

# HUANCAYO: DE LA RESISTENCIA A LA ASOCIACIÓN ENTRE EMPRESAS PÚBLICAS

*Philipp Terhorst<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

En Perú, las políticas de agua y saneamiento urbanos están dirigidas hacia la liberalización comercial y la participación del sector privado (PSP), aunque la tendencia se ha visto un tanto frenada por importantes errores en el diseño de la PSP y una creciente resistencia a la privatización. Los problemas de los servicios de agua y saneamiento del sector público son considerables, pero no existe una voluntad política significativa ni una política adecuada para abordarlos de forma sustancial. Trabajadores, ciudadanos y usuarios no sólo se oponen a la privatización del agua en todas sus formas, sino que también se movilizan para mejorar y democratizar el suministro público de agua.

Este capítulo se centra en las experiencias de la ciudad andina de Huancayo, en el departamento de Junín, donde en los últimos años el desafío de encontrar alternativas a la privatización se ha cristalizado y ha dado aún otro gran paso adelante.

En Huancayo, los movimientos en defensa del agua han desarrollado un innovador modelo de lo que se conoce como asociación público-pública o asociación entre organismos públicos (PUP en inglés) como alternativa a la privatización. La organización de los movimientos sociales Frente de Defensa del Agua de la Región Junín (FREDEAJUN) consiguió evitar la privatización y, a través de un proceso participativo organizado de abajo hacia arriba, desarrolló una propuesta alternativa para reformar la empresa pública SEDAM Huancayo S. A. La plataforma FREDEAJUN y uno de sus integrantes locales, el Sindicato Único de Trabajadores de Agua Potable y Alcantarillado de Huancayo (SUTAPAH), también lograron establecer una asociación público-pública entre SEDAM y Aguas Bonaerenses S.A (ABSA), una operadora pública de agua de propiedad y gestión sindical del estado de Buenos Aires, Argentina.

Este capítulo analiza en primer lugar la estructura del agua y el saneamiento urbanos en Perú, y su propensión hacia la PSP. A continuación, examina la labor de la Federación Nacional de Trabajadores de Agua Potable (FENTAP) como un actor fundamental y de vanguardia en el movimiento del agua peruano. El capítulo pasa entonces a explicar la resistencia a la privatización que se vivió en Huancayo, y la construcción –de abajo hacia arriba– de una alternativa pública por parte de FREDEAJUN. Por último, se repasan los procesos políticos y técnicos que culminaron con el acuerdo pionero entre SEDAM y ABSA, y se analiza el funcionamiento de esta asociación público-pública hasta la fecha.

## EL SECTOR DEL AGUA URBANA EN PERÚ

A principios de los años noventa, el sector del agua de Perú se reorganizó bajo la dictadura de Fujimori, con la colaboración del Banco Mundial y del Banco Interamericano de

---

<sup>1</sup> Este capítulo se basa en investigación activista realizada en la FENTAP en 2006 y 2007, efectuada en el marco del programa de doctorado del autor en el centro WEDC de la Universidad de Loughborough.

Desarrollo (BID). La gobernanza del sector se desreguló para fomentar un mercado liberalizado. En 1992, por ejemplo, se creó un organismo (SUNASS) con la idea de que se encargara de regular a las empresas privadas de agua. Ya en abril de 1990 se había disuelto el Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA), la empresa central del Estado, y el sector se había dividido entre zonas rurales y urbanas. Desde principios de los años noventa, las políticas de descentralización y liberalización han procurado conseguir que el agua urbana sea susceptible de privatización, lo cual se ha traducido en una inclinación estructural hacia la PSP. Todo ello ha desembocado en escándalos de salud pública, y en dilemas en materia de estructura, administración y finanzas para el actual sistema del sector público.

De los 27 millones de personas que viven en Perú, más del 40% lo hace por debajo del nivel de pobreza nacional. En torno a 6,4 millones de personas carecen de acceso seguro y adecuado al agua; cifra que llega hasta los 11,3 millones de personas en el caso del saneamiento. Esto se explica, entre otras cosas, porque los servicios de agua municipales no proporcionan una cobertura suficiente de agua y saneamiento, por un tratamiento deficiente de las aguas residuales y por una mala calidad de servicio que pone en peligro la salud de la población. Los servicios de agua municipales son gestionados sin la eficacia y eficiencia necesarias, y se ven altamente afectados por la injerencia política de los propietarios municipales.

