

## HACIA UNA POLÍTICA DE LOS BIENES COMUNES DEL AGUA EN BOLIVIA La desafíos y contradicciones de la agenda post “Guerra del Agua”<sup>1</sup>

Carlos Crespo Flores<sup>2</sup>  
crespoflores@yahoo.com

### Resumen

Se muestran las características, contradicciones y riesgos de la nueva agenda del agua en Bolivia, en el marco del gobierno de Evo Morales, y, a partir del análisis de la corrupción y control social en SEMAPA, la situación de los regantes y el marco legal para el sector, el debate sobre el nuevo modelo de empresa de agua en las ciudades de La Paz /El Alto y la política de financiamiento del agua, se propone una política de los “bienes comunes” que vaya más allá del debate entre la gestión público/estatal o privada del agua; particularmente se enfatiza en el tema de la corrupción y la importancia de la transparencia en la gestión del agua y sus servicios, la soberanía de las políticas públicas para el sector y la necesidad de una política de riego igualitaria.

The characteristics, contradictions and risks of the new agenda of the water in Bolivia, within the framework of Evo Morales government are shown; and, based in the analysis of the corruption and social control in SEMAPA, the current situation of the irrigators and the legal framework for the sector, the debate on the new model of water company in La Paz/El Alto cities, and the water policy financing, a set of proposals are developed under the concept of “politics of common goods”, to manage the water and its services beyond the debate between the public/state and private management; particularly, corruption and the importance of transparency is issued, also the approach to sovereignty in the water public policies and an egalitarian policy of irrigation are developed.

### Palabras clave

Agua Bolivia, democracia, corrupción, bien común.

### INTRODUCCION

Hoy Bolivia es centro de atención mundial; la llegada de Evo Morales, líder cocalero de origen indígena, a la presidencia de la república ha conmovido tanto a bs movimientos sociales y activistas, como a los poderes económicos y políticos del llamado Imperio. Hay expectativa sobre las transformaciones que generará, tanto que hoy se habla acerca d la implementación de una política postneoliberal.

En el caso del agua, el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) esta hablando de una nueva agenda del agua, que recupera las conquistas y las demandas de los últimos seis años luego de la guerra del Agua de Cochabamba. En el presente trabajo se analizan los alcances y desafío de esta agenda, se visibilizan las contradicciones y riesgos de este nuevo proceso y se proponen lineamientos de temas estratégicos que, desde la experiencia política del movimiento nacional del agua, se esta demandando discutir y/o implementar.

---

<sup>1</sup> Ponencia al Taller de Investigación en Agua y gobernabilidad. Barcelona, 16 de Noviembre 2006. Organizado por Ingeniería sin Fronteras.

<sup>2</sup> Sociólogo; coordinador Area Medio Ambiente del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU-UMSS), Cochabamba-Bolivia.

---

Como parte del equipo técnico de la Coordinadora del Agua de Cochabamba, así como de la Federación de Juntas Vecinales de El Alto (FEJUVE El Alto), me ha tocado seguir de cerca los debates, conflictos y las contradicciones que supone construir otro enfoque de gestión del agua no privatista, social, solidario. El presente texto es un acercamiento crítico a esta rica experiencia de un movimiento social, como el del agua, que ha influido poderosamente desde el 2000, en la reconfiguración de la resistencia al neoliberalismo en Bolivia, uno de cuyos resultados es el actual gobierno de Evo Morales.

El texto está dividido en tres partes; en la primera se presenta la posición de Evo Morales respecto al agua y los temas que debe enfrentar en este periodo. En el segundo acápite, el texto se concentra en visibilizar las contradicciones y complejidad de implementar la nueva agenda del agua, focalizando en cuatro temas y problemáticas específicas: la corrupción y control social en la empresa de agua de Cochabamba (SEMAPA) luego de la “guerra del agua”, el debate sobre el estatus socioeconómico de los regantes y las ventajas que ha obtenido en estos seis años, particularmente con una ley de riego, enfatizando los riesgos de promover nuevas formas de desigualdad en el acceso y uso a las fuentes de riego; asimismo se analiza el debate sobre el nuevo modelo de empresa en la ciudades de La Paz/El Alto, y la influencia de la cooperación internacional en este proceso; por otro lado, se realiza una crítica de la política de financiamiento para el sector, presente en el plan nacional de desarrollo del gobierno de Morales. La tercera parte del documento es un ejercicio propositivo para enfrentar los problemas previamente analizados, como una política de los “bienes comunes” que vaya más allá del debate entre la gestión público/estatal o privada del agua; particularmente se enfatiza en el tema de la corrupción y la importancia de la transparencia en la gestión del agua y sus servicios, la soberanía de las políticas públicas para el sector y la necesidad de una política de riego igualitaria.

Este trabajo es resultado de una beca del British Academy, y ha sido elaborado en el marco de un programa de postdoctorado en la Universidad de Greenwich en convenio con la Universidad de Newcastle, financiado por la Unión Europea, a través de la Red Alfa “GOVAGUA”. A todos ellos agradezco el soporte y el apoyo.

## **1. EL GOBIERNO DE EVO MORALES Y LA NUEVA AGENDA DEL AGUA**

Evo Morales, en su discurso de posesión como presidente de Bolivia, en enero del 2006, proclamaba: “no es posible se privatice los servicios básicos. No puedo entender cómo los ex gobernantes privaticen los servicios básicos especialmente el agua. El agua es un recurso natural, sin agua no podemos vivir, por tanto el agua no puede ser de negocio privado, desde el momento que es negocio privado se violan los derechos humanos. El agua debe ser de servicio público”. Más adelante reafirmaba que “las luchas por agua, por coca, por gas natural nos han traído acá hermanas y hermanos. Hay que reconocer que esas políticas equivocadas, erradas, interesadas, recursos naturales subastadas, servicios básicos privatizadas, obligó a que haya conciencia del pueblo boliviano. Estamos en la obligación de cambiar estas políticas”.

Una de las primeras medidas del primer presidente indígena que ha tenido Bolivia, autodefinido como el “gobierno de los movimientos sociales”, fue la creación del ministerio del agua, con el mandato de reconducir las políticas hídricas de acuerdo a la nueva coyuntura.

Este cambio en el enfoque gubernamental respecto al sector es resultado fundamentalmente de la iniciativa y acción de los movimientos sociales, a partir del 2000. La Guerra del Agua de Cochabamba, hoy considerado un hito en las luchas contra el

capitalismo global, promovió la constitución de un movimiento nacional del agua diverso, que estos años ha resistido, desde diversos escenarios y tácticas, a la estrategia estatal de mercantilizar el agua y sus servicios, esto es su privatización y su incorporación a la disciplina del mercado. Entre ellos se destacan:

La movilización exitosa de organizaciones campesinas del sudeste de Potosí contra el intento del gobierno de exportar aguas subterráneas al norte de Chile, con destino a la industria minera y el consumo de ciudades intermedias de aquel país.

La capacidad del movimiento nacional del agua para proponer alternativas jurídicas a los reglamentos de la ley de agua potable y alcantarillado, que ya había sido modificada con la Guerra del Agua.

El acuerdo alcanzado entre el gobierno boliviano y Bechtel, empresa norteamericana y socia mayoritaria del consorcio Aguas del Tunari, que había demandado ante el CIADI una compensación de \$US 25 millones por la ruptura del contrato en Cochabamba. Gracias a la solidaridad internacional con la Coordinadora del Agua de Cochabamba (plataforma de organizaciones sociales, que articuló la resistencia cochabambina), la presión internacional de activistas y la opinión pública adversa para Bechtel, esta se vio obligada a negociar el pago simbólico de \$US 1 por las acciones y evitar mayor escándalo.

La aprobación en el parlamento de una Ley de Riego, elaborada por las organizaciones de agricultores regantes, que protegen los sistemas de acceso y uso al agua basados en normas elaboradas por las mismas organizaciones, en algunos casos con una historia que va mas allá de la independencia de la república (los llamados “usos y costumbres”).

La resistencia de la ciudad de El Alto, impulsada por la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE), contra la concesión de agua potable al consorcio internacional Aguas del Illimani (AISA-Suez), que culminó con la decisión del gobierno boliviano de terminar el contrato, en enero del 2005.

