

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS



TESIS DE GRADO

***“LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y LA NECESIDAD
DE NORMAR LEGALMENTE EL CONTROL SOCIAL EN
RELACIÓN A LA FORMA DE GESTIÓN”***

(Tesis para optar el grado de Licenciatura en Derecho)

POSTULANTE: **EDSON ALI ESPINOZA**

TUTOR: **DR. RICHARD OSUNA ORTEGA**

LA PAZ - BOLIVIA

2014

Dedicatoria

*A mis padres que siempre sacrificaron parte
de sus vidas, para mejorar la mía.*

Agradecimientos

A mi tutor de tesis, que tuvo un trato muy humano conmigo, y me impartió su experiencia y conocimiento

RESUMEN “ABSTRACT”

En el presente trabajo se analiza a los actores que tuvieron un grado de participación en la problemática de provisión del servicio de agua potable a partir específicamente, de la normativa legal vigente en ese entonces, posterior a los grandes cambios del modelo económico de 1985 en el cual se empezaron privatizar a las empresas estatales y posteriormente se capitalizaron, pero en el caso de los servicios básicos de agua potable en las ciudades grandes del eje troncal de Bolivia, Las ciudades de El Alto, La Paz, Cochabamba se las otorgo en concesión. Dentro de este trabajo se aprecia los tipos de modalidades de gestión de los servicios de agua potable y alcantarillado que la normativa legal permitía, bajo esta modalidad se logra analizar tanto a las empresas Aguas del Tunari S.A. que tuvo presencia en la ciudad de Cochabamba y Aguas del Illimani S.A. que prestó el servicio en las ciudades de La Paz y El Alto, dentro este aspecto se desarrolla el actuar del gobierno desde los procesos de licitación, la conformación y proceder de la entidad reguladora como ser el SIRESE y la Superintendencia de agua o también llamada de servicios básicos, en el desarrollo de la concesión a privados, todo este proceso desencadeno conflictos sociales muy fuertes por parte de la población en este caso de los usuarios, en tal sentido se analiza la normativa que apertura la participación y control social de la sociedad de manera formal y legal (Ley de Participación Popular, Ley de Descentralización Administrativa, Ley del Dialogo Nacional 2000, Ley de Municipalidades, Decreto Supremo del Concejo Interinstitucional del Agua) que generaron los distintos gobiernos de turno y por último en los últimos años la inserción en la misma Constitución Política del Estado Plurinacional de la institución de la participación y control social; de la misma manera se aprecia lo acontecido en tres países específico de Latinoamérica en Argentina, Uruguay y Venezuela, como fue la apertura de las políticas de gobierno a la participación de las operadoras internacionales privadas, cual fue la reacción de la población en las ciudades que prestaron el servicio de provisión del servicio de agua potable y por último la salida de estas operadoras internacionales.

ÍNDICE

Dedicatoria
Agradecimientos
Diseño de la Investigación
Introducción

CAPITULO I

LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE EN BOLIVIA

1. Los Servicios Públicos y la modernización del Estado.....	5
2. Evolución del marco legal de los servicios de agua potable.....	8
2.1. El sector de aguas en las normas legales vigentes	9
2.2. Marco institucional vigente en el sector aguas	11
3. Antecedentes de participación y control social en el servicio de agua potable	13
3.1. Ciudad de Cochabamba, las organizaciones sociales sus reivindicaciones ante la concesionaria Aguas del Tunari S.A y el Gobierno.....	14
3.2. Ciudad de La Paz y El Alto, organizaciones sociales sus reivindicaciones ante concesionaria Aguas del Illimani S.A y el Gobierno.....	19
3.3. Nivel nacional Consejo Interinstitucional del Agua, CONIAG.....	27

CAPITULO II

MODALIDADES DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

1. Modalidades de gestión de los servicios de agua potable y alcantarillado	29
2. Gobiernos municipales	30
3. Empresas municipales.....	32
4. Cooperativas de Servicios Públicos	33
4.1. Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Cloacal – SAGUAPAC	35
5. Empresas privadas	37
5.1. Aguas del Tunari S.A. Becthel en la ciudad de Cochabamba.....	37
5.2. Aguas del Illimani S.A. en las ciudades de La Paz y El Alto	47
6. Sociedades de economía mixta	60

CAPITULO III

LA REGULACIÓN EN EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN BOLIVIA Y DERECHO COMPARADO

1. Concepto de regulación	61
---------------------------------	----

2. Características principales de la regulación en Bolivia	63
2.1. El ex Sistema de Regulación Financiera (SÍREFI)	64
2.2. El ex Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE)	64
2.3. El ex Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE)	64
3. Regulación del sector de aguas	66
3.1. Regularización mediante licencia	69
3.2. Regularización mediante registro	71
4. Oficinas de atención al consumidor (ODECO)	72
5. Derecho Comparado sobre los servicios de agua potable.....	75
5.1. Argentina: Reformas sectoriales, incorporación de privados y participación social	75
5.2. Uruguay: Reformas sectoriales, incorporación de privados, participación social	92
5.3. Venezuela: Reformas sectoriales, participación social	102

CAPITULO IV

MARCO LEGAL DE LAS CONCESIONES DE APROVECHAMIENTO DE AGUA PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y NORMATIVA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

1. Marco legal de las concesiones de aprovechamiento de agua para el abastecimiento.....	108
2. Concesión de uso y aprovechamiento de los recursos hídricos	112
3. Las concesiones en el reglamento de la organización institucional y de concesiones del sector Aguas.....	114
4. Normativa legal formulada en torno a la Participación y control social	
4.1. Ley 1551 de Participación Popular	117
4.2. Ley de Descentralización Administrativa	121
4.3. Ley 2028 de Municipalidades	123
4.4. Ley 2235 del Diálogo Nacional 2000	126
5. Bases propositivas para implementar en la normativa legal la participación y control social en el ámbito de gestión y administración del servicio básico de agua potable y alcantarillado	131

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....

Parte Propositiva

Bibliografía

Apéndice

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1.- TITULO DEL TEMA.

“LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y LA NECESIDAD DE NORMAR LEGALMENTE EL CONTROL SOCIAL EN RELACIÓN A LA FORMA DE GESTIÓN”

Bolivia busca su desarrollo mediante una pronta y eficaz inserción en la comunidad económica internacional, dando los pasos necesarios para atender los requerimientos que plantea la globalización de la economía mundial. El avanzar en ese camino, está dictado por la necesidad que tiene nuestra economía de poder acceder al mercado internacional con productos manufacturados, terminando paulatinamente con las exportaciones de materia prima con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población.

Esto ha sido llevado a la práctica con el esfuerzo de estabilización de la economía nacional, el cual estuvo enmarcado en las medidas establecidas en el D.S. 21060 de 29 de agosto de 1985. Sin embargo, quedan aún sin resolverse dos problemas cuya solución debe ser intentada para transitar de la estabilidad al desarrollo, ellos son: el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza.

Como uno de los indicadores principales referidos a la calidad de vida de los habitantes de un país, se encuentra el acceso de sus habitantes a los servicios de saneamiento básico. Las proporciones de poblaciones servidas en Bolivia hacen que nuestro país tenga niveles bajos del continente Latino- Americano, tanto en el servicio de agua potable como de alcantarillado.

El nivel medio de acceso de la población boliviana al servicio de agua potable es sólo de 73%¹, lo cual tiene una incidencia directa en la salud pública. La carencia del servicio, ocasiona la propagación de enfermedades gastrointestinales y del cólera. Estas, a su vez, son una de las principales causas de la alta tasa de mortalidad infantil en Bolivia (90 por mil nacidos vivos).

En la actualidad, en el sector de agua potable se requieren niveles de inversión muy altos para expandir la cobertura y mejorar el servicio. Según los últimos análisis financieros, se requería una inversión de Sus 853.000.000 desde 1995 al año 2000, para alcanzar una

¹ JOURAVLEV, Andrei, *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI* CEPAL, 2004

cobertura de 100% en el área urbana y de 75% en el área rural a nivel nacional². Esa cifra es mayor este tiempo.

En general, los diagnósticos efectuados en el sector de agua potable, señalan la existencia de bajas coberturas de los servicios, la presencia de modalidades ineficientes de gestión en la prestación de los servicios y la desactualización e imprecisión de roles y competencias del Estado y de las agencias involucradas, en los últimos años se generaron conflictos sociales tanto en las ciudades de Cochabamba, La Paz y El Alto, tal vez por la poca posibilidad de participación de la población en políticas de Estado. Estos problemas, unidos a los niveles de inversión requeridos, hacen imperativa la necesidad de modernizar el marco legal e institucional vigente, con objeto de incentivar la inversión privada y de replantear el rol del Estado en el sector de agua potable, generando modalidades de gestión que permitan el acceso pleno de la población boliviana al servicio.

3.- PROBLEMATIZACIÓN DEL TEMA.

1. ¿Cómo efectuaban el servicio de suministro de agua potable a la población las empresas privadas concesionarias?
2. ¿En qué medida se requiere la intervención del Estado en la prestación del servicio de agua potable?
3. ¿Cómo fue el accionar de la Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB) en el ámbito de protección de los intereses de los usuarios en las tres ciudades grandes del eje troncal de Bolivia?
4. ¿Será necesario efectuar cambios en la legislación vigente para incentivar la participación de la sociedad para generar participación y control social a la forma de administración en la prestación del servicio de agua potable?
5. ¿La participación privada en la prestación del servicio de suministro de agua potable, permitió incrementar los niveles de acceso de agua potable a la población?
6. De acuerdo a la legislación vigente ¿cuál es la competencia del Ministerio de Medio Ambiente y del Agua en relación a los servicios de agua potable?
7. De acuerdo a la legislación vigente ¿cuál es la competencia de los municipios en relación a los servicios de agua potable?
8. ¿Las normativas relacionadas a la protección del consumidor, cumplieron eficazmente los objetivos de defensa al consumidor de agua potable en las tres ciudades principales de Bolivia?
9. ¿De que manera las Oficinas del Consumidor, (ODECO) así mismo la Superintendencia de Saneamiento Básico, posibilitaron la participación y control de la población o los mismos movimientos sociales en la gestión y administración de la provisión del servicio de agua potable?

² DINASBA: "Actualización del Plan Nacional de Saneamiento Básico 1995 al 2000", La Paz-Bolivia, 1995, Pág. 38.

10. ¿En qué medida se requirió espacios de participación de la población en la administración del servicio de agua potable y alcantarillado en los conflictos sociales suscitados en las ciudades de Cochabamba y El Alto?

4. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.

a) TEMÁTICA.

La tesis se encuentra enmarcada en el área del Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional, basándose concretamente a la normatividad legal relativa al aprovechamiento de aguas y a las concesiones de servicio público en el sector de agua potable así mismo relacionando a las formas de participación y control social que se dio en la etapa de concesiones a operadoras internacionales privadas.

Se aplicó elementos del derecho comparado para posibilitar un análisis de otras experiencias específicas en países de Latinoamérica.

b) ESPACIAL.

La delimitación espacial comprenderá principalmente las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba estas ciudades constituyen áreas significativas del aprovechamiento, suministro de Aguas y la prestación del servicio público de agua potable.

También se estudiarán para los fines de esta tesis, algunos de los aspectos de los servicios de agua potable de la ciudad de Santa Cruz, que conjuntamente con La Paz y Cochabamba forman parte del eje troncal del país, así mismo tanto en la ciudad de La Paz, El Alto como en Cochabamba se desarrollaron una serie de conflictos sociales los cuales desembocaron en la salida de las empresas concesionarias, Aguas del Illimani Sociedad Anónima, (A.I.S.A.) y Aguas del Tunari.

c) TEMPORAL.

El período que abarca este trabajo es de 15 años, desde la promulgación de la Ley del Sistema de Regulación Sectorial (Ley N° 1600 de 28 de octubre de 1994), hasta la primera gestión gubernamental de Evo Morales Ayma (2006), esto sin excluir la revisión de normatividad de años anteriores o que ingresaron en vigencia durante el estudio del presente trabajo.

5.- FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN.

El trabajo de investigación se formulara en torno a la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado tanto en las ciudades de Cochabamba, El Alto y La Paz ya que gobiernos anteriores impulsaron el ingreso de operadoras internacionales privadas,

aunque se genero muchas voces en contra de esta política de Estado, pero se debe apreciar y analizar que se creó una serie de acontecimientos que acompañaron las medidas del Gobierno que costó la erogación de fondos económicos, la implementación de leyes las cuales fueron cuestionadas y modificadas, la creación de instituciones reguladoras, acompañadas de toda una estructura y que posteriormente fueron desmanteladas, así mismo se impulso una serie de reclamos, movilizaciones, paros, bloqueos por parte de la población de la ciudad de Cochabamba y El Alto, trayendo estos conflictos una cadena de problemáticas sociales y pérdidas económicas para el Estado, debe analizarse exhaustivamente todas estas experiencias acontecimientos suscitados a lo largo de la historia de Bolivia, para que no se repitan y este trabajo pueda servir como antecedentes del rol que jugó el Estado, el accionar de una empresa privada internacional y por último los usuarios que demandaron medidas urgentes al Gobierno para implementar la participación y control social, este trabajo se fundamentara en el relevamiento de información documental, bibliográfica, hemerográfica y de entrevistas a actores claves, para lograr describir, analizar y aprender de estos sucesos históricos.

Mediante el uso de la teoría del Positivismo Jurídico se podrá apreciar como las fuerzas sociales impulsaron la implementación de cambios de timón en las políticas de Estado, expresándose en la formulación de normas legales que permitieron la apertura del Estado para otorgar sustento normativo al dialogo, la participación y control social a la población en distintas etapas de la historia, como ser la Ley de Participación Popular, Ley de Descentralización administrativa, Ley del dialogo Nacional y otras que permitirán clarificar la necesidad de estos mecanismo de participación.

De la misma manera la dialéctica nos permite apreciar que la administración estatal dejo de operar y administrar en una etapa de la historia los servicios públicos y traspaso indirectamente mediante procesos concesionarios, a privados o a empresas mixtas estas medidas tuvieron una serie de consecuencias “...*El Primer factor es la privatización de actividades básicas para el funcionamiento de la sociedad, que dejaran de estar regidas por el concepto de servicio público y se convirtieron en negocios puros y duros...*”³, y en cuanto al servicio de agua potable y alcantarillado se le dio el mismo estatus que los otros servicios (luz, telefonía y otros).

En base a la revisión de experiencias de administración de provisión de agua potable y alcantarillado por empresas privadas internacionales en países de Latinoamérica se podrá medir y comparar la implementación de estas políticas de Estado similares por no decir iguales sugeridas por organismos internacionales y después implementadas en la mayor parte de Latinoamérica, la investigación posibilitará contar con información que permita explorar tanto resultados positivos como negativos generados por estos procesos de administración de un servicio público en específico.

³ CALGNO Alfredo Eric, “La Privatización del Poder”, Le Monde Diplomatique N° 21, junio 2004

Así mismo la presente investigación pretende mostrar y analizar la implementación de la concesión por parte del Estado en Bolivia en un servicio básico vital que es el agua, siendo este aspecto el traspaso indirecto de atribuciones que el Estado otorga a empresas privadas punto que nos llevara a comprender su naturaleza, su eficaz o negativa implementación en las reformas de ese entonces.

6.- OBJETIVOS.

a) OBJETIVOS GENERALES.

- Analizar y describir las instituciones como los factores inmersos que intervienen en todo el proceso de la prestación del servicio de agua potable, hasta su destino final que serian los usuarios.

b) OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- Considerar el accionar del Estado mediante una de sus instituciones, la Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB) en cuanto al proceso de concesión de la prestación del servicio de agua potable que efectuó.
- Analizar el accionar que realizo la sociedad civil de manera individual y organizada en cuanto a la forma de participación y control social que hubo en los distintos procesos de administración de las operadoras internacionales Aguas del Illimani S.A. y Aguas del Tunari S.A. en la provisión de agua potable y alcantarillado.
- Realizar un análisis de las ventajas y desventajas que significó la concesión del servicio en el sector de agua potable a las operadoras internacionales Aguas del Illimani S.A. y Aguas de Tunari S.A.
- Analizar el grado comercialización que se le confirió al consumo de agua potable por las operadoras privadas internacionales.
- Recolectar información sobre experiencias de países de Latinoamérica en la prestación del servicio de agua potable realizado por las operadoras internacionales.
- Realizar un análisis comparativo de las modalidades de gestión y participación de la sociedad en la provisión de los servicios de agua potable en Bolivia con las existentes en otros países de Latinoamérica.

7.- MARCO DE REFERENCIA.

a) MARCO HISTÓRICO.

En Latinoamérica sólo a mediados del siglo XIX y por iniciativa del sector privado, se inició el suministro masivo de agua por tuberías beneficiando a las familias más acomodados. Sin embargo, rápidamente se tuvo conciencia de las características del bien

y la necesidad de intervención estatal, con el objetivo central de garantizar el suministro a todos los habitantes.

En Bolivia, se tiene como primer antecedente el Reglamento de Dominio y Aprovechamiento de Aguas (D.S. de 8 de septiembre de 1879, elevado a rango de Ley el 28 de noviembre de 1906) que establece normas sobre la concesión de aguas públicas para el abastecimiento de poblaciones.

El año 1942, con la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades, se otorgó a los municipios la atribución de efectuar la prestación directa de los servicios públicos de agua potable. Esta situación se mantiene hasta la década de los sesenta, cuando se crean las primeras empresas municipales en Oruro, Sucre, La Paz y Cochabamba.

A partir de las modificaciones institucionales establecidas por la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo (Decreto Ley N° 10460 de 15 de septiembre de 1972), se realizó la reestructuración de varias de las empresas municipales. El año 1979, con el D.S. N° 16139 que dispone la transformación del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Santa Cruz, se inicia la gestión del servicio mediante cooperativas en las capitales de departamento.

Desde 1960 a 1980, la intervención estatal en el sector de agua potable subsidió tanto la inversión como la operación y el mantenimiento, logró aumentar el acceso de gran parte de la población. Sin embargo, los principales beneficiados fueron los estratos medios y altos, mientras que los usuarios más pobres mantenían un acceso formal muy bajo o casi nulo del servicio.

El año 1985, con la aprobación de la Ley Orgánica de Municipalidades vigente, se abre la posibilidad de la asociación pública-privada para la prestación de los servicios de agua potable. En este cuerpo legal se establecen las normas para la otorgación de concesiones de servicios públicos a los particulares por parte de las municipalidades. En la práctica, la participación privada se materializó mediante la suscripción de algunos contratos de gestión con las empresas municipales.

A partir de 1985, se emitieron varias normas relativas a la política tarifaria, aspectos institucionales y técnicos del sector de agua potable. Con la puesta en vigencia del D.S. 22965 de 01 de noviembre de 1991, se reordenó el sector y se creó la Dirección Nacional de Saneamiento Básico (DINASBA).

El año 1994, entraron en vigencia dos disposiciones legales de gran importancia para la modernización del sector de agua potable: la Ley de Participación Popular N° 1551, que faculta a los Gobiernos Municipales a administrar e implementar la infraestructura para la prestación del servicio y la Ley del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) N° 1600, que establece la Superintendencia Sectorial de Aguas como la entidad encargada

de regular, controlar y supervisar las actividades del sector de agua potable, otorgar concesiones de servicio público y aprobar las tarifas.

En 1997, se designó al Superintendente Sectorial de Aguas y se publicó el Decreto N° 24716 de fecha 22 de julio, que fue la norma que establecía el marco legal para otorgar concesiones en el sector aguas.

Posteriormente se promulgó la Ley N° 2028 o Ley de Municipalidades, el 28 de octubre de 1999, cuyos Art. 8, Par. I, numeral 7 y Par. V, numeral 2, establecen la competencia municipal sobre el servicio de agua, se amplía y actualiza la base legal sobre el sector agua potable. Al día siguiente de la promulgación de la Ley 2028 se promulgó la Ley 2029, también referida al sector aguas, pero actualmente está vigente la Ley N° 2066 o Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, desde el 11 de abril de 2000, que a su vez modifica la Ley N° 2029 de 29 de octubre de 1999, también referida al sector aguas.

Con el ascenso al gobierno del presidente Evo Morales, en marzo de 2006 se creó el Ministerio del Agua, a través de la nueva Ley LOPE N° 3351 de febrero de 2006 estableciendo un nuevo criterio respecto al control sobre el manejo de este líquido elemento; que a la fecha se ha convertido en el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, según el D.S. 29894 de febrero de 2009.

Por su parte, la Constitución Política de Bolivia, establece en su Art. 16 inc. I. que “*Toda persona tiene derecho al agua (...)*”, así mismo establece en su Art. 348, que el agua, además de otros, es un recurso natural de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo el país.

Por otra parte, también la actual Constitución Política establece en su Art. 349 que el agua, y los otros recursos naturales, son de propiedad y de dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y que corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.

Finalmente, también la norma constitucional señala en su Art. 373 que el agua “es un **derecho fundamentalísimo**”, denominación que es única para dicho recurso hídrico y que no existe para otros, dicha caracterización para el agua denota su alta importancia.

b) MARCO TEÓRICO: POSITIVISMO.

De acuerdo al Positivismo se afirma que el conocimiento nace de las experiencias, y no es suficiente la lógica abstracta, es necesaria una lógica instrumental, operable experimentable, que nos permita utilizar objetos abstractos y concretos, por tanto se esta ante problemas específicos y concretos, de esa forma no se describe al mundo como totalidad sino como fracciones.

La búsqueda de la verdad a partir de la realidad concreta debe ser medible, cuantificable, por tanto se ha pasado de la cualidad filosófica a la cantidad científica, es decir, toda cualidad o propiedad debe someterse a su verificación cuantitativa, a su métrica, a su operabilidad, al trabajo de campo, ya no es la explicación abstracta, sino es la explicación teórica vinculada a un problema empírico mediante el procedimiento de la experimentación.

En cuanto a la aplicación en el derecho Ramiro Villarroel Claure nos dice: “... *El Positivismo Jurídico, enfoca su objeto del conocimiento a través del estudio y descripción de las fuerzas sociales concurrentes que influyen en la elaboración del Derecho. Su punto de partida no es el análisis de las reglas jurídicas en cuanto tales reglas, sino los factores que las producen, es decir, las normas positivas elaboradas o emitidas por los órganos que crean el Derecho...*”.

Tomando dos factores muy importantes citados por el autor, el primero que viene a ser: las fuerzas sociales, que intervienen y que mediante sus demandas modifican o exigen la creación de normas legales, en este caso movimientos sociales que cuestionan la actitud de empresas privadas internacionales, en la provisión del servicio dado a los usuarios de agua potable, así mismo cuestionamientos al proceder de las entidades del Estado, la Superintendencia de Saneamiento Básico como regulador del servicio.

De la misma manera los órganos que crean las normas legales, tanto el Órgano Ejecutivo, como el Legislativo, los cuales promueven las políticas de Estado en este caso en relación al servicio de agua potable.

c) MARCO CONCEPTUAL.

– SERVICIO PÚBLICO

El concepto de servicio público adquirió gran importancia para el Estado “gendarme” de los albores de la burguesía, que distinguía la actividad de los particulares, dentro del derecho privado, de aquella que realizaba o dirigía el Estado, para satisfacer intereses de la colectividad.

La actividad privada de los particulares, cuando excepcionalmente era sustituida por el Estado, se transformaba entonces en un servicio público. Este criterio dogmático, consideraba así a la justicia, al ejército y a la policía como servicios públicos, pues no eran actividades asumidas por los particulares. Debe reconocerse que detrás de esa noción sobre servicio público, había una ideología política: sólo el Estado podía actuar en los servicios públicos. El problema era de antítesis: actividades privadas y servicios.

La doctrina francesa moderna ha venido observando incongruencias y errores en el concepto, modificándolo frecuentemente en sucesivos esfuerzos por adecuarlo a una realidad que a su vez se empeña en contradecirlo. *"Más que el concepto, debe*

*preocuparnos el régimen jurídico de nuestros servicios públicos por la indefensión del particular frente a servicios cumplidos defectuosamente o inclusive no prestados"*⁴.

Es evidente que la noción de servicio público se halla en crisis, pero más importante que una noción es lograr que los servicios públicos cumplan su objetivo principal: la satisfacción de necesidades de interés colectivo.

La noción de servicio público floreció en Francia caracterizada como "*actividad de determinado tipo realizada por la administración y fue el concepto que sirvió para la construcción del viejo derecho administrativo*".

El Derecho Administrativo tradicional era definido como "*la rama del Derecho que preside la organización y funcionamiento de los servicios públicos*", concepto que encontramos también en la afirmación de Posada de que "*la administración se resuelve concretamente en servicios públicos*" y en definiciones como la de Gastón Jéze sobre que "*Derecho público y Administrativo es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos*"⁵.

León Duguit decía que "*el Estado no es un poder soberano que mande; es un grupo de individuos que tiene una fuerza que debe emplear en crear y dirigir los servicios públicos. De este modo, la noción de servicio público acaba por sustituir a la de soberanía*" porque "*la voluntad del gobernante no tiene ninguna fuerza como tal; no tiene valor y fuerza más que en la medida en que persigue la organización y el funcionamiento de un servicio público*"⁶. Villegas Basavilbaso dice que el servicio público " es toda actividad directa o indirecta de la Administración, cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades colectivas, por un procedimiento de derecho público"⁷.

Maurice Hauriou define el servicio público diciendo que "*es una organización pública de poderes, competencias y prácticas, que tiene por función prestar al público, de una manera regular y continua, un determinado servicio creado con fines de policía, tomada esta palabra en sentido amplio*"⁸. La palabra policía se refiere aquí, en general, a la administración de la ciudad, cuyos servicios fueron los primeros en requerir la atención de los poderes públicos.

Para resumir las ideas tradicionales sobre el punto, señalaremos la definición de Coraif, para el que el servicio público es "*una empresa creada por las autoridades públicas y*

⁴ GORDILLO Agustín: "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa. Buenos Aires - Argentina. 1993, Pág. 100.

⁵ Citado por DERMIZAKY, Pablo en "Derecho Administrativo" Ed. Los Amigos del Libro. La Paz- Bolivia, Tercera Edición, 1996, Pág. 129.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ GORDILLO, Agustín op.cit. Pág.130.

dotada de medios exorbitantes al derecho común, en vista de dar satisfacción a una necesidad de interés general"⁹.

A partir de las nociones tradicionales, el concepto de servicio público ha sido modificado constantemente, para adecuarlo a la realidad.

Actualmente por **servicio público** se entiende "toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía"¹⁰.

Partiendo de este concepto, se puede afirmar que la administración estatal, mediante sus propios medios asume la prestación de los servicios públicos, pero también el servicio público puede ser prestado indirectamente a través de un concesionario, ya sea privado o conformar empresas mixtas.

– CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Una división clásica de los Servicios Públicos es la realizada por el profesor italiano Arnaldo de Valles y divulgada por el argentino Rafael Bielsa es la de *servicios propios e impropios*. Los primeros son los que prestan o debe prestar el Estado directamente o por concesionarios, como agua potable, alumbrado eléctrico, alcantarillado, etc. Tratándose de servicios públicos propios, prestados indirectamente por la Administración a través de concesionarios, la autoridad estatal se hace efectiva no solo ejercitando el poder de policía con respecto a la actividad del concesionario, sino transmitiendo a este ciertas funciones de control sobre personas y cosas para asegurar el correcto o eficiente funcionamiento del servicio. Aparte de ello, "el Estado suele transferir al concesionario ciertas prerrogativas públicas, como ocurre con la potestad expropiatoria, con la posibilidad de imponer restricciones y servidumbres públicas, etc."¹¹.

Los servicios públicos impropios son prestados por personas particulares debidamente autorizadas para el efecto por la Administración Pública que reglamenta y controla su prestación, como por ejemplo los transportes urbanos e interurbanos; así como las escuelas y colegios "privados" que reciben este apelativo por estar a cargo de personas privadas, no por la calidad del servicio que es de orden público. En los servicios públicos impropios el Estado tiene un evidente y específico control sobre quiénes ejercen las respectivas actividades y que difiere del ejercido sobre la actividad de los particulares en base al poder de la policía. La persona o entidad que presta o realiza un servicio público impropio, por principio no ejercita prerrogativas estatales.

⁹ ibídem Pág. 133.

¹⁰ BIELSA, Rafael, citado por DERMIZAKY, Pablo en op.cit. Pág. 131.

¹¹ GARRONE, José "Diccionario Jurídico" Editorial Abeledo Perrot Tomo III, Buenos Aires -Argentina. 1986. Pág. 358.

Otros autores, como Juan Francisco Linares, "los clasifican en servicios públicos esenciales y no esenciales, obligatorios y facultativos, *uti singuli* y *uti universi*".¹²

Son servicios **públicos esenciales** los que satisfacen necesidades vitales de la sociedad, como agua potable, alcantarillado y energía eléctrica. Son ante todo los que se vinculan a la subsistencia física del individuo; y no esenciales los que cubren requerimientos no indispensables para la vida humana, aunque importantes por cierto, como teatros y museos. La conveniencia de contar con estos servicios es indiscutible, pero no tanta como la de contar con los servicios considerados esenciales.

Los Servicios Públicos obligatorios para los administrados son, en general los considerados esenciales para la vida humana. Existen servicios públicos que el Estado se halla obligado a prestar o a auspiciar su prestación La obligación del Estado de prestar el servicio puede tener distinto origen a) racional y b) positivo.

La obligación racional de prestar el servicio resulta del carácter esencial que reviste el mismo de acuerdo con su naturaleza, pero como la creación de estos servicios depende del criterio valorativo de la administración pública, resulta que en definitiva esto constituye una cuestión que depende de la discrecionalidad estatal. Por otra parte, la obligación positiva de prestar un servicio público debe surgir de un texto constitucional.

Los Servicios Públicos facultativos, como su nombre lo indica, son aquellos que el usuario puede o no recibir, como los transportes, comunicaciones telefónicas, teatros museos y bibliotecas públicas.

Servicios Públicos uti singuli son aquellos por los cuales el usuario paga una tasa o tarifa individual (correos, teléfono, transportes). La relación que se establece entre el usuario y el Estado que presta el servicio es contractual, de derecho privado principalmente.

Mientras que **servicios públicos uti universi** son aquellos financiados con impuestos y contribuciones de carácter general, como los museos, bibliotecas, mercados y ferias. La relación del usuario con el Estado es meramente legal o reglamentaría, no es contractual.

– Características de los Servicios Públicos

En razón de que trata de satisfacer una necesidad pública, el servicio público debe estar dotado de una serie de exigencias, se afirma entonces, de "medios exorbitantes al derecho común".¹³, es decir, de un régimen de derecho público que asegure la generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad del mismo.

¹² Citado por DERMIZAKY, Pablo en op. cit. Pág. 132.

¹³ GORDILLO, Agustín en op.cit. Pág. 135.

El poder público se hace así presente a través de un régimen jurídico especial que subordina los intereses privados al interés público, fundamentalmente en razón de proteger la continuidad de ese servicio.

