

Diciembre de 2005

## Cochabamba y el Consorcio Aguas del Tunari

### Antecedentes

Cochabamba es la tercera ciudad más grande de Bolivia con alrededor de 600,000 habitantes. La población de la ciudad ha aumentado considerablemente debido en gran parte a la migración proveniente de áreas rurales adjuntas empobrecidas, creando o agravando problemas sociales serios, como por ejemplo, que más del 40 por ciento de la población de Cochabamba carece de agua corriente o de servicios sanitarios eficaces.

Durante muchos años el agua y los sistemas de drenaje de Cochabamba los administró el Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SEMAPA), la compañía encargada del agua en el municipio y que nunca pudo servir adecuadamente a la población. El agua que SEMAPA suministraba con frecuencia no cumplía con los estándares de salud pública. El servicio era irregular y los ingresos no cubrían los costos de operación del sistema, llevando a SEMAPA a una tendencia decreciente en la prestación del servicio.

La estructura tarifaria de SEMAPA era bastante diferente de las aceptadas por entidades internacionales del agua. Para proteger escasas fuentes de agua, los administradores de un sistema generalmente tratan de disminuir el consumo aplicando un costo unitario creciente. Lo que significa que entre más agua se utilice, más se paga por unidad. Como consecuencia, los consumidores comerciales e industriales tienden a ahorrar agua, mientras que a los consumidores de bajo volumen se les cobra una suma nominal.

SEMAPA estableció tarifas en Cochabamba que eran contrarias a prácticas aceptadas: en lugares en que el agua era escasa, los grandes consumidores pagaban el más bajo costo unitario. Estos consumidores de alto volumen incluyen las residencias lujosas, la industria, los grandes establecimientos comerciales y la agricultura.

Bajo estas circunstancias, numerosas familias sobrevivían únicamente comprando agua de carrotanques, llamados *tanqueros*. El agua de los tanqueros no está sujeta a pruebas o controles de las autoridades sanitarias, ni la fuente o procedencia del agua es inspeccionada o aprobada por una entidad gubernamental.

Además, las ineficiencias inherentes y los monopolios hacen que el agua de tanqueros suba a precios muy altos. Las familias de bajo recursos han pagado por esta agua usualmente entre \$ 1.75 y \$ 3.00 (US) por metro cúbico, mientras que las familias pudientes pagan 60 centavos (US) por metro cúbico de agua y alcantarillado por servicios de SEMAPA.

Funcionarios del gobierno eventualmente buscaron grandes fuentes de agua fuera de la región con la esperanza de construir un sistema para transportarla a la ciudad. Una opción bien conocida era la de extraer el agua del embalse Corani, pero los funcionarios locales, contratistas y otras personas influyentes apoyaron un proyecto llamado Misicuni, el cual demandaba la construcción de una represa (para almacenar el agua en época de lluvias), un túnel (para llevar el agua entre montañas) y un acueducto (para traer el agua a la ciudad). Todo esto requería recursos financieros de los cuales los gobiernos locales de la región no disponían y que el gobierno nacional no estaba dispuesto a proveer.

El gobierno nacional y la municipalidad local también determinaron que la administración privada mejoraría el sistema de aguas y que una asociación de sectores público y privado podría ayudar a incrementar la eficiencia operativa y mejorar el servicio. Con este fin, el gobierno federal solicitó un concesionario para administrar el sistema de distribución de aguas de Cochabamba en mayo de 1997., pero la invitación a licitar eventualmente fue cancelada. En estas circunstancias, ninguna compañía de administración de aguas establecida presentó ofertas. La cancelación fue apoyada localmente por los líderes municipales porque la licitación no había tenido en cuenta el proyecto Misicuni.

Después de la cancelación de la licitación, el gobierno federal decidió construir parte del proyecto y negociar un contrato de una sola fuente para la parte del túnel con un contratista local y una importante compañía europea. Pero el gobierno nacional no estaba seguro de obtener la financiación para todo el proyecto y existía un alto riesgo de que el plan general nunca se llegara a realizar – después de que el gobierno gastara gran suma de dinero en la construcción del túnel. Para reducir este riesgo, el gobierno decidió en 1998 revivir la licitación e incluir en el plan no solo el sistema de distribución sino también el proyecto Misicuni. El gobierno retuvo al Banco Paribas como asesor financiero por su experiencia en el ramo del agua, porque podía estimar y planear la estructura legal y financiera más apropiada.