Como convertir estas victorias del movimiento social del agua en política pública? Esta fue la apuesta de la delegación boliviana en el IV Foro Mundial del Agua, a la cabeza de su ministro Abel Mamani (ex-presidente de la FEJUVE El Alto), convertida en una de las estrellas del evento, tanto oficial como alternativo. Bolivia presentó un documento alternativo al oficial (aprobado previamente, en una alianza entre las multinacionales del agua y los países industrializados), donde se expresan algunos principios básicos que orientaran el nuevo proceso:

El acceso al agua es un derecho humano

El agua fundamentalmente es un bien social y cultural, antes que económico

El agua pertenece a la tierra y todos los seres vivos, incluyendo a los humanos

La gestión del agua debe ser pública, social, comunitaria, participativa, equitativa y sin buscar lucro

El agua debe ser excluido de todos los acuerdos de libre comercio (OMC, TLC's, BIT's)

El Foro Mundial del Agua debe abrirse a otros actores y enfoques sobre la gestión del agua, particularmente los pobres.

Hoy, el país vive un periodo de profundas transformaciones, y el agua continuará siendo un tema de disputa, particularmente en la Asamblea Constituyente, actualmente en proceso; la demanda de las organizaciones sociales por recuperar los recursos naturales para los bolivianos, incluido el agua, buscará expresarse explícitamente en la nueva constitución.

Por otro lado, el debate que se plantea el movimiento nacional del agua es, si la creación del ministerio del agua es producto de la demanda del movimiento, este debe articularse al esquema del gobierno del MAS y su líder Evo Morales, para desde allá promover los cambios tan deseados? Existen dos aspectos que requieren ser evaluados previamente:

primero, cierta tendencia caudillista y autoritaria de Evo Morales, que restringe la libre discusión de propuestas y alternativas para la gestión del agua y sus servicios; segundo, el riesgo de co-optación del movimiento por parte del gobierno del MAS, para convertirla en brazo funcional del aparato estatal. Por ello es fundamental que el movimiento nacional del agua mantenga su autonomía, fortalezca su capacidad de acción colectiva e interpelación, apoyando, cuando sea necesario, toda medida gubernamental orientada a la gestión pública, comunal, sustentable y equitativa del agua. Entre los desafíos de corto y mediano plazo se hallan:

Mejorar la gestión de la empresa de agua en Cochabamba, que a pesar de haber recuperado su carácter público y tener participación ciudadana, luego de la Guerra del Agua, no ha sido capaz de mejorar la calidad del servicio, ampliar la cobertura y reducir la corrupción.

Un marco normativo e institucional de riego, que no solo proteja y favorezca a los agricultores regantes (sector privilegiado económicamente de la economía campesina), como sucede actualmente, sino también a los campesinos e indígenas que carecen de agua, es decir los más pobres.

La terminación del contrato de servicio de agua potable y alcantarillado sanitario con la empresa AISA-Suez, evitando una demanda millonaria ante el CIADI. Al mismo tiempo, organizar una nueva empresa pública de agua sin fines de lucro, con participación social, eficiente y orientada a los sectores más pobres, hasta ahora excluidos del servicio.

Reducir la sobreexplotación de acuíferos, particularmente en los valles y Chaco boliviano, así como la contaminación de fuentes, particularmente ríos y lagos (entre ellos el Titicaca), debido a la actividad minera (mayormente privada) e industrial.

La probable implementación del IIRSA, un acuerdo continental de infraestructura promovida por el BID y la CAF, que incluye la explotación intensiva de acuíferos, visto con buenos ojos por el actual gobierno.

Finalmente, una nueva ley de aguas, que recoja los avances logrados los últimos años y definitivamente cierre toda posibilidad de mercantilización del agua.

## **2. LOS PROBLEMAS DE IMPLEMENTAR LA AGENDA DEL AGUA**

Estos desafíos son complejos y contradictorios en su tratamiento, en muchos casos fuera de la voluntad del gobierno de Evo Morales; para entenderlas, en esta sección analizaré cuatro temas específicos fundamentales del presente periodo: la crisis de la empresa de agua en Cochabamba, SEMAPA (Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado), el proceso de elaboración de un nuevo marco normativo del agua, particularmente para el sector riego, la discusión acerca de la nueva empresa en las ciudades de La Paz/El Alto y la política de financiamiento del gobierno de Evo Morales, para el sector agua.

### **Corrupción y control social en SEMAPA**

La experiencia cochabambina ha sido ejemplar, no sólo para los movimientos sociales bolivianos, sino en las luchas contra la globalización del capital y su estrategia de mercantilizar los recursos naturales y sus servicios. En el contexto usual de batallas perdidas por los movimientos sociales, la llamada “Guerra del Agua” de Cochabamba es mostrada como la evidencia de que se puede hacer retroceder a las multinacionales del agua, y por tanto “que otro mundo es posible”.

A partir del 2000, con la salida de la empresa Aguas del Tunari, se inició el proceso de construir la nueva empresa de agua potable; esta, si bien mantiene el nombre de la empresa previa a la concesión, Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (SEMAPA), ha introducido un sistema de participación ciudadana que analizaremos luego. A pesar de la gran expectativa generada, particularmente en los barrios que carecen del

---

servicio y los usuarios que deben pagar tarifas elevadas y sufrir la escasez del aprovisionamiento, las evidencias son preocupantes:

El año 1997, antes de la concesión, SEMAPA tenía una cobertura de agua potable del 57%, hoy no pasa de 55%.

La zona sur, protagonista de la revuelta por el agua el 2000, y área más pobre del municipio de Cercado, hasta ahora no consigue tener acceso al servicio.

Los indicadores de eficiencia del servicio están por debajo de lo esperado, como se ha verificado en las visitas de las comisiones del BID, para hacer posible un préstamo que permita la expansión y mejoramiento de la red.

No se ha optimizado el número de trabajadores, manteniendo un sistema de gestión burocrático. De hecho, existen evidencias que desde el 2000 se ha doblado el número de funcionarios a la empresa, particularmente con empleados eventuales; muchos de estos son familiares de altos ejecutivos y el sindicato.

Se han incrementado tarifas en un 12.4%, para garantizar un crédito del BID, afectando nuevamente a los más pobres, y reproduciendo de esta manera la lógica de "Aguas del Tunari".

El agua no facturada, es decir las pérdidas de agua en el sistema oscilan entre el 45 al 50%, debido fundamentalmente, por un lado, a las fugas en la red de agua potable de la zona central de la ciudad, por haber cumplido su ciclo vital, y por otro la existencia de por lo menos 6000 conexiones clandestinas.

Lo grave es que, a pesar de hoy existir un Ministerio del agua, supuestamente aliado de los movimientos sociales, hasta el momento no ha intervenido protagónicamente para modificar esta situación, que definitivamente puede ser definida como de crisis.

La crisis de SEMAPA tiene varios factores, internos como externos; empiezo con los últimos, pues son aquellos que escapan a la voluntad y capacidad de las organizaciones sociales, particularmente la Coordinadora del Agua.

### Factores Externos

Desde el 2000, los diversos gobiernos que han pasado por el país, con el apoyo de la cooperación internacional, han buscado, no solo neutralizar los efectos de la revuelta cochabambina evitando que sea un "mal ejemplo", como ha sucedido en la ciudad de El Alto el 2004, sino también han desplegado esfuerzos para que la el esfuerzo cochabambino de construir otro modelo de empresa, fracase. Para ello, se han tomado varias medidas, desde poner obstáculos para otorgar la concesión a SEMAPA, con la cual pueda operar legalmente, o condicionar el acceso a créditos como el del BID, que permitirá expandir la red a parte de la zona sur, hasta las movidas desde la cooperación alemana (GTZ) para convertir a SEMAPA en una sociedad anónima mixta (EPSA SAM), organizada bajo criterios de mercantilización del agua. De esta manera, se ha buscado estrangular lentamente a la empresa, deslegitimar su funcionamiento y justificar un nuevo proceso de transferencia al sector privado. Asimismo, la demanda de Bechtel, socia mayoritaria de la empresa Aguas del Tunari, a través de su filial International Waters, ante el panel arbitral del Banco Mundial (CIADI), exigiendo \$US 25 millones, generó una incertidumbre respecto al futuro y viabilidad de la empresa cochabambina de agua.

