el segundo semestre del 2001. No se debe olvidar que esta negociación se ha realizado en el marco de tres hechos que han determinado el resultado final:

Primero, la Guerra del Agua de Cochabamba (octubre 1999-abril 2000) ha permitido la emergencia de movimientos sociales, como la Coordinadora Departamental del Agua en Cochabamba y un amague de organización de una similar en la ciudad de El Alto, que han puesto en tela de juicio la legitimidad de la privatización de los servicios públicos en el país, creando un ambiente de incertidumbre para la inversión privada en el sector; tanto que, en el caso de la concesión paceña, el Banco Mundial tuvo que intervenir directamente haciendo que uno de sus grupos financieros, el IFC, invierta un millón de dolares en la compañía y se convierta en socio de AISA (Crespo 2001), como táctica para dar seguridad a la inversión, particularmente a los socios extranjeros.

El segundo aspecto es que, también producto del conflicto cochabambino, existe una nueva Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (No 2066) y un cuerpo de Reglamentos que han sido consensuados casi en un 90% con las organizaciones sociales (particularmente la Coordinadora del Agua); estas nuevas reglas del juego, que entre otros temas modifica la indexación de las tarifas e incorporan mecanismos de consulta en la otorgación de concesiones y fijación de tarifas, no han sido del agrado de AISA ni del Banco Mundial: AISA se niega a aceptar el marco normativo por afectar a sus intereses y considerar que el contrato de concesión se ha realizado con otras reglas² (la Ley de Aguas de 1906 y la ley SIRESE), y junto con el Banco Mundial han logrado bloquear la aprobación de los Reglamentos de la Ley.

Por último, el país ha ingresado a un año electoral, por tanto es una coyuntura poco adecuada para tomar decisiones que afectarán a la población, esto es a los electores, que podrían generar revueltas como la de Cochabamba. En el tema agua y saneamiento los temas pendientes, como son la aprobación de los Reglamentos de la Ley 2066, la nueva

¹ Este texto es parte de una investigación, actualmente en proceso, con Nina Laurie (University of Newcastle).

² Entrevista a Roberto Bianchi; Gerente de Planificación AISA, diciembre 2001.

ley del Recurso Agua, la Ley de Exportación de Aguas y la nueva estructura tarifaria de las ciudades de La Paz y El Alto, serán definidos por el próximo gobierno.

Para la negociación, AISA solicitó un incremento en las tarifas hasta en un 25%, como establece el contrato (cláusula 13.3.2.); SAMAPA residual realizó un estudio sobre la propuesta de AISA, donde mostró que en los hechos, a lo largo del quinquenio, el incremento alcanzaría entre 34 al 74 %, afectando particularmente a los sectores más pobres producto de la introducción de un cargo fijo; adicionalmente estas tarifas estarían completamente dolarizadas, vulnerando la Ley 2066, instrumento legal que, como dice el informe de SAMAPA, “Aguas del Illimani cree no necesita cumplir, pero que la SISAB sí debe cumplir” (SAMAPA 2001). Se conoce que la Superintendencia habría aceptado hasta un 15%. Donde existen divergencias es en un porcentaje que la empresa introduce como parte de sus costos de producción, provenientes de gastos de consultoría, normalmente consultores franceses o de filiales de ONDEO (ex Générale des Eaux), con salarios por encima del promedio nacional.

Por el momento, como veremos luego, se ha acordado incrementar algunos rubros como los formularios y costos de instalación, además de las metas de expansión. La inevitable decisión de incremento tarifario será tomada, a nuestro juicio, luego de las elecciones.

LAS RESOLUCIONES

A fines del año pasado, la Superintendencia de Saneamiento Básico (SABSA) emitió dos resoluciones (la 79/2001 y la 80/2001), resultado de la negociación, que pasaron desapercibidas para la opinión pública, particularmente las organizaciones sociales³, pero que modifican aspectos específicos del contrato.

La Resolución 79/2001, si bien establece en su primer punto mantener el sistema tarifario establecido en el contrato de julio de 1997, esto es, el sistema actualmente vigente, en el segundo aprueba el incremento del cargo por concepto de formulario, de \$US 0.10, establecido originalmente en el contrato, a \$US 0,220 por conexión y por mes para las conexiones domésticas de los sistemas de El Alto, y \$US 0.3444 para los sistemas de Achachicala y Pamphahasi, así como para todas las conexiones comerciales e industriales de la concesión. En ambos casos implica un incremento del 120% en el primer caso, y 244.4% en el segundo. El tercer punto señala que la nueva estructura tarifaria será definida una vez aprobados los Reglamentos de Ley Modificada de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario No 2066.