Resumiendo el criterio de varios autores, se puede establecer que los servicios públicos tienen las siguientes características principales;

a) Poderes, Competencias y Prácticas.- El servicio público está confiado a una organización de poderes (la administración pública, que al efecto actúa en su calidad de persona de derecho público, con sus potestades de mando, de ejecución y de reglamentación); de competencias, porque la administración presta los servicios en ejercicio de sus propias atribuciones, y, además porque los técnicos y empleados que realizan y mantienen esos servicios tienen competencia (o se supone que la tienen) profesional; y de prácticas, porque la prestación obedece a una serie de costumbres y procedimientos tradicionalmente admitidos en una sociedad determinada.

b) Continuidad.- De los caracteres que hacen al funcionamiento del servicio público, el más importante es el de la continuidad, el cual no significa que la actividad sea ininterrumpida, sino tan sólo que satisfaga la necesidad pública toda vez que ella se presente. La continuidad del servicio público reside pues en que se satisfagan oportunamente -sea en forma intermitente, sea en forma ininterrumpida, según el tipo de necesidad de que se trate- la necesidad pública. En los servicios públicos de defensa nacional, electricidad, gas, agua potable, etc., la continuidad se traduce en la ininterrupción del servicio; en el servicio público de la enseñanza primaria, en cambio la continuidad consiste en que la actividad se realice durante el año lectivo y se suspenda durante las vacaciones. Es posible aplicar sanciones al concesionario que interrumpe el servicio, Este principio puede llegar, inclusive a jaquear el principio del derecho de huelga. Un servicio público esencial no puede jamás ser interrumpido, con ningún pretexto.

c) Generalidad.- Responde al principio de igualdad ante la ley por el que todos los administrados (toda la población) tienen derecho a recibir y usar todos los servicios que presta la administración. Los particulares tienen verdadero derecho a beneficiarse con la prestación de los servicios públicos y en su caso, a exigirlos. Deben evitarse los tratamientos de favor. Sin embargo, puede haber distintas categorías en la forma en que se presta el servicio.

d) Regularidad.- Debe ser regular en el sentido de que ha de prestarse con la misma oportunidad y eficiencia que reclaman las necesidades colectivas, sin deficiencias ni altibajos en la calidad de los mismos.

e) Poder de Policía.- Todo servicio público está sometido en su funcionamiento, conservación y utilización a un régimen de policía nacional o municipal -según sea el servicio general o local- que se encarga de cuidar los bienes e instalaciones y de asegurar su regularidad y continuidad, Se trata de una función específica distinta a la que

ordinariamente cumplen las llamadas policías de seguridad urbana. Sin esta vigilancia, el servicio no sería completo ni eficaz, pues podría interrumpirse en cualquier momento por factores perturbadores externos. La policía de servicios públicos puede confiarse a personal de cada servicio, del órgano o concesionario que lo presta o a la policía nacional.

f) Mutabilidad.- Significa que las condiciones en las que las prestaciones se suministran al público deben, no obstante cualquier cláusula en contrario, adaptarse a las necesidades del público. La Administración tiene el derecho de modificar, por ejemplo, las modalidades del servicio con la adopción de cualquier adelanto técnico, cuya utilización industrial se haya hecho posible.

– **Creación de los Servicios Públicos.**

Los servicios públicos responden a necesidades reales de la población, por lo que su creación se determina en base a esas necesidades y no por otros motivos. Los órganos competentes para su creación son el Órgano Legislativo, el Órgano Ejecutivo y las Municipalidades; y los instrumentos de su creación son las leyes, los decretos supremos y las ordenanzas municipales.

– **Finalidad del Servicio Público**

El objeto o finalidad de esta actividad es satisfacer una necesidad pública (colectiva, de interés público, etc.). Necesidad pública, o necesidad de interés público significa la suma de las necesidades individuales; no presupone necesariamente que todos los individuos de la sociedad deban tenerla, sino sólo que una mayoría de ellos la tiene.

– **Organización de los Servicios Públicos**

La organización de un servicio público consiste en dotarle de todos los elementos humanos, administrativos y materiales para que funcione. Corresponde al Poder u Órgano Ejecutivo organizar, poner en marcha y controlar los servicios públicos que en general dependen directamente de él, de acuerdo al Art. 172 num. 4, de la Constitución Política del Estado.

Le corresponde también al Órgano Ejecutivo, mediante el Presidente del Estado, como órgano administrador, tomar la iniciativa, mediante proyectos de ley (Art. 172 num. 3, 8, 24 de la CPE), para la creación de servicios públicos; dado que el desempeño de la actividad administrativa (que es una actividad constante, ininterrumpida) le coloca en contacto directo con la población, cuyas necesidades puede evaluar.

Así mismo el Órgano Legislativo de acuerdo a la CPE en el Artículo 158 num. 3, 12, 17, 20 mediante iniciativas puede proponer normativas legales referidas a los servicios públicos, aprobar contratos de interés público referidos a recursos naturales y áreas estratégicas firmadas por el ejecutivo, controlar y fiscalizar las empresas públicas, las de capital mixto.

El **servicio público** presupone usualmente una organización de elementos y actividades para un fin, una ordenación de medios materiales y personales, esto es una empresa en sentido económico. La idea de organización es inseparable de la noción de servicio público.

– **Supresión de los Servicios Públicos**

La supresión de un servicio público se decide en razón del vencimiento del plazo para el que fue creado si se trata de un servicio temporal; de la desaparición, cambio o satisfacción de las necesidades sociales que cubría; de la institución de nuevos servicios que atiendan las mismas necesidades en mejores condiciones. La supresión es de competencia del órgano que crea el servicio. Sin embargo, cuando el Órgano o Poder Ejecutivo ve que por razones sociales, técnicas y/o administrativas, que debe suprimirse, discontinuarse o substituirse un servicio público, puede hacerlo en razón de una sana administración, para evitar gastos que puedan resultar superfluos y que no se justifican bajo nuevas circunstancias.

– **Régimen Jurídico de los Servicios Públicos.**

La característica más específica del régimen jurídico especial de los servicios públicos es que los hombres que trabajan en él carecen de derecho de huelga, pues la huelga implica la suspensión del servicio y se considera precisamente que el Estado debe asegurar su continuidad.

La necesidad de asegurar el funcionamiento y con ello la continuidad del servicio, determina además que: a) la fuerza pública preste un apoyo especial a su prestación, b) que quien presta el servicio pueda pedir al Estado que expropié bienes útiles a su gestión, c) que puedan establecerse servidumbres y restricciones al dominio privado en razón de ese servicio indemnizando, en el primer caso, d) que los contratos que asocien un particular al funcionamiento del servicio, sean contratos administrativos, e) que se organice el poder de percibir tasas en contra prestación por el servicio, f) que el monto de las tasas esté sujeto a la autorización o aprobación del poder público, g) que en ciertos casos, la prestación sea obligatoria para los particulares, h) que, eventualmente, el servicio sea monopólico -esto es que no se admita la libre competencia de los particulares para realizar la actividad del servicio público-, i) que toda cuestión vinculada al mismo corresponda a la jurisdicción contencioso administrativa.

– **Crisis de la Noción de Servicio Público**

Dos elementos de la noción tradicional -el de la persona que atiende el servicio y el del régimen que lo regula- están actualmente al parecer retornando la doctrina francesa moderna, a una crisis. "Esa crisis lleva a algunos autores a proponer concepciones "existenciales" del servicio público o más francamente a abandonar totalmente el término y el concepto"¹⁴.

¹⁴ GORDILLO, Agustín en op. cit. Pág. 156.

La crisis de la noción tradicional se hace presente en los tres aspectos de la misma:

a) La persona que presta el servicio.- En cuanto a la persona que presta el servicio, observa la doctrina actual que no es ya sólo la administración por sí misma o a través de concesionarios, como se sostenía en un principio, sino que también existen otras entidades encargadas de un servicio público, surgen a veces asociaciones de profesionales o corporativas (Colegios de abogados, cámaras de industria, comercio, etc.) cuya actividad está frecuentemente sometida a un régimen "exorbitante al derecho común", es decir, que tienen asignadas por ley atribuciones de poder público en ciertas cuestiones: ingreso a la profesión, control de la matrícula, etc. Se pensó y piensa en Francia, que ello constituye una crisis de la noción de servicio público pues habría allí un servicio público, prestado directamente por particulares, o al menos por órganos que no forman parte de la administración ni tienen un contrato de concesión con ella para realizar tal actividad.

Si un servicio público podía ser prestado no sólo directa o indirectamente por la administración, sino también por entes que nada tenían que ver con ella, era notorio que sólo se podía definir al servicio público por su objeto, nace así la noción " funcional" o "existencial" de servicio público.

Al respecto, Marienhoff¹⁵, en esta orientación, señala que *"también pueden haber servicios públicos cuya índole de tales no derive de un acto estatal expreso o de un hecho o "comportamiento" de la Administración Pública, sino de su propia naturaleza o esencia"*.

Ese aspecto de la "crisis" es parcialmente objetable, sin embargo, pues estas asociaciones profesionales, corporaciones de oficio, etc., no son personas enteramente ajenas al proceso administrativo. Dado que la administración no es sino un órgano del Estado, carente de personalidad jurídica propia, no es sólo a través de ella o mediante su intervención que puede hacerse una delegación de función administrativa.

Dicho en otros términos, el contrato temporal de concesión no es la única forma en que el Estado puede delegar poderes de naturaleza pública en un ente determinado para que realice una parte de la función administrativa; también puede la ley directamente crear un ente y conferirle tales facultades sin limitación temporal prefijada. De esta manera, realizando una ampliación conceptual a la frase o directa o indirectamente realizada por la administración, se solucionaría este aspecto de la crisis.

b) El Objeto del Servicio.- Se dice que el servicio público tiene por objeto la satisfacción de una necesidad colectiva¹⁶, pero se aclara que es el legislador y no el juez quien aprecia cuando hay en la sociedad una tal necesidad que deba ser atendida mediante el procedimiento del servicio público. Con ese punto de partida, el fin del servicio público es un elemento contingente y que no sirve para caracterizarlo en un

¹⁵ Citado por GORDILLO, Agustín en op. cit. Pág. 157.

¹⁶ GORDILLO, Agustín op.cit. Pág.158.

plano teórico estable. Es evidente, por lo demás, que algunos servicios públicos no atienden una verdadera necesidad pública, sino que simplemente realizan actividades de utilidad pública; que otros servicios públicos persiguen específicamente una finalidad de contralor fiscal, o de otro tipo, pero no satisfacen una necesidad pública.

c) Régimen de los Servicios Públicos.- El régimen de Derecho público no es un elemento que siempre se asocie a los anteriormente citados en la noción de servicio público.

No toda la actividad realizada directa o indirectamente por la administración con fines de satisfacer una necesidad pública se rige por el derecho público; así las empresas del Estado, cuando actúan en libre competencia, se rigen en vanos aspectos por el derecho privado.

Por su parte, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria y las sociedades del Estado, tienen también un apreciable margen de actividad regido por el derecho privado, si bien este fenómeno no se da en la administración central y no es necesariamente perdurable en este tipo de empresas descentralizadas, de todos modos sí puede decirse que no toda la actividad que persiga objetivos como los señalados se rige por ello siempre por el derecho público.

Hay otras actividades que no son administrativas directa o indirectamente, y que, teniendo el fin de satisfacer una necesidad pública, se rigen por un régimen de derecho privado (los llamados "servicios públicos impropios").

La relación de "servicios públicos impropios" puede por lo demás extenderse a todas las actividades o empresas reglamentadas. En efecto, los bancos, compañías financieras, de seguros tienen en general la misma especial regulación de derecho público que limita y controla sus actividades. Hay, por último actividades que no son realizadas directa ni indirectamente por la administración, que no tienen un fin de interés colectivo, y que a pesar de ello se rigen por el derecho público (régimen de sociedades holding, trust, etc.) Ello es así pues estas actividades interesan o afectan al interés público y por ello son objeto de regulación específica por el derecho público.

– El Servicio Público de Agua Potable

El servicio público de agua potable, es decir "el conjunto de acciones que comprenden la captación, aducción, tratamiento, almacenamiento y distribución de agua apta para el consumo humano".¹⁷, es considerado un servicio público esencial, por estar vinculado directamente a la subsistencia física de las personas. Al mismo tiempo, es considerado un servicio público propio ya que "es prestado por órganos centralizados o indirectamente a través de una entidad autárquica o de un concesionario".¹⁸.

¹⁷ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO- DINASBA: "Análisis de Situación del Sector de Saneamiento Básico", La Paz - Bolivia, 1995, Pág. 25.

¹⁸ GARRONE, José op. cít. Pág. 360.

Aunque el Estado delegue la operación de los servicios de agua potable al sector privado, tiene la responsabilidad de garantizar el acceso de la población a este servicio mediante una regulación de tipo integral o por incentivos entendida como "las acciones de vigilancia sobre los aspectos económicos, técnicos, legales, y ambientales involucrados en la prestación de los servicios, en forma integral y coordinada"¹⁹.

La razón para la intervención del Estado en el sector de agua potable, no es precisamente la naturaleza de bien público, sino las características del bien del que estamos tratando. El agua es el hilo conductor de la vida y el vínculo entre todas o casi todas las actividades humanas, desde la alimentación hasta la recreación; es un bien único e indispensable para el desarrollo ambiental, económico y social, no tiene sustituto alguno y en algunos casos debido a su ritmo de explotación es un bien no renovable.

Estas características han convertido el servicio de agua potable y saneamiento, a nivel mundial y para todos los gobiernos en un bien meritorio, un bien que el Estado debe asegurar (tiene la responsabilidad) que esté disponible para todos los miembros de cualquier sociedad.

Adicionalmente, la prestación del servicio público de agua potable, se caracteriza por ser una actividad monopólica, ya que no se pueden generar mecanismos de competencia directa. Esto se debe fundamentalmente a que se requieren niveles muy altos de inversión para que existan dos empresas en la misma área.

Pero donde los activos monopólicos son puestos a cargo de prestadores privados, los riesgos de comportamiento ineficiente desde el punto de vista social son aún mayores. La participación privada genera un cambio de objetivos empresariales desde los fines públicos hacia la maximización de beneficios, planteando entonces un conflicto de intereses entre la comunidad y el operador privado, "Estos conflictos se plantean por una parte entre el entorno financiero del negocio, los niveles de inversión, tarifas y eficiencia y la toma de riesgos, y la otra parte con los limitados recursos con que cuentan la comunidad y los usuarios"²⁰.

- **Participación Social**

Para Arnaldo Córdoba *"es la actividad organizada, racional y consiente, por parte de un determinado grupo social, con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas, de defender intereses y valores comunes, de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos y de influir, directamente o indirectamente, en la toma de decisiones para mejorar la calidad de vida de la comunidad"*²¹.

¹⁹ CHAMA, Roberto; "Aspectos institucionales de la Regulación". Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires - Argentina 1996, Pág. 25.

²⁰ CHAMA, Roberto: op. cit. Pág. 36.

²¹ CORDOVA, Arnaldo, *Política e ideología dominante*, en Cuadernos Políticos, número 10, octubre-diciembre 1976, pp. 33-40, Edit. Nueva Luz.

Se utiliza el concepto de participación de la comunidad, en donde la participación social se ubica en el marco de la comunidad, de allí que: Es la actividad organizada, racional y conciente de una unidad social delimitada territorialmente y estratificada de acuerdo a las actividades y funciones que realizan sus miembros, los cuales sustentan ciertos intereses y normas comunes. La participación de la comunidad tiene por objeto expresar iniciativas y necesidades propias, defender intereses y valores, alcanzar objetivos económicos, sociales y políticos e influir, directa e indirectamente, en la toma de decisiones para mejorar la calidad de vida de sus integrantes. La participación de la comunidad, en el caso de los asentamientos humanos, consiste en la realización de la actividad definida anteriormente, a través de acciones de planeación, decisión y ejecución de obras con respecto a temas de: infraestructura, vialidad y transporte, servicios urbanos, vivienda, equipamiento, mejoramiento ambiental, construcción y administración de los centros de población.²²

Para el gobierno de México por ejemplo: Es la intervención de la sociedad civil en demanda de mayores espacios de opinión y acción pública conduce a acuerdos e instituciones más representativas. El desarrollo democrático al que aspiramos comprende la participación social organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. De igual manera, propone establecer una política de firme aliento a la participación de los ciudadanos y de las organizaciones civiles en diversas áreas de la administración pública.”²³

- **Control Social**

La paternidad científica de la expresión Control Social pertenece al sociólogo norteamericano EDWARD ROSS, quién la utilizó por primera vez como categoría enfocada a los problemas del orden y la organización social, en la búsqueda de una estabilidad social integrativa resultante de la aceptación de valores únicos y uniformadores de un conglomerado humano diverso en sus raíces étnicas y culturales.

La posterior evolución de la categoría Control Social se asocia al desarrollo de la sociología académica norteamericana y más concretamente a la influencia de la conocida "Escuela de Chicago", en el marco de la cual autores tales como: PARK, MEAD, DEWEY, BURGESS, SHAW, etc., hacen referencia a los procesos de interacción como base de la comunicación social.

²² GONZALEZ Casanova, Pablo, “Participación política y programación del desarrollo, en: Bases para la planeación económica y social de México, México, siglo XXI, Editores, 1974, pp. 87-94, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos*, México, 1978

²³ www.e-local.gov.mx, Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 gobierno de México

Es el conjunto de prácticas, actitudes y valores destinados a mantener el orden establecido en las sociedades. Aunque a veces el control social se realiza por medios coactivos o violentos, el control social también incluye formas no específicamente coactivas, como los prejuicios, los valores y las creencias.²⁴

Para el Sociólogo Ernesto Moreno B. el Control Social *es el conjunto de mecanismo e instancia de los cuales toda sociedad, de una u otra forma, induce a sus miembros a comportarse acorde con las normas valores y pautas culturales predominantes.*

Control Social²⁵ Es un derecho constitucional de carácter participativo y exigible, mediante el cual todo actor social supervisará y evaluará la ejecución de la Gestión Estatal, el manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos, naturales y la calidad de los servicios públicos y servicios básicos, para la autorregulación del orden social.

c) MARCO JURÍDICO.

En la investigación se utilizarán las siguientes normas jurídicas:

- Nueva Constitución Política del Estado de 2009
- Ex Constitución Política del Estado de 1994
- Ley de Municipalidades Nro. 2028, de 28 de octubre de 1999
- Ley SIRESE Nro. 1600 del 28 de octubre de 1994
- Ley de Participación Popular Nro. 1551, de 20 de abril de 1993

8.- HIPÓTESIS DE TRABAJO.

El tipo de hipótesis responde a la clasificación por su objeto causal, multivariadas, la cual establece relaciones de causalidad.

“La existencia de una norma legal que permita la participación y control social, será primordial para evitar que el servicio de agua potable sea administrado deficientemente”

9.- VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN.

²⁴ SANTAELLA Carla, Eduardo Rodríguez, Rubén Oliva, Universidad Nacional Experimental "RÓMULO GALLEGOS" Área: Ciencias Políticas y Jurídicas Programa Municipalizado de Derecho CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS PROGRAMA MUNICIPALIZADO DE DERECHO, 2011, Venezuela.

²⁵ Ley Nro. 341 de Participación y Control Social, 05 de febrero 2013

VARIABLES INDEPENDIENTE Y DEPENDIENTE.

Variable Independiente (causa)

La existencia de una norma legal que permita la participación y control social.

Variable dependiente (consecuencia)

El servicio de agua potable sea administrado deficientemente.

Nexo Lógico

Existencia



Las unidades de análisis vendrían a ser: **el servicio de agua potable** y el nexo lógico vendría a ser: **la falta**.

10.- METODOS QUE FUERON UTILIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN.

Se aprecia que al menos los siguientes métodos científicos serán utilizados:

a) UNIVERSALES.

El método de **Análisis y síntesis** tomando en cuenta el enunciado, aquel mecanismo intelectual que parte de la indagación de lo concreto y disperso que permite llegar a lo abstracto como unidad de las partes antes dispersas para retornar nuevamente a lo concreto ya como parte del todo.

La **Dialéctica** como, aquella forma de concebir la realidad como una unidad en constante movimiento a partir de la contradicción de los opuestos que son parte de ella.

b) DE LAS CIENCIAS SOCIALES.

El **Comparativo** Instrumento de las ciencias sociales y en la Sociología que permite descubrir, en términos generales, las semejanzas y diferencias de los fenómenos sociales, y específicamente la confrontación de fenómenos mínimamente análogos enmarcados en distintos tiempos o lugares o circunstancias. Respetando y tomando en cuenta que los contextos son diferentes en tiempos, lugares y circunstancias.

c) **ESPECIFICOS DE LA CIENCIA DEL DERECHO.**

En conexión con las anteriores metodologías ya mencionadas se realizará el trabajo utilizando la observación de los hechos, apreciando los rasgos de la realidad, para poder apreciar el objeto de investigación como abstracción de los hechos de la realidad que representa, se utilizará el **Estudio Descriptivo**; así como el **método Analítico** que nos permitirá analizar el contenido mediante un proceso progresivo sistemático que nos permita analizar el contenido y por ultimo se utilizara el **método de la Legislación Comparada**.

11.- TÉCNICAS QUE FUERON UTILIZADAS.

En función al tipo de investigación propuesto, éstas son las técnicas seleccionadas para la recolección de información:

- ▲ Bibliográfica.
- ▲ Hemerográfica.
- ▲ Entrevista, Se realizarán entrevistas según las posibilidades a funcionarios públicos de las entidades estatales nacionales que intervinieron o intervienen en el ámbito de los servicios de agua potable, así mismo a investigadores e instituciones no gubernamentales que tratan esta temática ya mencionada, organizaciones sociales que intervinieron en la salida de las operadoras internacionales privadas.

La investigación es de carácter cualitativo, no correspondiendo realizar trabajos cuantitativos como ser muestreos o encuestas.

INTRODUCCIÓN.

Como uno de los indicadores principales referidos a la calidad de vida de los habitantes de un país, se encuentra el acceso de sus habitantes a los servicios de agua potable y saneamiento. Las proporciones de poblaciones servidas en Bolivia sea un país con niveles bajos del continente Latinoamericano, tanto en el servicio de agua potable como de alcantarillado.

El nivel medio de acceso de la población boliviana al servicio de agua potable es sólo de 63%, lo cual tiene una incidencia directa en la salud pública. La carencia del servicio, ocasiona la propagación de enfermedades gastrointestinales y de cólera. Estas, a su vez, son una de las principales causas de la alta tasa de mortalidad infantil en Bolivia.

La política de incentivar la inversión privada en el sector de agua potable, se definió en una etapa de la historia en Bolivia con la promulgación de la Ley del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) N° 1600, del 28 de octubre de 1994, que creó una Superintendencia General y Superintendencias Sectoriales para la regulación, control y supervisión de varios sectores de la economía, entre ellos el sector aguas, que se considera extensivo al sector de agua potable y alcantarillado.

Asimismo, hay que tomar en cuenta que la regulación que se realizó en el sector de agua potable, respondiendo a recomendaciones de organismos internacionales, por las cuales el Estado disminuyó su intervención en el sector productivo y de servicios, en el marco de la nueva visión de la economía, convirtiéndose en normador y facilitador de la actividad productiva por parte del sector privado, pero dicho modelo debía servir para ampliar la cobertura del servicio y para brindar mayores ventajas a las poblaciones mayoritarias que carecían del mismo.

Por ello es que nuevamente el Estado, vía municipios o cooperativas mixtas u otro tipo de entidad, deberá ser el actor principal en el manejo de dicho recurso imprescindible para lograr un “vivir bien”, que establece la actual Constitución Política

del Estado en su Art. 8vo. ,así mismo para llegar a estos fines el gobierno actual ya inserto las bases principales contempladas en la Constitución Política del Estado en su Art. 241.²⁶, para generar espacios de participación de la sociedad, en el control de la forma de gestión, administración y calidad del suministro de agua potable, pero aun no se concretizaron estos aspectos mediante Leyes específicas.

En este contexto, se ha determinado elegir como título para la presente tesis "***Los servicios de agua potable y la necesidad de normar legalmente el control social en relación a la forma de gestión***".

Partiendo del marco teórico y de la problematización del tema, se formuló la hipótesis de trabajo de la tesis y se incluyó la metodología que fue aplicada en el curso del trabajo, recurriendo a fuentes bibliográficas, como también entrevistas realizadas a personas relacionadas con el tema.

Por ello es que el primer capítulo del presente trabajo tiende a mostrarnos la evolución del marco histórico de los servicios de agua potable, sin embargo, es necesario aclarar que en la presente tesis, el estudio concreto se realizó específicamente sobre el servicio de agua potable ligado a los procesos de dialogo generados entre el gobierno y la población, por su vital importancia. Es decir, siguiendo el marco legal, se estudiaron los servicios de aguas por redes, que fueron objeto de concesión, en particular los aspectos relacionados a la producción y distribución de agua potable, así mismo en este primer capítulo se desarrolla la conformación del Concejo Interinstitucional del Agua (CONIAG), de igual manera se aprecia el proceso de evolución de la participación y control social de la población en las ciudades de Cochabamba, El Alto y La Paz, mediante las acciones específicas que realizaron las organizaciones sociales ante las

²⁶ Constitución Política del Estado Art. 241: "...El pueblo soberano por medio de la sociedad civil organizada participará en el diseño de las políticas públicas (...) La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales. (...) Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos (...) La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social (...) La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social (...) Las entidades del Estado generaran espacios de participación y control social por parte de la sociedad."

autoridades gubernamentales y las operadoras internacionales privadas, en torno a los servicios básicos de agua potable y alcantarillado, preámbulo al capítulo II en que se analiza a las empresas privadas: Aguas del Tunari S.A. en Cochabamba y Aguas del Illimani S.A. en las ciudades de La Paz y El Alto, los procesos de concesión realizados, las metas contractuales, las formas de administración implementadas, las series de cuestionamientos formulados a las empresas privadas y también al gobierno por parte de la población y posteriormente la salida de estas operadoras privadas de Bolivia; se desarrolla en esta parte del trabajo las modalidades de gestión de los servicios de agua potable y alcantarillado.

Así mismo en este capítulo II se tiene como antecedente a la Cooperativa SAGUAPAC de la ciudad Santa Cruz como parte de las ciudades del eje troncal de Bolivia, urbes consideradas muy complejas por la gran cantidad de habitantes.

En el Capítulo Tercero se estudió el sistema regulatorio boliviano en cuanto a funciones, composición, características y atribuciones del Ex Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), la labor de la ex Superintendencia de Aguas, así mismo en este capítulo se estudió las experiencias de tres países en concreto de Latinoamérica: Argentina, Uruguay y Venezuela que tuvieron con operadoras internacionales privadas de servicios de agua potable y alcantarillado, las políticas implementadas en el área del tema de trabajo, la otorgación de la administración en la provisión de agua potable y alcantarillado y la repercusión en la población de cada uno de estos países.

Para finalizar, en el Capítulo Cuarto se analiza el marco legal, sobre el uso de la concesión, cuestionada por el gobierno en ejercicio y también por la sociedad, sin embargo, cabe aclarar que este análisis se circunscribe en la administración del servicio público de agua potable y alcantarillado, así mismo en este capítulo se desarrolla antecedentes de normativas legales de la participación y control social en distintas leyes promulgadas por distintas gestiones de gobierno como ser la Ley de Participación Popular, de Descentralización Administrativa, de Municipalidades, del Diálogo Nacional

En la última parte a manera de trabajo propositivo se formula un Ley corta que permita la participación y control social de la población organizada o individualmente en la gestión y administración del suministro del servicio de agua potable y alcantarillado.

CAPITULO I

LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE EN BOLIVIA

1.- Los servicios públicos y la modernización del Estado.

A partir del año 1952 con la Revolución Nacional, se introdujo en Bolivia el capitalismo de Estado, con el objetivo de crear un Estado fuerte y poderoso, con dominio sobre sus recursos naturales, con los roles de normador, regulador y productor. Durante décadas, la actividad productiva estuvo desarrollada por empresas estatales, permitiendo una reducida participación de los agentes del sector privado en la economía, sujeta a regulaciones y limitaciones.

Durante la década del 70, se logró un crecimiento promedio de la economía de casi un 5%, aunque con un nivel alto de inflación, Dicho crecimiento se sustentó principalmente en la disponibilidad de recursos financieros externos y el país llegó a endeudarse entre 1970 y 1978 en cerca de 3 mil millones de dólares²⁷.

Al terminar la primera mitad de la década del 80, la economía boliviana se encontraba en situación de crisis. Si bien el país se encontraba en un sistema democrático después de las dictaduras militares, se había empobrecido en más de una quinta parte entre 1980 y 1986 y llegó a tener una tasa de inflación anual de 23.500% en agosto de 1985.

²⁷ MINISTERIO DE CAPITALIZACIÓN: "Anuario del Ministerio de Capitalización". La Paz -Bolivia, 1996, Pág. 6.

Ante esta situación se pone en vigencia una Nueva Política Económica, con el esfuerzo de estabilización de la economía nacional, la cual estuvo enmarcada en las medidas establecidas en el D.S. 21060 de 29 de agosto de 1985.

Actualmente, Bolivia busca su desarrollo mediante una pronta y eficaz inserción en la comunidad económica internacional, dando los pasos necesarios para atender los requerimientos que plantea la globalización de la economía mundial, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población, pero en el marco de un nuevo Estado “*Unitario, social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, (...) descentralizado y con autonomías, (...) y el pluralismo político, económico, jurídico (...)*”, de acuerdo a la Constitución Política vigente.

La globalización de la economía está relacionada con el crecimiento de la interdependencia económica entre la mayoría de los países del mundo, sean estos desarrollados o países en vías de desarrollo, dentro la globalización, los Estados tienen que adecuar sus políticas para buscar una liberalización económica que permita el comercio internacional de bienes y servicios y el acceso al capital financiero internacional.

Se apreciaban dos características fundamentales de la globalización la inversión extranjera y el crecimiento del sector de servicios, como factores del desarrollo. Asimismo, las políticas implementadas, por las cuales el Estado disminuye su intervención en el sector productivo, en el marco de una nueva visión de la economía, convirtiéndose en normador y facilitador de la actividad productiva por parte del sector privado.

Estas tendencias económicas y legales, en nuestro país se han expresado en las llamadas reformas de segunda generación, fundamentalmente con tres medidas: la Capitalización de las empresas estratégicas del Estado, la Participación Popular y la Reforma Educativa, las mismas que fueron implantadas con la promulgación de las leyes respectivas.

Con la introducción de estas reformas en particular con la capitalización y participación popular, la gestión de los servicios públicos que se encontraba hasta entonces en manos del Estado, caracterizándose por “la ineficiencia del Estado como mal administrador”, pasa en algunos casos como en los sectores de electricidad, transporte y telecomunicaciones al sector privado y en otros casos como la salud y la educación a responsabilidad compartida con los Gobiernos Municipales.

En ese entonces la Ley de Capitalización N° 1544 de fecha 21 de marzo de 1994, expresamente en su Art. 10 señala que "los servicios públicos de comunicaciones, energía eléctrica y transportes corresponden a la jurisdicción nacional y serán normados por leyes sectoriales específicas"²⁸.

Asimismo, en el mismo Artículo dispone que "*...dichos servicios serán regulados por un ente cuya creación, funciones y atribuciones se establecerán por ley*".

La creación del Ex Sistema de Regulación Sectorial mediante Ley N° 1600 de 28 de octubre de 1994 (Ley SIRESE) fue otra reforma muy importante, el Ex Sistema de Regulación Sectorial tenía por objetivo regular, controlar y supervisar las actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes y aguas, mediante esta ley, la potestad de regulación estatal era otorgada a la Ex Superintendencia General y a las Ex Superintendencias Sectoriales.