### Factores Internos

Es evidente la escasa competencia de las diversas gerencias para administrar la empresa en forma eficiente y transparente, pues en SEMAPA la corrupción es parte de su estructura, se reproduce gracias a ella; la corrupción en SEMAPA no es una “externalidad”, sino un dispositivo que hace parte del funcionamiento de la empresa. La corrupción atraviesa todo el sistema, que se traduce en prácticas de clientelismo, padrinazgos y nepotismo. De esta manera tenemos familiares de funcionarios trabajando en la empresa, un sindicato que ha impulsado la corrupción, basado en una suerte de “co-gobierno” entre el sindicato y la gerencia; gerentes y directores que administran la empresa como su hacienda. Lo grave es que la “guerra del agua” y la nueva institucionalidad implementada posteriormente, no ha podido romper esta estructura de corrupción, por el contrario, se ha contagiado de ella. Que ha sucedido? Entramos al tema del control social.

A pesar que en la coyuntura inmediata a la victoria de Abril, al interior de la Coordinadora se discutió la posibilidad de estructurar una empresa autogestionaria, paulatinamente este perfil se fue adecuando a las condiciones que impuso el gobierno y algunos errores tácticos de la Coordinadora (como prácticamente abandonar la gestión de la empresa, para apostar por un escenario nacional de resistencia al neoliberalismo). Un equipo técnico político de la Coordinadora elaboró un diagnóstico de la empresa, del cual salió una propuesta de control social, fuertemente impulsada por los regantes, donde las organizaciones sociales mantenían hegemonía en las decisiones.

Bajo la gerencia de Jorge Alvarado (2000-2002), portavoz de la Coordinadora<sup>3</sup>, se institucionalizó el sistema de participación ciudadana y control social, por el cual se estructura un directorio como autoridad máxima, de acuerdo a la siguiente composición:

Miembros	Función	Observaciones
1 Alcalde Municipal	Presidente del directorio	No vota; solo dirime
1 Gerente SEMAPA	Miembro del directorio	Voz y voto
1 Federación de Profesionales	Miembro del directorio	Voz y voto Elegido internamente por la directiva de la Federación de Profesionales
3 Sociedad Civil	Miembros del directorio	Voz y voto Elegidos por voto secreto de la población, de acuerdo a circunscripciones electorales
1 Sindicato de Trabajadores	Miembro del directorio	Voz y voto Elegido internamente por el sindicato

Se pensaba que entre el sindicato y los representantes de la sociedad civil serían mayoría en el directorio, garantizando que las decisiones se orienten a los intereses de los usuarios. Pero, el sindicato, atravesado por la corrupción, rápidamente se distanció de la representación social, por lo que a partir del 2005, como parte de una política anti corrupción promovida por las organizaciones sociales, se quitó al sindicato el derecho a voto, y solo participan con voz<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Actualmente es militante del MAS, hombre de confianza de Evo Morales, hasta su renuncia como presidente de la empresa boliviana del petróleo (YPFB), por cargos de escasa transparencia y corrupción.

<sup>4</sup> El 2006, en el marco de una disputa de poder en la empresa entre el gobierno de Evo Morales, la Coordinadora del Agua y la prefectura (hoy en manos de la oposición), antes que producto de una voluntad por democratizar y transparentar la gestión de la empresa, el directorio decidió ampliar su composición incluyendo una nueva

Por otro lado, los directivos elegidos por la sociedad civil bajo el sistema de democracia representativa, son elegidos con escasa participación de electores; no rinden cuentas ante sus electores, operan separados de la sociedad que los ha elegido, no son sujetos de cargos legales, por tanto pueden actuar con una impunidad casi total; y efectivamente, varios de los directivos han estado vinculados a la estructura de corrupción de la empresa<sup>5</sup>.

Por lo demás, este hecho refleja los límites de la democracia liberal representativa: los usuarios gestionan la empresa, a través de sus elegidos, sobre los cuales no existe control alguno. Pero, ni siquiera la estructura es totalmente liberal, pues el sistema de participación actual en SEMAPA no contempla por ejemplo, la representación de minorías o la revocatoria de mandato.

Los regantes son campesinos pobres? A propósito del marco legal de riego

Los agricultores regantes jugaron un rol fundamental en la Guerra del Agua de Cochabamba, y no solo fue un movimiento de consumidores urbanos de agua, que protestaron contra el incremento tarifario de la empresa concesionaria del servicio (Aguas del Tunari) (Crespo, Fernández, Peredo, 2003), pues los derechos de acceso y uso a fuentes de agua de riego (los llamados “usos y costumbres”) fue puesto en tela de juicio, tanto por la concesión a Aguas del Tunari (Laurie & Crespo, 2003), como por el marco normativo de agua y saneamiento aprobado por el gobierno de entonces (Crespo, 2003).

Los llamados “regantes” son agricultores que poseen pequeñas extensiones de tierra agrícola (1 a 5 has normalmente) bajo propiedad individual, diferente a las estructuras comunitarias de acceso y uso de la tierra de la zona andina (los ayllus); el año 2000 en Cochabamba, 81925 familias tenían acceso al riego, esto es 330977 personas<sup>6</sup> ([www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)), lo cual solo representa aproximadamente el 23% de la población total del Departamento de Cochabamba<sup>7</sup>. Estas familias se hallan mayoritariamente entre los pequeños y medianos agricultores, y riegan 87534 Has (Van Damme, 2002; 30-32).

Tener acceso a fuentes de agua les permite reducir la dependencia de los ciclos hídricos naturales: a diferencia de un sistema de producción a secano, el riego hace posible producir más allá de la incertidumbre del régimen hídrico. Una agricultura con riego produce a lo largo del ciclo agrícola, no solo en la época de lluvias. Por tanto, el acceso al riego permite diversificar la producción o la especialización (dependiendo del caso), introduciendo nuevas variedades, con mayor valor agregado. Al contar con productos de mejor calidad, la articulación al mercado es mayor y en mejores condiciones: se puede introducir productos en función a las demandas del mercado, logrando mejores precios. Asimismo, se puede llevar productos más allá de los mercados tradicionales, incluyendo la exportación.

---

circunscripción electoral, con lo cual la representación social se eleva a cuatro, un representante del ministerio del agua y un representante de la prefectura.

<sup>5</sup> Existen serias evidencias que familiares de varios directores ciudadanos, actuales y del pasado, están trabajando en la empresa, deslegitimando de esta manera su rol de fiscalización. Estos directivos reciben una dieta por reunión realizada, más aún, el 2005 y 2006 recibieron condena pública por haberse pagado dietas adicionales ilegalmente.

<sup>6</sup> Si tomamos en cuenta que el tamaño medio del hogar particular, según el Censo del 2001, en Cochabamba, es 4.04 ([www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)).

<sup>7</sup> La población total del Departamento de Cochabamba el 2001 era 1,455,711 habitantes ([www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)). Se debe aclarar que la llamada población urbana, en las provincias también tiene acceso al riego, por tanto es muy difícil diferenciar población regantes y no regante.

En suma, los sistemas de producción bajo riego, por lo menos en el corto plazo, tienen la posibilidad de mejorar sus ingresos y tienen mayor autonomía de decisión en relación al mercado. Si comparamos con la agricultura a secano, indudablemente los agricultores regantes se hallan en un estrato socioeconómico superior de la economía campesina<sup>8</sup>. Por ello, es que Thomas Perreault (2006), argumenta que en el sector rural, la Guerra del Agua de Cochabamba, solo han beneficiado a los regantes, considerados una “elite” y un sector relativamente privilegiado dentro del campesinado, debido fundamentalmente a su acceso a tierras de buena calidad, con derechos de agua para riego, incluyendo pozos, y con un buen acceso a mercados urbanos importantes.

Este hecho es importante a la luz de dos percepciones extendidas entre los regantes y ciertos activistas del agua. Por un lado, la imagen culturalista de “los usos y costumbres” en el agua, entendidos como

Los derechos naturales que Dios (la Pachamama y Wirakocha) ha dado al hombre, pero también son derechos que dejaron los abuelos, los originarios, o en algunos casos heredados de los patrones, que hasta ahora perviven y son manejados por los agricultores. Desde los usos y costumbres, no existen patrones, alcalde, Estado que se involucren en la gestión del agua, pues es una norma no escrita, asumida por el grupo (Crespo, Fernández & Peredo;2003).

Por otro lado, la percepción muy extendida entre intelectuales, asesores y activistas afines a los regantes, y aun en documentos del sector, considerando a los agricultores regantes como un sector socioeconómicamente pobre. La imagen de los regantes “pobres” funciona como un discurso verdadero, muy útil en tres aspectos:

Negociar con el gobierno. Mostrar que los efectos de las políticas hídricas de mercantilización, en el área rural, afectan directamente a los campesinos pobres pone a la defensiva al gobierno y promueve mejorar las relaciones de fuerza en la negociación.