## **LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO**

La carrera hacia la gestión privada del agua empezó durante la dictadura de Fujimori, pero ha sido adoptada incluso con mayor entusiasmo por los gobiernos democráticos que le han sucedido. Durante la presidencia de Alejandro Toledo, el Plan Nacional de Saneamiento 2005-2015 tenía el objetivo específico de promover la participación del sector privado. Este plan sigue vigente en la actualidad, con la presidencia de Alan García, que utiliza los dobles raseros para oponerse públicamente a la privatización del agua y, al mismo tiempo, seguir aplicando y elaborando políticas para la PSP. Por otra parte, hay condicionalidades ligadas a los programas de financiación de donantes internacionales como el BID. Es evidente que las ambiciones de PSP del Gobierno, perfiladas en el Plan Nacional de Saneamiento 2005-2015, han llegado a un punto muerto. Muchos proyectos de privatización se han anulado a raíz de la resistencia local y nacional. El sector público del agua en las zonas urbanas está sumido en un caos que se ve aún exacerbado por un abandono deliberado y una mala gobernanza, todo ello a expensas de la población peruana.

## **LA FENTAP Y LOS MOVIMIENTOS NACIONALES EN DEFENSA DEL AGUA**

A pesar de la victoria parcial en la lucha para detener –o al menos retrasar– los planes de PSP en el sector, la situación política de los movimientos peruanos en defensa del agua deja lugar a pocas dudas de que para dejar atrás lo que se podría denominar neoliberalismo del agua, será necesario plantear un desafío más significativo y constructivo a la agenda de reformas neoliberales. La única forma de detener realmente el neoliberalismo del agua, de transformar y mejorar los servicios públicos de agua y saneamiento, y de este modo lograr el derecho humano de acceso universal al agua debe pasar, fundamentalmente, por abordar el deterioro y la disfunción del sector público, sin olvidar cuestiones esenciales de derechos (derechos

laborales, a servicios públicos, a la participación pública, etcétera). La labor de los movimientos del agua peruanos, especialmente de la FENTAP, y la experiencia de Huancayo se deben entender como un intento por alterar la vía de desarrollo del sector poniendo en marcha, desde abajo hacia arriba, alternativas públicas, viables y funcionales a la privatización. Es en este contexto en que los movimientos peruanos plantean exigencias políticas, y desarrollan propuestas profesionales y técnicas para “modernizar sin privatizar” los servicios. En el plano nacional, la FENTAP ha conseguido incorporar la privatización del agua a la agenda política. La Federación, por ejemplo, participó en una red nacional que consiguió bloquear una propuesta legislativa que habría servido para liberalizar y comercializar aún más los recursos y servicios hídricos. En el ámbito local, la FENTAP ha estado muy activa en las labores de creación y apoyo de acciones sindicales por parte de sus miembros afiliados.

La estrategia de la FENTAP consiste en que el sindicato local organice un foro público sobre la privatización del agua –en que se puedan dar cita distintos grupos de la sociedad civil– con el objetivo de construir frentes de defensa del agua. El frente se puede convertir en un espacio donde ciudadanos y trabajadores luchen contra la privatización del agua. A pesar de los reveses sufridos en ciudades como Tumbes, donde no se pudo evitar la entrada del sector privado, la experiencia en otras ciudades como Chiclayo, Ica, Pura y Paita demuestra que la FENTAP ha desarrollado una estrategia eficaz y progresista.

La FENTAP pretende desarrollar estos frentes locales para que no sean sólo actores de mera resistencia, sino también generadores de propuestas alternativas para una modernización sin privatización. Esta estrategia funcionó bien en Chiclayo, donde se logró detener un proceso de PSP en 2005. En Chiclayo, el sindicato y el frente locales desarrollaron y emplearon en sus campañas una propuesta alternativa para reformar la empresa del agua sin necesidad de recurrir a la privatización. Sin embargo, la experiencia demostró también lo difícil que es para movimientos nacionales y locales poner verdaderamente en práctica estas propuestas de desarrollo alternativas. Y es que aunque la propuesta alternativa fue un elemento crucial para detener la PSP, no fue tarea fácil aplicarla una vez desapareció la amenaza directa de la privatización y se aplacaron las movilizaciones.

En un proceso de aprendizaje, el sindicato y el frente locales de Huancayo se movilizaron y bloquearon el proceso de PSP con el argumento de que existían alternativas públicas. Pero en lugar de detenerse ahí, desarrollaron una asociación público-pública para dar un paso más en su proceso de reivindicación de agua pública para todos y todas.