Por su parte, la Resolución No 80/2001, aprueba las nuevas metas de expansión de los servicios para las ciudades de La Paz y El Alto, cuyo resumen se presentan en los cuadros 1 y 2.

³ En una entrevista con los representantes vecinales de El Alto (Enero 2002), estos se sorprendieron de las resoluciones y expresaron su absoluto desconocimiento.

Cuadro No 1
CONEXIONES DOMESTICAS AGUA POTABLE (al 2006)

	Cobertura 2006 (%)	Densificación	Expansión	Diferencia (en %)
Achachicala	100	1527	0	100-0
Pampahasi	100	4346	1658	72-28
El Alto	100	21001	5327	80-20
TOTAL		26874	6985	79-21

Cuadro No 2
CONEXIONES DOMESTICAS ALCANTARILLADO (al 2006)

	Cobertura 2006 (%)	Densificación	Expansión	Diferencia (en %)
Achachicala	100	1050	0	100-0
Pampahasi	85	2900	1707	63-37
El Alto	56	6500	7321	47-53
TOTAL		10450	9028	54-46

Tres aspectos a destacar de este punto:

- ⇒ En agua potable se habla de un 100% de cobertura al 2006, incluyendo El Alto, y hasta 56% en alcantarillado en esta ciudad. Para El Alto es una cobertura que sobrepasaría lo establecido en el contrato (85% en agua y 43% en alcantarillado), pero la resolución no especifica el área geográfica de esta expansión, si el área de servicio o el área de la concesión, tema ampliamente discutido entre los municipios, la superintendencia y la empresa.
- ⇒ La mayor parte de las metas de expansión establecidas por la Resolución de SABSA, excepto para el caso de alcantarillado en El Alto, se concentran en densificación antes que en expansión geográfica (en total 79% en agua y 54% en alcantarillado). Esto quiere decir que la mayor actividad se concentrará en realizar conexiones en áreas actualmente servidas por AISA, seguramente con baja densidad, antes que en ampliar hacia nuevas zonas; las zonas más pobres de La Paz y El Alto, considerados consumidores de “alto riesgo” por su bajo consumo, no constityen una prioridad para estas metas de expansión.
- ⇒ El Banco Mundial considera la implementación de los sistemas condominiales de El Alto, como una solución técnica y económica que favorece a los pobres (Programa de Agua y Saneamiento, 2000), pero se han evidenciado muchas críticas a su viabilidad social y técnica, por parte de los barrios beneficiados y organizaciones vecinales y barriales (Laurie y Crespo 2002). A pesar de ello, existe mucho interés en la empresa y la Superintendencia por ampliar esta experiencia piloto, para ser introducida como parte de las metas de expansión en el nuevo quinquenio.

⇒ El tema de densificación no está establecido en el contrato, pues se asume que las zonas donde hay cobertura total, la densificación es parte del servicio normal y no forma parte de las metas de expansión.

El artículo segundo de la Resolución se refiere a los nuevos costos del derecho de conexión, \$US 196 por agua potable y \$US 249 por alcantarillado sanitario, esto implica un incremento del 26.4% y 38.3% respectivamente en relación a los precios establecidos por el contrato.

LOS EFECTOS

Al margen del irremediable futuro incremento tarifario, las implicaciones de ambas resoluciones son importantes para la economía de la población, pues un habitante de El Alto, por ejemplo debe pagar mensualmente 1.5 Bs por el formulario o recibo, cuando antes pagaba solo 0.7 Bs⁴. Pero el mayor cargo es en las nuevas conexiones, que harán más prohibitivo conectarse a la red con los nuevos costos. Este problema es muy grave en El Alto, donde la cobertura en alcantarillado es menor al 55%, con un consumo muy bajo de agua (un promedio de 50 litros/persona/día), entre otros motivos por el alto costo que supone. Algunos enfoques que enfatizan la necesidad de orientar la participación privada hacia la protección de los sectores más pobres de la población, sugieren que se establezcan sistemas de subsidios a la instalación de los sistemas (Crespo/Laurie 2002) tema que aparentemente no ha sido considerado en la concesión de La Paz.