Con el definido propósito de encontrar una empresa del sector privado que trajera a más Cochabambinos un suministro confiable de agua pura en base a un rendimiento regulado, y bajo el liderazgo del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión, el Prefecto del gobierno de la Provincia y la Municipalidad de Cochabamba, el gobierno de Bolivia invitó al sector privado en 1999 a participar en una licitación. El gobierno estimó que serían necesarios aumentos razonables en las tarifas. La recolección de agua usada era parte del plan como también el incremento en el suministro de agua sin tratar por medio de grandes inversiones. Los términos de referencia fueron preparados y la licitación publicada a comienzos de año. Casi al mismo tiempo, pero como un proyecto separado, comenzó la construcción del túnel Misicuni.

Internacional Water decidió licitar. La compañía formó una empresa asociada, llamada Aguas del Tunari, en la cual tuvo una inversión del 55 por ciento. Sus co-socios fueron Abengoa de España (25 por ciento) y cuatro compañías bolivianas (5 por ciento cada una), incluyendo a ICE, un importante contratista de Cochabamba constructor del túnel Misicuni y también de un nuevo aeropuerto. Aguas del Tunari presentó una propuesta en abril de 1999, justamente al tiempo que los líderes pro-derechos del agua empezaron a manifestarse en oposición al proyecto.

Las empresas de agua internacionales cuestionaban la viabilidad del proyecto Misicuni. Sus preocupaciones se centraban principalmente en la factibilidad de la represa y la consecución de suficiente financiación, dada la mala trayectoria de SEMAPA y su precaria condición económica. SEMAPA había perdido en operaciones el año anterior más de \$5 millones y había acumulado más de \$35 millones de deudas antes de la concesión. Finalmente, ninguna otra compañía internacional del agua presentó propuesta.

Como único proponente, Aguas del Tunari planteó posponer la construcción de la represa Misicuni por varios años y calculó que el túnel no podría construirse en dos años. Esta alternativa hubiera bajado los desembolsos iniciales, permitiendo un incremento progresivo más bajo en las tarifas. Aguas del Tunari propuso más bien concentrar esfuerzos en su primer año en reparar la red existente. En ese momento, el 60 por ciento del agua bombeada a la red se perdía o por escapes en la tubería o por robo. En principio, era posible compensar la demora en la construcción de la presa utilizando mejor los suministros existentes de agua sin tratar.

## **El Contrato**

De hecho, la propuesta de Aguas del Tunari no cumplía los términos de la licitación, pero el gobierno de Bolivia dictó un Decreto Supremo que permitía la negociación. Aguas del Tunari se dedicó a negociaciones prolongadas y muy específicas sobre los términos de la concesión. El gobierno estuvo representado por su Comité Negociador, cuyos miembros provenían del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión, la Superintendencia de Aguas (más tarde llamada “Sanidad Básica”), la Superintendencia de Electricidad y el Prefecto de la Provincia. Entre los miembros se incluían también el alcalde de la municipalidad, el presidente de SEMAPA y el presidente de Empresas Misicuni.

Aguas del Tunari no logró persuadir al Comité Negociador que aceptara su enfoque, el cual hubiera permitido un incremento menor en las tarifas que el que eventualmente se decidió. En el curso de las negociaciones, el Comité Negociador insistió en varias condiciones que solo podrían ser atendidas mediante el alza en las tarifas:

- La municipalidad en particular insistió que la represa Misicuni se construyera durante los primeros dos años del contrato de Aguas del Tunari.
- La municipalidad solicitaba que el consorcio pagara la deuda previamente acumulada de SEMAPA y que cargara dicho costo a la estructura tarifaria.
- La municipalidad también insistió que Aguas del Tunari firmara y ejecutara un contrato de construcción de una planta de tratamiento que el consorcio consideró excesivamente costosa e innecesaria.
- Además, el estado decidió que Aguas del Tunari debía pagar por usar el túnel en construcción y la municipalidad decidió cargarle al consorcio los activos existentes de SEMAPA.