Acceso a proyectos de apoyo al sector. Se suele justificar los proyectos de apoyo a los regantes o desarrollar estudios sobre el sector, con la necesidad de promover a un sector pobre como el de los regantes.

Solidaridad y alianza de otros sectores y/o organizaciones sociales. Asumirse como un sector pobre facilita la solidaridad internacional y de otros actores que están en resistencia al neoliberalismo.

Es decir, la definición de los regantes como campesinos “pobres” actúa como un dispositivo de poder, aún en causas consideradas justas (lucha contra la mercantilización del agua, acceso a recursos materiales o la búsqueda de solidaridad). El problema de esta percepción humanista es que es funcional tanto a la ideología racista del estado boliviano, como a la tradicional práctica de la izquierda boliviana de convertir a los actores sociales subalternos en víctimas del modelo.

Es útil considerar a los regantes como parte de la cadena de exclusión por parte del estado y los poderes dominantes, promoviendo una ideología del resentimiento, entendido como la reacción negativa, de queja y denuncia de un dominado, pero que no logra transformar las relaciones de dominación en rebelión y fuerza emancipadora y afirmativa; los sujetos con resentimiento pretenden luchar contra la dominación y la explotación, pero no pueden vivir sin ella, convirtiéndose en su razón de vida, necesitando encontrarlos en todas partes y siempre, para sentir indefinidamente la injusticia y denunciarla (Colson, 2003)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> De hecho, el acceso al agua es un mecanismo fundamental de diferenciación socioeconómica

<sup>9</sup> Sobre el tema de la ideología del resentimiento ver Nietzsche, Federico (2001) -1887 *Genealogía de la Moral*, Madrid: Mestas Ediciones.

Como he señalado, existen evidencias que el discurso de los regantes como campesinos “pobres” no tiene base de sustento. Los regantes se hallan en el estrato socioeconómico superior de la pequeña producción parcelaria<sup>10</sup>.

Este debate se ha reflejado en el proceso de elaboración del marco normativo de riego luego de la guerra del agua. Los regantes, hoy organizados a nivel nacional, han decidido articularse al gobierno del MAS 11, y han logrado hacer aprobar una Ley de Riego (No 2878), pues hasta ese momento las fuentes de agua manejadas autónomamente por los regantes, carecían de un marco jurídico para su gestión. Esta ley es también resultado de la Guerra del Agua, y forma parte de la resistencia social por defender los derechos comunitarios frente a la estrategia gubernamental de mercantilizar el agua y sus servicios. De hecho, la ley 2878 pone varios cerrojos a la posibilidad de la mercantilización del agua, por ejemplo prohibiendo la compra y venta de fuentes de agua. Es evidente que la norma permitirá proteger los derechos de acceso y uso al agua de los pequeños agricultores (los “usos y costumbres”) frente a otros sectores y usos, particularmente privados, industriales y el consumo de las ciudades, es decir constituye un instrumento eficaz para el manejo de disputas intersectoriales de agua. Asimismo, este marco jurídico permite planificar el desarrollo del sector, desde los derechos colectivos, expresado en los llamados “usos y costumbres”.

Pero, al mismo tiempo, tiene varios aspectos críticos:

- La ley de riego no garantiza un acceso y uso equitativo al recurso hídrico, particularmente a los sectores más pobres (los campesinos e indígenas que no tienen riego). Por un lado, la ley concentra las decisiones en el sector de los que tienen agua, los agricultores regantes, que casualmente es el sector en mejores condiciones socioeconómicas dentro la economía campesina; los que hoy no tienen agua, es decir los campesinos pobres y comunidades indígenas, dependen de los que sí lo tienen, pues carecen de representación en las instancias de decisión (como los Servicio Nacional y Departamental de Riego – SENARI y SEDERI). La Ley no hace discriminación positiva a los pobres, sino a los regantes. Los regantes afirman que los proyectos de riego estarán orientados a los que no tienen agua (Crespo, 2006), pero la norma no cuenta con instrumentos explícitos que garanticen aquello, por tanto dependen de factores externos, como ser la voluntad de las autoridades de gobierno. Es decir, esta ley, a pesar de la retórica culturalista y progresista, puede profundizar la inequidad en el acceso y uso al agua, ampliando las diferencias socioeconómicas en la economía campesina.

- Tampoco existen mecanismos para evitar la creación de dispositivos (formales e informales) de comercialización del agua y monopolios, como ya está sucediendo en algunas regiones del país. La Ley, por principio promueve un enfoque público y no mercantilista del agua, y ha introducido algunos “candados” para evitar aquello, pero, al apostar por los “usos y costumbres” como el mecanismo por excelencia para regular el acceso y uso al agua, el Estado está limitado para intervenir, con el riesgo de que se generen formas de mercantilización y manejo privado del agua dentro los mismos sistemas

---

<sup>10</sup> Más aún, en la cadena discursiva del estado racista boliviano, los agricultores regantes del valle de Cochabamba se diferencian de las comunidades indígenas de zonas como Arque, Tapacari, Bolívar, Ayopaya, a quienes hasta hace poco solían definir como “laris” (término despectivo para referirse como indios ignorantes, a los indígenas de zonas de comunidades de altura), por lo demás herencia de una larga historia de diferenciación en la estructura de la tierra.

<sup>11</sup> El dirigente principal, Omar Fernández, en su momento también portavoz de la Coordinadora del Agua de Cochabamba, es senador del MAS por el departamento de Cochabamba.

---

basados en “usos y costumbres”. A diferencia de lo que creen los representantes de los regantes, los “usos y costumbres” también no solo generan formas inequitativas de acceso y uso, sino también mercados de agua, por tanto acaparamiento, travestidos y/o camuflados en las normas colectivas, debido a que en muchos casos no están funcionando adecuadamente los sistemas de control social.

- El nuevo marco normativo de riego limita un manejo ambientalmente sustentable del agua en el país. La ley de riego, si bien considera la calidad del agua, no toma en cuenta la calidad ambiental del territorio sobre el que se la norma interviene. Los costos ambientales del aprovechamiento del agua, en general no son considerados. De hecho, en general el gobierno del MAS tiende a subvalorar el tema ambiental dentro las políticas públicas, y uno de los mecanismos es considerar que la presencia indígena en el gobierno, “per se”, es garantía de la conservación, pues se asume que la racionalidad campesina es “amistosa” con el medio ambiente. En el caso del agua, existe la tendencia a considerar que los “usos y costumbres”, como parte de esta racionalidad, garantizará la conservación y la gestión sustentable del agua. Tal afirmación no toma en cuenta que estos sistemas, en muchos casos basados en presas, pozos, generan impactos ambientales no asumidos por los que las generan, afectando a comunidades mas pobres y ecosistemas, requiriendo por tanto instrumentos de control social y política pública, más allá de los “usos y costumbres” para su internalización.

- Actualmente, en el marco de crecientes conflictos entre usuarios por el acceso y uso al agua de riego, no parece operativo implementar los servicios departamentales de riego (SEDERIs) para la otorgación de licencias y registros que legalicen el funcionamiento de los sistemas de riego. Más aún, los “usos y costumbres” no son suficientes para resolver estos conflictos. La ley 2878, basa en las fortalezas de los “usos y costumbres” para regular, manejar y resolver conflictos, y la “gran capacidad de la comunidades para resolver internamente sus conflictos”. Primero, es ingenuo creer que los conflictos se resuelven en el marco de plataformas multiactores (multistakeholders), pues como demuestra la experiencia boliviana son las relaciones de poder las que definen las salidas a los conflictos (Crespo, 2005). En el caso de los regantes, serán las organizaciones sociales con mayor capacidad de ejercer dispositivos de poder los que saldrán beneficiados de las negociaciones, y no producto de un diálogo basado en alguna “racionalidad comunicativa” entre actores iguales. Los “usos y costumbres” son eficaces para manejar conflictos entre iguales, pero cuando estamos hablando de actores en relaciones de fuerza heterogéneos y jerárquicos, como se da en el nivel de las cuencas, por ejemplo, este proceso no es tan sencillo como suponen los defensores de la Ley 2878. Más aún, la eficacia de los usos y costumbres está basada también en el ejercicio de prácticas democráticas al interior de las organizaciones de regantes, esto implica la aplicación de principios de rotación de cargos, revocabilidad de mandato, transparencia y rendición de cuentas. Si esto no sucede, la posibilidad de manejo de conflictos democráticamente, en el marco de los “usos y costumbres”, será aún más reducida.