Con estas medidas, el rol del Estado habría sido replanteado, pero el cambio en la parte económica debe estar acompañado con una mejor y mayor intervención en el campo social, estableciendo estrategias integrales para elevar los niveles y la calidad de vida de la población.

Sin embargo, a la fecha con un nuevo modelo de Estado, establecido por la Constitución vigente; así como una nueva política económica, especialmente referida a la administración a los recursos naturales, el Art. 373 de la actual Constitución Política

²⁸ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA "Ley de Capitalización No. 1544 de 21 de marzo de 1994" La Paz-Bolivia 1994 Pág. 5.

del Estado establece que el agua es un derecho fundamentalísimo para la vida, dentro del marco de la soberanía del pueblo. Así mismo afirma, que el Estado debe promover el uso y el acceso al agua sobre la base de principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad equidad, diversidad y sustentabilidad.

Por otra parte, también el referido Artículo constitucional establece en su párrafo II, que los recursos hídricos no serán concesionados y que estarán sujetos a un régimen de licencias, registros y autorizaciones, conforme a ley, mediante una nueva ley específica que todavía no existe, excepto la Ley N° 2066, que entonces deberá ser derogada o abrogada para cumplir lo que establece el nuevo marco constitucional.

Y en cuanto a la participación y control social en la constitución política de Estado aprobada el 2009 en su título VI, se establece la participación y control social en sus Art. 241 y 242, determinando que el pueblo por medio de la sociedad civil organizada participará en el diseño de las políticas públicas, ejerciendo el control social a la gestión pública, en este caso a la calidad de los servicios públicos, pero mediante un marco normativo, donde la entidades del estado están obligadas a generar espacios de participación y control social.

2.- Evaluación del marco legal de los servicios de agua potable.

En Bolivia, el marco legal del sector de agua potable tiene como primer antecedente el Reglamento de Dominio y Aprovechamiento de Aguas (D.S. de 8 de septiembre de 1879, elevado a rango de Ley el 28 de noviembre de 1906) que establece normas sobre la concesión de uso y aprovechamiento de aguas públicas para el abastecimiento de poblaciones. Esta ley tuvo como modelo a la legislación de aguas española de 1877.

Con el constitucionalismo social, expresado en las reformas constitucionales de 1938 y 1945, se introdujo el principio del dominio originario del Estado sobre sus recursos naturales, ante los cuales se encuentran las aguas lacustres, fluviales y

medicinales²⁹. También se incluyó la limitación temporal de 40 años para las concesiones de servicios públicos.

Es a partir de la Ley de Municipalidades de 1942 que se delega la prestación del servicio de agua potable a las Municipalidades, tendencia que también se ve reflejada en la Ley Orgánica de Municipalidades vigente.

Desde 1985, se emitieron varias normas relativas a la política tarifaria, aspectos institucionales y técnicos del sector de agua potable. Con la puesta en vigencia del D.S.22965 de 01 de noviembre de 1991, se reordenó el sector y se incluyó el concepto de saneamiento básico en nuestra legislación, El año 1994, entraron en vigencia dos disposiciones legales de gran importancia para la modernización del sector de agua potable: la Ley de Participación Popular N° 1551, que otorga a los Gobiernos Municipales la administración e implementación de la infraestructura para la prestación del servicio y la Ley del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) N° 1600, que establecía la regulación del sector aguas.

En el marco de la Ley SIRESE y la Ley de Aguas de 1906, el 22 de julio de 1997 se puso en vigencia el D.S. 24716 que aprobó el Reglamento de Organización Institucional y de Concesiones del Sector Aguas y el Reglamento de Uso de Sienes de Dominio Público y de Servidumbres del Sector Aguas.

2.1. El sector de aguas y las normas legales.

El D.S. 22965 de 01 de noviembre de 1991 en su Artículo 2. Señala "*entiéndese por saneamiento básico a las actividades que contribuyen a preservar y/o mejorar la salud y la calidad de vida de las personas, abarcando servicios de agua potable, alcantarillado, eliminación de excretas, gestión de residuos sólidos y control de la*

²⁹ Ver Art. 36 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO 1967; Producciones CIMA, La Paz-Bolivia.1997, Pág. 120.

contaminación ambiental"³⁰. Con este Decreto, el servicio de agua potable y alcantarillado se constituía en una parte integrante del sector de saneamiento básico.

Con la vigencia de la Ley del Medio Ambiente de fecha 27 de abril de 1992 y su reglamentación, se excluyó del saneamiento básico los aspectos relacionados a la prevención y control de la contaminación ambiental. Como se señaló anteriormente, la Ley SIRESE, entre los sectores regulados incluía al sector aguas, sin definir expresamente si se trataba de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado o de la regulación del agua como un recurso natural.

Sin embargo, la norma sectorial vigente, es decir, el Reglamento de Organización Institucional y de Concesiones del Sector Aguas, aprobado mediante el D.S. 24716 de 22 de julio de 1997 en su capítulo de definiciones señala que el Sector de Aguas, "comprende todas las personas u entidades que prestan o reciben los Servicios Públicos de Aguas u otros que están relacionados a dichos servicios"³¹.

En cuanto a los servicios públicos de aguas define que son conjunta e indistintamente los servicios de aguas por redes y los servicios de aguas sin redes:

Los Servicios de Aguas por redes comprenden: Servicio de abastecimiento de agua potable con redes, sistema de producción de agua potable, sistema de distribución de agua potable; servicio de evacuación de aguas servidas con redes, o alcantarillado sanitario, sistema de recolección de aguas servidas o sistema de disposición de aguas servidas.

Los Servicios de Aguas sin redes comprenden: servicio de abastecimiento de aguas sin redes, distribución de agua potable mediante carros cisterna u otros medios; servicio de evacuación de aguas servidas sin redes.

³⁰ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA: Decreto Supremo No. 22965 de 1 de noviembre de 1991. La Paz-Bolivia 1991 Pág. 2.

³¹ DECRETO SUPREMO No. 24716. "Reglamento de Organización Institucional y de las Concesiones del Sector Aguas" op.cit. Pág. 3.

No se ha definido claramente en la legislación vigente, si el sector aguas sigue formando parte del saneamiento básico. Sin embargo, en concordancia con normas internacionales, como por ejemplo la Ley N° 142 de Servicios Sanitarios Domiciliarios de la República de Colombia, de fecha 11 de julio de 1994 se podría pretender que se mantenga una unidad dentro del saneamiento básico, por el carácter integral de este concepto.

Un aspecto que es evidente es que la gestión de residuos sólidos, el otro componente del saneamiento básico, ha sido excluida de la regulación. Esto no parece muy conveniente ya que la prestación del servicio de manejo y disposición de residuos sólidos es muy deficiente lo que incide negativamente en la salud pública, siendo necesario que se realice la supervigilancia y control correspondientes.

2.2. Marco institucional en el sector de aguas.

La estructura institucional sector de agua y saneamiento en Bolivia, fue modificada en varias ocasiones en las últimas tres décadas.de

Por Decreto Supremo N° 7942 de 8 de marzo de 1967, se creó la Corporación de Agua Potable y Alcantarillado, CORPAGUAS, como la entidad nacional de agua y saneamiento. Sin embargo, en la práctica esta entidad asumió un papel limitado en el área de poblaciones urbanas menores y poblaciones rurales.

En 1972, se reorganizó el Poder Ejecutivo y se creó el Ministerio de Urbanismo y Vivienda y, dentro de su Subsecretaría de Urbanismo, se organizó la Dirección Nacional de infraestructura Urbana, con la atribución de establecer las políticas y normas de los servicios de saneamiento básico.

El Decreto Supremo N° 15991 de 07 de diciembre de 1978, estableció la tuición del Ministerio de Urbanismo y Vivienda sobre las empresas de servicio de agua potable y alcantarillado.

En el área rural, la Dirección Nacional de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Previsión Social y Salud Pública era la entidad encargada de supervisar la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado.

Esta situación institucional se mantuvo durante trece años siendo el Ministerio de Urbanismo y Vivienda la entidad cabeza de sector, ejerciendo tuición sobre las empresas públicas y las cooperativas de servicios públicos y aprobando tarifas mediante resoluciones ministeriales que homologaban las resoluciones administrativas del Consejo Nacional de Tarifas (CONATA).

El año 1991 mediante el Decreto Supremo N° 22965, normo el reordenamiento del sector. El Ministerio de Urbanismo y Vivienda pasó a denominarse Ministerio de Asuntos Urbanos y dentro de su Subsecretaría de Políticas y Normas, se creó la Dirección Nacional de Saneamiento Básico (DINASBA), en lugar de las disueltas Dirección de Infraestructura Urbana y CORPAGUAS, Fue la primera vez que en la jerarquía institucional del Poder Ejecutivo se mencionó al saneamiento básico.

Con la promulgación de la Ley de Ministerios N° 1493 de 17 de septiembre de 1993, se reorganizó nuevamente el Poder Ejecutivo y se creó el Ministerio de Desarrollo Humano, que reemplazó al Ministerio de Asuntos Urbanos, Mediante decretos posteriores, se modificó la estructura interna de este Ministerio, principalmente con la incorporación de la Secretaría Nacional de Participación Popular, dentro de cuya Subsecretaría de Desarrollo Urbano quedó la Dirección de Saneamiento Básico (DINASBA) como entidad cabeza de sector. Como se puede observar, el sector de saneamiento básico no estaba jerarquizado dentro del Poder Ejecutivo.

Como se señaló anteriormente, la Ley SIRESE de 28 de octubre de 1994, incorporó al sector aguas como un sector regulado. No obstante, esta regulación fue institucionalizada con la creación de la Superintendencia de Aguas que entró en funciones a partir de la designación del Superintendente de Aguas mediante la Resolución Ministerial 217089 de 30 de junio de 1997 y que anteriormente constituía el ente regulador del sector.

Con la aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo N° 1788 de 16 de septiembre de 1997, se creó el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos con un Viceministerio de Servicios Básicos, dentro del cual se estableció la Dirección General de Saneamiento Básico (DIGESBA). Este Ministerio era la anterior entidad cabeza de sector, que tenía como una de sus principales atribuciones el "formular, ejecutar y controlar políticas y normas destinadas al desarrollo e instalación de servicios básicos"³².

Es muy importante destacar que con esta norma, el sector de saneamiento básico había sido finalmente jerarquizado a nivel nacional, dentro de la estructura institucional del Poder Ejecutivo.

También con esta ley, se sustituyó el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente con el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, que a través del Viceministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente tiene la función de "*el manejo de los recursos naturales renovables y no renovables en cuanto a la preservación, conservación restauración*". Considerando que el agua, como recurso natural renovable, es el componente principal del servicio público de agua potable, este Ministerio era también el ente normativo del sector de aguas en cuanto al uso y aprovechamiento del agua.

Pero el gran salto a regular prioritariamente el sector aguas se lo dio a partir del año 2006, cuando se crea el Ministerio de Aguas, como respuesta a las llamadas "Guerras del agua" de Cochabamba y de la ciudad de El Alto, fue un ministerio que se incorpora en la nueva estructura del Poder Ejecutivo, establecida a través de la Ley 3351 de marzo del indicado año.

3. Antecedentes de participación y control social en el servicio de agua potable

³² GACETA OFICIAL DE BOLIVIA N° 2034: "Ley de Organización del Poder Ejecutivo ND 1788", La Paz -Bolivia 1997, Pág. 11.

Tanto en las ciudades de Cochabamba, El Alto y La Paz, una serie de organizaciones sociales se pronunciaron, mediante distintas demandas hacia el Gobierno, las operadoras internacionales, es por esta razón que en este título se desarrollan las principales demandas de las organizaciones sociales dentro de cada contexto experimentado, posterior a lo acaecido en Cochabamba el gobierno de turno decide conformar el Concejo Interinstitucional del Agua, esto para promover la participación y dialogar con distintas organizaciones sociales sobre la temática del agua ya en el capítulo siguiente se despliega con mayor énfasis los distintos roles que efectuaron tanto del gobierno, las empresas privadas y la misma sociedad.

3.1. Ciudad de Cochabamba, las organizaciones sociales, sus reivindicaciones ante la concesionaria Aguas del Tunari S.A. y el Gobierno Nacional.

Desde el año 1995 en la ciudad y el área rural de Cochabamba, la escases de agua llevo a escenarios adversos para la población, ya que se ejecutaban medidas provisionales por el Servicio Municipal de Agua Potable (SEMAPA)³³ (perforación de pozos en provincias aledañas), para abastecer de agua a la ciudad.

Las organizaciones sociales y sociedad civil realizaron una serie de acciones, peticiones en Cochabamba a las autoridades de turno, se apreciará las más importantes:

- En una primera instancia en el área rural con la conformación del Comité de Defensa de los Recursos Hídricos (conformada por autoridades municipales y organizaciones locales de Quillacollo, Tiquipaya, Sipe Sipe y Colcapirhua), rechazaron cualquier tipo de perforación de pozos en sus áreas.
- En 1995 la Federación Sindical Única de Trabajadores de Cochabamba propuso a las autoridades que la misma Federación podía aportar con fondos económicos y también mano de obra para la ejecución pronta del proyecto Misicuni³⁴ no se

³³ En la provincia vecina del Quillacollo, en la región de Vinto se perforaban pozos semiprofundos, posteriormente más profundos, sembrando puntos de discordia entre áreas rurales y urbanas

³⁴ www.misicuni.net El Proyecto Múltiple Misicuni, consiste en el aprovechamiento hídrico de las cuencas los ríos Misicuni, Viscachas y Putucuni, al otro lado de la cordillera del Tunari, mediante el la

tomo en cuenta esta propuesta se continuo con las perforaciones, aplicando una medida a corto plazo.

- En 1997 ganó la Presidencia Hugo Banzer Suárez³⁵, ese mismo año se conformo la Federación Departamental Cochabambina de Regantes (FEDECOR), impulsaron una serie de alternativas, como la captación de aguas superficiales, la realización de proyectos suspendidos como el de Misicuni, tuvo eco este pedido que también fue demandado por otras organizaciones; En febrero de 1999 el gobierno flexibilizo las condiciones del contrato redujo el componente de riego y pospuso el componente de generación de electricidad la única empresa que mostro interés fue Aguas del Tunari³⁶, en 1999 un Decreto Supremo autorizó la firma del contrato.
- El contrato con Aguas del Tunari S.A. fue impugnado por la FEDECOR y el Colegio de Ingenieros de Cochabamba, la FEDECOR aseveró en ese entonces que el precio del agua de riego subiría más allá de la capacidad financiera de muchos campesinos; Posteriormente apareció el **Comité para la Defensa del Agua y la Economía Popular**, busco el apoyo de la asociación de abogados, arquitectos, economistas, ambientalistas, así mismo después de unas semanas, este comité protestó y afirmó que la superintendencia de Aguas había aprobado un tarifazo del 58 al 110%, la FEDECOR también protesto, anunciando que convocaría a una asamblea para discutir el asunto y analizar la Ley 2029 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, que fue aprobada en noviembre de 1999.
- Aguas del Tunari S.A. efectúo el aumento en enero del 2000, en un 35% y en algunos casos llego a un 150%, afirmó que serviría para expandir la red de agua en zonas marginales, el Comité Cívico objeto el tarifazo, la alcaldía, la FEJUVE, el Comité de Defensa del Agua y la Economía también se sumaron a la objeción;

construcción de una represa, para suministrar Agua Potable a las poblaciones urbanas del Valle Central de Cochabamba, agua de Riego para la agricultura del área agrícola de influencia y generación de energía eléctrica para el Sistema Interconectado Nacional.

³⁵ Este presidente afrontó una severa crisis económica que no pudo dominar, aunque tuvo gran éxito en la erradicación de cultivos de coca, pero con un alto costo social traducido en bloqueos campesinos. Por motivos de salud tuvo que dimitir a la Presidencia de la República el 07 de agosto de 2001.

³⁶ Subsidiaria de Bechtel de EEUU, la cual tenía la parte mayoritaria de acciones, seguida de ABENGOA empresa española y en la parte menor de acciones hubo empresas bolivianas.

como ya existían varias organizaciones activas se tomo la decisión de conformar una **Coordinadora Departamental por la Defensa del Agua y la Vida** Integrada por el CODAEP (Comité de Defensa del Agua y la Economía Popular), FEDECOR, la COD, profesionales, sindicalistas (Federación de Fabriles), regantes y comités de agua potable rurales y urbanos.

- La Coordinadora encontró formas de tener presencia en los medios de comunicación mostrando públicamente las facturas incrementadas, así mismo convoco a no pagar las facturas, días después llamo a una asamblea en la que se determino un bloqueo indefinido a partir del 11 de enero del 2000, mientras el Comité Cívico declaro un paro de 24 horas para ese día, el paro indefinido tuvo un éxito rotundo, el Comité Cívico, tuvo que sumarse a la Coordinadora la posición fue de no negociar por separado ante el Gobierno Nacional, después de una serie de actos de violencia contra las instituciones que supuestamente traicionaron a los intereses de la población, se firmo un acuerdo con las autoridades nacionales, aunque no fue firmado por la Coordinadora debido a que primero se debía consultar con la población; el acuerdo consistía en la creación de una comisión para estudiar las tarifas, la revisión del contrato con Aguas del Tunarí para la realización del proyecto Misicuni, la eliminación de las clausulas lesivas para el Estado, la inclusión de una nueva estructura tarifaria y los sistemas privados de agua preexistentes en el área de concesión no formaban parte de la fuentes de agua del concesionario.³⁷
- Las negociaciones fueron lentas, el gobierno mostro poca predisposición de revisar el contrato con Aguas del Tunari y las tarifas, para las autoridades gubernamentales el proyecto Misicuni era inviable, intento firmar un preacuerdo con el Comité Cívico y marginar a la Coordinadora, esta fue más dura en sus posiciones, cuestiono el contrato, afirmaba que no había garantías para el proyecto Misicuni, el consorcio no era económicamente solvente y que necesitaba capitalizarse con el alza de tarifas; La Coordinadora propuso la anulación de contrato con la empresa, la capitalización de SEMAPA; Pero en el

³⁷ CEDIB “30 días” enero 2001, Cochabamba.

proceder de la coordinadora se reconocía las instituciones como el marco para establecer acuerdos y negociaciones, también se ve que resaltaba la importancia de la sociedad civil y del espacio público como el lugar en el que también se discuten y toman las decisiones públicas.

- A inicios de febrero del 2000 el gobierno presentó su “propuesta final” de alza del 20%, la ciudadanía nuevamente se convulsiono con una serie de manifestaciones, tuvo que mediar la Iglesia, el Defensor del Pueblo, parlamentarios de Cochabamba, y un representante del la Coordinadora, lograron firmar un “Convenio por Cochabamba”, los principales puntos fueron: la ejecución del proyecto Misicuni, la revisión de la tarifas y hasta que no termine la negociación las mismas estarían congeladas, la revisión de la Ley 2099.
- A finales de febrero del 2000 las negociaciones quedaron estancadas, el Superintendente de Aguas Luis Uzin, declaró que era inevitable el aumento en las tarifas, la “Coordinadora” insistió en que se debía rescindir el contrato por inviable, decidió retirarse de las reuniones técnicas, determinando el 26 de marzo realizar una **Consulta Popular** en la que pidió a la población responder a tres preguntas.³⁸ la primera fue sobre el incremento de tarifas, la segunda la anulación del contrato, y la tercera en torno a el carácter privatizador del agua en la Ley 2029, se emitieron 48.276 de votos validos, equivalente a 31% de los votos de las elecciones municipales de diciembre de 1999, el 99% de los votantes respondió negativamente a la primera pregunta, el 96% opinó que el contrato debía anularse y el 97% estuvo en desacuerdo con el carácter privatizador de la Ley 2029. La respuesta del Viceministerio de Inversión y Privatización fue que el referendo era ilegal y que el Gobierno reconocía al Comité Cívico como el único interlocutor, ya que era el organismo legalmente establecido.³⁹
- Debido a la realización de esta consulta popular el Comité Cívico de Cochabamba convocó a una asamblea para ratificar el preacuerdo preliminar con

³⁸ Las preguntas fueron: 1. ¿aceptas el incremento de tarifas?, 2. ¿El contrato con Aguas del Tunari debe ser anulado?, y 3. ¿Estás de acuerdo con el carácter privado del agua en la Ley 2029?

³⁹ Periódico nacional “La Prensa” pag 15., La Paz, 26-03-2000.

el Gobierno, manifestándose contra de la “Coordinadora”, denunciándola por tener “actitudes anarquistas y que su dirigencia es irresponsable” y desconocen la consulta popular por “carecer de legalidad, credibilidad y verificabilidad”. La “Coordinadora” insistió en la anulación del contrato, el reconocimiento legal de los usos y costumbres, la sustitución de la Superintendencia de Aguas por un Consejo Nacional de Aguas, pero tanto la “Coordinadora” como el Comité Cívico anunciaron movilizaciones para el 31 de marzo del 2000 si el gobierno no respondía, el gobierno no se pronunció y el 05 de abril toda la ciudad y áreas rurales estaban bloqueadas, se desarrollo una serie de protestas, al punto de ingresar a una oleada violenta, se decidió conminar la salida de Aguas del Tunari S.A. de Cochabamba. La situación para el gobierno fue insostenible, tuvo que decretar estado de sitio de 90 días, afirmando que el levantamiento de Cochabamba era financiado por el narcotráfico, convulsiono más a la población de Cochabamba, se corto el suministro de energía, hubo enfrentamientos entre la población y el ejército, murieron dos personas producto de impactos de bala.

- El 9 de abril se anuncio oficialmente el retiro de Aguas del Tunari S.A. la población no creía aun este retiro y el 10 de abril se firmo un nuevo acuerdo entre representantes del gobierno y la “Coordinadora”, **el acuerdo establecía que SEMAPA se encargaría nuevamente del suministro de agua en la ciudad, bajo la dirección de un grupo de representantes del municipio y de organizaciones populares y profesionales junto con la “Coordinadora”**, otro de los puntos fue el cese de todos los bloqueos, en cuanto al parlamento este aprobara las modificaciones a la Ley 2029, así mismo la Superintendencia debía presentar pruebas documentales de la anulación del contrato con Aguas del Tunari.
- El 11 de abril del 2000, el presidente Banzer Suarez proclamó la nueva Ley 2066, la reforma modifico 36 Artículos de la Ley 2029, quedo abierta la opción de crear un Consejo Nacional de Agua, se determino que mediante la formulación de una futura ley general de aguas que en vez de las licencias de cinco años, las comunidades y organizaciones de campesinos e indígenas solo

tendrían que registrarse y el registro tendría vigencia por un periodo indefinido que abarcaría la “vida útil del servicio” en las áreas de concesión, los concesionarios perdieron su monopolio y se dio reconocimiento a las juntas vecinales, comités de agua y pequeñas cooperativas y otros “usos y costumbres”, la dolarización de tarifas quedo eliminada y se estipulo que para toda nueva estructura de tarifas se consultará a los municipios y las instancias locales de participación popular.

- La “Coordinadora” se mostro como el actor de la sociedad civil que aglutino todas las iniciativas y demandas colectivas e individuales organizadas en diferentes instancias, apreciándose el cuestionamiento a decisiones públicas que no han sido consultadas a la población, de la misma manera se demando mayores derechos ciudadanos durante las movilizaciones; *“fue un movimiento que rebasa las mediaciones institucionales formales y muestra que las decisiones públicas necesariamente tienen que discutirse y argumentarse en un espacio público político abierto”*⁴⁰, ya que no existían puentes para mejorar la interacción entre las decisiones del gobierno con las expectativas y demandas de la sociedad civil.

3.2. Ciudades de La Paz y El Alto, organizaciones sociales sus reivindicaciones ante la concesionaria Aguas del Illimani S.A. y el Gobierno.

La Federación de Juntas Vecinales de la Ciudad de El Alto (FEJUVE El Alto) tiene una estructura piramidal de distritos, con funcionamiento descentralizado, instancia que agrupa a más de 600 juntas de vecinos pero articulado a su ente matriz, que permitió tomar decisiones, planificar y coordinar las acciones colectivas en ese entonces era considerada una institución con legitimidad ganada, como organismo representante de los sectores populares de El Alto, principalmente por su autonomía frente a los partidos políticos y la estructura clientelista de los poderes dominantes alteños mostró poca permeabilidad a la influencia partidaria.

⁴⁰ Alberto Garcia O. y otros, La guerra del Agua, Fundación PIEB Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, agosto 2003, La Paz.

Esta organización se mostraba con un mayor control social de la base hacia sus representantes, tanto que los directivos se “cuidaban” de tomar decisiones al margen de sus dirigidos, por otro lado engrano adecuadamente su dirigente Abel Mamani, quien constituyó un elemento unificador de la voluntad colectiva alteña.

La Federación de Juntas Vecinales de la ciudad de El Alto (FEJUVE) desde 1998 realizó una serie de protestas en contra de la operadora privada Aguas del Illimani S.A., logrando el apoyo de otras organizaciones sociales, articulándose a las acciones como ser los comerciantes, trabajadores de la carne, Universidad de El Alto, el autotransporte, particularmente pesado, trabajadores de la prensa, respaldaron el movimiento, fortaleciendo su capacidad de acción.

La FEJUVE de El Alto tuvo la capacidad de establecer convenios de acción conjunta con otros sectores, como la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de La Paz, con quienes se firmó un denominado "pacto de sangre", y que ayudó a ampliar la base social de la resistencia. En la ciudad de La Paz, más allá de la escasa capacidad orgánica de FEJUVE, varias organizaciones vecinales de las laderas y la zona sur pobre se acercaron a FEJUVE para respaldar el movimiento, traducido en su participación con bloqueos pacíficos en los últimos días del conflicto, pero el apoyo también vino desde otros movimientos sociales, organizaciones y activistas, del interior y exterior del país. La Coordinadora del Agua de Cochabamba y los regantes fueron los primeros en apoyar la demanda alteña.

En los procesos de diálogo y negociación la FEJUVE propuso en un folleto didáctico "14 razones para romper el contrato con Aguas del Illimani", con los cuales el equipo técnico y los dirigentes orientaban sus argumentos. Mantuvo un alto contenido propositivo en sus argumentos, no solo en la crítica al contrato de concesión sino también en las alternativas a la forma privada de empresa de agua, lograron que los representantes del gobierno vayan a la ciudad de El Alto a negociar, es decir en su territorio, hecho simbólico importante en las tácticas de negociación. Lograron incluir a la Asamblea de Derechos Humanos como moderadora de las sesiones, organismo

solidario con la demanda alteña, las sesiones de negociación en general fueron abiertas, lo cual permitió la participación de dirigentes de base y pobladores, la representación alteña era mayoritaria, lo cual influía indudablemente en los resultados de la negociación, la multitud frente a los pocos representantes de gobierno le dio un matiz muy diferente dándole ventaja sobre el mismo. La apertura a la prensa permitió difundir todas las sesiones, garantizando la transparencia del proceso. En suma esta negociación basado en el despliegue creativo de dispositivos de poder por parte de la FEJUVE alteña fue exitoso.

Los principales cuestionamientos de la FEJUVE de El Alto a la administradora internacional AISA fueron insertados en un documento de las "14 razones?" muestra claramente los argumentos críticos del contrato, en tres aspectos centrales:

- Primero, la concesión fue un proceso poco transparente, pues marginó a los gobiernos municipales y la población del proceso, vulnerando normas del país, La licitación y la concesión se hicieron tan rápidamente, que no dio tiempo a la discusión pública, a la licitación solo se presentó AISA-Suez, y en vez de una segunda convocatoria, se modificaron reglas del juego para otorgar la concesión. Más aún, dentro el contrato se establecía cláusulas de confidencialidad, impidiendo el acceso público a la información.
- El segundo grupo de cuestionamientos fue que la concesión en ningún caso estuvo orientada a los pobres, como intentó hacer creer la publicidad de la empresa; los datos de cobertura mostrados en los folletos y reportes oficiales, solo eran del área servida por la empresa y no del área de concesión (todo el municipio de El Alto), pues consideraba que no era su obligación; de esta manera más de 150 mil alteños tenían negado el acceso al servicio; por otro lado, la cobertura era definida como la existencia de la red matriz por las calles, y no la conexión domiciliaria; de esta manera, casi 50 mil personas dentro el área servida no tenían acceso al agua por el Alto costo de la conexión (había sido incrementado en más del 30% desde el 2001), a pesar que las cañerías pasaban por la puerta de sus domicilios. Si bien la licitación señalaba una estructura tarifaria, en el contrato se hizo un incremento adicional del 19% en las tarifas.

Las tarifas estaban dolarizadas, a pesar que la ley 2066 había modificado, producto de la guerra del Agua cochabambina (en los siete años de la concesión, las tarifas se incrementaron en más del 35% solo por indexación). Centros de salud, escuelas, áreas verdes, cuarteles, y otras reparticiones públicas pagaban como categoría comercial. No hacía mantenimiento ni reposición de la infraestructura, pues el contrato no lo establecía explícitamente, tampoco se hacía cargo del alcantarillado pluvial (grave en el contexto de dos ciudades que tienen serios problemas de deslizamientos por el deficiente manejo de torrenteras y sistema pluvial).

- Y el tercer grupo, la concesión atentaba contra intereses económicos del Estado; AISA debía pagar más de 8 millones de \$US/año a SAMAPA por el uso de la infraestructura, pero solo pagaba 3.5 millones de \$US, generando una gran pérdida al Estado boliviano, siendo estos argumentos muy fuertes.

En todo el desarrollo del conflicto la FEJUVE de El Alto realizó una serie de acciones, movilizaciones, paros, pero también efectuó propuestas como las siguientes:

- A principios del 2004 la FEJUVE de El Alto, sugería que si a la salida de AISA, SAMAPA asumiera la administración de manera transitoria hasta que se conformara una nueva empresa de carácter social; así mismo se debía reconstituir el directorio de SAMAPA, convocando a la participación de la sociedad civil, esto aprobado mediante un decreto supremo. La posición de la alcaldía de la ciudad de La Paz⁴¹ para ese entonces fue que el alcalde continúe presidiendo el directorio, la vicepresidencia en manos del alcalde de la ciudad de El Alto, dos representantes técnicos, un representante de las juntas vecinales de las dos ciudades y dos representantes de los empresarios privados. La FEJUVE de El Alto pugnaba por tener representación mayoritaria.

⁴¹ Para ese entonces estaba como alcalde del gobierno municipal de La Paz Juan del Granado del MSM.