Por otro lado, las resoluciones no resuelven la confusión respecto al Área de Concesión y Área Servida. El primero está referido al área geográfica donde el concesionario prestará el servicio (Cláusula I. Definiciones), de acuerdo al contrato, esto es los municipios de La Paz y El Alto, cuyos límites están definidos por la Ley de Participación Popular (Anexo 3). Por su parte, el Área Servida son aquellas áreas dentro de los límites geográficos del Área de Concesión, servidas originalmente por SAMAPA o incluidas en las metas de expansión producto de negociaciones con la Superintendencia (Cláusula I. Definiciones). El problema es que el Área Servida es menor al Área de Concesión, y durante el primer quinquenio AISA se negó a prestar servicio fuera del Área de Concesión, excepto si los vecinos cubrían todos los costos. En el caso de El Alto esto es grave, pues su crecimiento, disperso y escasamente planificado, se halla entre las mayores del Departamento de La Paz (según el último censo, de 424528 personas que vivían en El Alto, Viacha, Achocalla y Laja en 1992, el 2001 alcanzaban a 695243 personas -INE 2001). Por tanto, las cifras de cobertura optimistas presentadas por AISA, por lo menos para el caso de El Alto, son del Área de Servicio y no del Área de Cobertura. Este tema debe estar incluido en futuras agendas de negociación, con la empresa.

A propósito de negociación, con la experiencia de Cochabamba, las organizaciones sociales participaron de algunas reuniones respecto al nuevo quinquenio; se hablaba de la conformación de una comisión donde participaban las representaciones vecinales y cívicas. Pero en los acuerdos establecidos entre la Superintendencia y AISA no

⁴ Asumiendo un cambio de \$US 1 = 6.97 Bs

participaron estas organizaciones⁵. Mas aún, la resolución vulnera un convenio de noviembre del 2001, entre la FEJUVE de El Alto y AISA, con el respaldo de la Superintendencia, por la cual la empresa se comprometía a no realizar ningún tipo de incremento mientras no fuera consensuado con las organizaciones sociales.

Ahora bien, por qué los paceños no han reaccionado, como sucedió en Cochabamba, cuando un incremento tarifario de la concesionaria generó una revuelta popular inédita en la memoria de las luchas sociales? No solo debemos atribuir a una manifiesta intención de la Superintendencia, la empresa y el gobierno⁶, de evitar, en lo posible, la difusión y discusión pública de este tema, sino también a la escasa capacidad de interpelación de las organizaciones sociales de La Paz, y fundamentalmente de El Alto, seguramente es el área más afectada con la concesión. Estas organizaciones no tienen un conocimiento adecuado de los alcances de la concesión y del nuevo marco jurídico vigente luego de la Guerra del Agua; tampoco supieron articular alianzas con el movimiento de Cochabamba y el grupo de asesores que apoyó la elaboración de los argumentos de la Coordinadora contra la concesión. A ello se suma, la división interna de esas organizaciones, capturadas por partidos políticos, que han debilitado sus capacidades de resistencia. Mientras no se democratizan y sean capaces de construir argumentos coherentes alternativos a los del gobierno y la empresa, es poco probable que se modifiquen los alcances de la concesión paceña, a pesar de los efectos que pueda generar sobre los usuarios.

Newcastle, Marzo 2002

BIBLIOGRAFIA

- CRESPO, Carlos (2001) **A cinco años de la concesión; elementos para una evaluación**. Ponencia a seminario CEPLAG , diciembre 2001. Cochabamba.
- CRESPO, Carlos y LAURIE, Nina (2002) **El enfoque pro-poor en el agua y saneamiento. Una revisión de la literatura existente**. Newcastle, mimeo.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE) (2001) **Resultados Preliminares Del Censo 2001: Población del Departamento de La Paz, La Paz: INE**
- LAURIE, N and CRESPO, C (2002) **Una revisión de los contextos cambiantes para el desarrollo de iniciativas en favor de los pobres (pro-poor) a través de Concesiones de agua**, Newcastle, work in progress.
- SERVICIO AUTONOMO MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO –SAMAPA- (2001) **Informe SAM/RBF/207/2001 Progresión Geométrica de Cargo Fijo de Tarifas de Aguas del Illimani y Somero Análisis Financiero**, La Paz.