El nuevo modelo de empresa de agua en las ciudades de La Paz/El Alto

El Alto se ha convertido en otro referente de los movimientos sociales bolivianos en la resistencia a la mercantilización de los recursos naturales y sus servicios; junto a la lucha por la recuperación del gas y el petróleo, el 2004 la FEJUVE El Alto inició movilizaciones explícitamente demandando la cancelación del contrato con la empresa Aguas del Illimani (Crespo, 2005<sup>a</sup>), debido al carácter poco transparente del proceso de privatización, el fracaso para dar el servicio a los barrios pobres de El Alto y las laderas de La Paz, además de generar impactos ambientales afectando la calidad de vida de la población y los

ecosistemas de la región (Laurie & Crespo, 2003; Crespo, 2006). El proceso culminó en enero del 2005 con la decisión del gobierno de terminar el contrato “amistosamente”; para ello, se ha realizado una auditoria regulatoria que permita valorar las inversiones e identificar impactos.

La nueva agenda del agua tiene dos desafíos, el primero evitar que la terminación del contrato se traduzca en un pago de compensaciones (a lo cual la FEJUVE El Alto se opone) o enfrentar una demanda por parte de Suez ante el CIADI exigiendo estas compensaciones económicas<sup>12</sup> (Crespo, 2006b); el segundo es diseñar e implementar una nueva empresa, que recoja las demandas de la población y evite reproducir los errores de la experiencia de SEMAPA en Cochabamba. Deseo referirme a este punto.

Originalmente la FEJUVE propuso un modelo de empresa llamado “la empresa público social”, con un enfoque de alta participación social y transparencia; pero, paulatinamente, producto de la presión de la cooperación internacional, a través de las alcaldías de La Paz y El Alto y el gobierno central, esta propuesta ha sido transformada hacia una versión “light”, que reduce al mínimo la participación social: las entidades de apoyo financiero difícilmente aceptarían modelos de democracia considerados “radicales”. Nuevamente, este hecho visibiliza el tema de la soberanía: el modelo de control social debe estar sujeto a la dinámica del capitalismo global? Como jugar con estas presiones y las demandas de democratizar la gestión del servicio?

En el caso de la alcaldía de La Paz, su alcalde Juan del Granado, militante de izquierda, hoy aliado del gobierno del MAS, al principio apoyaba la propuesta alteña. Pero, la base de la estrategia de desarrollo para la presente gestión municipal es el “Programa de Revitalización y Desarrollo Urbano de La Paz”, con costo total de \$US 34.1 millones, de los cuales \$US 28.5 millones serán financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (84%), crédito aprobado el 2005. En suma, el proyecto municipal y político de del Granado depende de este crédito. En el periodo de discusión del modelo de empresa entre organizaciones sociales, alcaldías y gobierno, llegó una comisión del BID, señalándole claramente que este organismo no aceptaba una rescisión unilateral del contrato, por tanto se debía buscar una salida “concertada”. Por otro lado, le expresaron la necesidad de garantizar una administración transparente, eficiente y responsable, en la nueva empresa de agua potable, que la forma pública, como la propuesta por la FEJUVE El Alto, no la garantiza, como mostraba el caso de SEMAPA en Cochabamba; esta es considerada una aventura que el BID no apoyaría. Más aún, afirmó que no habría más apoyo financiero de la cooperación y el BID en los próximos tres años si no se consideraba la participación privada en la futura empresa. Días después el alcalde paceño se reunió con representantes de la cooperación internacional, incluida la GTZ, COSUDE, Banco Mundial, quienes ratificaron los argumentos del BID, y en el caso de la GTZ se tradujo en un comunicado público “sugiriendo” la modalidad de la “Sociedad Anónima Mixta” (modelo promovido por este organismo) como el recomendable para la nueva empresa. Con semejante amenazas y condicionamientos, “Juan Sin miedo” (como es conocido el alcalde paceño) dio un viraje en relación al tema de la nueva empresa, decidiendo apostar por una forma de empresa mixta de agua potable en las operaciones de la economía<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> De hecho, el caso ya ha sido presentado ante el CIADI, el cual se abrirá si no hay acuerdo en el proceso de negociación entre el gobierno y la empresa.

<sup>13</sup> Esta información es resultado de mi participación en la comisión negociadora, como parte del equipo asesor de la FEJUVE El Alto, el 2005, y una entrevista al entonces gerente de SAMAPA, Guillermo Arroyo.

El gobierno de Evo Morales también está presionado por la cooperación internacional y la Unión Europea, en este tema. Más aun, esta última le habría dicho que el futuro apoyo al país está subordinado a “una salida amistosa con la empresa” (no olvidar que el socio mayoritario es la empresa francesa Lyonesse de Suez)<sup>14</sup>. Finalmente, no se debe olvidar que el Banco Mundial, a través de uno de sus grupos financieros, el Internacional Finance Corporation (IFC), es socio de AISA-Suez, por tanto también está condicionando futuros respaldos, a que en un probable acuerdo gobierno-AISA, no se vean afectados los intereses de la empresa. Por ello, a pesar que la decisión de la auditoría regulatoria fue producto de la presión de las organizaciones sociales, particularmente de la FEJUVE El Alto, antes que una decisión estatal, el gobierno de Evo Morales se resistió a difundir sus resultados, como exigiría una gestión transparente, argumentando que podría afectar la negociación con AISA-Suez. Fue gracias a una demanda judicial presentada por representantes de las organizaciones sociales alteñas que fue posible el acceso al informe.

El debate acerca de la nueva empresa nuevamente visibiliza el hecho de que la cooperación internacional decide por los bolivianos, a través de dispositivos como la condicionalidad: recibes crédito solo si aceptas las reglas de juego promovidas por las organizaciones donantes. Por otro lado, se muestra las dificultades de una gestión soberana del agua en el contexto del funcionamiento del capitalismo global. En este contexto, términos como “soberanía”, “democracia”, “estado nación” están devaluados. Definitivamente, en un país donde hasta los sueldos de los funcionarios de gobierno son pagados por la cooperación internacional, vía créditos, es muy difícil implementar políticas públicas autónomas concertadas. Al mismo tiempo muestra como el gobierno de Evo Morales, a pesar de haber prometido otro estilo de gestión pública, basado, entre otros aspectos, en la transparencia y la rendición de cuentas, aun sin querer reproduce el comportamiento de gobiernos neoliberales.

#### Política de financiamiento del agua

Uno de los temas recurrentes en los casos analizados previamente es quien financia la expansión de la red de agua y saneamiento y los sistemas de riego; como hemos visto, la cooperación internacional pone condiciones para el apoyo financiero y técnico, en la definición de modelos de gestión, y articula al país a las reglas del comercio internacional, como ser los paneles arbitrales de resolución de disputas.

El desafío de la nueva agenda del agua, por tanto, es desarrollar políticas soberanas de gestión del agua y sus servicios. Por ello, llama la atención algunos aspectos del plan nacional de desarrollo del gobierno de Evo Morales (Gobierno de Bolivia, 2006):

- Entre el 2001 al 2004, los gobiernos de turno aprobaron nuevos mecanismos de mercantilización “travestida”, como las Sociedades Anónimas Mixtas (EPSA-SAM), impulsada por la GTZ, o la creación de la Fundación de Saneamiento Básico (FUNDASAB), organismo cuasi-privado, promovido por la cooperación internacional para canalizar la cooperación internacional en el sector. Por ello, no están claras las razones por las que el gobierno, a través del ministerio del agua, ha ratificado la FUNDASAB como parte de la Política Financiera Sectorial (PFS) (art. 73), fortaleciendo una instancia privada.