## **HUANCAYO: LA DERROTA DE LA PRIVATIZACIÓN**

SEDAM Huancayo es una empresa de agua y saneamiento con un largo historial de mala gestión por parte de antiguos alcaldes del municipio, que la explotaron para beneficio propio. A consecuencia de ello, existen graves problemas en la calidad del agua y hay un tremendo exceso de personal, ya que los alcaldes concedían puestos innecesarios a los amigos del partido. En 2003, el nuevo alcalde, Barrios Ipenza, puso en marcha la privatización de SEDAM Huancayo S.A. El organismo nacional encargado de promover las inversiones privadas, ProInversión, elaboró en un primer momento un modelo de concesión, pero posteriormente, en respuesta a la oposición local que despertaban los planes privatizadores, adoptó un modelo de contrato de gestión.

En marzo de 2003, se creó un frente local a iniciativa del sindicato SUTAPAH. El frente,

conocido como FREDEAJUN, se ha convertido en un movimiento muy dinámico a través del que se organizan y movilizan el sindicato, varios frentes de defensa de los distritos de Huancayo, asociaciones de trabajadores de mercado y padres y madres de escuelas, algunos campesinos y muchas otras personas. Las protestas alcanzaron su punto álgido el 3 de marzo de 2005, día en que se organizó una huelga en todo el municipio para reivindicar que se anulara el proceso de privatización. La demanda y el desarrollo de una alternativa pública se convirtieron en una pieza fundamental del trabajo del frente.

Durante las elecciones generales de 2006, la privatización del agua se convirtió en un tema electoral clave. El Partido Aprista intentó apaciguar los ánimos anunciando que la privatización no formaba parte de su agenda nacional, y comunicando informalmente a la FENTAP de que la PSP en el Huancayo quedaba cancelada. A ProInversión no le quedó otra opción que abandonar la PSP, decisión que fue anunciada el 26 de septiembre de 2006.

### **UNA ALTERNATIVA POPULAR EN MARCHA**

A principios de 2006, estaba claro que era importante organizar un proceso de abajo hacia arriba en el seno del FREDEAJUN para desarrollar una propuesta alternativa que garantizara la propiedad y responsabilidad colectivas. De modo que, en abril de 2006, comenzó una serie de talleres con el apoyo de la FENTAP y algunas ONG internacionales de Amsterdam. En estos talleres, expertos del sector que simpatizaban con el movimiento (que no abundaban), representantes de las organizaciones miembro del frente y el consejo del frente desarrollarían una base común de conocimientos sobre los problemas de SEDAM y las posibilidades para modernizar y democratizar la empresa. En septiembre de 2006, este grupo de trabajo presentó un “Perfil básico de modernización sustentable, participativa y despolitizada de SEDAM Huancayo sin privatización”. En él, se defendía que SEDAM contaba con todos los elementos para ser una empresa pública viable, y se establecían nuevos principios que permitieran que un servicio público y participativo pudiera proporcionar agua y saneamiento adecuados a los ciudadanos-usuarios, que tendrían el derecho de controlar la compañía. El “perfil básico” desarrollaba en profundidad planes para la aplicación de reformas administrativas e institucionales que incluían, entre otras, la propuesta de una asociación público-pública (PUP).

Este proceso y la propuesta resultante ilustran el primer cambio cualitativo del movimiento para convertirse en una fuerza social proactiva que pueda intervenir de forma constructiva en la política y en las instituciones estatales, gestionar debates técnicos y profesionales sólidos, y proponer planes alternativos para SEDAM. Sin embargo, con este éxito surgieron también nuevos desafíos, tanto dentro del frente como en su labor política. Lamentablemente, mientras la dirigencia del sindicato estaba muy activa, resultaba difícil movilizar a los miembros del sindicato, ya que la inercia, ciertos intereses y el miedo impedían que se hicieran notar. También quedó claro que el frente debía mejorar la comunicación con sus miembros y la organización para seguir desarrollando el “perfil básico” a través de un proceso popular fuerte y vivo. El “perfil básico” debía ser aprobado por todas las organizaciones miembro del frente y elaborado con mayor detalle por el sindicato. El frente intentó aplicar la propuesta alternativa a través de un Consejo Técnico-Social que el nuevo alcalde, Arq. Freddy Arana, había decidido abrir y que daría al frente cierto poder de decisión sobre el futuro de SEDAM. El Consejo estaría formado por representantes de la sociedad civil local, la iglesia, la universidad y otros actores de la zona.