⁵ Severino Mamani, presidente FEJUVE El Alto; Enero 2002

⁶ No olvidar que el Banco Mercantil, a través de su grupo financiero BICSA es socio de AISA, El actual presidente, Jorge Quiroga, como reconoció en su declaratoria jurada de bienes, es socio del Banco Mercantil.

SUPERINTENDENCIA DE AGUAS (1997) **Contrato de Concesión Aguas del Illimani**, La Paz, mimeo.

SUPERINTENDENCIA DE SANEAMIENTO BASICO (2001) **Resolución Administrativa Regulatoria SISAB-No 79/2001**, La Paz.

SUPERINTENDENCIA DE SANEAMIENTO BASICO (2001) **Resolución Administrativa Regulatoria SISAB-No 80/2001**, La Paz.

Appendix 13

The World Bank as a business associate with Aguas de Illimani: implications and risks

This document describes the participation of the World Bank as a business partner in Aguas de Illimani through the International Finance Corporation (IFC), one of the Bank's international organisations of co-operation. It analyses the implications and risks of this association in terms of transparency and pro-poor water management.

The involvement of the World Bank via the IFC was intended to send a message of security to foreign investors at a time when the Cochabamba water wars, and the subsequent collapse of Aguas de Tunari had created a feeling of mistrust among foreign capital investors. The paper argues that this participation puts into doubt the impartiality of the World Bank's role as an independent multi-lateral agency. It questions the transparency of the privatisation process and the transfer of the water and sanitation sector into private hands as a way of solving the problems of the access of the poorest sectors the service. It augurs that this situation is likely to create a lack of trust among users, highlight problems of local and national actors intervening in the increasingly global level of water governance and sets a dangerous precedent for other regions.

EL BANCO MUNDIAL SOCIO DE AGUAS DEL ILLIMANI; SUS IMPLICACIONES Y RIESGOS

CARLOS CRESPO
CESU-UMSS
University of Newcastle

Introducción

El documento describe la participación del Banco Mundial, a través de uno de sus organismos de cooperación, el International Finance Corporation (IFC), como socio en Aguas del Illimani, empresa concesionaria de la distribución del Agua potable y Alcantarillado Sanitario en las ciudades de La Paz y El Alto (Bolivia), analizando las implicaciones y riesgos que supone para una estrategia transparente y pro-poor de la gestión del agua potable.

El texto forma parte de la investigación financiada por DFID, “Una revisión de los contextos cambiantes para el desarrollo de iniciativas en favor de los pobres (Pro-Poor) a través de concesiones de agua, los casos de Cochabamba y La Paz-El Alto”, desarrollado el CESU-UMSS y la Universidad de Newcastle.

El Banco Mundial en Aguas del Illimani

El año 1997 el gobierno boliviano dio en concesión los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario de las ciudades de La Paz-El Alto, al consorcio Aguas del Illimani S. A. (AISA), liderizado por Lyonnaise des Eaux, con el propósito fundamental de expandir los servicios de agua potable doméstico y alcantarillado a las viviendas de bajos ingresos (Komives, 1999:1); para ello se planificó, durante el primer quinquenio (1997-2001), instalar más de 70000 conexiones de agua potable, además de 38000 conexiones de alcantarillado en ambas ciudades y completar la construcción de una planta de tratamiento (<http://wbln0018.worldbank.org/ifcext/lacweb.nsf>). Aguas del Illimani es a menudo considerada, junto con la de Buenos Aires (Argentina), ejemplos de concesión pro-poor (orientada a los pobres) en países en desarrollo (Nickson, 2001).

El monto total de la inversión para el primer quinquenio alcanza a \$US 68 millones, incluyendo \$US 40 millones de deuda. Los préstamos provinieron de tres fuentes: el BID aportó con \$US 15 millones, \$US 10 millones de la CAF y \$US 15 millones del International Finance Corporation (IFC) (IDB 1998; IDB 1998a). Interesa hacer mayor referencia de esta última fuente.