- El 2004 la ciudadanía Alteña proponía una nueva forma de administración “(...) *la conformación de una Asociación Civil Pública Social que conciba a las fuentes y sistemas de agua potable y alcantarillado como bienes de dominio público, que cobre sólo por los costes de mantenimiento y mejora del servicio e intente compatibilizar la rentabilidad con objetivos sociales y ambientales.*”⁴². Esta propuesta afirmaba que esta asociación civil sin fines de lucro, cuyo objetivo principal sea la de ampliar la cobertura del servicio y garantizar el servicio de agua potable y alcantarillado para todos, cuyo objetivo sea la de ampliar la cobertura del servicio, y en cuanto a la administración se aplique una forma de administración de cuatro instancias denominada “pirámide invertida”⁴³.
- El modelo que se proponía para la nueva empresa se basa en cuatro principios o pilares que son: **El Principio de Participación y Control Social**, La nueva empresa debe favorecer la participación social en la definición de políticas, toma de decisiones y fiscalización, las organizaciones sociales deben ser las que definan el rumbo que debe tomar la empresa y controlar que su mandato se ejecute, Todos los representantes y funcionarios de la “Nueva Empresa”, pueden ser revocados en cualquier momento de su mandato si se hubiera evidenciado incompetencia o corrupción en el desempeño de sus funciones y si hubieran violado alguno de los principios; **Principio de Transparencia de la Gestión**, la gestión de la empresa debe hacerse de manera transparente y abierta al público en general, todos los actos públicos, ejercidos por los funcionarios y representantes en la “Nueva Empresa”, deben ser obligatoria 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 y de cualquier otra índole. **Principio de Eficiencia y Sostenibilidad**, la nueva institución deberá manejarse de manera eficiente, buscando el mejor aprovechamiento de los recursos económicos, humanos y

⁴² LORA, Miguel y otros, 2005, *El proyecto Vecinal de El Alto, Nacionalizar el Agua*, Periódico Quincenal “El Juguete Rabioso”, Nro. 124, del 6 al 19 de marzo de 2005, pag. 8, La Paz.

⁴³ Esta estructura de administración se desarrolla en el siguiente capítulo, en el punto quinto.

naturales así como la sostenibilidad a largo plazo. **Principio de Equidad**, la nueva empresa deberá velar porque sus políticas y prácticas institucionales mantengan la equidad en el tratamiento a los usuarios, de forma que se garantice que todos y todas tengan acceso a los servicios básicos.

- En la Nueva Empresa de la ciudad de la Paz y El Alto la sociedad civil participe y defina sobre las políticas estratégicas, es decir, que la **Asamblea General** sea la instancia máxima de decisión de las de la Nueva Empresa con carácter **vinculante**; Debía implementarse la **consulta** recogiendo la opinión de la sociedad civil en temas estratégicos o no, pero en realidad quienes toman las decisiones son los directivos o en su caso los gerentes con el objetivo de una mayor y efectiva participación en las decisiones, las atribuciones de la Asamblea están basadas en los cuatro principios antes mencionados, y entre ellas destaca: aprobar los estatutos y reglamentos de la Nueva Empresa Pública; priorizar y definir en función a techos presupuestarios, las obras de ampliación y reposición en cada Distrito (El Alto) o Macrodistrito (La Paz), según corresponda; conocer sobre temas tarifarios y plantear ajustes, preservando el equilibrio y la sostenibilidad financiera de la empresa; conocer los estados financieros y resultados de las auditorías externas, y solicitar la realización de las mismas cuando así lo dispongan; solicitar y obtener información sobre la situación financiera, técnica y operativa de la empresa; En cuanto a la composición de los representantes de la Asamblea estará conformada por un total de 60 miembros 50 representantes de las organizaciones sociales (juntas de vecinos de los distritos) de la ciudad de La Paz y El Alto, con mayoría absoluta; y por 8 representantes de los Gobiernos Municipales de ambas ciudades, en minoría y 2 representantes del Gobierno Nacional. Con una mayoría de los representantes sociales, se pretende aplicar la plena potestad y el carácter vinculante en las decisiones que se lleguen a tomar al interior de la asamblea.
- La Asamblea se reunirá una vez al año para el tratamiento de temas estratégicos de la Nueva Empresa. La participación social también se dará a través de

reuniones en sus distritos o macrodistritos, bimensualmente, para informar sobre la situación de la empresa o el desarrollo de las obras correspondientes, con presencia de ejecutivos de la empresa (directores, gerentes). El cargo de los representantes sociales es de carácter simbólico (*ad honore*), sin tener asociada ninguna remuneración económica.

- En cuanto al **Directorio** diseñaría y planificaría las estrategias de la Nueva Empresa que se definen en Asamblea General, con atribuciones ejecutivas. Está compuesto por cinco miembros, elegido por concurso de meritos a convocatoria pública nacional. Aproximadamente 50% de sus miembros se renovará a los dos años de su elección, por sorteo. La duración del mandato del directorio será de cuatro años, sin posibilidad de prórroga, Una Comisión de Selección, integrada por representantes de los gobiernos municipales de La Paz y El Alto, de la FEJUVE de ambas ciudades, y del Ministerio de Agua, será la responsable de su selección, sus miembros perciben “dieta por sesión”, y no gozarán de ningún otro beneficio o rédito, sus atribuciones consistirían en designar al Gerente General.
- Se propuso conformar la **Comisión de Control Social** que sería la instancia de control institucional independiente de la estructura de la Nueva Empresa, en el que participan instituciones representativas como el Defensor del Pueblo, la Iglesia, derechos Humanos u otras instituciones independientes a la empresa. Donde realizan un control y seguimiento, en temas susceptibles a hechos de corrupción.
- En cuanto a la **Gerencia General** es la instancia ejecutiva y técnica de la Nueva Empresa, es elegida por el Directorio a través de un concurso público nacional, las atribuciones de la gerencia son ejecutivas, entre las que destacan: gestionar la empresa; proyectar y elaborar los presupuestos, planes de inversión y estudios tarifarios; representación legal; realización de informes bimensuales a los distritos o macrodistritos. La duración del mandato será de cuatro años.

En el año 2005 la FEJUVE de El Alto en coordinación con la SISAB buscaron la rescisión del contrato con AISA y para tal efecto propusieron la realización de una

auditoría integral para conciliar las cuentas con AISA, buscando analizar legal, financiera y técnicamente, para aclarar qué pasó con las inversiones en los ocho años de concesión⁴⁴. Los avances de negociación de la salida de AISA con el Gobierno eran de formular un acuerdo para terminar el contrato, en el que se compraría el 100% de acciones a la subsidiario de la SUEZ, previa valoración de la misma juntamente con una auditoria recortada⁴⁵, dejando de lado la auditoria integral (técnica, ambiental, económica y comercial) acordada entre el Gobierno y la FEJUVE alteña.

La FEJUVE alteña frente a la posibilidad de realización de la auditoria recortada denunció públicamente este accionar, ya que según la misma afectaría a los intereses del Estado y beneficiaria a la concesionaria privada, en respuesta a esta denuncia a los pocos días la Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB) difundió nuevos términos de referencia para la investigación de las labores de AISA, en cuyo contenido afirmaba que se contratara a una consultora para la realización de una auditoría de carácter técnico, ambiental, económico - financiero legal y comercial para verificar el cumplimiento del contrato de concesión en el periodo comprendido entre el 24 de julio de 1997 y el 31 de agosto de 2005.

Otra de las propuestas fue la terminación del contrato bajo la aplicación de una de las cláusulas, la cual afirmaba que solo se debía devolver la inversión realizada de la empresa y no se le puede reconocer las inversiones ejecutadas de fondos económicos provenientes de la Cooperación Internacional o la Banca, tampoco se reconoce las inversiones que se hicieron con el aporte vecinal o con el pago de tarifas de conexión, uno de los dirigentes de ese entonces Abel Mamani afirmaba que la terminación del contrato con AISA no puede convertirse en negociado que atente contra las arcas del Estado.

⁴⁴ LORA, Miguel y otros, 2005, *Aguas del Illimani obtiene un Perdonazo Presidencial*, Periódico Quincenal “El Juguete Rabioso”, Nro. 134, del 24 de Julio al 6 de agosto 2005, pag. 8, La Paz.

⁴⁵ Periódico quincenal “El Juguete Rabioso”, *Auditaran a AISA en los planos técnico, ambiental, económico y comercial*, Nro. 138, del 18 de septiembre al 1ro. De octubre, 2005

3.3. Nivel nacional, Concejo Interinstitucional del Agua (CONIAG)

Debido a los conflictos sociales suscitados sobre todo en la ciudad de Cochabamba el Gobierno de Jorge Quiroga Ramírez, crea mediante Decreto Supremo Nro. 26599 el 20 de abril del 2002, el Concejo Interinstitucional del Agua (CONIAG), con el objetivo de abrir espacios de diálogo y concertación entre el Gobierno y las organizaciones “*económicas y sociales*”, según el Decreto Supremo para “*adecuar el marco legal, institucional y técnico relacionado con la temática del agua de manera que se ordene y regule la gestión de los recursos hídricos*”, las funciones que debían desarrollarse eran de concertar, proponer y promover acciones para el uso, manejo, conservación de los recursos hídricos del país, como también elaborar e implementar un plan de acción concertado en materia de ordenamiento legal e institucional de los recursos hídricos del país.

En cuanto a los integrantes de este concejo la apertura a la participación social de organizaciones civiles se otorgaba solo cinco cupos a nivel nacional a todas las organizaciones que sean campesinas, indígenas, regantes, empresas privada, instituciones académicas y de investigación de recursos de agua, en contraste a la participación cuatro representaciones de distintos ministerios del gobierno y un representante nacional por los municipios, apreciándose la inclusión a pocos representantes, ya que ni siquiera se pudo determinar a nueve representantes de cada departamento, para darle mayor legitimidad a la participación de todos los departamentos.

Ya con varios encuentros, para el año 2006, esta entidad proponía a la Asamblea Constituyente una serie de artículos⁴⁶ referidos a los recursos hídricos, aprobados en su séptima reunión ordinaria, esto como resultado de un proceso de consulta y consenso no

⁴⁶ Página de internet www.bolpress.com: *El Coniag propone que la nueva Constitución reconozca al agua como derecho humano y bien social*

sólo con las organizaciones e instituciones del CONIAG, sino también con instituciones que demostraron interés con la temática del agua; los temas propuestos fueron la priorización del acceso al agua, el derecho propietario, la calidad del agua, la gestión ósea la forma de administración y la regulación de aguas transfronterizas y otros, estuvieron una serie de organizaciones como ser la FAM, Coordinadora Nacional del Agua, FEJUVE El Alto, FEJUVE La Paz, Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, Federación Departamental de Mujeres Campesinas de Bolivia, Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia, el CONAMAQ, Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano, Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, representantes de las universidades públicas y una serie de organizaciones pequeñas, en definitiva se aprecia que hubo participación de la sociedad pero en su mayoría representación corporativa.

CAPITULO II

MODALIDADES DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

1.- MODALIDADES DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

El servicio de agua potable y alcantarillado en Bolivia es actualmente administrado por entidades de naturaleza pública y privada. Este servicio en las capitales de departamento es principalmente gestionado a través de empresas públicas, cooperativas o empresas municipales, mientras que en ciudades intermedias y poblaciones menores se ha adoptado la gestión directa de los gobiernos municipales, cooperativas o comités de usuarios entendiéndose estas últimas formas de participación del sector privado o asociaciones comunales.

La Ley 2066 del 11 de abril del 2000 especifica en su Capítulo II, Art. 8 a las asociaciones civiles, pueblos indígenas y originarios, comunidades indígenas y campesinas, asociaciones, organizaciones y sindicatos campesinos, Comités de agua, pequeños sistemas urbanos independientes, juntas vecinales y cualquier otra organización que cuente con una estructura jurídica reconocida. En el Apéndice I. se incluye cuadro sobre las empresas existentes en las capitales de departamento y en algunas ciudades principales.

En el año 1998 a nivel regional y en un contexto de modernización del sector, se establecía que la gestión más eficiente para áreas urbanas mayores se realiza a través de

la participación privada en cualquiera de sus formas⁴⁷. En nuestro país se aplicó una serie de medidas acordes a lo anterior citado otorgando participación al sector privado internacional.

A continuación, se realizará un breve análisis jurídico de las modalidades de gestión de los servicios de agua potable existentes en nuestro país:

2.- Gobiernos Municipales.

El año 1942, con la promulgación de la Ley de Municipalidades de 02 de diciembre, se otorgó a los municipios la atribución de efectuar la prestación directa de los servicios públicos de agua potable. La primera modalidad que se aplicó en la gestión de servicios de agua y saneamiento en las áreas urbanas del país fue la administración de las municipalidades a través de sus oficinas de saneamiento.

En la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985, se establecía varias normas con relación a la competencia municipal sobre los servicios públicos. Específicamente los incisos 3) y 4) del Artículo 09 de esta ley, establecía como materias de competencia municipal la implementación de infraestructura básica de las poblaciones y los servicios públicos y su reglamentación.

Asimismo, en el Artículo 58, se incluyen entre los bienes municipales a "*...obras de canalización y alcantarillado, manantiales, ríos, aires de río, curso, lecho y taludes hasta su coronamiento...*"⁴⁸, lo que confiere titularidad a los gobiernos municipales en relación a algunas fuentes de agua esenciales para la prestación de los servicios públicos de aguas.

En el Art. 61 también señala expresamente como una categoría de bienes municipales a los bienes afectados al servicio público que "*son los que se hallan adscritos administrativamente a un servicio público de función municipal y que se han*

⁴⁷ MINISTERIO DE VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS: "Informe Final Reunión Regional de Agua y Saneamiento en América Latina", La Paz - Bolivia 1998, Pág. 23.

⁴⁸ LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES op. cit. Pág. 30.

*adquirido o constituido para tal efecto". Entre los bienes afectados al servicio público se incluyen a "los inmuebles, instalaciones, equipos y maquinarias para la prestación de servicios, directamente o a través de empresas municipales o concesiones de agua potable, alcantarillado, alumbrado y teléfonos"*⁴⁹.

En este Artículo se definen tres modalidades de gestión de los servicios de agua y alcantarillado. El análisis de las empresas municipales y la concesión serán realizados en el subtítulo respectivo, pero se puede concluir que la potestad de prestación directa de los servicios públicos de aguas está claramente otorgada a los Gobiernos Municipales.

Con el Artículo 14 de la entonces Ley de Participación Popular No. 1551 se amplían todas las competencias municipales al ámbito rural de su jurisdicción territorial. En el inciso j) de este Artículo se establece como una competencia de los gobiernos Municipales *"el dotar y construir nueva infraestructura en educación, cultura, salud, deporte, caminos vecinales y saneamiento básico"*⁵⁰. Como se señaló anteriormente, se entendería que el servicio de agua potable y alcantarillado esta incluido dentro del saneamiento básico.

Otra forma de gestión muy interesante es la Mancomunidad de Municipalidades, prevista en el Artículo 202 de la anterior Constitución Política del Estado reformada por la Ley 2631 se establecía que *"las Municipalidades pueden asociarse o mancomunarse entre sí y convenir tipos de contratos con personas individuales o colectivas de derecho público o privado, para el mejor cumplimiento de sus fines (...)"*. Esta opción también se encuentra en los Artículos 122 a 124 de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985.

Asimismo, en el Artículo 18 de la Ley de Participación Popular se establece que *"para efectos de la prestación de Servicios Públicos y delimitación de Unidades Censales, Electorales o de Planificación Rural y/o Urbanas, se reconoce a la jurisdicción municipal o a la mancomunidad de municipios como Distrito*

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA; "Ley de Participación Popular No. 1551" de 21 de Abril de 1994. La Paz- Bolivia 1994 Pág. 8.

*Administrativo al que deberán adecuarse aquellos servicios públicos que permitan tal sistema de administración"*⁵¹.

Esta modalidad de gestión puede ser muy efectiva para solucionar los problemas de prestación del servicio de agua potable en el área rural.

3.- Empresas Municipales.

Desde 1964, en las áreas urbanas y capitales de departamento se crearon por Decretos Supremos o Decretos Leyes, empresas públicas para la gestión de servicios de agua y saneamiento bajo la tuición del gobierno central, con directorios interinstitucionales cuyo presidente era generalmente el Alcalde Municipal de la correspondiente ciudad, bajo la tuición del Ministerio de Urbanismo y Vivienda.

A partir de la década de los sesenta, se crearon las primeras empresas para la prestación del servicio de agua potable en Oruro, Sucre, La Paz y Cochabamba⁵². Con excepción de la ciudad de La Paz, las otras tres continúan prestando servicios en las capitales de departamento, conjuntamente con la empresa municipal de agua potable creada en la ciudad de Potosí (AAPOS).

A partir de lo dispuesto en los Artículos 75 a 78 de la Ley Orgánica de Municipalidades⁵³, en fecha 01 de agosto de 1985 se puso en vigencia el Decreto Supremo No. 21021. En este Decreto se dispone que "las entidades existentes en el país en calidad de Empresas Públicas descentralizadas, bajo cuyo cargo se encuentran la atención y administración de los servicios de agua potable y alcantarillado, se consideran como Empresas Municipales descentralizadas, con personalidad jurídica y patrimonio propios y autonomía de gestión, operativa, administrativa bajo la tuición y supervigilancia de las Municipalidades"⁵⁴.

⁵¹ LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR op.cit. Pág.10.

⁵² Las empresas creadas fueron SELA en Oruro (1964), ELAPAS en Sucre (1965), SAMAPA en La Paz [1956] y SEMAPA en Cochabamba (1967).

⁵³ LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES, Op. cit. Pág. 22, GACETA OFICIAL DE BOLIVIA.

⁵⁴ Decreto Supremo No. 21021 de 1 de agosto de 1985 La Paz-Bolivia 195 Pág. 2.

Las empresas públicas existentes, se transformaron en empresas municipales, reordenando su directorio bajo la presidencia de los Alcaldes Municipales, pero se estableció que las tarifas seguirían siendo aprobadas por el gobierno central a través del Consejo Nacional de Tarifas (CONATA).

Actualmente, las empresas municipales constituyen otra modalidad de gestión de servicios públicos. La Ley de Municipalidades establece que según el Artículo 8. el inciso V numeral 2. *“Cuando no existan condiciones para otorgar en concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado, el Gobierno Municipal ejecutará en forma directa la prestación de dichos servicios...”*

Asimismo el Artículo 111. de la Ley de Municipalidades vigente dispone que *“El Gobierno Municipal está facultado para crear, constituir, disolver o participar en empresas, para la ejecución de obras, prestación de servicios o explotaciones municipales con recursos públicos, siempre y cuando éstas no puedan ser prestadas mediante administración privada...”*⁵⁵. Como se puede observar, esta facultad es alternativa en caso que los servicios públicos no se puedan prestar a través de concesiones.

Las concesiones según el Artículo 87 de la Ley de Municipalidades determina que no deben exceder de los treinta años. El Artículo 111 de la misma norma determina que las empresas municipales podrán ser públicas o sociedades anónimas mixtas con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas y sujetas al régimen del Código de Comercio bajo el control y fiscalización de Gobierno Municipal.

4.- Cooperativas de Servicios Públicos.

El Artículo 21. De la Constitución Política del Estado en el numeral 4. afirma que todo boliviano tiene derecho a la libertad de reunión y asociación, en forma pública y privada. De igual manera el Art. 47. señala como otro derecho que tiene toda persona a dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad económica lícita;

⁵⁵ LEY Nro. 2028 DE MUNICIPALIDADES.

Específicamente, en cuanto al régimen cooperativo el Art. 55. afirma que *“El sistema cooperativo se sustenta en los principios de solidaridad, igualdad, reciprocidad, equidad en la distribución, finalidad social, y no lucro de sus asociados. El Estado fomentará y regulará la organización de cooperativas mediante la Ley”*.⁵⁶

De acuerdo a este principio constitucional, el modelo cooperativo tuvo amplia difusión en el país a partir de la promulgación de la Ex Ley General de Sociedades Cooperativas el 11 de diciembre de 1957, especialmente en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito y para el desarrollo de actividades productivas. En el Art. 3 de la Ex Ley de Cooperativas declara de utilidad pública e interés social las sociedades cooperativas, para cuya dirección fomento y tuición se crea el Consejo Nacional de Cooperativas, conforme a lo establecido en dicha ley.

Como un requisito para su funcionamiento, en el Artículo 4. de la Ex Ley, se dispone que *“las sociedades cooperativas requerirán para su funcionamiento de personería jurídica, la que tendrá vigencia a partir de la fecha en que sea firmada la respectiva Resolución Suprema (de Consejo) e inscrita en el Registro Nacional de Cooperativas”*. De acuerdo a la Ex Ley de Cooperativas, éstas son administradas por un Consejo de Administración y controladas por un Consejo de Vigilancia. Actualmente, están bajo la tuición del Instituto Nacional de Cooperativas, (INALCO), que depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

Una gran mayoría de las Cooperativas que brindan el servicio de agua potable y alcantarillado se encuentran en el departamento de Santa Cruz entre ellas tenemos a: la Cooperativa de Servicios Públicos Montero Ltda. (COSMOL) que funciona en Montero, más de diez cooperativas en la ciudad de Santa Cruz.⁵⁷, la más conocida la Cooperativa de Servicios Públicos Santa Cruz Ltda. (SAGUAPAC), en Trinidad Beni la Cooperativa Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Trinidad Ltda. (COATRI), en la ciudad de Tarija la Cooperativa de Servicios Agua y Alcantarillado Tarija (COSALT).

⁵⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO op.cit. Pág. 26.

⁵⁷ Cantidad de cooperativas desarrollado en Anexo 1.

4.1. Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Cloacal – SAGUAPAC.

A inicios de los años 60's, se creó el Comité de Obras Públicas (COOPP), ente estatal encargado de administrar los servicios básicos en la ciudad de Santa Cruz, entre ellos, la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario. En el año 1973 se crea SAGUAPAC (Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Cloacal) mediante Decreto Supremo Nro.10844 como un departamento dependiente del COOPP, destinado para administrar ambos servicios.

SAGUAPAC, se rige bajo la Ley N° 2066, Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, puesta en vigencia desde abril del año 2000. Tiene una concesión en la ciudad de Santa Cruz por 40 años desde el año 1999 hasta el 2039, el mismo que abarca el 65% de la ciudad. De este 65% han logrado abarcar en servicios de agua potable un 99%; los 35% restantes de la ciudad, sobre todo áreas periféricas son abarcados por pequeñas cooperativas prestadores de servicio, aproximadamente unas 9; en cuanto ha alcantarillado sanitario SAGUAPAC logro abarcar el 58% de su concesión hasta el 2008. Las Proyecciones de SAGUAPAC, abarcan el mantener una cobertura del 99% en agua potable e incrementar la cobertura a más del 80% en alcantarillado sanitario, extrae el líquido de 50 pozos subterráneos de 350 y 500 metros de profundidad, cuenta con cuatro estaciones de bombeo, el área de concesión alcanza las 25 mil hectáreas de las 30 mil consolidadas que tiene el municipio de Santa Cruz.

La ciudad de Santa Cruz tuvo un crecimiento nunca imaginado, una explosión demográfica tanto de áreas rurales como también del interior del país, se tuvo que crear en la ciudad otras cooperativas pero de menor capacidad operativa que SAGUAPAC, zonas nuevas que requerían el servicio de agua potable y alcantarillado no podían acceder al servicio de SAGUAPAC, ya que esta empresa afirmaba que estas zonas no se encontraban dentro del área de concesión y por lo tanto no correspondía brindar el servicio.

En cuanto a su forma organizativa SAGUAPAC, dividió su área de concesión en nueve distritos (conformado por barrios, juntas vecinales), cada uno de los cuáles están

conformados autónomamente por un Directorio que se elige en una asamblea y está constituido por un Presidente, Vicepresidente, Secretario, dos Vocales, un Vocal Alterno, dos Delegados y un Delegado Alterno, todo este grupo vendría a ser el Consejo de Distrito.

De cada distrito se tiene 3 delegados por 9 distritos llegan a ser 27 representantes que constituyen la Asamblea General de Delegados es la máxima instancia de la Cooperativa, Esta Asamblea es la que elige a los miembros de los Consejos de Administración y Vigilancia.

El Consejo de Administración, Es el órgano ejecutivo y directo responsable del desenvolvimiento de la Cooperativa. Está compuesto por nueve miembros titulares, elegidos en la Asamblea General de Delegados. Este consejo dicta las políticas de la Cooperativa; mientras que el Consejo de Vigilancia, es el órgano encargado de supervisar y precautelar por el correcto funcionamiento y administración de la Cooperativa. Esta Compuesto por seis miembros titulares, elegidos en la asamblea general de Delegados y posteriormente esta el Gerente General, responsable de la administración y dirección de la Cooperativa, el mismo que cuenta con sus respectivas gerencia Es el nexo entre el Consejo de Administración y la planta de empleados.

Algunas áreas de la empresa han sido subcontratadas, pero mantiene su condición de cooperativa, para tener una idea hasta el 2005 la tarifa de agua potable es de 32 bolivianos por cada 15 metros cúbicos, el sistema de cobranza lo realiza mediante la lectura mensual de medidores, cubre casi todos los barrios del cuarto anillo y algunas zonas fuera de esa área.

El 2008 SAGUAPAC, fue beneficiada por la Prefectura de Santa Cruz con la inversión de 48 millones de bolivianos en 700 pozos de reservas acuíferas durante la gestión 2008 hasta febrero de 2009, de esa manera la cobertura de agua potable ascendió a 87% de la población cruceña, existiendo un alto crecimiento en las demandas de agua

potable en la ciudad de Santa Cruz⁵⁸. Así mismo SAGUAPAC, decidió incrementar el precio de este producto a las familias que gastan más de lo necesario, cada usuario debe gastar hasta 160 litros de agua por día, que según los especialistas son suficientes para vivir.

Las pequeñas cooperativas continúan con algunos problemas técnicos y administrativos, tropiezan con la dificultad del aprovisionamiento del líquido por ejemplo la Cooperativa COOPLAN y Sajuba, a veces hay desabastecimiento total o parcial durante el día, ambas mencionadas tienen índices de morosidad a la Cooperativa de Electrificación, por consumo de energía eléctrica, teniendo hasta juicios coactivos, demandas laborales por pagos de beneficios sociales, estas cooperativas llegan a prestar el servicio a 406.000 personas hasta el 2005⁵⁹.

5. Empresas Privadas.

Desde hace varios años, las empresas públicas prestadoras de servicios de agua potable y alcantarillado empezaron a delegar algunas de sus actividades al sector privado, a través de contratos de servicios y contratos de obra.

En el Sector de Aguas en Bolivia, en 1996 se realizó un importante proceso de participación del sector privado bajo la modalidad de concesión de largo plazo en las ciudades de Cochabamba Aguas del Tunari S.A. y en las ciudades de La Paz y El Alto Aguas del Illimani S.A.

5.1. Aguas del Tunari S.A. – Bechtel en la Ciudad de Cochabamba.

a) Antecedentes sobre la situación del agua en Cochabamba.

⁵⁸ Periódico “*El Día*”, Santa Cruz, Domingo, 22 de marzo 2009, *El agua potable en Bolivia aún tiene un futuro incierto*.

⁵⁹ Periódico “*La Razón*”, La Paz, viernes 1 de abril de 2005, separata Ventana ciudadana, pag. 5, *El negocio del agua en Santa Cruz está en manos de 10 cooperativas*.

Hasta fines de los años noventa el servicio público de agua y alcantarillado en Cochabamba estaba provisto por el Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SEMAPA). Datos de 1998, preparados para la licitación, establecían que estaban conectados a la red de la empresa unos 41.000 usuarios residenciales. Por otra parte los datos del Censo del 2001, mostraron que había unas 124.000 familias en la ciudad. Por ello, la cobertura aproximada del servicio sería del 36.000 tenían acceso a redes comunitarias o de pequeños proveedores. El orden de 40%, aceptando que normalmente hay más de una vivienda por conexión.

Es relevante también indicar que en la ciudad había una gran variedad de proveedores de agua. Según el Censo del 2001, más de 24.000 familias se abastecían del carro repartidor, 6.300 se abastecían de pozos, y compraban de los “tanqueros”⁶⁰ era del orden de entre US\$ 1,75 a US\$ 3 por metro cúbico de agua.

En las décadas de los ochenta y noventa Cochabamba había experimentado un crecimiento poblacional significativo, asociado al cierre de las actividades mineras del altiplano, y al estímulo migratorio que generó la actividad cocalera, localizada en la parte baja del departamento. La ciudad se vio en dificultades para expandir los servicios, y como se mencionara anteriormente, las tasas de cobertura de agua y alcantarillado a fines de los noventa eran del orden del 40%.

SEMAPA había enfrentado crecientes dificultades para obtener nuevas fuentes de agua para la ciudad, ya que la perforación de pozos en municipios vecinos fue numerosas veces bloqueadas por las comunidades afectadas, principalmente con gran presencia de regantes. Como solución de largo plazo al problema de abastecimiento, desde mediados de los años cincuenta, se ha concebido la construcción de un embalse en el río Misicuni, con capacidad para regular 6,6 m³/seg., el cual a través de un túnel de 19,5 km. y un acueducto, permitiría llevar unos 2,2 m³/seg. Para el abastecimiento de la ciudad.

⁶⁰ Camiones cisternas con agua, pertenecientes a personas particulares que realizaban la venta del agua en barrios de la ciudad de Cochabamba.

Adicionalmente, la misma obra permitiría una central de generación eléctrica (120 MW) y dispondría de agua para riego de unas 6.000 hectáreas, para beneficio de las comunidades regantes del valle, aliviando por ende la presión de SEMAPA para la perforación de pozos. Para estos propósitos en 1987 se creó la Empresa Misicuni, de carácter estatal, quién tendría a su cargo el desarrollo del proyecto. A fines de 1999 se encontraba en construcción el túnel de Misicuni.

En paralelo a lo señalado, se intentaba promulgar una nueva Ley de Aguas, ya que la vigente data de 1906, no disponía de los elementos necesarios para la asignación racional y equitativa del recurso. A fines de los noventa estaba en discusión una propuesta que seguía los lineamientos modernos para la gestión del recurso proponiendo una descentralización a nivel de cuencas, reconociendo su valor económico, etc., y una autoridad central para el otorgamiento de permisos de uso, resolución de conflictos y otras materias.

Esta propuesta, cuya última versión se presentó al Congreso en 1998, fue rechazada por las organizaciones de campesinos, pueblos indígenas y colonos, los que postulaban un modelo de gestión orientado a lo social, y el respeto de los usos y costumbres locales para la asignación del recurso y resolución de conflictos. La discusión de esta Ley estaba en pleno proceso a fines de 1999.

b) Entrada de Bechtel en Cochabamba y antecedentes del contrato.

En septiembre de 1999 el consorcio denominado “Aguas del Tunari S.A.”, subsidiaria de Bechtel⁶¹, obtuvo el contrato de concesión para prestar servicios de agua potable y alcantarillado en el área de servicio de SEMAPA, que correspondía a una parte de la ciudad de Cochabamba, la tercera ciudad con mayor número de habitantes en Bolivia, con una duración de 40 años.

⁶¹ Bechtel es un conglomerado de actuación mundial en el área de la construcción y la ingeniería. United Water es proveedor de los servicios de agua y saneamiento, y distribución eléctrica, en el noroeste de Inglaterra, atendiendo a una población de unos 7 millones de usuarios.

La concesión fue por 40 años el grupo concesionario estaba conformado por la International Water Limited (IWL) 50% Bechtel y 50% United Utilities, la oferta solo fue realizada por la IWL, la composición societaria estaba conformada en 1999 por: International Water Limited (UK) (55%), ABENGOA Servicios Urbanos (España) (25%), Constructora Petricevic (5%), ICE Agua y Energía S.A. (5%), Compañía Boliviana de Ingeniería (5%), Sociedad Boliviana de Cemento (5%).