- De acuerdo al vice-ministerio de servicios básicos, 7 de 10 \$US de inversión viene de la cooperación internacional, enfatizando por tanto la necesidad de negociar con ella. Dentro este argumento, el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Evo Morales, propone para el periodo 2006-2010, la ejecución de aproximadamente \$US 528 millones en programas y

---

<sup>14</sup> Abel Mamani, ministro del agua; comunicación personal.

proyectos de preinversión e inversión, “para el desarrollo de infraestructura para incrementar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, hasta un 78 por ciento en agua potable y en saneamiento hasta un 60 por ciento” (pp 78). De estos, \$US 146,9 millones ya están comprometidos, restando gestionar \$US 381,12 millones. Las inversiones se ejecutarán a través de la PFS, con fondos “captados de donaciones y créditos, conformando una bolsa de fondos para preinversión e inversión” (idem). Uno se pregunta, que diferencia hay con políticas públicas previas, basadas en la dependencia (por no decir limosna) de la cooperación internacional, que como se sabe, impone condicionalidades que afectan a la gestión participativa y social del servicio? Donde está la soberanía que proclama el actual gobierno? Por que reproducir el síndrome del endeudamiento crónico del modelo neoliberal?

### **3. ELEMENTOS DE LA NUEVA AGENDA DEL AGUA: UNA POLÍTICA DE LOS BIENES COMUNES**

En esta sección, a partir de los casos y problemáticas analizadas, se introduce la noción de una política de los bienes comunes como alternativa de gestión postneoliberal; asimismo se proponen elementos que deberían ser incorporados en la agenda boliviana del agua para esta nueva coyuntura: la democratización de la gestión del agua, la corrupción de su gestión y los principios que deberían aplicarse para enfrentarlo, la problemática de la representación social en la instancias de decisión para el sector, la importancia de una política igualitaria en el acceso al agua y sus servicios, focalizándose en particular en el riego, la soberanía de las políticas públicas del agua y la autonomía de su gestión.

La política de los bienes comunes: más allá del debate público - privado

La experiencia boliviana ha mostrado el fracaso, tanto de la gestión estatal/pública del agua como la privada.

Es evidente que el Estado ha mostrado ineficacia para administrar los recursos naturales sosteniblemente, particularmente el agua y sus servicios.

El Estado boliviano es corrupto por naturaleza, por tanto no es transparente en sus decisiones, ni facilita la participación ciudadana en la gestión del agua.

El estado es racista, es decir, maneja los RRNN y sus servicios, entre ellos, bajo relaciones de dominación racializadas, donde los indígenas, rurales y urbanos han quedado excluidos, o incluidos de manera diferenciada, subordinada, como muestran los programas de alivio a la pobreza, las soluciones tecnológicas “pro poor” (Crespo, 2006<sup>a</sup>).

Por su parte, la mercantilización del agua ha mostrado que no está interesado en invertir y brindar el servicio a los pobres, reproduce la segregación espacial racializada, particularmente inmigrantes rurales como el caso de El Alto y las laderas de La Paz, al excluirlos del servicio o incluirlos de manera diferenciada, y trasladar los impactos ambientales a estos sectores sociales pobres (Crespo, 2006<sup>a</sup>). Por otro lado, expropia fuentes de agua y sistemas comunitarios o asociativos de gestión, como en el caso de Cochabamba, además de implementar un criterio economicista en las estructuras tarifarias (Crespo, 2003).

Tanto la guerra del agua de Cochabamba, como el movimiento de los vecinos de El Alto contra la empresa AISA-Suez representan no solo la resistencia a los efectos de la privatización del agua sobre su economía, sino la voluntad por construir otros modelos de empresa y gestión del agua y sus servicios, que vayan más allá, tanto de los enfoques públicos estatistas como los privados.

Dentro esta perspectiva, Oscar Olivera, portavoz histórico de la coordinadora del agua de Cochabamba, habla de la necesidad de una política de los “bienes comunes”, que promueve la autodeterminación y autogobierno en la gestión del agua, recuperando principios básicos de solidaridad y reciprocidad de las comunidades campesinas e indígenas bajo una lógica igualitaria y horizontal (Olivera & Gómez, 2006). Este enfoque comunalista, antiestatalista, de apoyo mutuo, para la gestión de los RRNN y sus servicios, ya estaba presente en el pensamiento y práctica anarquista (Kropotkin, 1975), y que esta siendo recuperado por los movimientos antiglobalización. En el contexto del capitalismo global, donde la vida se ha convertido en objeto del poder, es decir el poder es biopolítico, una política de los bienes comunes del agua también es biopolítica, pues el agua es fuente de vida y se ha convertido en objeto de disputa.

La nueva agenda del agua en Bolivia demanda este enfoque, evitando repetir errores del pasado. Una política de los bienes comunes del agua que promueva una gestión autónoma y autogestionaria, ecológicamente sustentable, igualitaria, transparente, soberana del agua y sus servicios, basada en las diversas experiencias políticas y organizativas de las organizaciones sociales, comunidades campesinas e indígenas y sus valores de reciprocidad, apoyo mutuo, solidaridad, bien común. Y el gobierno de Evo Morales tiene el desafío de asumirlo.

### La Democracia del Agua

En los 15 años de Ajuste Estructural, se implementó un proceso de normalización política, a través de la institucionalización de la democracia liberal representativa como procedimiento y referente de la cultura política boliviana, excluyendo otras prácticas democráticas, comunales y/o assembleístas, vigentes en gran parte de la sociedad boliviana. De hecho, la privatización de los servicios de agua potable en Bolivia constituye fundamentalmente un proceso político, en el cuál los poderes del Estado, las agencias de cooperación y las instituciones políticas nacionales han sido desplegadas, para alcanzar este objetivo, debilitando en el proceso determinados derechos democráticos relacionados con la participación ciudadana en la gestión del agua y sus servicios, el acceso público y la transparencia (“accountability”) en la información acerca de las empresas concesionarias, y el control social de sus actividades.

La experiencia boliviana del movimiento nacional del agua en Bolivia, desde la Guerra del Agua de Cochabamba ha visibilizado la importancia de la democracia en la gestión del agua y sus servicios. Pero, la democracia entendida en su sentido sustantivo, como régimen de auto institución, que intenta, en la medida de lo posible, la autonomía individual y colectiva, y el bien común tal como es concebido por la colectividad considerada (Castoriadis, 1996), esto implica, entre otros aspectos, la limitación y control del poder, pero además se distingue de aquellas visiones que la reducen a un conjunto de procedimientos, en muchos casos ritualistas, basados en el despliegue de mecanismos formales y jurídicos, con pretensiones de validez universal, y orientados a promover una lógica individualista (Castoriadis 1996).

"El problema de fondo es quien decide sobre el presente y el destino de la población, los recursos, el trabajo y las condiciones de vida. En relación al agua, nosotros queremos decidir por nosotros mismos: a eso llamamos Democracia", expresaba la Coordinadora en uno de sus documentos durante la revuelta cochabambina.

La idea de la democracia como capacidad de la sociedad para decidir por sí mismos, es una lección de este proceso político en los últimos seis años, y que debe ser incorporada dentro la política de los bienes comunes. Este hecho tiene mayor relevancia si se toma en

---

cuenta que históricamente la recuperación de las libertades democráticas en Bolivia es producto de las luchas del pueblo boliviano contra las dictaduras militares, antes que una concesión del Estado y las elites económicas y políticas.

El movimiento nacional del agua en Bolivia ha escarbado la posibilidad de dotar a la democracia de su original sentido sustantivo: como dispositivo y fuerza creativa de la multitud (Hardt y Negri 2000), para construir una sociedad autónoma (Castoriadis 1996), donde los sectores más desaventajados sean los verdaderos protagonistas. Este movimiento ha mostrado la voluntad ciudadana por tomar decisiones, particularmente en temas que están íntimamente relacionados con su vida diaria, su subsistencia, y el agua es uno de ellos; la gente desea ser protagonista en la definición de políticas y no solamente ser víctima de ellas; ellos quieren fiscalizar las acciones de sus gobernantes y las compañías privadas, hoy dueñas de los servicios públicos, y no sufrir solamente sus efectos perversos producto de medidas inconsultas: corrupción, autoritarismo y pobreza. Como decía otro representante de la Coordinadora en una concentración: "...no queremos que nos traigan planes prefabricados o que cuatro empresarios se reúnan para decidir qué vamos a hacer; son ustedes y nosotros, todos en conjunto que vamos a solucionar el problema de agua en Cochabamba..." (Saul Soria, discurso del 1ro mayo 00).