En marzo de 1999, el IFC aceptó invertir un total de \$US 16 millones en AISA, como parte del apoyo del Banco Mundial al Plan Nacional del gobierno de Bolivia. El financiamiento consistía en un préstamo de 15 millones de \$US de los fondos de IFC y una inversión de 1 millón de \$US en el capital de Aguas del

Illimani. Al momento de anunciarlo, Mr. Declan Duff, funcionario de IFC destacó el papel vital del sector privado en la futura provisión de infraestructura en Bolivia, señalando que concesiones como la de AISA, constituyen la forma más efectiva de alcanzar los beneficios de la eficiencia del sector privado (<http://wbln0018.worldbank.org/ifcext/lacweb.nsf>).

Corolorario de lo anterior, a principios del 2001 se anunció públicamente que el Banco Mundial, a través de su entidad International Finance Corporation (IFC) se constituía como socia de la empresa Aguas del Illimani (El Deber, 4-IV-01), a partir de un préstamo que le permite acceder al 8% del capital social de la empresa paceña (La Prensa 9-III-01). De esta manera, la nueva composición accionaria de la empresa es:

Empresa o Sector	%
Lyonnaise des Eaux (hoy llamada Ondeo)	54
Bolivian Investment Corporation (BICSA)	22
Inversora en Servicios S.A.	9
CONNAL S.A.	5
Trabajadores de Aguas del Illimani (c/ más de dos años de antigüedad)	2
International Finance Corporation (IFC)	8
TOTAL	100

Fuente: La Prensa 9-III-01

En Bolivia es la primera vez que se implementa esta experiencia de inversión directa en el sector agua potable, por parte del IFC; en América Latina se conoce que IFC ha realizado inversiones en Aguas Argentinas, la compañía concesionaria en Buenos Aires (K. Bakker; comunicación personal).

Que es el International Finance Corporation (IFC)? Es un organismo miembro del World Bank Group, creado en 1956, que promueve la inversión sustentable del sector privado en países en desarrollo como mecanismo para reducir la pobreza y mejorar la vida de la gente (<http://wbln0018.worldbank.org/ifcext/lacweb.nsf>). Constituye la fuente multilateral de préstamo y financiamiento más grande para el sector privado en el mundo en desarrollo.

Pero, el IFC está abierto a la participación en inversiones cuando estas puedan realizar una contribución especial que complemente el rol de los operadores de mercado, estimulando y movilizandando la inversión privada en los países en desarrollo, para que tales inversiones puedan ser rentables.

Implicaciones y riesgos de la participación del IFC en AISA

El Banco Mundial es una de las más grandes fuentes de apoyo al desarrollo (www.worldbank.com), para ello cuenta con estrategias de lucha contra la pobreza, a nivel global y de los países, y ofrece una amplia gama de productos y servicios, como asistencia financiera, asesoramiento, análisis, fortalecimiento de capacidades, evaluación, producción de información; entre los ámbitos de acción del Banco Mundial se halla el apoyo y fortalecimiento del sector privado (www.worldbank.com), y el IFC cumple una labor fundamental en este proceso.

Porque el IFC se involucra directamente como socio en un consorcio privado? Fundamentalmente para dar buenas señales a las compañías inversionistas y brindarles un nivel de seguridad de sus propias inversiones; una suerte de “sello de aprobación” en países considerados de riesgo (K. Bakker, comunicación personal).

Este aspecto es fundamental pues la participación del IFC, como socio de Aguas del Illimani se oficializa en abril del 2001, es decir luego de la “Guerra del Agua” de Cochabamba. Con el conflicto, tanto el gobierno boliviano como la cooperación internacional habían mostrado su preocupación por el posible alejamiento de la inversión extranjera en el país, debido al temor a revueltas como la de Cochabamba. Como decía el ministro de Comercio Exterior, Carlos Saavedra, en los momentos del conflicto de Cochabamba: “Las medidas de presión sólo buscan hacer escapar inversionistas, más aun cuando son de consorcios que tienen la voluntad de trabajo e inversión en la región. Con este tipo de acciones se pone en duda la imagen del gobierno y su legitimidad para hacer cumplir disposiciones legales” (periódico Opinión 11/I/00 10A). Asimismo, existieron intentos por crear una Coordinadora del Agua en El Alto (Laurie 2000), con apoyo de la misma Coordinadora de Cochabamba¹, contra la concesión paceña. Además, el Banco Mundial había mostrado gran interés por la concesión, como ejemplo a seguir (Komives, 1999). Por ello, era necesario apoyar la concesión de La Paz, y dar la seguridad necesaria a los inversionistas.

Pero este hecho tiene implicaciones y riesgos, que deben ser mencionados.