En resumen, Aguas del Tunari tenía que incluir en sus tarifas una serie de costos que nunca antes se habían incluido, como costos a recuperar por medio de los ingresos por tarifas.

El Comité Negociador eventualmente aceptó una propuesta importante de Aguas del Tunari: que la municipalidad implementara una estructura de tarifas contraria a la de SEMAPA—una estructura que no efectuaría ningún incremento o que haría incrementos más pequeños a la población más pobre y que incrementaría substancialmente el cargo para los grandes consumidores. Esta estructura — incluyendo la programación de las tarifas recalculadas e incrementales — fue finalmente aceptada por el Comité Negociador e involucrada en la estructura formal de la tasa en la concesión.

Basada en esta decisión del Comité Negociador, Aguas del Tunari recalculó las tarifas necesarias para obtener financiación de los fondos de pensiones en Bolivia y tuvo en cuenta los requerimientos de la banca multilateral (el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional y la Corporación Andina de Fomento, CAF)—para el proyecto Misicuni y las mejoras al sistema SEMAPA.

De acuerdo a la estructura de tarifas promulgada por el Comité Negociador, la rata unitaria típica para servicios de agua y alcantarillado debía incrementarse en 35 por ciento, efectivo a partir del 1 de enero de 2000. Los residentes de bajos ingresos debían pagar 10 por ciento más, reservando las alzas mayores (106 por ciento) para los usuarios de más alto volumen. El costo agregado de todos los requerimientos del Comité Negociador representó en más del 50 por ciento en el incremento de tarifas para financiar mejoras fuera del sistema SEMAPA y cubrir las deudas existentes.

A pesar de que las partes importantes del contrato fueron publicadas en la prensa, Aguas del Tunari enfáticamente recomendó a la municipalidad que lanzara una campaña de información para divulgar a la población los cambios que serían implementados. La municipalidad debía llevar a cabo este programa pero nunca lo hizo.

El contrato de concesión fue firmado por el Regulador Estatal de Aguas en presencia del Presidente, el Alcalde, y todos los ministros a cargo. El acuerdo por el que Aguas del Tunari comenzó a arrendar, administrar y mejorar el sistema fue firmado el 3 de septiembre de 1999.

## Comienzo de Operaciones

El 1 de noviembre de 1999, la concesión fue finalmente entregada a Aguas del Tunari. Las nuevas tarifas se habían hecho públicas por el Regulador y eran obligatorias a partir del primero de enero del 2000, como se acordó en el contrato.

El consorcio empezó operaciones con el objetivo inmediato de reducir las pérdidas en la red y obtener tanta más agua como fuera posible de las fuentes existentes. En los primeros dos meses del contrato de concesión, Aguas del Tunari incrementó el suministro en 30 por ciento a través de reparaciones y mejoras técnicas. El consorcio involucró a la comunidad en un programa de educación para la conservación de agua e instituyó prácticas en la administración del sistema internacionalmente aceptadas. Numerosos usuarios se mostraron satisfechos y los empleados de Aguas del Tunari desarrollaban nuevos métodos de operación y orgullo en su trabajo. En ese momento, el consorcio creyó que podría implementar el programa más rápidamente que lo que exigía el contrato.

## Protestas

Sin embargo, en el fondo existían otras dificultades económicas en lo local, regional y nacional, como un desempleo generalizado y una creciente espiral de precios en la gasolina y otros productos. La represión del gobierno a la producción de la hoja de coca contribuyó a la agitación. Más aún, la legislación nacional de aguas (sin relación a la concesión de Aguas del Tunari) puso restricciones a los nuevos pozos—acción particularmente impopular para los pequeños granjeros y terratenientes pudientes. Bajo las nuevas leyes de aguas, por primera vez, los recursos de aguas subterráneas se declararon recursos nacionales sujetos a regulación y control por parte del gobierno nacional. La oposición a la nueva ley de aguas también vino de los cultivadores de coca quienes, de acuerdo al Estado, estaban respaldados por conexiones en el tráfico de cocaína.

Para entonces, la población acostumbrada ya a usar cada onza de agua que llegara de la empresa del acueducto se encontró consumiendo más como resultado del incremento en la oferta y disponibilidad incrementada de agua. Así, aunque las *tarifas* de agua no habían cambiado drásticamente para la mayoría de usuarios, el cambio en el consumo resultó en *facturas* más altas para muchos consumidores.