La licitación en sí fue declarada desierta por el hecho que no hubo el mínimo de tres proponentes requeridos por la Ley de Contrataciones. Ante esta situación, el gobierno formó un equipo negociador que llegó a un acuerdo con el consorcio y firmó el contrato de concesión a principios de septiembre de 1999. Aguas del Tunari S.A. tomó el control del sistema el 1° de noviembre. En este caso, al igual que en La Paz y El Alto, se observó que no existió competencia y desde la perspectiva de parte de la sociedad, y de organizaciones sociales, este proceso careció de transparencia, tanto en la información como en la participación, ya al momento de conocerse las características del contrato, antes de su firma, hubo oposición pública a él.

La concesión contemplaba el desarrollo de un plan de inversiones de unos US\$ 300 millones, que incluía la construcción de una represa multipropósito en el río Misicuni, un acueducto, una nueva planta potabilizadora de agua, y la ampliación de redes y gestión de los sistemas de agua y de alcantarillado. Se consideraba además, un contrato de arriendo del túnel de Misicuni, el cual ya estaba en construcción bajo un contrato separado, en el que participaba ICE Ingenieros, relacionado con uno de los socios de Aguas del Tunari S.A.; la transferencia de los pasivos de SEMAPA y un pago por el uso de sus activos; y un contrato con el regulador eléctrico para la generación de energía.

Según el mismo contrato daba al concesionario los derechos exclusivos de los recursos de agua en Cochabamba y de cualquier fuente futura para proveer los servicios a la ciudad. Había exclusividad en la prestación del servicio, obligatoriedad de los

usuarios de conectarse al sistema, y metas imperativas de nuevas conexiones y cobertura de agua y alcantarillado.

La comisión negociadora, aceptó la propuesta de la empresa de reestructurar la tarifa de SEMAPA, por un sistema de elevación por cuentas por bloques de consumo, de modo que los aumentos tarifarios, necesarios para financiar la operación, fueran menores para los grupos de más bajos ingresos. Según se acordó en estas negociaciones las tarifas aumentarían en 35%, a partir del 1° de enero del 2000, y habría un aumento adicional de 20% en el 2002. Más de la mitad de este aumento sería para financiar obras fuera del sistema de SEMAPA y cubrir las deudas existentes. Ni la municipalidad, ni la empresa, desarrollaron una campaña informativa al público de los cambios que vendrían. Las tarifas calculadas permitirían al concesionario obtener una tasa de retorno del 16%.

La nueva estructura tarifaría aprobada, a partir del 1ro. De enero del 2000 nos muestra diferencias tarifarias entre residencia (acá se reconoce cuatro estratos económicos definidos por las características de la vivienda) y por el otro lado no residencia y otros categorías diversos. La empresa (Bechtel, 2005) indicó que en su corto período de gestión se concentró en controlar las fugas más importantes, con lo cual habría logrado aumentar rápidamente la disponibilidad de agua en 30%.

c) Hechos que llevaron a la salida de Bechtel y formas de participación ciudadana en el control social.

El incremento de tarifas aplicado a partir de enero del 2000 fue el elemento detonador de un fuerte movimiento social, conocido como la “Guerra del Agua”, que concluyó con la decisión del gobierno de rescindir unilateralmente el contrato con Aguas del Tunari S.A., el 10 de abril del 2000, y a la vez significó incorporar numerosas modificaciones sustantivas en la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, aprobando la Ley N° 2066, que sustituyó la Ley N° 2029. De esta manera Aguas del Tunari S.A., tuvo a su cargo la concesión sólo durante unos cuatro meses y medio.

Estos eventos que precipitaron la rescisión del contrato vienen aún antes del inicio de la concesión. A partir de la adjudicación del contrato a Aguas del Tunari S.A. en abril de 1999, y antes que ésta tomara posesión del servicio, surgieron de inmediato voces contrarias a esta iniciativa, por diversos motivos.

Los regantes organizados en la Federación Departamental Cochabambina de Regantes (FEDECOR), para la defensa de sus intereses en contra de los de SEMAPA, reclamaron que el precio del agua para riego, que resultaría del proyecto Misicuni incorporado en el contrato, significaría un aumento muy por encima de la capacidad de pago de los regantes, lo que llevaría a unos 12.000 a 20.000 agricultores a la bancarrota. Por otra parte, el Colegio de Ingenieros analizó el contrato de concesión, encontrando que para garantizar su rentabilidad se había reducido significativamente el proyecto Misicuni original, el que contaría con la mitad de agua para abastecimiento y riego, y un tercio de la energía eléctrica prevista. Además, indicó que sus análisis mostraban que las tarifas de agua se incrementarían hasta en un 180% para los sectores más pobres.

Por último, el colegio de Ingenieros cuestionó las circunstancias legales bajo las cuales había sido otorgado. El contrato establecía la facultad del concesionario de instalar medidores en las fuentes propias de los usuarios (pozos), para efectos de cobros por el uso del alcantarillado. Estas fuentes deberían eliminarse a los seis meses de instalado el servicio de redes por parte del concesionario. Este elemento atentaba directamente a los intereses de los tanqueros, empresas perforadoras de pozos, y a los numerosos proveedores privados por redes.

Como ya se mencionara, a fines de octubre de 1999 se aprobó la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (Ley N° 2029), que entre otros elementos le dio a la SISAB (Superintendencia en ese entonces) facultades transitorias de asignación del recurso agua para todos los usos, y preveía una futura entidad central a cargo de los derechos de agua (tema que estaba siendo debatido por separado en la propuesta de Ley de Aguas). El Superintendente confirmó el aumento de tarifas que se había autorizado en el contrato de Aguas del Tunari S.A., lo que generó una reacción adversa de las

autoridades locales, incluyendo personas y entes que habían estado a favor de la concesión.

En diciembre de ese año, los dirigentes del sector agrícola reaccionaron por la recién aprobada Ley N° 2029, y se tomó la decisión de aglutinar los esfuerzos en una nueva organización conocida como la “Coordinadora Departamental por la Defensa del Agua y la Vida”⁶². Esta entidad organizó una primera marcha el 28 de diciembre de 1999, que es considerada la antesala de la llamada “Guerra del Agua”, que se desarrolló en los meses siguientes.

Por último, cabe señalar que el país estaba experimentado síntomas de una crisis económica, por el bajo crecimiento desde inicios de los noventa, con niveles de pobreza que superaban el 70%, lo que motivó el desarrollo de amplias protestas a nivel nacional lideradas por sectores sociales. En este ambiente, Aguas del Tunari S.A. efectuó las alzas tarifarias previstas, y a partir de comienzos de enero la población empezó a documentar y protestar por los excesivos incrementos en los recibos. Si bien el alza promedio sería de 35%, hubo grandes variaciones en las cuentas individuales, las que en algunos casos llegaron a más de 200%.

Esto fue el resultado de la introducción de tarifas crecientes por bloques de consumo que penalizó a los grandes consumidores, una reclasificación de usuarios en las varias categorías de consumo, y una mayor disponibilidad de agua al repararse las fallas más graves del sistema, lo que aumentó parcialmente los consumos.

Este elemento provocó el desarrollo de un amplio movimiento social de protesta, liderado por la “Coordinadora de Defensa del Agua”, que se realizó entre enero y abril

⁶² Sumándose a esta entidad la Federación de Trabajadores Fabriles, sectores profesionales y ambientalistas urbanos y otros, el movimiento tuvo como objetivos la suspensión del aumento de las tarifas del agua, la cancelación de la concesión, y la derogación de la Ley N° 2029.

del 2000: paros masivos y bloqueos de la ciudad, cierre de los accesos a ella, llamados a no pagar las facturas, luchas en las calles⁶³.

Las numerosas iniciativas de negociación entre el gobierno y los grupos organizados, incluso con la mediación de la Iglesia, fueron infructuosos. En estas circunstancias el gobierno, a través de la SISAB, anunció el 10 de abril del 2000, la cancelación del contrato de Aguas del Tunari S.A., y el 11 de abril se aprobó la nueva Ley N° 2066 que sustituyó numerosos artículos de la cuestionada Ley N° 2029.

d) Efectos de la salida de Aguas del Tunari S.A. - Bechtel de Cochabamba

Entre las consecuencias principales del proceso de rescisión del contrato de Aguas del Tunari S.A., se encuentra el hecho que sus socios internacionales, sobre todo Bechtel en particular, consideraron haber sido fuertemente perjudicados, y en noviembre del 2001, ante la falta de respuesta del gobierno, plantearon una demanda en contra del gobierno ante el CIADI⁶⁴, por US\$ 25 millones, que correspondería al valor de las utilidades esperadas de la concesión (Bechtel, 2005).

A fines del 2005, el Viceministro de Servicios Básicos anunció que el Estado había llegado a un acuerdo para la compra de las acciones de la socia mayoritaria de Aguas del Tunari S.A., para evitar la decisión del CIADI, y que en diciembre sería suscrito el respectivo convenio. Ya posteriormente el 19 de enero del 2006, Bechtel anunció que se había llegado a un acuerdo con el gobierno, declarándose que “la concesión se había terminado sólo por la situación de desorden civil y el estado de emergencia en Cochabamba y no por algún acto hecho, o no hecho, por los socios

⁶³ Se realizó en ese entonces también una consulta popular que favoreció ampliamente la posición de la Coordinadora, revisión de algunas cláusulas del contrato, mantener las tarifas al nivel de octubre de 1999, la paralización de la ciudad en varios días de abril y la declaración de estado de sitio. El conflicto terminó con seis muertos y más de 30 heridos.

⁶⁴ El controlador fundador del consorcio era International Water Limited, registrada en las Islas Caimán. En noviembre de 1999, Bechtel International solicitó a la SISAB el cambio de empresa controladora a la New International Water Limited, registrada en Holanda. Esto fue aprobado por la SISAB en contravención a lo estipulado en el contrato de concesión, y permitió que el consorcio accediera al CIADI para entablar una demanda contra Bolivia.

internacionales de Aguas del Tunari S.A.”. Como resultado del acuerdo, se retiraría la demanda ante el CIADI, y no habría pagos compensatorios entre el gobierno y la empresa por la terminación de la concesión y el retiro de la demanda. Según diversos reportes el acuerdo habría sido de un pago nominal a los accionistas internacionales de 2 Bs. (unos 30 centavos de dólar), los que habrían aceptado por efectos de la fuerte presión internacional.

La prestación del servicio retornó a la empresa municipal SEMAPA, bajo el control de la “Coordinadora Departamental por la Defensa del Agua y la Vida”. Se reformó el directorio, que antes lo integraban profesionales y representación municipal, por uno compuesto por tres miembros electos de los diferentes distritos de consumo de la ciudad, un miembro del sindicato de trabajadores, el alcalde (que lo preside), un segundo representante de la oficina del alcalde y un representante del Colegio de Profesionales (designado por el Alcalde)⁶⁵. Se ha intentado de esta manera crear un nuevo modelo de gestión, basado en una empresa estatal con “control social”.

Los elementos más destacados de los indicadores de gestión oficiales que maneja la SISAB, mostraban que las coberturas de agua y alcantarillado habrían subido a niveles del 70%, cifras notoriamente más elevadas que las existentes a fines de los años noventa. Esto obedece, sin embargo, al hecho que el área de concesión otorgada a SEMAPA en el 2002 era de unas 5.000 hectáreas, y abarcaba sólo el centro urbano densamente poblado y barrios de la clase media, (ya servidos con la red). En todo caso, las conexiones que informa SEMAPA han alcanzado a unas 55.000 en el 2000, 58.000 en el 2001, y más de 62.000 para el 2004, las que superarían incluso las metas que tenía Aguas del Tunari S.A.. Estas expansiones se habrían dado especialmente en los barrios relativamente más acomodados de la ciudad, y se ha postergado el crecimiento en los sectores pobres del sur.

Es evidente, sin embargo, que la disponibilidad de agua sigue siendo un problema ya que el índice de continuidad sólo alcanza al 60%. Hay consenso entre los

⁶⁵ Superintendencia de Saneamiento Básico, SISAB

numerosos observadores que después de seis años de rescindida la concesión, los sectores más pobres de la ciudad siguen sin servicio, y están siendo atendidos por carros tanque u otros proveedores, que cobran tarifas muy superiores a las de SEMAPA.

Otro de los efectos que se generó en la nueva institución fue el incremento en número de la cantidad de empleados en un 300%, así mismo la intención de incorporar a los usuarios como parte de la administración como forma de control social no tuvo participación de la población en las elecciones de sus representantes en el directorio.

En el 2002 SEMAPA tuvo acceso a recursos del Programa de Saneamiento Urbano del BID, aprobado en 1996, por un total de hasta US\$ 18,5 millones, a ser concedido por etapas. La primera etapa, autorizada en el 2002, alcanzaba a US\$ 3,8 millones y se utilizó para capacitación, reducción de fugas y reformas de gestión. La siguiente etapa de US\$ 8,5 millones para obras en el sector sur de la ciudad, y US\$ 1,6 millones para supervisión, aún estaba pendiente de aprobación en el segundo semestre del 2005. Esta etapa está condicionada al cumplimiento de metas de reducción de conexiones clandestinas al 40%, reducir el personal a niveles de 4 por 1.000 conexiones, y reformar la gestión de la empresa, reduciendo el número de cargos gerenciales e introduciendo prácticas de contratación por méritos. De la misma manera, dada la situación financiera de la empresa se solicitó un incremento tarifario del 12,5%, que se cumplió en mayo del 2006.

La empresa tenía una deuda significativa, alcanzando en el 2004 al orden de US\$ 24 millones, haciendo aumentar el índice de endeudamiento por sobre el 80%. Esto incluye US\$ 7,6 millones del Tesoro Nacional, que fueron transferidas de vuelta a la empresa después de la salida del concesionario. En opinión de la empresa y autoridades de Cochabamba esta acción fue demostración de que el gobierno central de ese entonces ha estado renuente a apoyar la empresa, y ha procurado hacer fracasar el nuevo modelo de gestión.

5.2. Aguas del Illimani S.A. en las Ciudades de La Paz y El Alto.

La transición de SAMAPA a Aguas del Illimani S.A. implicó una serie de cambios en los servicios de agua potable y alcantarillado en el área de concesión. El año 1996, SAMAPA como empresa de propiedad municipal dejó de ser sujeto de crédito para los organismos internacionales de cooperación que brindan créditos en condiciones concesionales. A ello se sumaba la escasa capacidad de la empresa para poder recurrir a la banca comercial, a fin de movilizar recursos financieros que le permitieran encarar inversiones de importancia como las que demanda el constante crecimiento de las ciudades en las que prestaba servicios.

En ese contexto, las obras de expansión del servicio comenzaron a ser cada vez más escasas, grandes zonas nuevas que iban surgiendo en El Alto y la periferia de La Paz no podían ser atendidas con agua potable y alcantarillado ya que SAMAPA no tenía capacidad de crecimiento (tendido de redes) paralelo a las ciudades.

Otro factor que influyó bastante en la falta de expansión del servicio fue que por su naturaleza jurídica de empresa municipal descentralizada, SAMAPA tenía la obligación de ejecutar sus contrataciones bajo los procedimientos de adquisición de bienes y servicios establecidos para el sector público.

El servicio de agua potable y alcantarillado en las ciudades de La Paz y El Alto era entonces operado por el Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SAMAPA), creado el año 1966 como empresa municipal descentralizada, de conformidad al Decreto Ley No. 07597 de creación y sus Estatutos, el Directorio del Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SAMAPA) determinó, mediante Resoluciones de Directorio No. 18/96 de 18 de abril de 1996 y No. 45/96 de 11 de Octubre de 1996, ejecutar el proceso de participación privada en la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado en el área servida por la misma.

El Honorable Concejo Municipal de La Paz por su parte, mediante Ordenanza Municipal No. 010/97 de 07 de marzo de 1997, autorizó el proceso de participación privada en la provisión del servicio público de agua potable y alcantarillado, a través de la concesión de SAMAPA y autorizó a la Honorable Alcaldesa Municipal de La Paz asumir la representación en la implementación del proceso de participación privada.

Por otra parte, el Artículo 19 del Decreto Ley 07597 establece que SAMAPA no podrá dar en arrendamiento o concesión el suministro parcial o total a su cargo, salvo autorización previa y expresa del Poder Ejecutivo.

El Decreto Supremo 24573 de 19 de abril de 1997, en su Artículo 1, "*autoriza a SAMAPA llevar a cabo el proceso de participación privada en la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado, arrendar sus bienes inmuebles y transferir sus bienes muebles o constituir un derecho de explotación sobre el conjunto de sus bienes necesarios al servicio público, como unidad económica, y transferir determinados activos y pasivos al titular de las concesiones de aprovechamiento de aguas y del los servicio público de agua potable y alcantarillado a ser otorgadas conforme a ley*".⁶⁶.

El mismo Decreto Supremo 24573 "*autoriza al Ministerio sin Cartera Responsable de Capitalización a efectuar la licitación pública internacional para las concesiones de aprovechamiento de aguas y del servicio público de agua potable y alcantarillado en las ciudades de La Paz, El Alto y sus alrededores, incluyendo los actos que sean necesarios para el proceso de participación privada señalado*".⁶⁷.

En ese marco legal se llevó a cabo el proceso de la concesión de aprovechamiento de aguas y la concesión de agua potable y alcantarillado en las ciudades de La Paz y El Alto mediante Licitación Pública Internacional Ref.: MC-Aguas/01/97.

a) Suscripción de Contrato de Concesión a SUEZ – Aguas del Illimani S.A.

⁶⁶ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Decreto Supremo No. 24753 de 19 de abril de 1997, La Paz-Bolivia Pág. 3.

⁶⁷ Ibídem.

En julio de 1997 a través de la adjudicación de contrato de concesión por 30 años a la empresa Aguas del Illimani S.A., liderada por SUEZ Lyonnaise des Eaux, cuya composición societaria en 1997, constaba de capitales argentinos y bolivianos tenía la siguiente distribución accionaria: SUEZ Lyonnaise des Eaux (35%); Bolivian Investment Corporation (20%); Sociedad Comercial del Plata (18%); Grupo Meller (12%); Arousa (10%); Connal S.A., (5%); hasta el 2001 fue SUEZ Lyonnaise des Eaux (55%); Bolivian Investment Corporation (22%); Inversora en Servicios S.A. (9%); International Finance Corporation (8%) Connal S.A, (5%); Trabajadores de Aguas del Illimani S.A. (1%).

Donde el único ofertante en esta licitación internacional fue la SUEZ, el concesionario pagaría un canon anual al Estado, comprometiéndose a cumplir una serie de metas en cuanto a cobertura, ofreciendo en el caso de la ciudad de El Alto conexiones que casi duplicaban el mínimo establecido.

En la ejecución del proceso de licitación y adjudicación se generó una serie de denuncias, así mismo hubo cambios de última hora en las normas de licitación, que permitieron la adjudicación aun cuando hubo un sólo proponente, se realizó cambios en los pliegos con posterioridad a recibirse la oferta⁶⁸, habiéndose otorgado ventajas adicionales al proponente, especialmente mayores tarifas.

El proceso lo dirigió el Ministerio de Capitalización, no participó el Servicio Autónomo Municipal de Agua y Alcantarillado (SAMAPA), entidad municipal que hasta ese entonces daba servicio en estas ciudades, tampoco los Municipios, ni la comunidad afectada. Al mismo tiempo se notó que la adjudicación fue firmada por el recién designado Superintendente de Aguas el 30 de junio de 1997, el mismo día que asumió su cargo. El contrato fue firmado en agosto de 1997. Claramente hubo prisa para

⁶⁸ Crespo Flores, C. Aguas del Illimani y resistencia social, Centro de Estudios Superiores Universitarios, 2004 (CE SU), Universidad Mayor de San Simón (UMSS). Cochabamba, 2004

asegurar que el sistema de La Paz y El Alto fuera traspasado al sector privado antes del término del período presidencial⁶⁹.

El contrato de concesión tiene un carácter integral, incluyendo el financiamiento, diseño, construcción, operación y gestión de los servicios. La zona de concesión incluye el Área Metropolitana de La Paz, y diferentes sectores del El Alto, con una población estimada de 1,4 millones de habitantes. La población de La Paz alcanzaba a casi 800.000 personas en ese entonces. El Alto contaba con una población de unas 600.000 personas y que venía creciendo de una forma muy acelerada.

Al momento de asumir la concesión, las tasas de conexión eran de 84% en agua potable y 66% de alcantarillado en La Paz, y 71% y 30%, respectivamente en El Alto. El contrato estipulaba que el concesionario debía proveer 100% de cobertura de agua en La Paz, y 82% en El Alto, antes de fines de diciembre del 2001. Las metas de alcantarillado eran de 82% para La Paz, y 41% para El Alto. Después del 2001, se mantendría la cobertura de 100% de agua potable en todo el período de la concesión, para La Paz, y del 2001 en adelante debería alcanzar un 90% para El Alto.

Para cumplir con estas metas, y las siguientes durante el tiempo de concesión, se preveía un plan de inversiones de US\$ 362 millones, dividido en seis planes quinquenales. El primer quinquenio consideraba inversiones por US\$ 68 millones, de las cuales US\$ 40 millones serían financiados con deuda y aportes de capital, incluyendo US\$ 15 millones del BID, US\$ 15 millones de la Corporación Financiera de Inversiones (CFI), y US\$ 10 millones de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Estas operaciones fueron aprobadas en 1998.

Para el primer quinquenio se disponía de un detalle de obras a realizar, con las inversiones previstas y de especial importancia, existían una serie de metas de conexiones de agua y alcantarillado, tanto en las ciudades de El Alto como en La Paz. Dada la naturaleza conflictiva de estas metas, y su grado de cumplimiento. Para

⁶⁹ Fue el primer mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada desde el 06 de agosto de 1993 hasta el 05 de agosto de 1997.

financiar estas conexiones, se consideraba una tarifa baja, en caso de contar con aportes de los usuarios, o la empresa dispondría de un financiamiento de 3 a 5 años para las familias que lo demandaran. Se propuso al regulador que la conexión a las redes de alcantarillado fuera obligatoria, al momento de existir la red para evitar problemas ambientales.

Es importante destacar que antes de la adjudicación del contrato, en julio de 1997, las tarifas se incrementaron en un 38,5%, en promedio, para reducir la brecha entre el costo de prestación de los servicios y los ingresos, previo a la incorporación de la iniciativa privada. El contrato estableció la indexación de la tarifa al dólar americano y el corte de suministro del servicio para los clientes en mora.

La supervisión de la concesión quedó a cargo inicialmente de la Superintendencia de Aguas, creada un mes antes de la adjudicación del contrato, y al crearse la SISAB, las atribuciones de regulación y control fueron transferidas a este último organismo. Durante la preparación del préstamo del BID a la empresa en 1998, se apreciaba que el regulador era aún débil, dependiendo de la información que le entregaba la empresa, y de informes de consultores externos, también financiados por la empresa. Con el apoyo de recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), así como del Banco Mundial, se fortalecerían las capacidades del regulador.

b) Aspectos críticos de la gestión de Aguas del Illimani S.A.

El primero se refiere al cumplimiento de las metas de cobertura de agua potable y alcantarillado en La Paz y El Alto. La situación inicial, y las metas al 2001 y algunos años siguientes, establecidos en el contrato y en las negociaciones del segundo plan quinquenal, se resumen en Anexo 2.

Se debe tomar con mucha importancia que las cifras estaban referidas al área de concesión, la que constituía un territorio distinto del que administrativamente se conoce como La Paz y El Alto. De acuerdo con los datos disponibles al año 2001, a partir de las

fuentes que se indican en Anexo 2, se obtiene que la cobertura de agua en La Paz hubiera aumentado a 92%, y la de alcantarillado al 81%, cifras por debajo de las metas.

En El Alto, sin embargo, las metas habrían sido superadas en varios puntos porcentuales. Las estadísticas de la SISAB indican que para el 2001 la cobertura en el área de la concesión alcanzó a 99%, mientras que para alcantarillado fue de 79%.

Por su parte la empresa, en declaraciones no publicadas, ha indicado que entre los años 1997 y 2006 la cobertura de los servicios de agua potable se habría incrementado de un 91% a un 100% en La Paz, y de un 82% a un 100% en El Alto. En cuanto al alcantarillado, la cobertura de los servicios habría pasado de un 72% a un 93% en La Paz, y de un 31% a un 63% en El Alto.

En esos años se habrían construido 100.000 conexiones de agua potable, y 78.000 conexiones de alcantarillado, superando ampliamente las metas establecidas. Estas cifras consideran, sin embargo, a los habitantes que se encuentran frente a la red, aunque no necesariamente se hayan conectado a la red, por problemas de capacidad de pago u otro motivo, según lo autorizó el regulador.

Las cifras y conclusiones citadas han sido ampliamente debatidas y cuestionadas, por numerosos observadores, así también por los movimientos sociales que se unieron en contra de la empresa, según se comenta más adelante, y por el informe de auditoría encargado por la SISAB en el 2006, cuyas conclusiones se incorporan en lo que sigue. Pero uno de los puntos principales de discordia es que la empresa calcula las coberturas en referencia al área de servicio (área de concesión), definida en el contrato de la concesión, y no en referencia a la población total de ambas ciudades.

La diferencia es muy notable, particularmente en la ciudad de El Alto. Por otra parte, según la Federación de Juntas de Vecinales de El Alto (FEJUVE) y la auditoría de Pozo y Asociados (entregada el 2006), en El Alto sólo se habrían construido unas 53.000 conexiones de agua, en vez de las 72.000 previstas, lo que efectivamente habría sido aprobado por el regulador.

Estos aspectos hechos, sumados al rápido crecimiento de la población, habrían significado que al 2005, unas 200.000 personas no tenían servicio de agua en esa ciudad, aunque la mayoría habitan fuera del área de servicio de la concesión. Esta población fue factor fundamental en las protestas contra la empresa por la falta de expansión de las redes.

Para el segundo quinquenio del Plan (2002-2006) se acordó la incorporación de unas 36.000 conexiones de agua, y unas 19.500 de alcantarillado. A diciembre del 2005, se habían instalado unas 25.500 conexiones de agua (71% de la meta del período), y 28.600 de alcantarillado, superando en 47% la meta del quinquenio. A lo anterior se agrega la construcción de 5.200 conexiones fuera del área de servicio, siendo la meta establecida un máximo de 15.000 conexiones.

Otro punto de conflicto fueron las tarifas. Antes de la privatización estas fueron dolarizadas, y en 1996 sufrieron un incremento entre un 21% y un 57% según las diferentes categorías. En el momento mismo de la adjudicación volvieron a subir un 19%. Desde 1997 al 2005, las tarifas subieron en un 35% en bolivianos, debido a la devaluación de la moneda nacional. En adición, se estableció una tarifa de US\$ 1,18 por metro cúbico de agua para el sector público, es decir para las escuelas, hospitales, parques y otras reparticiones estatales, valor que es claramente exagerado; así mismo se determinó el corte de suministro del servicio para los clientes en mora.

Otro aspecto, si se comparan las tarifas cobradas por Aguas del Illimani S.A. con la de otras ciudades importantes de Bolivia, se detecta que para usuarios domésticos estas tarifas son las menores de entre las ciudades consideradas del eje central. Por otra parte, los cargos a usuarios comerciales e industriales son altos, y sólo superados por los que se observan en Sucre. Este conjunto de elementos da cuenta de un rápido crecimiento de las tarifas, aunque sólo se nivelaron a los de otras ciudades. También demuestra los altos niveles de subsidios cruzados entre usuarios residenciales y no residenciales, sin discriminar específicamente en favor de familias de menores ingresos. Por último, cabe notar que los consumos en la ciudad de El Alto son notoriamente

bajos⁷⁰ (de menos de 5 m³/mes), por lo que una cuenta tipo sería levemente superior a US\$ 1.

Las protestas de la población respecto a las tarifas fueron significativas a un nivel de movilización total, uno de los otros puntos más criticados fue los costos de las conexiones a los servicios, los que se habrían incrementado durante el 2001 en 24% para el agua potable y en 38% para el alcantarillado, alcanzando valores de US\$ 196 y US\$ 249 respectivamente, haciéndose un total de US\$ 445.

Uno de los procedimientos que intento realizar AISA para abaratar costos fue la implementación del sistema denominado “condominial” consistente en el tendido de líneas (redes) sobre patios, pavimentos y no bajo las calles, se utilizaba la mano de obra de los mismos usuarios, estas medidas redujeron los costos de conexión, relajándose así los estándares técnicos; se transfería de esta manera los costos de construcción, mantenimiento y riesgo a los usuarios.⁷¹

Por último, hubo fuertes críticas con respecto a los niveles de inversión real. Los datos disponibles señalan que la inversión total de Aguas del Illimani S.A., entre 1997 y mediados del 2004 alcanzó a unos US\$ 65 millones, por debajo de las cifras establecidas en los planes quinquenales. Como ya se mencionara, para el primer plan (1997-2001) la inversión total esperada era de US\$ 68 millones, mientras que la inversión efectiva de dicho período fue de US\$ 55 millones. Hasta mediados del segundo quinquenio del plan se habían invertido casi US\$ 10 millones adicionales.

Considerando los préstamos y aportes de las entidades multilaterales efectivamente desembolsados (unos US\$ 16 millones), se obtiene que alrededor de un 25% del plan fue financiado de estas fuentes. En agosto del 2003, el directorio de Aguas del Illimani S.A. aprobó una emisión de bonos por un total de US\$ 7 millones, para

⁷⁰ El bajo consumo se puede explicar por distintas razones, la ciudad de El Alto es considerada una ciudad “dormitorio”, la población se traslada a la ciudad de La Paz por razones laborales y de estudio. Otro factor podría ser el climático, consumo mínimo por parte de las familias.

⁷¹ Tom Kruse y Cecilia Ramos, Doc. Agua y privatización en Bolivia: beneficios dudosos, amenazas concretas, CEDLA Pág. 5

reestructurar sus pasivos, de los cuales se logró colocar sólo unos US\$ 5 millones. Hasta el 2005 el pago por canon al Estado había sumado US\$ 31 millones. La rentabilidad real del concesionario habría alcanzado a 15%, por encima de la tasa de 13% establecida en el contrato.

c) Eventos que condujeron a la terminación del contrato con Aguas del Illimani S.A.

En enero del 2005, el gobierno emitió un Decreto Supremo, instruyendo a la SISAB iniciar inmediatamente las acciones para terminar anticipadamente el contrato de concesión, (lo que se materializó finalmente en enero del 2007), pero por la vía de un acuerdo amistoso entre las partes. Este fue el resultado directo de las enormes presiones de organizaciones de la ciudad de El Alto, que incluso paralizaron la sede de gobierno varios días.

Entre los puntos centrales asociados a estos hechos se aprecia que desde mayo del 2000. En este último período hubo multitudinarias marchas contra los incrementos tarifarios de luz y agua, las que incluyeron algunas acciones casi hasta violentas contra las instalaciones de la empresa.

Esta etapa terminó al desarrollarse las negociaciones entre la empresa y la SISAB para el nuevo plan quinquenal de inversiones. Claramente la población estaba demandando la expansión de los servicios más allá del área de concesión, y por su parte la empresa demostró resistencia a hacerlo. Desde comienzos del 2002, se manifiesta más claramente el descontento de la población, la orientación antiprivatización de las movilizaciones. En noviembre del 2004, se iniciaron nuevas protestas en la comunidad de El Alto, lideradas por la FEJUVE.