- Desde principios de los 90s, El Banco Mundial asesoró al gobierno de Bolivia en el diseño e implementación de políticas hídricas y de saneamiento básico orientadas a la transferencia del recurso y sus servicios al sector privado: asesoró al gobierno en el fortalecimiento del perfil institucional del sector, contrató consultores en la elaboración de planes nacionales, concedió préstamos para el fortalecimiento de las empresas de agua más importantes del país (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz), apoyó la creación de la Superintendencia de Aguas, y culminó con la formulación de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (No 2029), más aún, financió el proceso de licitación en La Paz (LR 14-I-97); en suma, el Banco Mundial orientó

¹ Tanto Oamr Fernandez como Oscar Olivera, de la Coordinadora de Cochabamba, mantuvieron contactos con dirigentes alteños, aunque sin llegar a cristalizarse organizativamente (O. Fernandez; comunicación personal).

y participó en la elaboración de las reglas del juego para la privatización del agua y sus servicios, en Bolivia (Crespo, 2001). Pero, al mismo tiempo, a través del IFC, el Banco participa *como actor del sector privado*.

- Existe el riesgo de pérdida de la independencia que debe caracterizar a un organismo multilateral como es el Banco Mundial. Se espera que el Banco pueda impulsar la articulación de los diversos stakeholders involucrados en la problemática del agua potable, y promover la construcción de consensos para una gestión sustentable y eficiente, pero si actúa como sujeto privado, la imagen de independencia desaparece, pues estaría parcializándose con uno de los stakeholders.
- Como podría el Banco Mundial evaluar imparcialmente el grado de aplicación del enfoque pro-poor por parte de la empresa Aguas del Illimani, si al mismo tiempo es ejecutor de la estrategia? Producto de esta situación se vislumbra un conflicto de intereses.
- En una situación de rescisión de contrato, como se planteó en Cochabamba, con el consorcio Aguas del Tunari, donde uno de los organismos de resolución de conflictos propuestos es el Tribunal de Conciliación del Banco Mundial, como podría este organismo realizar un juicio imparcial, si al mismo tiempo un organismo dependiente de la misma institución es parte del conflicto, al tener intereses en la compañía?
- La participación del Banco Mundial como socio de Aguas del Illimani, puede generar susceptibilidad y desconfianza de los usuarios y otros sectores críticos a la privatización, quienes podrían poner un signo de interrogación a la "accountability" o transparencia del proceso de transferencia del agua potable al sector privado.
- Esta intervención directa por parte de una agencia del Banco Mundial, como inversionista directo, para proteger la inversión privada, sienta un peligroso precedente para otros lugares, al transformar las particulares circunstancias de la concesión, en experiencia ejemplar exitosa. Además, la aplicación de esta práctica en un contexto, sea o no de riesgo, contradice la retórica supuestamente no intervencionista del neoliberalismo.

Conclusiones

Frente a la incertidumbre generada por la Guerra del Agua de Cochabamba en relación a las inversiones privadas en el sector agua potable y alcantarillado, poniendo en riesgo mismo las políticas de privatización del sector, promovidas por el gobierno, con el respaldo del Banco Mundial, la participación del IFC como socio en AISA, representa un dispositivo orientado a brindar seguridad a la

inversión de los capitales incolucrados en el consorcio, particularmente extranjeros.

Esta participación pone en duda la imparcialidad del Banco Mundial como organismo multilateral independiente, y la transparencia del proceso de transferencia de las empresas de agua potable y alcantarillado sanitario al sector privado como mecanismo para resolver los problemas de acceso de los sectores más pobres al servicio. Este hecho puede generar precedentes peligrosos en otras regiones, desconfianza entre los usuarios y sectores críticos a la privatización, visibilizando por tanto escenarios de conflictos sociales, como el de Cochabamba.

Bibliografía

Crespo, Carlos (2001) **Water Policies and Conflicts. The Water War in Cochabamba-Bolivia**, Ph.D. diss., Oxford Brookes University.

Interamerican Development Bank -IDB- (1998) **Summary Information about Project BO0172**,

<http://www.iadb.org/pri/english/dbase/projectSummary.cfm?ProjectNumber=BO0172>.