Principios democráticos para enfrentar la corrupción

La corrupción es parte de la identidad del funcionamiento del estado boliviano, producto de una articulación sui generis entre la cultura patrimonialista de la administración española y la forma perversa de la reciprocidad andina; la lógica del "don", fundamento constitutivo de las sociedades andino amazónicas, en el contexto de sociedades heterónomas, donde existen relaciones de dominación, se convierte en mecanismo de sujeción, del cual surgen prácticas de gobierno, como el clientelismo y el "compradazgo". Contradiendo el espíritu liberal, modernizador, que ha animado a varios momentos de la historia boliviana, la relación del estado y sus elites dominantes con la sociedad, particularmente los indígenas, ha estado basada en el despliegue de estas prácticas de padrinazgo y clientelismo, como formas perversas de la reciprocidad andina. Este hecho ha coagulado una identidad estatal corrupta: en Bolivia, antes que un hecho externo, la corrupción forma parte de la lógica de funcionamiento del Estado (Crespo, 2006c). Se argumenta que la corrupción es uno de los rasgos del capitalismo global (Hardt & Negri, 2000), pero en el caso boliviano es parte de la "historia larga" del Estado y de la cultura política del país.

Como hemos visto en el caso de SEMAPA<sup>15</sup>, los representantes sociales son también susceptibles de corrupción. Por ello, es fundamental que una política de los "bienes comunes" aplique por lo menos cinco principios democráticos (entendido como régimen) y de transparencia/accountability para los funcionarios públicos y representantes sociales, que recuperan experiencias previas de la cultura política de los movimientos sociales bolivianos y la cultura andino-amazónica<sup>16</sup>.

Estos principios reguladores permitirían ejercer la práctica democrática como modo de vida cotidiano que atravesase desde las formas micro-organizativas de la sociedad civil hasta las instituciones públicas en todos sus niveles e instancias, particularmente, en nuestro caso, en la gestión del agua y sus servicios.

---

<sup>15</sup> En el caso de la FEJVE El Alto, desde el 2001, los tres presidentes de la organización altaña, anteriores a Abel Mamani, fueron removidos con cargos de corrupción. Se tienen evidencias que uno de ellos, Mauricio Cori, líder durante la Guerra del Gas el 2003, recibía dinero de AISA a pesar que paralelamente estaba promoviendo la resistencia a la empresa.

<sup>16</sup> Estos principios están desarrollados en base a Soto, 2004; 2004a y GAMS, 2005.

Primer principio: Transparencia.

Todos los actos públicos, ejercidos por los funcionarios y representantes en todas las instituciones estatales (centrales, descentralizadas, locales, autárquicas y autónomas) y en todas las instancias organizativas de la sociedad civil, deben ser obligatorios e inmediatamente publicados y accesibles a través de todos los medios técnicos disponibles, sin que medie solicitud alguna. Debe estar garantizada la accesibilidad irrestricta a toda la información legal, contable, administrativa, cartográfica, estadística, comunicacional, técnica, financiera. De esta manera, SEMAPA, el ministerio del agua o la nueva empresa del agua en La Paz/El Alto, estarían obligadas a difundir y publicar en medios y lenguaje accesible a la población, sus actos y decisiones.

Segundo principio: Rendición de cuentas

Todo representante y todo funcionario en todos y cada uno de los niveles de la administración pública, (estatales, centrales, descentralizadas, locales, autárquicas y autónomas), debe presentar periódicamente informes detallados de sus actividades, a través de todos los medios disponibles. Del mismo modo se debe proceder en todas las organizaciones sociales y en todos sus niveles organizativos. Abel Mamani, actual ministro del agua, ha sido expulsado de la FEJUVE El Alto, no solo por haber sido nombrado en el cargo sin haber consultado con la organización de El Alto, sino porque nunca más apareció en asamblea o reuniones de la organización que lo llevó al cargo en el que se encuentra, es decir no rindió cuenta de sus actos. La rendición de cuentas ha sido una práctica en el movimiento sindical boliviano y la estructura de autoridades en las comunidades indígenas, como mecanismo de control social, que ha sido cooptada, en algunos casos excluida, por los caudillismos y formas autoritarias introducidas en estas organizaciones.

Tercer principio: Revocabilidad del mandato

Todos los representantes y funcionarios pueden ser revocados en cualquier momento de su mandato si hubieran violado alguno de los principios antes expuestos, o se hubiera evidenciado incompetencia o corrupción en el desempeño de sus funciones. En el caso de SEMAPOA, actualmente no existen mecanismos para aplicar este principio en la representación social, a pesar de existir evidencias de corrupción e incompetencia.

Cuarto principio: Rotación de cargos

Todos los funcionarios públicos y representantes sociales deben rotar en sus responsabilidades, evitando los riesgos de caudillismo<sup>17</sup>, concentración de poder y por tanto corrupción. De esta manera se evitarían hechos como las del actual dirigente de los regantes de Cochabamba (FEDCOR), quien vulnerando sus propios reglamentos internos ha sido reelegido tres veces como presidente de la FEDECOR, además de ejercer la representación máxima de la organización nacional de su sector y ser senador de Cochabamba por el MAS; o la de los directores ciudadanos de SEMAPA, que a pesar de acusaciones de corrupción participaron como candidatos para la reelección el 2006.

Quinto principio: Imprescriptibilidad de delitos contra el bien público y los derechos humanos

Los delitos contra los derechos humanos son imprescriptibles y no pueden ampararse en ninguna obediencia debida. Del mismo modo, son imprescriptibles, los delitos contra el bien público tales como la corrupción, el tráfico de influencias, el nepotismo, los contratos lesivos al Estado que están en el origen de fortunas y propiedades que deben ser investigados. Actualmente pasados doce años los delitos prescriben; de esta manera, por ejemplo

---

<sup>17</sup> No olvidar que Evo Morales es presidente de las 6 Federaciones del Trópico desde hace casi 20 años, origen del carácter caudillista de su mandato.

---

funcionarios públicos que promovieron la privatización del agua en Bolivia bajo condiciones lesivas al estado y a los usuarios, en la década del 90', pueden quedar impunes.

En suma, estos principios pueden constituir la base de esta política de los bienes comunes del agua y evitar que, parafraseando a Gustavo Soto (2003) el proceso boliviano se convierta en un espacio de reproducción del viejo orden corrupto con nuevas formas y un escenario de cooptación de nuevos actores con roles tradicionales.

Soberanía de las políticas públicas del agua

El agua es un recurso biopolítico, por ser fuente de vida, tanto humana como del entorno; por ello, la inversión en el agua y saneamiento es estratégico para el país, por sus efectos sinérgicos en un desarrollo a escala humana del país: una mayor cobertura de agua potable y alcantarillado implica población saludable, menores índices de morbilidad y mortalidad, efectos en la productividad. Los movimientos sociales desde el 2000 vienen repitiendo el mantra de que “el agua es vida”. Siguiendo este argumento, parte del desafío de una política soberana de gestión del agua en Bolivia es que el Estado subvencione la inversión para el sector, creando un fondo específico proveniente de los crecientes ingresos de los hidrocarburos. La recuperación soberana de los hidrocarburos debe ser la base para crear las condiciones del desarrollo socioeconómico del país y el bienestar de la población boliviana, y para ello, el acceso universal, sustentable y equitativo al agua y saneamiento, es su fundamento. A partir de este fondo, países amigos podrían apoyar o donar este proceso, sin condiciones. Este es un mecanismo de ejercer soberanía, evitar reproducir esta ideología de la pobreza y la limosna, y reducir el riesgo de que la política pública del agua y hasta los salarios de los funcionarios públicos, sean definidos y pagados por la cooperación internacional, como hasta ahora.

Riego: más allá del discurso de la pobreza de los regantes y hacia una política igualitaria

Los regantes, por las ventajas comparativas dentro la economía campesina y las conquistas logradas a partir de la guerra del agua, esta en proceso de convertirse en una elite emergente dentro las organizaciones y movimientos sociales. Hoy constituyen un soporte del gobierno de Evo Morales y los “usos y costumbres” en el agua operan como un discurso de los pobres rurales, pero que como hemos visto en el análisis del marco normativo del sector, puede más bien generar mayor desigualdad en el área rural del país. Por ello, considero necesario que el marco normativo debe proteger y facilitar el acceso y uso del agua a las comunidades campesinas e indígenas, mayoritariamente pobres, que hoy no lo poseen y no pueden decidir al respecto.