La Federación entregó un petitorio al Presidente de la República, que cubrió 70 puntos que afectaban a los habitantes de El Alto, entre los cuales se destacaban la demanda de ampliación del área de servicio de Aguas del Illimani S.A., la reducción de los derechos de conexión y la eliminación de la indexación al dólar. El gobierno demoró

la respuesta, las protestas y cierres de calles aumentaron. Recién en enero del 2005, el ente regulador redujo los cargos por conexión, volviendo a los valores iniciales antes de la revisión del primer quinquenio. A esa fecha, sin embargo, la población, a través de la Federación de Juntas Vecinales, ya estaba solicitando la salida de Aguas del Illimani S.A.

A consecuencia de los reclamos, que culminaron con un paro y bloqueo de cuatro días de El Alto, el propio Presidente, a través del Decreto Supremo N° 27.973, del 12 de enero del 2005, instruyó a la Superintendencia de Saneamiento Básico terminar el contrato. Al día siguiente renunció el Superintendente en ejercicio.

En cuanto al contrato el problema central, se podría decir desde un punto de vista técnico, que aparentemente hubo una inadecuación de los procedimientos regulatorios y la estructura tarifaria referida a la expansión de los sistemas, tanto dentro como fuera del área de concesión. Siendo notorio que la empresa no tenía incentivo alguno para expandir los servicios en diversos sectores de El Alto, más allá de cumplir con el mínimo fijado por el contrato, por su baja rentabilidad, el contrato no parecía contener los elementos fundamentales que obligaran al concesionario a hacerlo y compensarlo adecuadamente.

Aun dentro del área de concesión el financiamiento de la expansión de los sistemas estaba supeditado a un cobro por conexión, que la población con razón o no, consideró era excesivo, y no estuvo dispuesta a pagarlo.

Aguas del Illimani S.A. afirmaba que el consumo de agua potable en la ciudad de El Alto era muy bajo, expresando indirectamente que no era rentable la administración en la ciudad de El Alto, una de las soluciones que se analizó posteriormente fue que el gobierno nacional proporcione un subsidio financiado externamente para compensar las facturas de las familias de menores ingresos, o simplemente para abaratar el costo de las nuevas expansiones y de las conexiones. Esta línea habría sido seguida parcialmente al constatarse que se obtuvo apoyo de la cooperación suiza para el financiamiento de redes en algunos sectores de El Alto.

En informe de investigación realizado por el Banco Mundial determinaba que desde la perspectiva de la empresa privada las nuevas conexiones -en el caso de Bolivia, La Paz y el Alto áreas no contempladas en contrato de concesión- podrían representar pérdidas netas ya que son hogares con bajos niveles de consumo, siendo así un negocio no rentable para la empresa⁷².

Este fue uno de los detonantes que alimentó el desarrollo de las protestas sociales, justificables si se considera el deseo de la población de acceder al servicio que la empresa proporcionaba. Las partes involucradas no pudieron resolver la situación razonablemente. Aparentemente la empresa focalizó su esfuerzo en justificar la adecuación del servicio dentro de la concesión, mientras que el regulador no habría sido capaz de proponer fórmulas aceptables a la empresa y al gobierno para resolver el problema de la ampliación de los sistemas fuera de la concesión.

Desde el año 2000 la FEJUVE de El Alto, de La Paz, realizaban una serie de reclamos por un mejor servicio, el 2003 Miguel Quispe dirigente de la FEJUVE denunció que el agua que circula en las laderas estaba constantemente “turbia”, es así que entre abril y mayo de ese año, la Contraloría de la República reveló en informe realizado que algunos lugares de la ciudad el agua potable contiene altos niveles de ph (alcalinidad) y metales peligrosos para la salud como el plomo, debido a esto la Superintendencia de Saneamiento Básico, Aguas del Illimani, el laboratorio del instituto de Ingeniería Sanitaria y ambiental de la UMSA, la FEJUVE La Paz, tomaron una serie de muestras de agua para su respectivo análisis.⁷³

d) Efectos de la salida de SUEZ de La Paz y El Alto

Fue sólo hasta fines de enero del 2007, que se materializó una “salida amigable”, según la cual el Gobierno, a través del nuevo Ministerio del Agua, que adquirió la totalidad de las acciones de Aguas del Illimani S.A. a un precio de US\$ 5,5 millones, así

⁷² KRUSE Tom y Ramos Cecilia “Agua y privatización en Bolivia: beneficios dudosos amenazas concretas” CEDLA. La Paz.

⁷³ *La “Súper” ahora decide analizar la calidad del agua*, Periódico La Prensa, pág. 5b, viernes 25 de abril, La Paz, 2003.

mismo se hizo cargo de la deuda de US\$ 9,5 millones que la empresa tenía con los organismos financieros, simultáneamente la SISAB multó a la empresa por US\$ 45.000, a pesar que, como parte de estas tratativas, la SISAB en diciembre del 2005 dictaminó que la empresa había cumplido el contrato, desestimando las conclusiones de la auditoría encargada por ella misma. Por su parte SUEZ habría desistido de cualquier acción judicial.

Se decidió también mantener las tarifas vigentes, se suspendió la dolarización de las mismas. Se constituyó la Empresa Pública Social de Aguas y Saneamiento S.A. (EPSAS), de propiedad del Estado, la que incorporará la participación de los movimientos sociales y los dos municipios involucrados. En una anunciada transición de seis meses, el servicio ha sido puesto bajo la tuición fiduciaria del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), entidad que actúa como banca de segundo piso para el financiamiento de proyectos.

Otro tema relevante es el hecho que a lo largo de este período de la concesión el rol de la SISAB ha sido permanentemente cuestionado por los denunciantes de la empresa, y el mismo gobierno ha dado señales de no apoyar a esta entidad. A raíz de los eventos de fines del 2004 y principios del 2005, hubo tres cambios de superintendentes, generándose en esta entidad inestabilidad en su administración.

El nuevo gobierno, al asumir en enero del 2006, expresó su intención de reformar la legislación referente a la prestación de los servicios de agua y alcantarillado, tema que se asignó al Ministerio de Medio Ambiente y a su Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Los anteriores objetivos contractuales de Aguas del Illimani S.A., significaron una inversión aproximada de trescientos sesenta millones de dólares durante el período de concesión. Hasta el año 2001, El Alto, la ciudad con mayor depresión económica y social, llegará a contar con los mejores servicios de agua potable y alcantarillado en Bolivia.

e) Transición de salida de Aguas del Illimani - AISA

El 22 de diciembre de 2006 mediante Decreto Supremo Nro. 28933 se autorizó al Ministro del Agua, Superintendente de Saneamiento Básico (SISAB) y al Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SAMAPA) suscribir acuerdo marco de terminación de disputas con la empresa AISA.

Más específicamente el 03 de enero de 2007 mediante D. S. Nro. 28985 el gobierno de Bolivia determino los procedimientos para la transferencia de las acciones de AISA a favor del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), constituyéndose en fiduciario, el Ministerio de Hacienda en fideicomitente y el Ministerio de Agua en beneficiario; para plasmar este cometido, el Ministerio de Hacienda emitió bonos por 5.500.000 dólares, monto que permitió la desvinculación de Aguas del Illimani S.A., como resultado de la transferencia de las acciones a favor del FNDR, se realizó de la misma manera la emisión de bonos a favor del FNDR por 9.562.000 dólares que corresponden al saldo deudor de la empresa Aguas del Illimani S.A. Con organismos financiadores, como el IFC, BID y CAF. Constituida EPSAS dichos bonos fueron transferidos a esta empresa como crédito.⁷⁴.

Bajo el marco normativo establecido por la Ley SIRESE, se mantiene el contrato de Concesión que vendría a ser el marco regulatorio mediante el cual la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua y Saneamiento (AAPS) ex SISAB regula las actividades de la empresa, pero esta figura legal se la está modificando, remplazándola por otra figura denominada licencia, a estas acciones se las está denominando emigración.

Posteriormente a principios del 2007 se dispone la conformación de la Comisión Interinstitucional responsable del diseño del nuevo modelo de Empresa Pública de Agua y Saneamiento; esta comisión está conformada por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, los Gobiernos Municipales de La Paz y El Alto, las FEJUVES de La Paz y El

⁷⁴ Informe de Gestión EPSAS, 2007 – 2009

Alto y EPSAS se comprometía a facilitar toda la información requerida por dicha comisión.

6. Sociedades de Economía Mixta

La Ley de Capitalización No. 1544.⁷⁵ de 21 de marzo de 1994, en su artículo 1 autorizó al Poder Ejecutivo " a aportar los activos y/o derechos de las empresas públicas, para la integración del capital pagado en la constitución de nuevas sociedades de economía mixta"⁷⁶. En aplicación de esta norma, las principales empresas de prestación de servicios públicos, fueron constituidas en empresas capitalizadas, administradas por socios estratégicos.

Al presente, no se han constituido en nuestro país sociedades de economía mixta, es decir con aportes de capital público y privado, para la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado.

⁷⁵ LEY DE CAPITALIZACIÓN op.cit. Pág.3.

⁷⁶ Un ejemplo exitoso de sociedades de economía mixta es el de la Empresa Mixta de Obras Sanitarias (EMOS), operadora de los servicios de agua potable en la ciudad de Santiago de Chile.

CAPITULO III

LA REGULACIÓN DEL SECTOR DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN BOLIVIA Y DERECHO COMPARADO

1.- Concepto de regulación.

La palabra regulación en su acepción más común es sinónimo de régimen, ordenación o disposición y describe un conjunto de reglas vigentes o aplicables.

Regulación se traduce literalmente al inglés como "regulation", concepto que describe la actividad del Estado en cuanto interviene en la fijación de precios y otras condiciones establecidas para el funcionamiento de ciertas actividades económicas, asimismo, en sentido jurídico, la palabra inglesa "regulate" significa gobernar o dirigir de acuerdo a una norma de derecho.

La regulación de los servicios públicos que se adoptó en muchos de los países de América Latina, se basó por lo general, en un modelo de reasignación de roles de los distintos actores del mercado y fundamentalmente del rol del Estado, que actualmente está siguiendo el criterio básico de fortalecer sus funciones indelegables y de transformar aquellas que puede delegar.

De acuerdo con este criterio, la característica fundamental debe ser la separación de las funciones de regulación de las de prestación de servicios para lograr que cada una se ejerza con neutralidad y eficacia. En un sentido estrictamente legal, la regulación se entiende como sinónimo de reglamento, norma o ley. Específicamente, el concepto de "regulación" se refiere al contenido de las normas legales que se encuentran vigentes.

Según el tratadista Willoughby⁷⁷, todo control legítimamente ejercido sobre las personas y sobre la propiedad, cualquiera sea la forma que adopte, es una manifestación del Poder de Policía del Estado". En un sentido amplio, la regulación puede ser también considerada como parte del ejercicio del poder de policía estatal.

En cambio en una interpretación económica, la regulación es una necesidad que surge por los mercados imperfectos de servicios y/o bienes, donde existen poderes dominantes o monopolios naturales.

En el Art. 134 de la anterior Constitución Política del Estado, se establecía que⁷⁸ no se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la independencia del Estado. No se reconocía ninguna forma de monopolio privado...".⁷⁹ Sin embargo, existen sectores como el de agua potable o ciertas actividades de la industria eléctrica, en los cuales no es posible la competencia y entonces el Estado debe necesariamente intervenir para proteger a los usuarios de los abusos monopólicos, como lo señala la actual CPE, que establece que el agua y otros recursos no serán concesionados.

Pero el concepto que se puede considerar abarca todo el ámbito de aplicación, es el de la regulación de tipo integral o por incentivos entendida como "las acciones de

⁷⁷ Citado por FERNANDEZ, Emilio en op. cit., Pág. 578.

⁷⁸ MIGUEL, Benjamín y MORENO, Edgar.

⁷⁹ Constitución Política del Estado reformada, Editorial Los Amigos del Libro, La Paz - Bolivia 1997, Pág. 120.

vigilancia sobre los aspectos económicos, técnicos, legales, y ambientales involucrados en la prestación de los servicios, en forma integral y coordinada"⁸⁰.

Desde la promulgación en Bolivia de la Ley del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), el sentido jurídico del término "regulación" ha adquirido una nueva connotación, ya que describe los actos administrativos como una serie de actos realizados por los superintendentes, destinados a aplicar las normas sectoriales en casos específicos.

2.- CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA REGULACIÓN EN BOLIVIA.

Desde las reformas estructurales iniciadas desde 1985 pasando por una economía de capitalismo de Estado a una economía de mercado; entre 1994 a 1997 se inició una segunda etapa de reformas mediante la transferencia de las empresas públicas al sector privado, denominándose el proceso de Capitalización⁸¹ de las principales empresas del Estado, otras empresas fueron privatizadas totalmente así mismo concesionadas.

La transferencia de empresas públicas con poder de mercado (monopolios naturales, monopolios legales y empresas dominantes) al sector privado bajo la premisas del gobierno de ese entonces de atraer mas inversiones privadas; así mismo la explotación de los recursos naturales al sector privado; paralelamente se creó las superintendencias este aparato administrativo también formaba parte del programa de ajustes estructurales recomendados y diseñados por el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional⁸².

Se han establecido sistemas de regulación en distintos ámbitos, con sus respectivas normas legales de creación y normas sectoriales específicas, llegando a un

⁸⁰ CHAMA Roberto: op.ci Pág. 13.

⁸¹ Asociación del Estado con inversores privados extranjeros, el Estado aportó con sus empresas y el inversionista aportó con capital, los inversionistas tenían el control del 50% las acciones y en otros de más del 50%, así mismo de la administración.

⁸² Lora Miguel "Las Superintendencias", Semanario "El Juguete Rabioso" La Paz, No.134 del 24 de junio al 6 de agosto 2005.

número de 18 superintendencias agrupadas en tres sistemas de regulación que se resumirá de manera concreta:

2.1. El Ex Sistema de Regulación Financiera (SÍREFI).

Integrado por las Superintendencias de Bancos, Pensiones, Valores y Seguros, creado por la Ley de Pensiones No. 1732 de 29 de noviembre de 1996, La composición de este sistema de regulación fue recientemente modificada por la Ley de Propiedad y Crédito Popular No. 1864 de 15 de junio de 1983⁸³, al crear la Superintendencia de Recursos Jerárquicos.

Este sistema se encargaba de supervisar las actividades, personas y entidades relacionadas con el seguro social obligatorio de largo plazo a través de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, de Seguros y Reaseguros y la Superintendencia de Valores.

2.2. El Ex Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE).

Creado por la Ley Forestal No. 1700 de 12 de julio de 1996⁸⁴, y conformado al presente por la Superintendencia Agraria y la Superintendencia Forestal.

Son entidades autárquicas de derecho público con autonomía de gestión técnica, administrativa y económica, están encargadas de regular, controlar y supervisar con jurisdicción nacional, la utilización sostenible de los recursos naturales renovables.

2.3. El Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE).

Fue establecido por la Ley 1600 de 28 de octubre de 1994. Relacionada a la regulación de los mercados; Estuvo compuesto por la Superintendencia General y las

⁸³ (SIRESE) "N" 1600 da 23 de octubre de 1904, la Paz - Bolivia. Pág. 2.

⁸⁴ LEY DE PROPIEDAD Y CRÉDITO POPULAR, op.cii, Pág. 14.

Superintendencias Sectoriales de Telecomunicaciones, Transportes, Hidrocarburos, Electricidad y Aguas y "otros sectores que mediante ley sean incorporados al sistema"⁸⁵.

Este sistema tiene como objeto regular, controlar y supervisar las actividades de los sectores ya mencionados asegurando que operen eficientemente, protegiendo los intereses de los usuarios, de los prestadores de los servicio y del Estado, contribuyendo al desarrollo económico y social de país.⁸⁶

La Ley SIRESE establecía que las superintendencias tanto la general como las sectoriales son parte del Poder Ejecutivo, bajo la tuición del Ministerio de Desarrollo Económico, estas superintendencias se las establecía como personas jurídicas de derecho público, autárquicas con jurisdicción nacional y autonomía de gestión técnica, administrativa y económica. Las atribuciones generales y específicas de las superintendencias sectoriales y general se pueden observar en Apéndice Nro. III.

Las superintendencias sectoriales realizaban funciones de administración de las normas sectoriales mediante decisiones expresadas en resoluciones que podían ser impugnadas por las empresas, usuarios y el Estado cuando consideraban que sus derechos e intereses legítimos fueron perjudicados. El derecho de impugnación se encontraba normado y se ejercía en tres instancias dos administrativas y una judicial, se puede apreciar el proceso mediante resoluciones en Apéndice Nro. IV.

La Superintendencia General afirmaba en 1998 que existen "imperfecciones en el mercado", en la competencia, en la provisión de bienes y servicios, en algunos casos no funcionaba de manera beneficiosa para la sociedad expresándose en empresas dominantes y/o el surgimiento de prácticas empresariales que tienen el efecto de impedir, limitar o distorsionar la competencia, a este caso se busca regular en torno a la defensa de la competencia; en otros casos más fuertes se expresan en la competencia inexistente generándose monopolios los cuales son controlados por normas regulatorias

⁸⁵ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA Sistema de Regulación Sectorial SIRESE Ley 1600 de 28 de octubre de 1994.

⁸⁶ *Ibíd.*, ref.64

que imponen restricciones a las decisiones de las empresas (precios y tarifas, cantidad, calidad, inversión rentabilidad eficiencia interna libertad de entrada y salida de mercado).

Tres características se apreciaban en las superintendencias; son órganos autárquicos (con autonomía de decisión ante los poderes del Estado); no se limitaban a regular, controlar o supervisar, si no también otorgaban revocaban concesiones, fijaban tarifas de los servicios públicos. Según el analista Carlos Crespo Flores, afirmaba que las Superintendencias, legislan: regulan y fiscalizan; ejecutan: otorgan concesiones; y juzgan: sanciona infracciones.

En la Actualidad en la normativa legal en el Decreto Supremo Nro.29894 del 07 de febrero de 2009 Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, en cuyo título X dispone la extinción de las Superintendencias en el Art. 138. establece que todas las superintendencias de los sistemas de Regulación Sectorial SIRESE y de Regulación de Recursos Naturales Renovable – SIRENARE se extinguirán, y que sus competencias y atribuciones serán asumidas por los ministerios correspondientes.

3. Regulación del Sector de Aguas.

Hasta el año 1994 el Estado concentraba en sí la normatividad, prestación y regulación de los servicios básicos el 28 de octubre de 1994 se promulgó la Ley 1600 por la cual se creó el Sistema de Regulación Sectorial. A partir del año 1997 con la creación de la Superintendencia de Aguas, por medio de la promulgación del Reglamento de Organización Institucional y de las Concesiones del Sector de Aguas y del Reglamento de Uso de Bienes de Dominio Público y de Constitución de Servidumbres para Servicios de Agua⁸⁷ mediante Decreto Supremo 24716 de 22 de julio de 1997. Sus principales atribuciones eran regular los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y la de otorgar los derechos sobre el uso de los recursos hídricos.

⁸⁷ Comprendida como la norma sectorial específica

El 29 de octubre de 1999 se aprobó y promulgó la Ley 2029 de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario mediante la cual se creó la Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB) en sustitución de la Superintendencia de Aguas, con las mismas atribuciones, funciones, obligaciones y facultades; debido los hechos acaecidos en Cochabamba el año 2000 el 11 de abril del 2000 se aprobó la Ley 2066 modificatoria de la Ley 2029.

Esta nueva Ley 2066 limitó la función de la Ex SISAB a la autorización del uso de fuentes de agua destinadas al consumo humano a través del servicio de agua potable, dejaba de tener tuición sobre las aguas establecidas para riego, minería, electricidad u otros, por ejemplo perdía competencia sobre la problemática de las Aguas del Silala.

La Ex SISAB debía establecer las normas que regulan la prestación y utilización de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y el marco institucional que los regía, así mismo el procedimiento para otorgar concesiones, licencias y registros para la prestación de los servicios, los derechos y obligaciones de los prestadores y usuarios, el establecimiento de los principios para fijar los precios, tarifas, tasas y cuotas, así mismo como la determinación de infracciones y sanciones, las funciones y atribuciones establecidas en la Ley 2066 se las aprecia en Apéndice Nro. V.

Este modelo regulatorio establecía que el Estado era el que delegaba a una Entidad Prestadora de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado (EPSA), a través de un contrato de largo plazo, la prestación de los servicios pudiendo tratarse de un concesionario privado, una empresa estatal, cooperativa o una empresa municipal.

Los municipios se consideraba que estos eran los representantes del Estado quienes delegan en la Ex SISAB, la otorgación del derecho exclusivo para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en un área determinada, así como la autorización para el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos, el diseño y monitoreo del Contrato Regulatorio o Contrato de Concesión que se firma con cada Concesionario ósea una EPSA.

En el año 2005 según el enfoque del superintendente a.i. de la Ex SISAB en ese entonces Álvaro Camacho.⁸⁸ afirmaba que la Ley 2066 establece que el Estado o sus representantes dejaban de ser los responsables por la prestación de los servicios y tenían que concentrar sus funciones a desempeñar roles normativos y planificadores a través del ministerio correspondiente, apreciándose de esta forma una separación de las actividades relacionadas con la explotación propia de estos servicios.

La forma como se realizaba la concesión era mediante contrato que tenía la característica de un tratamiento individual a cada EPSA debido a las diferencias institucionales, organizativas y de calidad de gestión de cada una este contrato de concesión debía contener aspectos como objeto del contrato, nominación de partes, obligaciones y derechos de las partes, plazo de vigencia del contrato, mecanismos de penalización y resolución de conflictos.⁸⁹.

Para poblaciones menores a 10.000 habitantes, la Ex SISAB otorgaba Licencias y Registros mediante resoluciones administrativas regulatorias, sin la suscripción de un contrato, así se establecía un mínimo en cuanto a usuarios para la suscripción de contratos de concesión.

La Ex SISAB ejercía la función de fiscalizar y controlar el desempeño de las EPSAs haciendo cumplir normas generales, tomaba tres aspectos:

1.-Técnicos: Niveles de cobertura de los servicios con calidad, continuidad y confiabilidad; Planes de inversión y obras propuestas, calidad de las obras, mantenimiento de bienes de propiedad del Estado afectados a las concesión, protección de la salud pública, protección del medio ambiente.

2.-Económicos y Financieros: Estructura tarifaria, precios y tarifas, metodología de revisión periódica y extraordinaria de tarifas, estructura de costos de la concesión.

⁸⁸ Superintendencia General “Universalización de los Servicios Públicos Roles y Desafíos”, 2005

⁸⁹ Ibid.99

3.-Legales: Conflictos entre la EPSA, SISAB y los usuarios, aplicación de multas y sanciones por incumplimientos, protección legal a los bienes afectados al servicio.

El 12 de junio de 2007 la Ex Superintendencia de Saneamiento Básico emite la Resolución Administrativa Regulatoria Nro. 124/2007 la misma que aprueba la Guía de solicitud de licencias y registros con tres formularios anexos, el Manual de Seguimiento de Licencias y el Manual para la elaboración del Plan de Desarrollo Quinquenal para licencias; con el objetivo de incorporar a las Entidades Prestadoras de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (EPSA), tanto en áreas rurales y urbanas, de esta manera se otorgaba seguridad jurídica y reconocimiento institucional a todas las prestadoras de servicios básicos de agua potable y saneamiento reconociendo a los sistemas de carácter social (cooperativo, asociativo, público y comunitario).

La Guía de Referencia de Solicitudes tiene como objetivo orientar a las EPSAs, en la preparación de las solicitudes a la Ex SISAB para incorporarse al sistema de regulación mediante Licencias y Registros.⁹⁰.

3.1. Regularización mediante licencia.

La otorgación de Licencia para la prestación del servicio, es la autorización para el uso y aprovechamiento de recursos hídricos para consumo humano, se aplica a todas las EPSAs en poblaciones menores a 10.000 habitantes así como en EPSAs con poblaciones mayores a 10.000 que no sean autosostenibles financieramente⁹¹.

a) Condiciones para regularización de licencias.

La regularización a través de Licencia para la prestación de servicios de agua potable y/o alcantarillado sanitario y la autorización para el uso y aprovechamiento de

⁹⁰ Guía de Solicitud de Licencias y Registros, Superintendencia de Saneamiento Básico SISAB, 2007

⁹¹ Entendiéndose como **Auto sostenibilidad Financiera**: la capacidad de la EPSA, para recuperar mediante sus ingresos provenientes de la prestación de los servicios de agua potable y/o alcantarillado sanitario a través de precios y tarifas; la totalidad de los costos por producción de agua potable, operación, mantenimiento, administración, reposición de activos, costos financieros, tasase impuestos, tratamiento de aguas residuales e inversión para expansión.

recursos hídricos para consumo humano se otorgarán en forma conjunta mediante Resolución Administrativa Regulatoria emitida por la SISAB; Si la fuente de agua provienen de ríos, quebradas, ojos de agua, vertientes y otros, en las que existieran varias EPSAs y sistemas u organizaciones que usan el agua de estas fuentes deben celebrar convenios de aprovechamiento conjunto del uso de las fuentes. Los requisitos para regularización de licencias se detallan en Apéndice Nro. VI.

La Ex SISAB por las experiencia en Cochabamba y la ciudad de El Alto debía hacer prevalecer el uso de aguas para el consumo humano. Una vez cumplidos los requisitos presentados por la EPSA, esta entidad debía emitir una Resolución Administrativa Regulatoria para el otorgamiento de la Licencia para la prestación del servicio de agua potable y/o alcantarillado sanitario y la autorización para el uso y aprovechamiento de recursos hídricos destinados al abastecimiento de agua potable.

Ya con la Licencia la EPSA o el Gobierno Municipal debía presentar a la Ex SISAB su Plan de Desarrollo Quinquenal (PDQ) en un plazo no mayor a un año, mientras que en poblaciones menores a 10.000 habitantes podrán presentar el Plan Operativo Anual. La Ex SISAB evaluaba el cumplimiento de las metas y proyecciones previstas en el Plan de Desarrollo Quinquenal y el Plan Operativo Anual de la EPSA esto según el “Manual de Seguimiento de Licencias”.

La Licencia tendrá vigencia por el tiempo de vida útil del servicio y cuando alcance el plazo de 40 años como máximo será renovada por la entidad reguladora previa evaluación técnica, económica, financiera e institucional, se establecerá la renovación mediante Resolución Administrativa Regulatoria.

Los titulares de la Licencia tienen la obligación de garantizar la dotación en cantidad y calidad; garantizar la integridad física y la salud de sus habitantes, así mismo se debe cumplir con las normas ambientales, de incumplir reiteradamente estas obligaciones se revocará la licencia.

3.2. Regularización mediante registro.

La regularización mediante Registro será otorgada mediante Resolución Administrativa Regulatoria por la Ex SISAB, en el marco de los Artículos 49 y 50 de la Ley Nro. 2066, la cual se otorga a los pueblos indígenas y originarios, a las comunidades campesinas, a las asociaciones, organizaciones y sindicatos campesinos que funcionan según usos y costumbres; este registro garantiza la seguridad jurídica de sus titulares y tendrá vigencia durante la vida útil del servicio, este registro se lo hace de forma colectiva, gratuita y expedita no admitiéndose a personas naturales en forma individual, los requisitos para la regularización de registros se detallan en Apéndice Nro.VII.

Una vez cumplidos los requisitos presentados por la EPSA, la regularización del Registro para la prestación del servicio de agua potable y saneamiento y para uso y aprovechamiento de recursos hídricos destinados al abastecimiento de agua potable, será otorgado por la Ex SISAB mediante una Resolución Administrativa Regulatoria. La vigencia del Registro será por el tiempo de vida útil del servicio, incluyendo renovación, expansión y mejoras del servicio. Será renovable automáticamente, el Registro no está sujeto al pago de la Tasa de regulación según el Art. 8 de la Ley Nro. 2066.

Para garantizar un uso adecuado del agua y la gestión integral de cuencas, cuando se presenten casos de concurrencias de solicitudes de usos sobre las mismas fuentes de agua o sobre cuencas o micro cuencas en las que existan EPSA, la Ex SISAB previa evaluación debía desarrollar procesos de coordinación con otros entes reguladores de actividades u operaciones que necesiten usar aguas y que pudiesen afectar a los titulares de Registro, haciéndose prevalecer la prelación de uso de aguas para el consumo humano.

Si el uso es para riego se deberá emitir una Resolución conjunta entre la SISAB con otras entidades que se encargan de regular el riego para otorgar el Registro del uso y aprovechamiento del agua para consumo humano determinándose la forma de uso para otra actividad.

En cuanto a las fuentes de agua, ríos, quebradas, vertientes y otros en las que existieran varias EPSAs y sistemas u organizaciones que usan la misma fuente deben celebrar convenios que expresen su aceptación en cuanto al uso compartido de las aguas.

4. Oficinas de atención al consumidor (ODECO)

La normativa de la Ex SIRESE establecía que entre las atribuciones de las Superintendencias Sectoriales debían conocer y procesar, las denuncias y reclamos presentados por los usuarios, las empresas y entidades reguladas.

El año 1998 la Ex Superintendencia de Saneamiento Básico creó la ODECO SISAB, se abrieron oficinas del consumidor en las empresas reguladas con el objetivo que exista una interrelación entre consumidor/servicio, si la atención brindada al consumidor no le satisfacía podía realizar su reclamación ante la SISAB⁹², pero mediante Decreto Supremo 27172, mismo que reglamentaba la Ley 2341 (Ley de Procedimiento Administrativo) para el Sistema de Regulación Sectorial el procedimiento de reclamos sufrió ciertas modificaciones.

La Ley 2066 de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario en el Art. 15 inciso i), establece que la Superintendencia tiene la atribución de proteger los derechos de los usuarios de Servicios de Agua Potable o Alcantarillado Sanitario de las EPSA y del Estado.

Así mismo la Superintendencia atendía las reclamaciones de los usuarios a través de su Oficina del Consumidor ODECO, contaba con una línea telefónica gratuita para recibir consultas y denuncias de los usuarios, los reclamos recogidos por la Superintendencia eran registrados en un sistema informático. La normativa regulatoria determinaba en ese entonces que en primera instancia, los reclamos se realizaban ante las ODECO de las EPSAs (Entidades Prestadoras de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado) y los reclamos en segunda instancia, se realizan ante la ODECO de la

⁹² Superintendencia de Saneamiento Básico “Memoria SISAB 2003”

SISAB, esto cuando los usuarios se encontraban insatisfechos con la respuesta de primera instancia que vendría a ser la empresa prestadora del servicio.

Estas oficinas ODECO recibían las reclamaciones mediante el llenado de formularios utilizados por las empresas reguladas, se realizaban inspecciones a las empresas reguladas para verificar “in situ” la correcta implementación de las ODECO, se tomaba una serie de parámetros: el cumplimiento de procedimientos de reclamos, de toda la normativa vigente, el tipo de atención que se otorgaba a reclamos específicos, el número de oficinas ODECO aperturadas por las EPSAs ubicación de las ODECO en el organigrama institucional, personal a cargo de las oficinas ODECO, línea telefónica de ODECO, horarios de atención; materiales y actividades de difusión destinados a concienciar a los usuarios sobre sus derechos, obligaciones; entrega de trípticos y afiches de procedimiento de reclamos a las 28 EPSAs reguladas para su exposición en las oficinas y derechos, obligaciones de los usuarios de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario.