Interamerican Development Bank -IDB- (1998a) **BO-0172 Project Abstract**, <http://www.iadb.org>

Komives, Kristin (1999) **Designing Pro-Poor Water and Sewer Concessions: Early Lessons from Bolivia** Private Participation in Infrastructure Private Sector Development Division World Bank, Washington D.C. 35 pp

Laurie, Nina (2000) "User identity in the Cochabamba water conflict in Bolivia". Ponencia en seminario **Opportunities and challenges facing public private partnerships in the provision of water supply and sanitation in developing areas: cases from Latin america and Africa**; Mansfield College, Oxford.

Nickson, Andrew (2001) **Tapping the market - can private enterprise supply water to the poor?**, in Insights Issue #37.

Cochabamba, diciembre 2001

Appendix 14: Dissemination, activities and outputs

1) Dissemination workshops

April 2001 Dissemination workshop in La Paz, co-funded by the DFID Bolivia office (\$5000)

The preliminary project findings were presented by Nina Laurie and Carlos Crespo and discussed in plenaries and small group. The event was co-organised with CGIAB and included a television panel session on national TV in which Nina Laurie participated with members of the Fundación Solon (a leading water NGO in Bolivia) and the Vice-Minister for water and sanitation.

Attended by a diverse range of users:

1	Samuel Soria	Coordinadora
2	Omar Fernandez	FEDECOR
3	Carmen Peredo	FEDECOR
4	Oscar Camacho	SEMAPA
5	Jorge Alvarado	SEMAPA
6	Rosario Ayoroa	SEMAPA
7	Manuel De la Fuente	CEPLAG-UMSS
8	Gabriel Herbas	Foro Boliviano del Medio Ambiente
9	Oswaldo Pareja	Colegio de Ingenieros
10	Roberto Mendez	Programa de Manejo Integral de Cuencas
11	Marcelo Aramayo	Comité Cívico Popular Cochabamba
12	Rocio Bustamante	Programa Aguas UMSS
13	Jose Orellana	FEJUVE
14	Gonzalo Maldonado	Diputado Nacional
15	Thomas Kruse	Investigador CEDLA
16	Juan Carlos Alurralde	CGIAB
17	Guillermo Arroyo	SAMAPA Residual
18	Gonzalo Rojas	GTZ
19	Pablo Solón	Mesa Técnica del Agua
20	Severino Mamani	FEJUVE El Alto
21	Julian Perez	CESU UMSS
22	Ernesto Perez	FEJUVE El Alto
23	Carlos Crespo	CESU UMSS
24	Nina Laurie	University of Newcastle
25	N/N	Water and Sanitation Program

June 2002 Dissemination workshop in Newcastle

The programme focused on an in-depth discussion of the effectiveness of pro-poor paradigms with a small targeted, expert user group. The workshop discussion was organised around the presentation of the project findings: "Pro-poor water? Evidence from Bolivia" (Nina Laurie and Carlos Crespo) and shorter presentations on "Pro-poor water technologies the case of the condominium system" (Tom Curtis, Civil Engineering, Newcastle University); Pro-poor participation (Eric Gutierrez Water Aid); The case for strong regulation (Andrew Nickson Birmingham University); 'Private sector accountability (David Hall PSIRU).

Participants were:

Dr Nina Laurie	Principal investigator
Carlos Crespo	Co Investigator
Dr Esteban Castro	Director of the EU funded PRINWASS programme Oxford University
Dr Tom Curtis	Department of Civil Engineering Newcastle University
Mike Albu	ITDG
Nick Burn	ITDG (formerly Water Aid)
Dr Charlotte Wheatherall	Civil Engineering and Centre for Rural Economy Newcastle University
Hudson Bell	Nuwater Ltd
David Hall	PSIRU (Public Service International Research Unit).
Gordon McGranahan	IIED – International Institute for Environment & Development
Dr Andrew Nickson	Birmingham University
Dr Ben Page	Department of Geography Oxford University
Dr Jaime Amezaga	CLWRR – Centre for Land Use and Water Resources, Newcastle university
Eric Gutierrez	Water Aid

2) Photographic exhibition

An exhibition of more than 30 mounted photographs of the Cochabamba water wars some of which had appeared in the international press were loaned to the team by the photographer Tom Kruse and displayed in The Institute of Latin American Studies and the University of Newcastle during **April 2001**.