A mitad de enero de 2000, la oposición al contrato firmado surgió, primero por medio del Comité Cívico y después por medio de una entidad recientemente creada, la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida, que se presentó defensora de los intereses del pueblo de Cochabamba pero abarcaba otros grupos de interés, incluyendo los *tanqueros*, la industria y grandes cultivadores. El Comité Cívico quería renegociar el contrato de concesión, la Coordinadora lo quería terminar.

Manifestaciones contra el contrato de concesión de aguas tuvieron lugar el 4 y 5 de febrero. Los motines presionaron al superintendente de aguas del gobierno a cancelar las altas tasas durante la segunda semana de febrero. Para entonces, algunos consumidores habían pagado facturas que reflejaban las altas tasas. Aguas del Tunari devolvió la diferencia a dichas personas abonándoles la suma correspondiente en las siguientes facturas. Como resultado, Aguas del Tunari no retuvo ningún ingreso adicional.

En la primera semana de Abril se sucedieron protestas en Cochabamba y en otras partes del país. También hubo manifestaciones contra Aguas del Tunari y también huelgas por parte de varios sindicatos y por la policía. En respuesta a los bloqueos y a la agitación general, el gobierno envió personal del ejército. La violencia se desató, y en el curso de varios disturbios en todo el país, seis manifestantes Bolivianos fueron muertos, uno de ellos en Cochabamba. Debido al deterioro de seguridad, el personal de Aguas del Tunari se ausentó de la oficina, la cual fue saqueada posteriormente, y el gobierno canceló el contrato.

## Repercusiones

Cuando Aguas del Tunari se hizo cargo del servicio el 1 de noviembre de 1999, el contrato obligaba alquilar los activos fijos de SEMAPA y comprar los bienes mueble e inventario. Estos eran y todavía son activos de Aguas del Tunari. El consorcio también ha tenido que pagar más de \$1 millón en deudas comerciales incurridas por SEMAPA. Durante el período de la concesión del primero de noviembre de 1999 al 10 de abril de 2000, la deuda de SEMAPA disminuyó. Durante el mismo período, Aguas del Tunari invirtió \$10 millones en capital.

Aguas del Tunari y el Ministerio Boliviano de Comercio Exterior e Inversión planteó la posibilidad de negociar un arreglo amigable de las reclamaciones de compensación de Aguas del Tunari. Estas conversaciones confidenciales se sostuvieron entre el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión de Bolivia y un representante de Aguas del Tunari e Internacional Water. No se discutió ninguna cifra específica. Aguas del Tunari declaró públicamente que no había descartado un arbitraje y que a pesar de algunos informes, no había hecho ni considerado hacer demanda alguna.

Después de 17 meses de tratar de llegar a una solución amigable con el gobierno boliviano, Aguas del Tunari en noviembre del 2001 presentó una petición de arbitraje al CIADI, Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (ICSID por sus siglas en inglés). Como entidad de arbitraje afiliada al Banco Mundial, ICSID tiene jurisdicción en esta controversia en virtud de un tratado de inversión bilateral entre Bolivia y los Países Bajos, en donde está registrado el socio mayoritario de Aguas del Tunari, Internacional Water. El tratado nombra a CIADI como el árbitro oficial.

Al solicitar el arbitraje, el consorcio siguió el procedimiento ICSID y calificó la cuantía de la disputa, anotando que el valor del activo expropiado por el gobierno Boliviano fue del orden de \$25 millones.

La búsqueda del arbitraje por parte del consorcio fue consistente con la norma de ley y diseñada para recuperar la inversión que hicieron los seis accionistas de Aguas del Tunari, inversión que se perdió por la cancelación unilateral del gobierno a un contrato válido. Al considerar los argumentos respectivos de Bolivia y Aguas del Tunari, ICSID aceptó arbitrar el 25 de febrero De 2002.

En diciembre de 2005, el Gobierno de Bolivia y los accionistas internacionales de Aguas del Tunari S.A. (“Aguas del Tunari”) arreglaron esta disputa y acordaron la siguiente declaración anunciando la resolución: Disputa por el Agua Arreglada.