En Apéndice VIII A). Se aprecia el número de reclamaciones (en primera instancia) realizadas por los usuarios a las empresas de la gestión 2003 y en Apéndice VIII B). Las reclamaciones recibidas por la SISAB (en segunda instancia) de la gestión 2003.

El año 2005 el Ex Superintendente interino de la SISAB Álvaro Camacho afirmó que la SISAB tenía como propuesta institucional implementar un nuevo enfoque de regulación, mediante la generación de mecanismos necesarios para la inserción de la población en el proceso regulatorio, mediante las organizaciones de usuarios con participación en la planificación y el desarrollo de coberturas, que permitiría la universalización de los servicios así mismo esto impediría los problemas que se tuvieron en las ciudades de Cochabamba, La Paz y El Alto.

En la actualidad bajo el marco legal del Decreto Supremo 29894 del 07 de febrero de 2009 Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, en su título X determina la extinción de las Superintendencias, entre ellas también la Ex

Superintendencia de Saneamiento Básico la cual pertenecía al SIRESE, así mismo en cuanto a las competencias y atribuciones de las superintendencias son asumidas por los Ministerios correspondientes o por una nueva entidad a crearse por norma legal es así que se mediante Decreto Supremo Nro. 0071 del 09 de abril del 2009, en su Art. 3 se crea la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico – AAPS.

Las AAPS tiene el objetivo de regular, controlar, fiscalizar las actividades que realicen las personas naturales y jurídicas, privadas, comunitarias, publicas, mixtas y cooperativas en el sector de agua potable y saneamiento básico; debe garantizar los intereses y derechos de los consumidores y usuarios, también en cuanto a las actividades en los sectores bajo jurisdicción contribuyan al desarrollo de la economía nacional y tiendan a que todos los habitantes del Estado Plurinacional puedan acceder a los servicios; el aprovechamiento de los recursos naturales deben ser sustentables.

Su estructura está conformada por un consejo el cual proyecta, propone y evalúa políticas para ejercer el control social sobre la gestión del Director Ejecutivo de la AAPS; este consejo esta compuesto por el Ministro de Medio Ambiente y Agua o su representante, el Viceministro de Agua Potable y Saneamiento Básico, el Viceministro de Recursos Hídricos y Riego y por ultimo dos representantes sociales de los Comités Técnicos de Registro y Licencias. Las competencias que tiene la AAPS se las describe en Apéndice Nro. IX, pero cabe hacer notar que esta entidad continua en la actualidad apoyándose en cuanto al desarrollo de sus actividades en normativas, reglamentos de la SIRESE, claro que con cambios sustanciales en cuanto a aspecto de fondo.

Uno de los cambios fundamentales en cuanto a la regulación es que el Ministro de Medio Ambiente y Agua asume atribuciones que tenía la Superintendencia General del Sistema de Regulación Sectorial, ya que es el Ministro del área es quien resuelve los recursos jerárquicos interpuestos contra resoluciones emitidas por la AAPS.

Así mismo el/la Ministro/a fiscaliza y emite opinión sobre la eficiencia y eficacia de la gestión de la AAPS, promueve e implementa políticas de control supervisión y fiscalización del sector de agua potable y saneamiento básico.

5. Derecho comparado sobre los servicios de agua potable.

Para el presente análisis se toma tres países de Latinoamérica Argentina, Uruguay y Venezuela, en cada uno de estos países se aprecia experiencias diferentes y en algunos casos similitudes sobre el servicio de las operadoras internacionales, así mismo se generó formas de participación y control social en estos países, como por ejemplo el impulso de un plebiscito nacional en Uruguay, en cuanto al contexto en el que vivía Argentina pasaba por una crisis económica y política muy negativa y en Venezuela se vivía procesos de modificaciones en las políticas de Estado de la misma manera en las formas de provisión del servicio de agua potable; en el Apéndice Nro. 11 Se resume el marco legal de cada país, el ente regulador y sus principales atribuciones.

5.1. Argentina: Reformas Sectoriales e Incorporación de Privados.

A partir de los años ochenta, la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en las principales zonas urbanas de la Argentina ha estado a cargo de entidades provinciales, constituidas como organizaciones gubernamentales centralizadas, autárquicas o empresas públicas provinciales.⁹³

Según datos del Censo de 1991 en Argentina, la cobertura urbana de los servicios de agua alcanzaba a 72% y la de alcantarillado a 38%, con grandes variaciones entre provincias. Por ejemplo, los municipios fuera del área de Buenos Aires contaban con una cobertura de agua de sólo 67%, así como las provincias del norte del país, incluyendo el Chaco (69%), Formosa (67%) y Misiones (49%). La situación del alcantarillado sanitario era aún peor, con 8 de las 22 provincias, fuera del Gran Buenos Aires, presentando tasas de cobertura inferiores al 25%.

⁹³ Detalles de la evolución del proceso de transformación institucional del sector en la Argentina se pueden consultar en BID

Se consideraba que a fines de los ochenta la calidad del agua era adecuada para uso doméstico, estimándose que un 90% de la población recibía agua potable de acuerdo con las normas de salud pública, aunque la situación se encontraba en deterioro. Para esos años sólo el 5% de los afluentes de aguas servidas recolectados tenían tratamiento. La gestión comercial era deficiente, estimándose que el índice de recaudación era del orden del 70%, y la productividad del personal era baja, con niveles promedio de 7 empleados por 1.000 conexiones. A lo largo de la década de los ochenta la inversión pública en el sector era decreciente, pasando de unos US\$ 240 millones en 1981, a US\$ 106 millones en 1991.

Los requerimientos de inversión identificados alcanzaban a unos US\$ 2.000 millones, de lo cual sólo la mitad contaba con posible financiamiento a través de programas nacionales. En agosto de 1989, y a partir de la grave crisis económica de fines de la década, el gobierno argentino sancionó la Ley de Emergencia Administrativa (Ley 23.696), y su Decreto Reglamentario N° 1.105/89, iniciando una transformación que afectó a todos los sectores del país y que, como aspecto principal, promovió un proceso masivo de incorporación de operadores e inversionistas privados en empresas de servicios públicos, incluyendo las de agua y alcantarillado.

La reforma definió claramente, en sucesivos cuerpos legales, las funciones de formulación de políticas y de planificación sectorial, como propias e indelegables del poder ejecutivo nacional, radicándolas en la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), dependiente del entonces Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Los aspectos normativos se mantuvieron dispersos, con competencias sobre la calidad del agua a cargo del Ministerio de Salud y Acción Social, y las de calidad de afluentes en la entonces Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano. La reforma se orientó también a separar las funciones de regulación de las de operación de los servicios. Esta transformación quedó ratificada en la Constitución de 1994, según la cual la autoridad pública tiene deberes de protección de los usuarios, servicios, la

defensa de la competencia, el control de los monopolios, el control de la calidad, eficiencia, y el establecimiento de marcos regulatorios de servicios públicos.

Las facultades de regulación quedaron radicadas en las provincias, junto con la prestación de los servicios. De esta manera no hubo un marco o entidad regulatoria a nivel nacional, y los elementos específicos de la regulación fueron fijados de manera momentánea en cada uno de los contratos. El financiamiento de las entidades reguladoras se basó en un cobro a los usuarios, expresado normalmente como un porcentaje de la facturación.

En general, se crearon entes provinciales para fiscalizar específicamente los respectivos contratos de concesión. La excepción de esta situación se dio en el área de servicios atendida por OSN (Obras Sanitarias de la Nación), cuya regulación quedó a manos de un ente tripartito formado por la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires.

Desde 1991 hasta el 2006, evoluciono la participación de prestadores privados en la Argentina. El elemento más destacado de la reforma fue el rápido avance en la incorporación de privados en la operación de los servicios. Ella se inició en la provincia de Corrientes, la que en 1991 incorporó un operador privado local. No obstante, el gran impulso surgió del gobierno nacional al concesionar a OSN (Obras Sanitarias de la Nación) en 1993, entidad que en esa época era responsable de los servicios en la Capital Federal (ciudad de Buenos Aires) y 13 áreas vecinas de la provincia de Buenos Aires. El modelo institucional y de participación privada aplicado en este caso fue reproducido posteriormente en unas 10 provincias.

Entre los operadores internacionales más destacados que lograron entrar al mercado argentino se observan Lyonnaise des Eaux, Sociedad General De Aguas De Barcelona S.A. (AGBAR), la Compagnie Générale des Eaux (CGE), Azurix Corp., Saur Int., y Fomento de Construcciones y Contratas S.A. (FCC), entre otros. En paralelo, en otras provincias se concesionaron servicios a empresas locales, incluyendo en Santiago del Estero y Formosa a SAGUA International, y en Corrientes, Salta y La Rioja a

Latinaguas. En las restantes provincias se mantuvieron empresas de carácter provincial o se desarrollaron concesiones de jurisdicción municipal a cooperativas, a fines de 1999, había 22 operadores privados, conformados como sociedades anónimas, los que abarcaban el 71% de la población urbana del país. La última concesión fue otorgada en abril del 2002 en La Rioja, en pleno inicio de la reciente crisis política y económica que afectó a la Argentina.

A septiembre del 2006, siete de las nueve concesiones adjudicadas habían terminado anticipadamente, o habían sido transferidas a otros operadores. De ellas, cuatro lo hicieron durante el 2006. En las dos provincias restantes, Misiones y Catamarca, los operadores anunciaron también su interés en terminar sus respectivos contratos. Por otra parte, se observaba que los dos operadores nacionales mantuvieron la prestación de los servicios en las cinco provincias en que actúan.

Un tema central relacionado con la situación de los servicios públicos en la Argentina, y que es relevante considerar aquí, está asociado con la crisis política y económica que ha vivido el país desde fines del año 2001. Durante ese año se aplicaron estrictas normas para controlar el déficit fiscal, lo que causó que varias provincias no tuvieran disponibilidad de recursos para pagar las cuentas de los servicios. En enero del 2002 el gobierno nacional emitió la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario (Ley N° 25.561), la cual entre otros aspectos estableció el abandono de la convertibilidad, la “pesificación” de las tarifas de los servicios públicos, convirtiéndolas a la tasa de \$1 por dólar, y dejó sin efecto cualquier mecanismo de reajuste o indexación que estuviera vigente. La misma Ley autorizó al poder ejecutivo a renegociar los contratos afectados, estableciéndose que en el caso de la prestación de servicios públicos, se tomarían en consideración los siguientes criterios: el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos, la calidad de los servicios y los planes de inversión, el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios, y la rentabilidad de las empresas.

La eliminación de la convertibilidad tuvo como efecto inmediato la devaluación significativa del peso argentino, que alcanzó la tasa de \$2/US\$ a los pocos días, y un máximo de \$3,7/US\$ a mediados del 2002, para estabilizarse finalmente en torno a \$3/US\$ desde marzo del 2003 en adelante. Aparte de afectar las posiciones financieras de las empresas endeudadas en moneda extranjera, la devaluación generó un proceso de inflación de costos, y se deterioraron fuertemente los niveles de empleo, de ingresos de las familias, y su capacidad de pago de las facturas.

Como uno de los antecedentes en 1997 en la provincia de Tucumán la población conformo un movimiento de “desobediencia civil” contra una filial de Vivendi, negándose a pagar sus facturas, a raíz del deterioro de la calidad de agua y la duplicación de tarifas; los pueblos del interior de las provincia, siete pequeñas ciudades formaron un comité de coordinación y crearon la Asociación de Defensa de los Consumidores de Tucumán.

El gobierno provincial presentó en ese entonces un pedido de sanciones contra la compañía, luego de descubrir elementos valederos, la empresa Generale des Eux amenazó primero a los consumidores con el corte del servicio, pero después intentó renegociar el contrato, para retirarse finalmente, negándose a cumplir con sus obligaciones de servicio. La empresa atacó a los consumidores de Tucumán frente al Centro Internacional para la Reglamentación de los Diferendos Relativos a las Inversiones (CIRDI), organismo dependiente del Banco Mundial, que al final arbitró a favor de la provincia, tiempo después un cambio de gobierno provincial despojó el mismo a los consumidores de la protección legal de su boicot de los pagos.

5.1.1. Empresa Operadora SUEZ /AGBAR – Aguas Argentinas S.A.

La primera, y principal, concesión otorgada en América Latina a un operador internacional correspondió a la de los servicios en la Capital Federal y varias áreas vecinas de la provincia de Buenos Aires, otorgada en 1993. Por un lapso de 30 años, cuya composición societaria estaba integrada por SUEZ (28,23%); Sociedad Comercial del Plata S.A. (23,0%); AGBAR (14,0%); Meller S.A. (12,0%); Banco de Galicia y

Buenos Aires S.A. (9,0%); CGE (8,77 %); Anglian Water (5,0%), hasta 1993 el número de clientes era de 2.072.000.

Lyonnaise des Eaux (posteriormente transformada en SUEZ), se adjudicó el contrato de concesión para la prestación de los servicios en la Capital Federal y 17 áreas de la provincia de Buenos Aires. A fines de dicho mes se firmó el contrato y el consorcio tomó el control de los servicios el 1º de mayo siguiente, hasta ese entonces prestado por Obras Sanitarias de la Nación (OSN). El proceso de adjudicación del contrato demoró unos dos años, desde la etapa de precalificación, iniciada en 1991, aprobación del marco regulatorio, efectuada en junio de 1992, y precalificación de interesados en 1992.

En diciembre de 1992, se adjudicó la propuesta por parte de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones, la que fue aprobada por el poder ejecutivo en abril de 1993.

El mecanismo de adjudicación consistió en otorgar la concesión al consorcio que ofreciera la menor tarifa media, respecto de las tarifas vigentes. El grupo liderado por Lyonnaise des Eaux ofertó, una reducción de 26,9% en la tarifa media, para enfrentar un nivel de inversiones preestablecido a 30 años. El segundo oferente, liderado por Thames Water, ofreció una reducción de 26,1%, y el consorcio liderado por la firma inglesa North West Water International ofreció una reducción de tarifas del 11,5%.

A través de la etapa de la concesión se advierten los siguientes cambios de socios no controladores más importantes:

En 1994 se incorporó un 10% de las acciones a favor de empleados de OSN, al amparo del Programa de Propiedad Participada previsto en la Ley de Emergencia Administrativa; en 1995 entra la Corporación Financiera Internacional (CFI), con 5% como parte de una operación de financiamiento en que participa dicha entidad; en 1998 y 1999 venden su participación la Sociedad Comercial del Plata y Meller S.A. a los socios SUEZ y AGBAR.

Para efectos de ejercer la regulación y controlar integralmente la provisión de los servicios en el área de jurisdicción de la concesión, y de otros organismos desvinculados (cooperativas, mutuales, etc.), se creó en febrero de 1992, un organismo ad-hoc, el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETO SS), con un directorio integrado por dos representantes de cada una de las siguientes entidades: la Nación, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires. Las funciones específicas establecidas para el ETO SS fueron: controlar la calidad de los servicios de agua y alcantarillado, aplicar el régimen tarifario y aprobar sus modificaciones, controlar la expansión de los servicios y los planes de inversión, la atención a los usuarios según sus derechos, y resguardar el patrimonio público cedido en concesión. El ETO SS inició sus actividades en mayo de 1993, en conjunto con la concesión. El financiamiento de la entidad se basaba en la aplicación de un cargo de un 2,67% de la facturación de la empresa concesionaria.

En el contrato de concesión adjudicado a Aguas Argentinas S.A., contaba con una detallada lista de metas y objetivos a ser alcanzados durante la vigencia de la concesión, incluyendo: porcentaje y cantidad de población atendida por los servicios de aguas y alcantarillado; población cuyas aguas residuales serían tratadas; calidad del agua potable y de los afluentes; eliminación de los desbordes en conducciones de alcantarillados; presiones en la red de agua potable; porcentajes máximos de agua no contabilizada; porcentaje de la longitud de las redes a renovar o rehabilitar; eliminación de pozos de abastecimiento que no satisficieran ciertos niveles de calidad; obras específicas de plantas de tratamiento; grandes conducciones de agua y alcantarillado; y estaciones elevadoras y de bombeo. Todos estos elementos estaban detallados en los anexos del contrato.

La oferta del consorcio contemplaba un plan de inversiones por US\$ 4.100 millones y un plan de financiamiento para los 30 años de concesión. Se dispuso de un detalle del plan para los primeros dos quinquenios, siendo la inversión propuesta para el primer quinquenio de US\$ 1.084 millones, El régimen tarifario estaba establecido en el Anexo VII del contrato, y esencialmente consideraba: un cargo fijo bimensual basado en la superficie cubierta de la propiedad y del terreno, su antigüedad, y zona geográfica en

que se ubica, en caso de que no haya medidor (más del 85% de los clientes); en propiedades con medidor el cargo fijo corresponde al 50% del cargo fijo calculado para los no medidos, y tienen un caudal libre de 30/ m³ por bimestre; por sobre el consumo libre se fijó un cobro constante por metro cúbico consumido.

Todos estos cargos estaban en una serie de parámetros determinados en la licitación. El sistema reconocía también cargos por conexión al agua, al desagüe, y un cargo por infraestructura, a ser cobrado a los nuevos usuarios, con el propósito de financiar el costo de las nuevas redes domiciliarias construidas por el concesionario.

Al inicio de la concesión en 1993 la empresa contaba con poco más de 2 millones de clientes, los que representaban casi 6 millones de personas atendidas con servicio de agua potable, y casi 5 millones con servicio de alcantarillado. A fines del 2004 el número de clientes había aumentado en 31%, representando una tasa de crecimiento de 2,75% por año. La población servida con agua potable alcanzaba a unas 7,8 millones de personas, y con alcantarillado casi 6 millones.

La facturación de Aguas Argentinas S.A. creció desde unos US\$ 291 millones al año, el primer año completo de concesión, a un máximo de US\$ 566 millones en el 2001. Luego, y como consecuencia de la severa devaluación del peso argentino tras el fin de la convertibilidad, estos ingresos caen a niveles cercanos a los US\$ 200 millones por año. El crecimiento de la facturación hasta el 2001 se debe tanto al aumento del número de clientes, de las tarifas, y probablemente las ventas de agua.

Entre 1993 y 2001 las utilidades netas de impuestos sumaron unos US\$ 428 millones, con un promedio anual del orden de US\$ 48 millones. Con la crisis del año 2002 la empresa debió soportar una fuerte pérdida, que alcanzó a casi US\$ 250 millones, como consecuencia de los gastos financieros asociados a los créditos en moneda extranjera, que superaban el 92% del total de préstamos. Las utilidades se recuperaron levemente en el 2003 y 2004.

Siguiendo el crecimiento de las utilidades, el patrimonio de la empresa aumentó desde unos US\$ 100 millones a fines de 1993, hasta un máximo de US\$ 445 millones en el 2001, aun cuando hubo dividendos distribuidos por US\$ 115 millones. Con la devaluación, el patrimonio cayó a poco más de US\$ 41 millones, y se había recuperado a casi US\$ 93 millones a fines del 2004. Las rentabilidades sobre patrimonio que mostró la empresa hasta el 2001 fueron elevadas, superando el 20% todos los años, y alcanzaron entre 5% a 9% de los activos, excepto en 1998 en que fueron menores. Post crisis, las rentabilidades decayeron notablemente.

Si bien las rentabilidades sobre activos son normales en comparación con empresas en otros países, las rentabilidades sobre patrimonio son notablemente más altas, como consecuencia directa del alto nivel de endeudamiento que asumió la empresa. Las inversiones hasta el 2004 alcanzaron casi US\$ 1.800 millones, con las cifras más significativas efectuadas en los años 1995 a 1997, en las que alcanzaron a unos US\$ 250 millones por año. Después del 2001, estas inversiones se redujeron a niveles de US\$ 30 millones a US\$ 60 millones. Para el financiamiento de estas inversiones, la empresa alcanzó un alto nivel de endeudamiento, el que creció rápidamente y llegó a superar 2,5 veces el patrimonio, entre 1997 y 1999.

Con la reducción del patrimonio después de la crisis del 2001, y la mantención de los créditos expresados en moneda extranjera, la relación deuda/patrimonio aumentó a niveles fuera de todo rango de factibilidad. Esto explica las serias dificultades de financiamiento que ha enfrentado la empresa desde entonces, llevándola a la suspensión del servicio de la deuda, anunciada en abril del 2002.

Entre los entes financieros acreedores más importantes de Aguas Argentinas S.A. se encuentran el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ya que el gobierno incorporó en la concesión un préstamo previamente aprobado en 1988 a OSN, por unos US\$ 97,5 millones, para el mejoramiento de la zona oeste de la ciudad, y también esta entidad aprobó un nuevo préstamo a Aguas Argentinas S.A. en 1999, por US\$ 215 millones.

Además, se encuentran la Corporación Financiera Internacional (CFI), que aprobó dos créditos, el primero por US\$ 172,5 millones en 1994, y el segundo por US\$ 213 millones en 1996; el Banco Europeo de Inversiones, por unos US\$ 77,4 millones; y un crédito sindicado con ING Barings, por US\$ 108 millones. El saldo de estos préstamos, y otros menores, alcanzaba a unos US\$ 320 millones a fines de 2004. La información respecto de indicadores tradicionales de gestión de este tipo de empresas es escasa.

La tasa de eficiencia de recaudación se mantuvo en niveles altos, por sobre el 92%, cifra algo inferior a la que tenía OSN. Otras cifras esporádicas indican que los niveles de agua no contabilizada habrían alcanzado a 31% en 1996, y que la micro medición se incrementó de 1,4 % a mediados de 1993, a niveles de 12% a 13% desde 1999 en adelante. En 1996 los niveles de satisfacción global de los usuarios habrían alcanzado a 89%, y con respecto a la calidad del servicio a 92%.

Las memorias anuales de Aguas Argentinas S.A. dan cuenta también de una gran cantidad de acciones desarrolladas en materia de gestión comercial, incluyendo el levantamiento y actualización del catastro de clientes, instalación de centros telefónicos de atención al cliente (call-center), incorporación de modernas tecnologías informáticas para el manejo integral de los aspectos contables, financieros y comerciales de la empresa, así como de gestión de reclamos y otros. También se reseñan como importantes los Programas de “Barrios Cadenciados”, que atiende unos 600 barrios desde 1999, y los programa de capacitación anuales del personal de la empresa.

No obstante lo señalado, la fiscalización de ETO SS referidas al cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato, llevaron a un número creciente de multas a la empresa. Hasta el 2004 se habían cursado multas por un valor total de unos US\$ 24 millones, siendo importantes en los años 1996, 1999 y 2002, por incumplimiento de metas. También fueron significativas las multas acumuladas por concepto de incumplimiento de servicio, y por faltas en el suministro de información, ETO SS ha seguido analizado la situación de numerosos procesos en curso, y ha multado a la

empresa por US\$ 68 millones adicionales en el 2005 y 2006, aún después de la rescisión de contrato. En estas cifras se incluyen unos US\$ 61 millones por concepto de condenaciones conminatorias, asociadas al no cumplimiento de parte del concesionario de dictámenes previos.

Otro reflejo de los problemas que enfrentó el concesionario se observa en relación con el número de reclamos que llegan hasta ETO SS para su resolución., éstos se nivelaron en 7.500 por año, hasta 1998, y crecieron fuertemente a 9.000 a 11.000 en los años 2000 y 2001. A partir de la crisis, los reclamos han bajado a cifras de 4.000 y 3.000 por año.

Causas de la terminación del contrato de Aguas Argentinas S.A.

En marzo del 2006, el estado argentino decidió rescindir unilateralmente la concesión, aduciendo faltas graves de incumplimiento del contrato “por culpa de la empresa”, entre las que se destacan los elevados niveles de nitrato en el agua provista, y el atraso en la ejecución del plan de obras comprometido para la expansión de los desagües. Se optó por reasumir la operación y prestación de los servicios por medio de una empresa pública creada para este propósito, Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA).

El desarrollo del contrato tiene una larga historia de negociaciones, ajustes y modificaciones, por sucesivas solicitudes de la empresa, en lo que se ha caracterizado como un evidente comportamiento “oportunista”. Ello, aunado a deficiencias de diseño, falta de instrumentación de mecanismos de regulación con incentivos adecuados, oportunidades para capturar al concedente y al regulador, y el impacto de la crisis iniciada a principios del 2002, impidieron la continuidad del contrato, quebrándose las negociaciones, y desembocando en la rescisión del contrato.

Previo a la crisis se desarrollaron numerosas negociaciones y ajustes a los términos del contrato, siendo las más importantes las siguientes:

a) En el año 1994, transcurridos recién ocho meses desde el inicio de operaciones de la concesión, se aprobó un aumento de tarifas de 13,5%, dentro del marco de una revisión extraordinaria, fundamentada en la modificación de los costos ocurridos entre el período base de la oferta de agosto 1992, y abril de 1994, y por el adelantamiento de obras requeridas para solucionar problemas de agua con nitratos en varias zonas del periurbanas y servicios en villas de bajos ingresos. Se aumentaron las metas de cobertura de 82% al 86% para el final del primer quinquenio.

b) En 1997 se efectuó una nueva negociación, en la cual se eliminó el cargo de infraestructura que se aplicaba a los nuevos usuarios que se conectarían a la red, por la morosidad observada en el pago de este cargo y protestas de la población afectada, principalmente de bajos ingresos. En su reemplazo, se creó el cargo de servicio universal, y un cargo por medio ambiente. Ambos cargos son aplicados a todos los usuarios, lo que significó una redistribución importante del costo de las nuevas conexiones hacia los usuarios existentes. Además, se creó el cargo de incorporación al servicio aplicable a nuevos usuarios.

c) En enero de 1998 se transfirió la autoridad mandante a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, iniciándose una nueva ronda de negociaciones, las que sancionaron, en noviembre de 1999 y en vísperas de la salida del gobierno, nuevas modificaciones al contrato, incorporando nuevos instrumentos regulatorios, los que en la práctica representaron cambios sustanciales en las condiciones económicas del mismo.

Entre otros aspectos, se eliminó la restricción del contrato respecto de la imposibilidad de aumentar la tarifa en la Primera Revisión Quinquenal; se revisó el flujo de fondos del primer quinquenio, utilizado como base para fijar la tarifa para el período de la concesión; se revisaron los montos máximos de penalidades aplicables al Plan de Mejoras y Expansión del Servicio; se estableció que, en caso de devaluación, las tarifas se incrementarían para cubrir los cambios en los flujos del servicio de la deuda. En lo fundamental, se modificó la regulación para definir el equilibrio económico-financiero

de la concesión, permitiendo cambios de tarifas y metas, tal que el valor presente de la concesión fuera cero a la tasa de descuento acordada. Se aplicaría para ello el concepto de empresa modelo para efectos de determinar costos eficientes de operación e inversión, y se validó el alto nivel de endeudamiento con organismos multilaterales de crédito.

El 2003 como efecto de este conjunto de decisiones, según ETO SS, las tarifas medias se incrementaron en un 88% entre la fecha de la oferta de Aguas Argentinas S.A., y enero del 2002, última fecha en la cual hubo ajuste tarifario. Excluyendo los cargos por servicio universal y medio ambiente, el aumento de la factura residencial media fue de 37%, en el mismo período.

Los aumentos se contrastan también negativamente con los incumplimientos en las inversiones previstas, de sólo 58% para el primer quinquenio, según se detalla más adelante. A fines del 2001, la percepción del ente regulador, y otros analistas, era que "... estas modificaciones tuvieron por objeto responder a solicitudes del concesionario, a fin de recomponer la ecuación económica-financiera del contrato, mediante el mecanismo de comprometer mayores inversiones que justificaran aumentos tarifarios, para luego incumplirlas." Según Lentini (2004).⁹⁴, había una valoración negativa de la concesión por parte de la opinión pública, las asociaciones de usuarios, las nuevas autoridades gubernamentales, y otros organismos relacionados (Defensoría del Pueblo, organismos de control, municipios, etc.) creando un contexto desfavorable para la crisis que se enfrentó a partir del 2002.

Estas modificaciones alteraron sustancialmente el marco económico de regulación del contrato, permitiendo reducir sustancialmente los riesgos de la empresa, y facilitándole la obtención de importantes rentas, aun cuando se habían constatado diversos incumplimientos.

⁹⁴ Especialista en investigación en Servicios de Agua Potable en Argentina

Como consecuencia de la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario (Ley N° 25.561), sancionada en enero del 2002, se creó en el Ministerio de Economía una Comisión de Renegociación de los Contratos de Prestación de Obras y Servicios Públicos, luego fue la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN), a cargo de otro Ministerio, el ETO SS fue incorporado sólo como autoridad de consulta de estas negociaciones, teniendo en general una participación muy limitada en todo el proceso.

Desde inicios del 2002, y hasta la rescisión del contrato en marzo del 2006, hubo numerosas tratativas y propuestas encaminadas a renegociar el contrato. Entre las diversas propuestas efectuadas por la empresa se cuenta, en diciembre del 2002, una redefinición del programa de obras, efectuando sólo obras de emergencia y mantenimiento, postergación del 60% del servicio de la deuda, incremento tarifario inmediato del 15%, y otras. En agosto del 2003 el concesionario estableció un fondo fiduciario para garantizar el cumplimiento de las obras acordadas en el 2001.

En mayo del 2004 se firmó un acuerdo transitorio, que fijó las condiciones de prestación del servicio, un plan de obras por unos US\$ 80 millones, se mantuvo la fijación tarifaria, y fundamentalmente se establecieron las condiciones mínimas, por parte de la empresa, para arribar a un acuerdo de renegociación definitiva. En diciembre del 2004, el gobierno federal extendió por un año el plazo para llegar a acuerdo en todas las negociaciones en curso, lo que efectivamente extendió el plazo acordado en mayo del 2004, para el caso de Aguas Argentinas S.A. A raíz de esta situación, el ETO SS exigió en enero del 2005 el cumplimiento de todas las obligaciones que habían sido temporalmente suspendidas, exigiendo además el pago de la totalidad de las multas impagas a dicha fecha. Las tratativas continuaron el año 2005, sin resultados positivos por responsabilidad de la concesionaria y en septiembre del 2005 el directorio de Aguas Argentinas S.A. habría acordado rescindir el contrato, y SUEZ anunció su retiro de los contratos que tenía además en las provincias de Santa Fe y Córdoba.

Los últimos intentos de mantener la concesión involucraron negociaciones en torno a que AGBAR tomara el control de la empresa, adquiriendo las acciones de SUEZ, o que se incorporara a la propiedad de la misma algún grupo económico local. Claramente las condiciones financieras del contrato no aseguraban a ningún socio privado obtener las rentabilidades requeridas. En marzo del 2006, el gobierno dictaminó la rescisión del contrato y se traspasó la prestación de los servicios a una nueva empresa estatal.

Paralelamente, en julio del 2002, los socios internacionales de Aguas Argentinas S.A. iniciaron los trámites previstos en el Tratado de Protección Recíproca de Inversiones, firmado con la República de Francia, con el objeto de “propiciar un ámbito para preservar las inversiones realizadas que se vieron afectadas de manera sustancial y unilateral a través de la Ley N° 25.561”. Este proceso contemplaba un plazo de seis meses para consultas amistosas, el cual venció en enero del 2003. En abril de ese año la empresa ingresó un reclamo arbitral ante el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias (CIADI), aunque el reclamo fue suspendido temporalmente como parte del acuerdo de mayo del 2004. A raíz de los eventos ya citados de fines del 2004, Aguas Argentinas S.A. reactivó la demanda ante el CIADI, por unos US\$ 1.700 millones, y en febrero del 2006, esta se desistió a favor de los accionistas extranjeros.