3) Papers given at academic conferences and seminars

May 2001 Annual conference of the Canadian Association of Geographers. Montreal, paper given by Nina Laurie: “Who is this lady the coordinadora? Gender and the Cochabamba water conflict”

October 2001 Seminar on “Gender and the Cochabamba water conflict in Bolivia” By Nina Laurie given at the Geography Department, University of Colorado at Boulder, USA.

December 2001 Seminar presentation in the Programme of Conflicts and Collaboration at the University of La Paz (Costa Rica) “Participación de los regantes en la guerra del Agua de Cochabamba. Presión social y Negociación”. By Carlos Crespo with Omar Fernandez

March 2002 Conference on “Bolivia into 21st Century” Oxford University Nina Laurie and Carlos Crespo gave a joint paper on “Pro-poor development, women and the Cochabamba water wars”. The Bolivian ambassador attended.

April 2002. Conference on "Globalisation and Natural Resources Privatisation". Organised by the Planning and Management Centre (CEPLAG) of San Simon University (Cochabamba-Bolivia). Carlos Crespo

gave a paper on "Pro poor water approach and privatisation. The during the Cochabamba's Water War".cases of Cochabamba and La Paz". Nina Laurie gave a paper "Gender discourse

March/April 2002 Departmental seminars at UK universities given by Nina Laurie on "Masculinities and gendering the Cochabamba water wars". Given at Geography Department – University of Nottingham; Geography Department - Loughborough University; Geography Department - Dundee University; Development Studies – University of East Anglia.

4) Publications

Academic articles and book chapters

Laurie et al (2002) The new excluded 'indigenous'?: The implications of multi-ethnic policies for water reform in Bolivia. In Seider, R. ed. 'Pluri-Cultural and Multi-Ethnic'-Implications for State and Society in Mesoamerica and the Andes'. Palgrave

Crespo, C. (2003)"Manejo jerarquico de las diferencias y biopolitica en el enfoque "pro-poor" del agua y sanemaiento", en Tania Ricaldi (ed) Universidad y sustentabilidad. La Construccion de la Ecologia Humana, La Paz: Fundación Konrad Adenauer Plural/CESU/UNESCO/LIDEMA

Crespo, C. (in press) Management of differences and equity in the Bolivian structural adjustment and the water supply regulation. In R. Zetter (ed.) Planning in Cities: Sustainability and Growth in the Developing World. London ITDG Publishing

Papers for forthcoming submission to targeted journals

Laurie N. (guest editor) for a commissioned special issue on "Pro-poor water the global debate" for the journal GeoForum to include papers by the project team to be compiled during 2003.

Crespo C. Equity, democracy and accountability in Bolivian water reforms (World Development)

Crespo C. and N. Laurie The pro-poor focus in water and sanitation (Third World Planning Review)

Laurie N. Globalising water: securing and masculinising development orthodoxy (Development and Change)

Laurie N. and C. Crespo Pro poor water by concession, dream or reality? Lessons from Bolivia (Development and Practice)

Working papers in Spanish on CGIAB (Integral Management of Water Commission) web site (www.aguabolivia.org):

- El enfoque "pro-poor" del agua y saneamiento. Una aproximación conceptual
- Análisis del reporte de quejas y demanda del servicio. Caso SEMAPA y Aguas de Tunari
- La concession de La Paz a los cinco años: elementos para una evaluación

- "Aguas de Tunari, Go home": elementos para una crítica del contrato de concesión del agua potable en Cochabamba
- El sistema condominial de agua potable y alcantarillado una perspectiva *pro-poor*?
- La negociación del Nuevo quinquenio...y los paceños se enteraron?

Co and further funding (see methodology appendix 2 for details)

DFID Bolivia (\$5000) Bolivian dissemination workshop

European Union 'PRINWASS: *An international examination of water privatisation in 10 countries in Africa and Latin America*' 300,000 ECU (June 2002-August 2004) (Bolivian case study 16,000 ECU)

Oxfam Bolivia "*Fortalecimiento de capacidades en la identificación y manejo de conflictos desde una perspectiva comunitaria*" (2003, \$3000)

IDRC (Canada) "*State, Social Movements and Water Resources – Social Pressure and Negotiation Post-Cochabamba Water War*" (2003, \$18,000).

ESRC Centre for Water and Governance (WAG) Newcastle University (currently shortlisted and under final review for funding by the Environmental and Social Research Council (2003-2012- £13.5 million)