El Gobierno Boliviano y los accionistas internacionales de Aguas del Tunari S.A. (“Aguas del Tunari”) han arreglado su disputa por la concesión para el suministro de servicios de agua y contratos relacionados con la ciudad de Cochabamba.

El Gobierno Boliviano y los accionistas internacionales de Aguas del Tunari declaran que la concesión se revocó solo por el descontento civil del estado de emergencia en Cochabamba y no por cualquier acción realizada o no realizada por los accionistas internacionales de Agua del Tunari (Bechtel, Befesa, Abengoa y Edison).

Como resultado de este arreglo, las demandas contra Bolivia, actualmente ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, se retirarán. No habrá ninguna compensación pagada por el Gobierno Boliviano o Aguas del Tundari por el término de la concesión y el retiro de la demanda.

## Apéndice—Estructura de Tarifas

La tasa de retorno regulada de Aguas del Tunari era la normal en los contratos de empresas del sector en países de alto riesgo. Es la que los bancos esperan ver. Además, el impacto de la tasa de retorno de Aguas del Tunari en las tarifas era relativamente modesto.

Se presenta aquí un extracto de las tarifas de agua residenciales que se utilizaron antes y después que Aguas del Tunari tomara la administración en concesión. Todas las tarifas están en pesos bolivianos. (6 bolivianos por 1 dólar)

Categoría del Consumidor.	Rango de consumo mensual (Metros cúbicos)	Rango de facturación mensual (Bolivianos) 1999 ( ANTES )	Rango de facturación Mensual (Bolivianos)Enero 2000 (DESPUÉS)	Diferencia en facturación mensual (Bolivianos) Rango en %
Residencial 1 Lotes vacíos con conexión.	1 a 12	10.5	10.8	+2.9%
	13 a 15	11 a 12	11.8 a 13.6	+7.3 a +13.3%
Residencial 2	1 a 12	18.5	18.2	-1.6%
Estrato pobre.	13 a 16	19.5 a 22.0	19.9 a 25.1	+2.1 a +14.1%
Residencial 3	1 a 12	32.5	29.1	-10.5%
Económico	13 a 25	33.5 a 46	31.5 a 59.8	-6 a +30%
	1 a 12	52.5	51.9	-1.1%
Residencial 4 Estrato alto.	13a 25	54 a 69	55 a 92.3	+1.9 a +33.8%
	26 a 50	71.5 a 104	95.7 a 175.8	+33.8 a +69%

Notas: R1: 4% de todos los usuarios, de los cuales el 99% consume 12 metros cúbicos o menos.

R2: 29.6% de todos los usuarios, de los cuales el 86% consume entre 12 y 16 metros cúbicos.

R3: 30.3% de todos los usuarios, de los cuales el 80% consume entre 12 y 21 metros cúbicos.

R4: 16.5% de todos los usuarios, con un amplio rango de consumo.

(Estos porcentajes representan el 80 por ciento; los usuarios comerciales e industriales consumen el otro 20%)

Como el cuadro indica, en la mayoría de los casos, las facturaciones más altas se debieron al incremento en el consumo o fugas de agua en el lugar. Para mostrar el precio del agua en perspectiva, el cuadro incluye una comparación de los precios actuales del agua de tanqueros y la nueva estructura de tarifas de Aguas del Tunari a comienzos de año.

El cuadro muestra también cómo el mercado del agua de tanqueros era mucho más costoso para las personas de bajos ingresos, y no hacía nada por garantizar una cobertura de 24 horas en el servicio de suministro y drenaje del agua. Esto demuestra por qué estos intereses económicos tenían incentivos para hacer fracasar la concesión de aguas de Aguas del Tunari.

Categoría del Consumidor	Consumo típico mensual (en metros cúbicos)	Precio promedio por metro cúbico de Aguas del Tunari (Bolivianos)	Precio para agua de Tanqueros por metro cúbico	
			Precio por un metro cúbico o más (Bolivianos)	Precio por un tambor de 200 litros. (Bolivianos )
Residencial 1	Menos de 12	0.9	10 por metro cúbico	18 por metro cúbico
Residencial 2 _14	1.6			
Residencial 3 _17	2.4			
Residencial 4 _25	3.7			