Sin embargo, cuando se puso de manifiesto que el frente iba a tener una voz fuerte dentro de dicho Consejo, la voluntad política de Arana y de otros grupos de la sociedad civil comenzó a disminuir, ya que no deseaban permitir que los movimientos sociales controlaran el futuro de SEDAM. A fines de 2006, el frente triunfó con otra estrategia: negoció directamente con la administración de SEDAM y propuso el establecimiento de una asociación público-pública (PUP).

## **LA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PÚBLICA**

El segundo cambio cualitativo del movimiento de Huancayo llegó cuando la FENTAP promovió el desarrollo de una asociación entre organismos públicos (PUP) del Sur. La PUP formaba parte integral del “perfil básico” y se abordó de forma politizada. Esto significaba que el frente y el sindicato locales no sólo debían establecer vínculos con redes del movimiento internacional por el agua, sino que también debían acercarse directamente a SEDAM con una propuesta concreta que pudiera vencer la resistencia local. Sobre todo, cuando la amenaza inmediata de la PSP había desaparecido pero la política local seguía oponiéndose al proceso de reforma pública, la PUP se convirtió en una herramienta para iniciar los cambios en el ámbito de la empresa. En octubre de 2006, la FENTAP se reunió con el Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (SOSBA), de Argentina, ambos miembros de la Internacional de Servicios Públicos (ISP). Este encuentro tuvo lugar en el marco de los actos del Octubre Azul<sup>2</sup>, en Uruguay, y en él se acordó sondear las posibilidades de establecer una PUP entre ABSA, una operadora de agua pública de propiedad y gestión sindical del estado de Buenos Aires, y SEDAM. Esto demuestra cuán importantes son las redes transnacionales del movimiento global por el agua para generar proyectos innovadores. La FENTAP y ABSA perseguían un concepto de apoyo y colaboración no lucrativos en el estudio y la búsqueda de estrategias para la reforma institucional y administrativa que incluía el desarrollo de la participación social y sindical.

Tras los debates preliminares y un acuerdo de financiación con una ONG europea, Josefina Gabriel, de SUTAPAH, viajó a la ciudad argentina de La Plata en febrero de 2007. En marzo de ese mismo año, un representante del SOSBA y un administrador sénior de 5 de Septiembre, la operadora que posee y gestiona el SOSBA y parte de ABSA, viajaron a Lima y a Huancayo. Todo esto desembocó en una declaración de intenciones firmada por FENTAP, FREDEAJUN, SUTAPAH y SOSBA en marzo de 2007, por la que se comprometían a trabajar hacia una PUP entre ABSA y SEDAM, y a fortalecer el movimiento en Huancayo. Con estas bases, el personal más experimentado de 5 de Septiembre se reunió con empleados de SEDAM, con el objetivo de presentar y consolidar la propuesta de PUP, y hacerse una idea de las realidades de la empresa peruana. En abril de 2007, el SOSBA presentó una evaluación de SEDAM que demostraba que no sólo era viable introducir mejoras en la empresa, sino que era posible hacerlo con una inversión menor de que lo se había pretendido con la PSP. También demostró que SEDAM tenía potencial para convertirse en una empresa pública con un buen funcionamiento; sólo era cuestión de tomar las decisiones administrativas correctas. El SOSBA también desarrolló un primer borrador para un contrato de modelo PUP y elaboró una serie de planes para involucrar a los gobiernos regionales en cuestiones relacionadas con los recursos hídricos.

---

<sup>2</sup>Octubre Azul es el nombre de una campaña concebida como un mes de acción global a través del que movimientos de defensa del agua de todo el mundo conmemoraron las luchas colectivas.