Asimismo, esta nueva agenda debe involucrar también que los regantes (re)construyan su imaginario colectivo, basada en los “usos y costumbres”, pero dentro una matriz discursiva que vaya más allá de la imagen cuasi religiosa del regante “pobre” y la ideología del resentimiento que supone. Asumir que los agricultores regantes constituyen un sector fundamental en la estructura socioeconómica regional, pues son los que garantizan la seguridad alimentaria de sus habitantes, además de generar ingresos para las regiones y zonas urbanas, desde la producción agropecuaria de pequeña y mediana escala<sup>18</sup>. En

---

<sup>18</sup> El economista cochabambino Gonzalo Vargas considera fundamental que, tomando en cuenta que el futuro de la agricultura bajo riego en el valle cochabambino, está amenazada, es preciso que los regantes (de)muestren la importancia económica que tienen como sector para la región: cual es su aporte al PIB regional? (Gonzalo Vargas (2004; Cochabamba, comunicación personal).

---

ningún caso los regantes deben reconocerse como los campesinos “pobres” de una economía inviable, susceptible solo de acceder a programas de alivio a la pobreza<sup>19</sup>

## CONCLUSIONES

El compromiso del gobierno de Evo Morales por modificar las políticas de mercantilización (entendidas como privatización e incorporación a la disciplina del mercado) del agua y sus servicios, es producto de la acción colectiva del movimiento nacional del agua, desde el 2000. La asamblea constituyente puede legitimar este proceso, a pesar de las prácticas caudillistas y de cooptación presentes en el actual gobierno.

Los desafíos que se plantean para el nuevo proceso boliviano son contradictorios y complejos, y para entenderlos se han analizado cuatro temas de la nueva agenda boliviana del agua: la crisis de la empresa de agua en Cochabamba, SEMAPA (Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado), el proceso de elaboración de un nuevo marco normativo del agua, particularmente para el sector riego, la discusión acerca de la nueva empresa en las ciudades de La Paz/El Alto y la política de financiamiento del gobierno de Evo Morales, para el sector agua.

A partir de los casos analizados, se proponen elementos que deberían ser incorporados en la agenda boliviana del agua para esta nueva coyuntura. Inicialmente se enfatiza la importancia de pensar la democracia desde la capacidad de decisión de los sujetos y comunidades, para ello es necesario un régimen democrático que promueva la autonomía individual y colectiva, de la gestión del agua y sus servicios.

Se proponen cinco principios para reducir un rasgo intrínseco del Estado boliviano y que cruza el cuerpo social: la corrupción en la gestión pública y de las organizaciones sociales, en este caso del agua; estos principios son de transparencia, rendición de cuentas, revocabilidad del mandato, rotación de cargos e imprescriptibilidad de delitos contra el bien público y los derechos humanos.

Como parte de una política soberana en el sector, se recomienda considerar el agua como recurso estratégico por su contenido biopolítico (es fuente de vida); por ello, el Estado debe subvencionar el acceso universal al agua en todo el país, utilizando para ello los recursos provenientes de los hidrocarburos, con el cuál se puede reducir la dependencia de la cooperación internacional y sentar las bases de un desarrollo a escala humana.

Para reducir el riesgo de crear una nueva elite económica y política en el sector rural con los regantes, se propone implementar una política igualitaria del agua; asimismo, se toma atención de la importancia que los regantes abandonen el discurso de autodefinirse como pobres y la ideología del resentimiento que supone, enfatizando su importancia como actor de económico y productivo.

---

<sup>19</sup> En el mediano plazo, por ejemplo, en el valle de Cochabamba se avizora un conflicto estratégico entre áreas urbanas que crecen vertiginosamente, por tanto demandan mayor cantidad de agua para el consumo humano, y un sector productivo agropecuario, que lucha por sobrevivir como sector: los regantes. Cuando llegue ese momento, los regantes tendrán el desafío de demostrar que no son un sector que requiere políticas públicas “pro-poor”, similar a un país africano, sino una voluntad colectiva orgullosa de sus “usos y costumbres”, que están ayudando vigorosamente a construir el mapa productivo de la región, frente al probable escenario de un valle cochabambino desértico convertido en una urbe contaminada y hacinada.

---

Finalmente, siguiendo la perspectiva libertaria, se propone implementar una política de los bienes comunes, basado en un enfoque comunalista, antiestatalista, de apoyo mutuo, para la gestión del agua y sus servicios, como alternativa a los modelos estatistas públicos y a los privados.

La pregunta final es, esta agenda social del agua coincide con la del actual gobierno? En varios aspectos no; el MAS hasta ahora no esta consciente que la historia boliviana muestra que las transformaciones que ha sufrido el país han sido producto de la iniciativa popular antes que de las elites políticas o económicas. Hoy, el gobierno de Morales habla de construir “otro país”, pero ello sucederá solo si las organizaciones y movimientos sociales intervienen autónoma y democráticamente en el proceso.

Newcastle, noviembre 2006

---

## Referencias Bibliográficas

- Castoriadis, Cornelius (1996) "La Democracia como Procedimiento y Como Régimen". *Iniciativa Socialista*, no 38.
- Crespo Flores Carlos (2006) "Memoria del panel Los riesgos y desafíos de la Ley de Riego y sus Reglamentos", Cochabamba: Boletín Todo sobre el Agua CGIAB No VII. ([www.aguabolivia.org](http://www.aguabolivia.org)); fecha consulta:30/10/06.
- Crespo, Carlos (2006<sup>a</sup>) *Water Private Governance and Racism. The case of Aguas del Illimani company in the cities of La Paz and El Alto (1997-2006)*. Inédito.
- Crespo, Carlos (2006<sup>b</sup>) "Agua, Soberanía Nacional y Resistencia Social. Los convenios bilaterales sobre promoción y protección a las inversiones: Los casos de Holanda y Francia", en Susan Spronk (ed) *Privatización del agua en Bolivia y movimientos sociales*. La Paz: Plural. (En prensa).
- Crespo, Carlos (2006<sup>c</sup>) "Respeto tu cultura, pero no te metas con la mía". para una crítica del racismo en Bolivia; *Revista Libertad y Anarquía*; No 1; Cochabamba (en prensa).
- Crespo, Carlos (2005) "La negociación como dispositivo para reducir relaciones de dominación. Aspectos conceptuales y metodológicos". En *Decursos*. Año VII No 14. Cochabamba: CESU. Pp 31-54.
- Crespo, Carlos (2005<sup>b</sup>) *Aguas del Illimani y Resistencia Social*, Cochabamba: mimeo. 42 pp.
- Crespo, Carlos (2003) *Water Policies and Conflicts. The Water War in Cochabamba (1999/2000)*; tesis de doctorado; Oxford: Oxford Brookes University
- Crespo, Carlos & Fernández, Omar Peredo, Carmen (2003) *Los Campesinos Regantes de Cochabamba en la Guerra del Agua: Una Experiencia de Presión Social y Negociación*, Cochabamba: CESU/FEDECOR & IDRC.
- Colson, Daniel (2003) *Pequeño Léxico Filosófico del Anarquismo*, Buenos Aires: Nueva Visión. Pp 224.
- Gobierno de Bolivia (2006) *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. 2006-2010*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo. 230 pp.
- Grupo de Apoyo a los Movimientos Sociales –GAMS (2005) *Planteamientos del GAMS al Gobierno del MAS*; Cochabamba: mimeo. 3 pp.
- Hardt Michel & Negri Antonio (2000) *Empire*, Massachusetts: Harvard University Press.
- Olivera, Oscar & Gómez, Luís (2006) *La crecida de las aguas. Los bienes comunes restablecidos por la gente en Bolivia*; Cochabamba: mimeo. 7 pp.
- Kropotkin, Peter (1975). *The essential Kropotkin*. New York: Liveright.
- Laurie, Nina & Crespo, Carlos (2003) *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. Report on the Cochabamba case*. <http://users.ox.ac.uk/~prinwass/index.shtml>. fecha consulta:03/11/06.
- Perreault, Thomas (2006) "From the Guerra del Agua to the Guerra del Gas: Resource governance, popular protest and social justice in Bolivia." *Antipode*, 38(1): 150-172.
- Soto Gustavo (2004) *Minimalismo Libertario en la Perspectiva de la Asamblea Constituyente*; ponencia al I Encuentro Nacional Libertario; Cochabamba:
- Soto Gustavo (2004a) *Cuatro principios para fundar otra Bolivia posible*; periódico Opinión, 2/04.
- Van Damme, Paul (2002) *Disponibilidad, Uso y Calidad de los Recursos Hídricos en Bolivia*, La Paz: CONIAG-CGIAB, pp 30-32.