La estrategia común de los actores sociales y sindicales consistía en alcanzar un acuerdo político-administrativo. En un principio, esperaban lograrlo en el Consejo Técnico-Social ya mencionado, iniciado por el alcalde de Huancayo, Freddy Arana, con el nombre de 'mesa de concertación'. El frente había estado intentando que la mesa funcionara como un foro público a partir del que desarrollar el apoyo político y social en Huancayo. Pero dado que la mesa no resultó del todo operativa por los motivos ya mencionados, la PUP se promovió directamente en la empresa. El gran paso se dio cuando el administrador general de SEDAM decidió respaldar la propuesta de la PUP, que culminó, el 21 de junio de 2007, con la firma de un contrato entre SEDAM y ABSA. El acuerdo marco de cooperación entre ABSA y SEDAM Huancayo establece objetivos y actividades como, por ejemplo, desarrollo tecnológico, intercambio de personal y conocimientos, desarrollo de capacidades para personal y usuarios, transferencia de tecnología y propuestas para mejoras administrativas. Los próximos pasos del plan de trabajo son una visita de personal de SEDAM a ABSA, y la incorporación de las propuestas de ABSA a través de un proceso organizado en el seno de SEDAM que pueda conducir a un nuevo ciclo de planificación y puesta en práctica de reformas en la empresa. En el momento de escribir estas líneas, esos pasos se están retrasando porque el ayuntamiento de Huancayo y parte de los administradores sénior están haciendo el vacío al proceso de reforma. Ésta es una realidad de la política y la gestión del agua en Huancayo que deben afrontar y superar el frente, el sindicato y la PUP, como su herramienta técnica pero politizada.

De manera que el proceso de la PUP se generó entre empresas, pero sólo recibió el apoyo provisional del alcalde de Huancayo, Arana. Esto se convertiría en un factor muy limitador durante todo el proceso de aplicación de la PUP. Otro de los problemas es que aún se está pendiente de crear mecanismos de control social en la PUP y de mantener los procesos populares del frente más vinculados con la PUP. En estos momentos, la PUP se revela como un paso crítico en el desarrollo de SEDAM Huancayo como empresa pública y participativa. Pero la situación sigue estando bloqueada porque la política local y las barreras al cambio dentro de la empresa impiden las transformaciones necesarias en SEDAM, principalmente porque las reformas propuestas acabarían con décadas de tradicionales sistemas de clientelismo, nepotismo e indebido control político. Además, un desarrollo sólido de infraestructuras y adquisiciones reduciría las posibilidades de corrupción. Tampoco resulta de especial ayuda que la gobernanza del sector y el actual gobierno central no simpaticen con el modelo de la PUP, ya que se contradice totalmente con la política nacional de PSP. Además, la política local en Perú y la vida pública en general presentan tantas dificultades que es difícil que el frente pueda exigir a los dirigentes políticos que den cuentas de su verdadero compromiso con la PUP.

Pero lo cierto es que la PUP ha evitado que se produzcan nuevos intentos de privatización de SEDAM Huancayo y es un gran éxito para FREDEAJUN, SUTAPAH y FENTAP. Es necesario reconocer las posibilidades que ofrece la PUP y el hecho de que ha desarrollado, a través de la cooperación con ABSA, un plan serio y viable para la reforma y la mejora de la empresa con el objetivo de reducir costes, mejorar el mantenimiento y las inversiones, orientar el suministro del servicio hacia las necesidades de la población, y llevar adelante una reforma institucional para democratizar la empresa y hacerla responsable ante el público.

## **PERSPECTIVAS Y CONCLUSIÓN**

El caso de Huancayo demuestra que a través de un fuerte movimiento local de ciudadanos y trabajadores es posible ampliar la lucha contra la privatización para reivindicar servicios de agua públicos. Y demuestra también que las PUP son herramientas técnicas y políticas para que los movimientos participen en la transformación de los servicios. La experiencia de Huancayo nos enseña asimismo una nueva forma de solidaridad activa en los movimientos transnacionales y entre las operadoras públicas de agua. Ofrece un buen ejemplo al movimiento global por la justicia de cómo generar alternativas públicas y emplear las asociaciones entre organismos públicos.

Finalmente, si bien la PUP se erige como una victoria significativa para los movimientos peruanos en defensa del agua como un baluarte en contra de la privatización, es importante tener en cuenta que se encuentra aún en sus etapas más tempranas. La democratización de la empresa pública a través de la PUP sigue siendo un proceso conflictivo y complejo para el que el frente y el sindicato aún deben encontrar respuestas organizativas y políticas. Queda por ver cómo pueden los movimientos locales aplicar y hacer funcionar plenamente esta asociación a pesar de las trabas de la política local, el gobierno nacional y la fuerte oposición al cambio dentro de la propia SEDAM.

*Philipp Terhorst* es un activista que se dedica a la investigación y está preparando el doctorado en el centro WEDC de la Universidad de Loughborough. Su trabajo se centra en el potencial de los movimientos por la democratización de los servicios de agua en zonas urbanas.

---

Este artículo se publicó por primera vez en abril de 2008, como parte de la edición en árabe de *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños* (verano 2008).

---