Un elemento importante en la decisión del Estado para rescindir la concesión se refiere a la acusación de que la empresa habría incumplido gravemente el contrato. Para estos efectos dispuso de un análisis detallado preparado por el ETO SS (2003).

En lo que se refiere a las coberturas esperadas de agua y alcantarillado, se observa que las tasas alcanzadas son inferiores a las del contrato, en el orden de nueve puntos al 2002 (año nueve del contrato). Aun después de los acuerdos de 1999, que bajaron las metas establecidas. En cuanto a las inversiones se observa gran variabilidad anual, aunque siempre por debajo de lo previsto. Para el primer quinquenio (1993-1998) la inversión esperada alcanzaba a unos US\$ 1.450 millones, mientras que la inversión efectiva fue de US\$ 838 millones (un 58% del total). Para la parte del segundo

quinquenio con información disponible (1999-2002), la inversión total esperada era de US\$ 753 millones, mientras que la efectiva fue de US\$ 505 millones (un 67%). En su conjunto, para el período 1993 al 2002, la inversión efectiva habría alcanzado a unos US\$ 1.340 millones, representando el 61% de lo esperado.

Lo desarrollado representa a una serie de incumplimientos adicionales que fueron informados por el ETO SS, y que han sido base de las cuantiosas multas que se indicaron anteriormente. Entre otros elementos se incluyen la no ejecución de la Cuarta Cloaca Máxima, de la planta de tratamiento primario en la población de Berazategui, y de las plantas depuradoras Norte y Sudoeste, por lo que las metas de tratamiento de aguas servidas al año cinco, que en el contrato alcanzaban a 65% con nivel primario, y 9% con tratamiento secundario, sólo alcanzaron a 8% y 7% respectivamente.

Uno de los elementos más destacados en el Decreto de rescisión de la concesión es el hecho que la empresa estaría utilizando como fuentes de abastecimiento pozos con alto contenido de nitratos.⁹⁵ según el ETO SS (2003), esta situación se habría agravado desde entonces, afectando a unas 800.000 personas a partir de principios del verano del 2006, según lo anunciara la misma empresa en un comunicado a los usuarios. De acuerdo con lo declarado por las autoridades esto sería consecuencia de haber habilitado pozos contaminados para dar servicio, por falta de ejecución de las inversiones comprometidas, pero posteriormente la empresa ha refutado estas acusaciones, y el tema es parte de las cuestiones en discusión ante el CIADI.

Fue una de las causas de la terminación del contrato que por los eventos generados por la crisis de fines del 2001, que afectaron severamente la situación

⁹⁵ **Nitrato.**- Es una sal química derivada del nitrógeno que, en concentraciones bajas, se encuentra de forma natural en el agua y el suelo. La presencia de nitratos en las aguas de suministro público es debida a la contaminación de las aguas naturales por compuestos nitrogenados. Se puede hablar de dos tipos principales de fuentes de contaminación de las aguas naturales por compuestos nitrogenados: la contaminación puntual y la dispersa. El primer caso se asocia a actividades de origen industrial, ganadero o urbano (vertido de residuos industriales, de aguas residuales urbanas o de efluentes orgánicos de las explotaciones ganaderas; lixiviación de vertederos, etc.) mientras que en el caso de la contaminación dispersa o difundida, la actividad agronómica es la causa principal.

financiera de la empresa al congelar las tarifas por el servicio, lo que no le permitió absorber los aumentos de costos de producción y el servicio de la deuda, y por el endurecimiento de las posiciones de las partes. Los socios internacionales presentaron una demanda al CIADI, y el nuevo gobierno, demostró no estar anuente a aceptar las demandas del concesionario, privilegiando la intención de realizar las inversiones que requería el servicio, productos de esta posición los principales socios internacionales de la empresa, SUEZ y AGBAR, anunciaron hacia fines del 2005 su intención de retirarse de América Latina, esta posición afectó también la situación del contrato de SUEZ en Santa Fe y Córdoba.

La imposibilidad de llegar a un acuerdo, principalmente en lo referente a los mecanismos de compensación de los efectos de la Ley de Emergencia Pública, y la inflexibilidad del gobierno Argentino respecto al aumento de las tarifas, se agudizó por la presión del cumplimiento de metas y por el servicio de deuda que debe afrontar la empresa.

Consecuencias de la terminación del contrato con Aguas Argentinas S.A.

Entre los aspectos principales en marzo del 2006 se creó la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. con participación del Estado (90%) y los trabajadores (10%). El gobierno anuncio, en octubre del 2006, que apoyará a la empresa aportando recursos que permitirían desarrollar un plan de inversiones del orden de US\$ 5.900 millones hasta el 2020, cuya meta sería lograr el 100% de cobertura de agua potable y 95% de alcantarillado en la región metropolitana de Buenos Aires. La inversión sería de recursos propios de la empresa, 38% aportados por el Estado, 5% por el Gobierno de Buenos Aires y 5% por los municipios y la provincia.

Se ha anunciado repetidamente la creación de un nuevo marco regulatorio y un Ente Regulador de Agua y Saneamientos, en reemplazo del ETO SS, el cual incorporaría una “sindicatura de usuarios”, y mayor control de los municipios del Gran Buenos Aires. Se desconoce aún el rol que tendrán los equipos técnicos ya formados en ETO SS en la

creación del nuevo marco de regulación y en la conformación de la nueva entidad, para permitir transferir la experiencia acumulada.

A lo largo del 2006 el ETO SS ha estado abocado a resolver los expedientes pendientes sobre incumplimientos de la empresa, y emitir resoluciones de multas adicionales, los mismos se remitieron en los antecedentes entregados al CIADI, ante la demanda de SUEZ.

5.2. Uruguay: Reformas sectoriales, incorporación de privados, participación social

En Uruguay la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado estaba a cargo del Estado a través de la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE), creada en 1952, siendo ésta un servicio descentralizado vinculada al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. OSE presta servicios en el total del país, con excepción del alcantarillado del departamento de Montevideo, el cual está a cargo de la respectiva Intendencia Municipal, y en unas pocas localidades que han sido concesionadas. Las principales de ellas se ubicaban hasta el 2006 en el departamento de Maldonado.

Uruguay se ha caracterizado históricamente por tener niveles relativamente altos de cobertura y calidad de los servicios de agua potable, al 2005 alcanzaban al 98% en las áreas concentradas, en cuanto a alcantarillado por redes, la cobertura era de sólo 60%, con 34% en las áreas atendidas por OSE, y 84% en Montevideo.

Los diagnósticos de fines de los años noventa indicaban que OSE adolecía de importantes problemas de eficiencia, y dificultades para financiar sus planes de expansión, esencialmente orientados a atender las ciudades del interior del país, y ampliar y rehabilitar los sistemas de tratamiento de aguas servidas. OSE asumía simultáneamente las funciones de formulación de políticas, de normativas y de operación de los servicios, con ausencia de incentivos para mejorar su eficiencia.

Con la excepción de unos pequeños sistemas privados, no había en el país entidades prestadoras del servicio, la situación del sector, y de otros servicios públicos que estaban en la misma situación institucional, impulsaron la propuesta de reformas dirigidas a mejorar la eficiencia de las empresas públicas monopólicas, separando las funciones de operación de las de regulación, y procurando introducir participación privada en la prestación de los servicios.

Con el apoyo del Banco Mundial se iniciaron en el 2000 una serie de actividades, que en lo que al sector sanitario se refiere, estaban dirigidas a crear una institucionalidad regulatoria separada de los organismos operadores, fortalecer las capacidades ministeriales para levantar las barreras de entrada a la prestación de los servicios, establecer adecuados marcos regulatorios, incluyendo el diseño de estructura tarifaria eficiente, permitir la competencia donde fuera posible, adjudicar concesiones, e incorporar procesos de auditoría de gestión, entre otros aspectos. La entidad regulatoria debería ser independiente, bien organizada, competente, con gestión y financiamiento autónomo, personal altamente entrenado, que pudiera adoptar un sistema de consulta pública, incrementar la transparencia, y desarrollar sistemas de información y una contabilidad regulatoria. El desarrollo de estas actividades quedaría en manos de la Oficina de Programación y Presupuesto (OPP). Un elemento importante de esta estrategia era el de conformar a la brevedad una entidad regulatoria para efectos de supervisar una nueva concesión en el departamento de Maldonado, que sentara las bases de la futura institucionalidad. La adjudicación de esta concesión era una condición para la aprobación de la etapa 2 de apoyo a la modernización de OSE, que formaba parte de un préstamo otorgado por el Banco Mundial en el 2000.

Como resultado de estas iniciativas se creó la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), en diciembre del 2002, teniendo como responsabilidad central promover la competencia en las áreas de la industria donde está habilitada por ley (electricidad, gas, combustibles líquidos, agua y saneamiento), y regular los monopolios, estableciendo niveles mínimos de calidad y proponiendo precios basados en costos eficientes. Desde su creación ha promovido la aprobación de leyes de defensa de

la competencia y de potestades sancionadoras. Además ha elaborado reglamentos sobre procedimientos de reclamos de usuarios, de consultas públicas, y de control de la calidad del agua.

La incorporación de iniciativa privada registra dos casos, ambos ubicados en el departamento de Maldonado de Uruguay, lugar donde la principal actividad es el turismo y que tiene fuerte estacionalidad de consumo concentrada en cuatro meses. Una iniciativa, concesionada en 1993, corresponde al departamento de Maldonado del país citado y atiende un pequeño número de localidades. En el año 2000 se entregó en concesión un área mayor, al oeste del arroyo Maldonado. Cabe notar que ambas concesiones concentran alrededor de sólo el 6% de las conexiones de agua potable en Uruguay.

Participación y control social ciudadana en Uruguay

Ya con los dos antecedentes de concesión privada el año 1998 a Aguas de la Costa subsidiaria de Suez Lyonnse de Eaux y el 2000 a la compañía URUGUA S.A. subsidiaria de la española Aguas de Bilbao, y para apreciar hacia donde se dirigían las políticas del Gobierno uruguayo a mediados del año 2002 el Gobierno firmó una Carta de Intenciones con el Fondo Monetario Internacional, para poder facilitar el ingreso de inversores privados, ese mismo año el presidente de ese entonces Jorge Batlle en declaraciones afirmó que se abriría el sector agua y saneamiento al capital privado a partir de enero del 2003.

Estas declaraciones tuvieron repercusiones muy fuertes en el sindicato de trabajadores de la OSE (empresa estatal del agua), la (FFOSE), y de otras organizaciones de la sociedad civil, organizaciones locales de vecinos en defensa del agua, organizaciones ecologistas, organizaciones de vecinos de Maldonado⁹⁶ y la Universidad de la República, también se incorporó un partido político con llegada nacional,

⁹⁶ **Maldonado** es una ciudad de Uruguay, capital del departamento homónimo, y sede del municipio homónimo, su nombre oficial, desde sus comienzos, es *San Fernando de Maldonado*, Según el censo del año 2011 la ciudad cuenta con una población permanente de 84.809 habitantes.

Encuentro Progresista - Frente Amplio), la central sindical, PIT-CNT, y otros grupos gremiales y políticos. La CNDAV alcanzó a tener unas 50 organizaciones en su seno. En octubre del 2002 se conformo la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la vida (CNDAV).

A partir de una amplia campaña de información sobre las experiencias de las empresas privadas en el sector en otros países, y denuncias sobre la actuación de estas en Uruguay, y un largo proceso que permitió recolectar unas 283.000 firmas, la CNDAV logró que se sometiera a plebiscito, en la siguiente elección nacional del 31 de octubre del 2004, una enmienda constitucional contra toda forma de privatización o concesión del agua. La Comisión redactó el texto presentado a plebiscito, el que fue aprobado por casi el 65% de los votantes.

Aprobada en octubre del 2004 esta enmienda constitucional una de sus partes principales establece que el servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua es para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales. Así mismo otra segmento indica que: *“...el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico”*. *“...Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto”*. Dada la importancia de este plebiscito para la situación del sector, y la participación de los operadores internacionales que ya estaban actuando en Uruguay.

Como consecuencia de ello, el 17 de noviembre del 2004, el Presidente de la República emitió la Resolución 1.027/2004, instruyendo al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTM A) la supervisión, y coordinación con OSE y URSEA, para ejecutar las acciones conducentes a una pronta y adecuada transición a la persona jurídica estatal de los servicios afectados por las reformas plebiscitada. Sin embargo, en diciembre del mismo año, el Decreto Presidencial 435/004, dispuso que los operadores privados de los servicios existentes a

ese momento los continuaran prestando, hasta que se cumplieran las acciones que se deben realizar para transferir la empresa al ámbito estatal. Pero debido a un cambio de gobierno, el gobierno entrante emitió, el 20 de mayo del 2005, un decreto estableciendo que los prestadores existentes podrían continuar con los servicios hasta el vencimiento del plazo pactado. Este Decreto, que fue motivo de amplia discusión pública, y oposición por parte de la CNDAV, surgió por causa de los debates jurídicos asociados a la factibilidad de aplicar la modificación constitucional retroactivamente a los operadores privados que ya tenían contratos de concesión.

Se indicaba en el Decreto de mayo de 2005 que el Estado asumiría inmediatamente la prestación de los servicios en aquellos sistemas que estaban siendo suministrados sin plazo contractual o eran de carácter precario. Esta última disposición afectaba especialmente a la empresa Aguas del Pinar, que había sido rechazada por los vecinos y denunciada por irregularidades, como a otras 12 empresas de tipo cooperativo o auto gestionadas, que no tenían problemas especiales. En definitiva, estas decisiones llevaron a la necesidad que el nuevo gobierno negociara, con una serie de dificultades, con los operadores privados internacionales, finalmente se dispuso su salida de Aguas de Bilbao S.A., en octubre del 2005, y con AGBAR en septiembre del 2006.

Empresa AGBAR – Aguas de la Costa S.A.

En junio de 1993 el consorcio denominado “Aguas de la Costa S.A.”, de propiedad de empresarios locales, se adjudicó el contrato de concesión para prestar servicios de agua potable y saneamiento, en un área de Maldonado que va desde el este del arroyo Maldonado hasta la desembocadura de la Laguna Garza, haciéndose cargo del mismo en septiembre de dicho año. Esta zona incluye las localidades de La Barra, Manantiales, José Ignacio, La Juanita y otras adyacentes.

La licitación fue adjudicada, en base a una ponderación de factores técnicos y económicos entre tres proponentes que concurren a presentar ofertas, al consorcio formado por las firmas locales Benencio S.A. (40% de la propiedad) y S.T.A Ingenieros

S.R.L. (60% de la propiedad). En diciembre de 1997, se incorporó como controlador la firma española AGBAR, adquiriendo un 60% de las acciones de Aguas de la Costa S.A.

El contrato de concesión fue licitado con una duración de 25 años, renovable por 10 años, con obligaciones de prestación de los servicios de agua y alcantarillado, de financiamiento y ejecución de un plan de inversiones, recolección y disposición de aguas servidas de fosas sépticas o pozos cerrados, y con exigencias de calidad técnica y sanitaria. La supervisión y fiscalización de la concesión quedó a cargo de la Comisión de Control de Concesión (CCC) de la OSE. Posteriormente, en el año 2003, estas funciones se asignaron a la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), aun cuando la CCC ha seguido actuando como unidad controladora de los contratos de concesión privados.

Hasta la fecha de inicio de la concesión, el servicio era prestado por Obras Sanitarias del Estado. Las conexiones de agua alcanzaban a 1.440 y las de alcantarillado a 910. La proyección de conexiones al año 25 de la concesión era de unas 4.800. Los datos disponibles al 2005, indican que Aguas de la Costa S.A. estaba atendiendo a unos 2.830 clientes, equivalentes a unos 17.000 habitantes.

Como consecuencia del amplio movimiento social en contra de las privatizaciones, se efectuaron numerosas denuncias en contra de Aguas de la Costa S.A., la más importante de todas se relaciona con los elevados niveles tarifarios que se cobraban, tanto por la conexión al servicio, como por el cargo fijo mensual. Este ha sido un reclamo histórico de los residentes permanentes del área de la concesión, quienes conviven con propiedades de gran valor que son usuarios estacionales del servicio. Una medida de las grandes diferencias de los cobros, en relación con las tarifas de OSE.

Las tarifas mensuales cobrados por Aguas de la Costa S.A. eran de 7 a 11 veces más altos para el agua potable, y 40 veces más altos para el alcantarillado, que la tarifa comparable de OSE, Igualmente se observaban cifras muy superiores para los costos por conexión. Tan sólo en lo que se refiere a los cargos variables de agua potable, se observa que las tarifas de Aguas de la Costa son inferiores a OSE, una cuenta típica, para un

usuario con agua y alcantarillado, de 30 m³ por mes, saldría aproximadamente de US\$ 22 al mes para un cliente de OSE, y US\$ 87, en la población de La Barra, o US\$ 103 en la población de José Ignacio.

Hubo numerosos reclamos contra Aguas de la Costa S.A., como ser la desecación de la Laguna Blanca al ser utilizada como fuente de abastecimiento, con el consiguiente daño ambiental; vertidos de aguas negras, por roturas de cañerías en numerosas ocasiones; modificaciones no autorizadas de la red; alerta ambiental en 1997, al utilizarse una toma de agua cercana a una planta de tratamiento de aguas servidas de OSE; y falta de potabilidad del agua, denunciada por el vicepresidente de OSE en octubre de 1998.

Causas y consecuencias de la salida de AGBAR de Maldonado

Como consecuencia de la enmienda constitucional de octubre del 2004, y las decisiones jurídicas posteriores, se optó por negociar con los propietarios de Aguas de la Costa S.A. para la recuperación del servicio por parte del Estado, estas tratativas tomaron más de año y medio, período en el cual, además, AGBAR anunció su retiro de prácticamente todas las operaciones que tenía en América Latina. En septiembre del 2006, se firmo un acuerdo, por medio del cual OSE adquiere el 60% de las acciones de Aguas de la Costa S.A. que poseía AGBAR, pasando de esta manera la empresa a ser una entidad mixta, el precio acordado por el paquete accionario fue de US\$ 3,4 millones. OSE ha indicado públicamente que el valor estimado de Aguas de la Costa S.A. sería del orden de US\$ 10 millones. Este acuerdo había sido alcanzado a fines del 2005, y fue ratificado por el Congreso en julio del 2006.

Esta decisión ha sido criticada por la CNDAV bajo debido a que hay participación privada en la empresa, lo que está prohibido por la enmienda constitucional, y además que de acuerdo a la misma reforma (Artículo Transitorio “Z”), sólo se deberían haber pagado las “inversiones no amortizadas”. El primer impacto evidente del cambio de propiedad, recayó sobre los usuarios actuales, quienes desde el día mismo de la toma de control de OSE vieron reducidas sus tarifas a las que usa esta

entidad a nivel nacional, así mismo se proyectaba nuevas conexiones, ya que estaba postergado por el alto costo.

Caso Aguas de Bilbao S.A. – Uragua S.A.

El año 2000, el consorcio denominado Uragua S.A. se adjudicó el contrato de concesión para prestar servicios de agua potable y alcantarillado en cinco municipios de Maldonado, al oeste del arroyo Maldonado.

Bajo apoyo y préstamos del Banco Mundial a principios del 2000 OSE efectuó una convocatoria a empresas de servicios sanitarios, y construcción de obras relacionadas, para hacerse cargo de los servicios de diversas localidades del departamento de Maldonado, las más importantes de las cuales son Maldonado, Piriápolis y Punta del Este. A este proceso se presentó un solo oferente, un consorcio español, formado por Aguas de Bilbao S.A., Iberdrola Energía y Kartera. La concesión se adjudicó en julio del 2000, y la empresa Uragua S.A., creada para estos efectos, tomó el control de los servicios a principios de octubre de dicho año.

El servicio administrado por OSE contaba a esa fecha con unos 40.000 clientes, y los activos de los sistemas fueron transferidos al concesionario para su explotación y ampliación, las obligaciones del concesionario estaban especificadas en los pliegos de la licitación, incluyendo un plan de obras, de suministro de los servicios y calidad técnico-sanitaria de la prestación, el plazo de la concesión fue de 30 años, y se contemplaba el pago de un canon anual, en dólares norteamericanos, por parte del concesionario. La adjudicación se basó en determinar el valor presente de los cánones anuales ofertados, descontados a la tasa del 7%. En la única oferta recibida, este valor presente alcanzó a unos US\$ 150 millones.

La tarifa inicial correspondió a la vigente de OSE. Durante los primeros cinco años habría reajustes semestrales, aplicando el índice de precios al consumidor (IPC), descontado por un factor de eficiencia de 0,015, en los años siguientes el concesionario podría proponer una estructura tarifaria diferente, sin alterar la tarifa media, y los

reajustes considerarían las variaciones efectivas de costos, a ser presentados por el concesionario, y aprobados por OSE. El contrato estipulaba otras consideraciones que ameritarían ajustes tarifarios extraordinarios.

La supervisión de la concesión quedó a cargo de la Comisión de Control de Concesión (CCC), que estaba conformada por funcionarios de OSE, la que recibiría un pago del 2% de la facturación del concesionario, esta función pasó posteriormente a URSEA⁹⁷. Hay dos elementos importantes, que se deben mencionar el contrato sufrió cierto despojo ya que las tarifas estaban expresadas en pesos uruguayos, reajustables por el IPC, y el canon a pagar a OSE, expresado en dólares estadounidenses. Debido a la severa devaluación del peso, por la crisis económica ocurrida desde principios del 2001, la tarifa expresada en dólares cayó muy significativamente, llegando a un 20% por debajo del valor base.

El último pliego tarifario de Uragua S.A., aprobado por URSEA, confirma que, con referencia al valor base, ellas se habrían incrementado hasta agosto del 2004, en 98,6%, en el mismo período, sin embargo, el peso había caído de tal manera que el aumento real, en dólares, fue negativo en un 36,6%, a raíz de esta situación, en el año 2002 la empresa solicitó una modificación de contrato para reducir el desequilibrio pero aun cuando se acogieron parcialmente algunas modificaciones, esto no fue suficiente para restablecer el equilibrio económico-financiero de la concesión. Posiblemente, Uragua S.A. debió haber sufrido pérdidas financieras significativas en esos años.

A raíz de la movilización social y política que se inició en el 2002, según ya se detallara, surgieron una serie de denuncias respecto de incumplimientos del contrato por parte de Uragua S.A.. Entre otros se han mencionado la exclusión de algunos sectores de bajos ingresos al acceso al agua, por haber eliminado las piletas públicas existentes en barrios pobres; la calidad del servicio se degradó, y en más de una oportunidad el organismo contralor habría recomendado no consumir directamente el agua porque no

⁹⁷ La **URSEA** es una entidad estatal del gobierno de Uruguay, creada con el fin de defender a los usuarios, a través de la regulación, fiscalización y asesoramiento en los sectores de energía, combustible y agua.

presentaba condiciones de potabilidad; se habría retrasado el programa de obras previstas, incumplándose el cronograma acordado en las bases; y hubo atrasos en los pagos del canon al Estado.

Como parte de las acciones relacionadas con la salida de la empresa en el año 2005, las nuevas autoridades del Ministerio de Vivienda señalaron estar prontas a rescindir el contrato, después de recibir un informe de situación por parte de OSE, en que constaban incumplimientos más graves que los detectados en el 2003, fundamentalmente relacionados con el atraso de las obras de saneamiento por falta de recursos de la empresa.

Causas y consecuencias de la salida de Aguas de Bilbao S.A. de Maldonado

Como consecuencia de la situación financiera que estaba enfrentando la empresa Aguas de Bilbao S.A. por la crisis económica, y el resultado del plebiscito sobre participación privada en el sector, se facilitaron las condiciones para llegar a un acuerdo amigable relativamente rápido entre los socios de Uragua S.A. y el Estado para dar por terminado el contrato. Ya en noviembre del 2004, la Empresa comunicó al Gobierno su intención de retirarse del mercado uruguayo, aunque era claro que desde antes del plebiscito ya tenía tomada esta decisión.

En el transcurso del 2005, y una vez que el nuevo gobierno se hizo cargo de la situación, se llegó a un acuerdo financiero que permitió evitar eventuales acciones administrativas o juicios, y los servicios volvieron a manos del Estado. El acuerdo contempló formalmente la rescisión del contrato, y Uragua S.A. renunció a la posibilidad de iniciar un juicio indemnizatorio contra el Estado uruguayo, OSE recuperó los activos de la empresa, valuados en unos US\$ 15 millones, asumió deudas de Uragua S.A. por US\$ 600.000, pagó US\$ 1,5 millones por agua facturada, y cobró US\$ 800.000 por concepto de cánones no pagados. A partir de octubre del 2005, es decir, sólo cinco años después de iniciado el contrato de concesión, OSE retomó los servicios, conformando una unidad autónoma de gestión, sin mayores problemas.

5.3. Venezuela: Reformas sectoriales, participación social

A finales de los años ochenta, la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento básico en Venezuela fue efectuada a través de un organismo público centralizado, denominado el **Instituto nacional de obras Sanitarias (INOS)**. La expansión de los servicios fue financiada a través del presupuesto del gobierno de Venezuela, y la estrategia de desarrollo otorgó mayor prioridad a los objetivos de **salud y solidaridad social**, con lo cual fueron desplazadas las metas de calidad y de autofinanciamiento de los prestadores. En 1990, los niveles de cobertura de agua potable a nivel nacional alcanzaban al 81% y un 63% en recolección de aguas servidas. Los servicios presentaban además deficiencias en la continuidad, presión y calidad, el INOS tenía un déficit operacional que lo hacía cada vez más dependiente de los aportes fiscales para su normal operación.

En 1989 se inicia un proceso de transformación estructural que busca mejorar la eficiencia y autosuficiencia financiera de la prestación del servicio a través de una descentralización a instancias regionales y locales, y por medio del establecimiento de un marco regulador sectorial, en este contexto, se creó en 1991 la **compañía Anónima Hidrológica venezolana (HIDROVEN)** que asumió las funciones de regulación, planificación sectorial, y el apoyo técnico y control de los operadores del sector, simultáneamente se crearon **10 empresas hidrológicas regionales (EHR)** que asumieron las funciones operativas del sector, como una etapa transitoria y previa de la transferencia de los servicios hacia empresas locales.

En esta primera fase de implementación de la reforma, el mayor intento de incorporar iniciativa privada fracasó, luego de que al proceso de concesión del acueducto de Caracas no concurriera ningún interesado. La segunda etapa de la reforma se sitúa entre los años 1993 y 1999, creándose cinco empresas descentralizadas, con coparticipación de los gobiernos estatales y los municipios. Además, en los casos de Aguas de Monagas e HIDROLARA, se inició el proceso de incorporación de iniciativa privada, con apoyo de financiamiento proveniente del **Banco mundial y el BID**, respectivamente. En una tercera etapa, iniciada en 1999, se concretó la aprobación de la **Ley orgánica de prestación de los Servicios de Agua potable y de Saneamiento**, la que establece un marco institucional y regulatorio integral del sector, la

implementación de esta ley se encuentra en desarrollo, aunque la política sectorial ha dado gran énfasis a una mayor participación ciudadana, promoviendo el cooperativismo como esquema de prestación de los servicios, en cuanto al rol del sector privado ha perdido relevancia.

Pero se debe tomar en cuenta las experiencias de la participación privada en los estados de Lara y Monagas se iniciaron en 1997, bajo un esquema similar, denominado “contrato de gerencia integral de servicios” (esto en el Estado de Lara), o “contrato de gestión de servicios” (en Monagas). En esta forma un operador privado asume el control gerencial de la empresa existente, haciéndose responsable con su propio personal de todas las áreas gerenciales, debiendo cumplir diversas metas en el ámbito comercial, operativo y financiero, las que determinan en parte su remuneración. Esta fórmula pretende mejorar las empresas, tanto técnica como económicamente, generar confianza en el sector público nacional y el sector privado internacional como nuevo actor, y permite desarrollar un programa de inversiones con ayuda del Banco mundial, BID y contrapartes locales.

Empresa Aguas de Valencia S.A. - HIDROLARA

En 1999, HIDROLARA, empresa regional a cargo de prestar los servicios de agua y alcantarillado en el estado Lara, adjudicó un contrato de gerencia integral de servicios a la empresa **española Aguas de valencia S.A.**, la que se haría cargo del servicio por cuatro años, el servicio debía ser prestado a 1.100.000 habitantes. El proceso de licitación del contrato de gerencia integral para HIDROLARA se desarrolló durante 1988, y durante esta etapa precalificaron seis empresas, pero en definitiva sólo una la ganadora, Aguas de Valencia S.A., a esta empresa se le adjudicó el contrato, por un monto del orden de US\$ 3,8 millones, esta cifra sería financiada por un préstamo del BID, y se contemplaba también un pago variable asociado al cumplimiento de diversos indicadores de gestión, a ser financiados con recursos de la misma empresa.

Aguas de Valencia S.A. inicia su gestión operativa en abril de 1999, tomando a su cargo la gestión administrativa, comercial, técnica y financiera de la empresa, obligándose al cumplimiento de metas asociadas a aspectos operacionales, comerciales y financieros; Bajo el esquema de gerencia integral, el operador aportó profesionales con experiencia en el manejo de empresas de

agua potable y alcantarillado, asumiendo directamente la dirección de las diversas áreas de HIDROLARA. El programa con el BID⁹⁸ consideró también la disponibilidad de unos US\$ 3 millones para estudios técnicos, asistencia técnica y equipamientos para HIDROLARA, y unos US\$ 21 millones para la ejecución de obras de rehabilitación.

Como resultados principales de la gestión privada en HIDROLARA se halló los siguientes aspectos: el diseño e implantación de una plataforma informática integral de la gestión operativa y comercial, incluyendo módulos administrativo, financieros, presupuestarios, contables, activos e inventarios, gestión de abonados, recursos humanos, y de información y gestión de la distribución; establecimiento de indicadores de gestión; y capacitación del personal en aspectos operativos y mantenimiento, así como en el uso del nuevo sistema financiero-contable, y en los temas de descentralización y regulación sectorial. Todos estos aspectos fueron evaluados satisfactoriamente por HIDROLARA.

Se realizaron una serie de mejoras pero no se cumplió la meta, se llegó a un 69% debido a que en el último año resultó más complejo el control de los gastos, particularmente el asociado al personal, por el nuevo contexto político, en cuanto a la lectura de medidores mejoró notablemente, superando el 98% al año cuarto de administración; el agua no contabilizada se mantuvo en el valor estimado de 57% en 1998 y también al 2002. La meta contemplada para el año cuarto de un 40% no se cumplió debido a que aun cuando se habían instalado la mayoría de los macromedidores requeridos para la contabilización de la producción, el ritmo de instalación fue excesivamente lento. Una parte importante entró en operación cuando el operador ya se había retirado; el porcentaje de usuarios facturados se mantuvo en los niveles base durante todo el período, sin alcanzarse la meta revisada de más de 80%, por el hecho de no disponerse de una buena base catastral; La eficiencia en la recaudación mejoró desde un estimado de 48% en 1999 a un 74% en el año 2002.

La meta contemplada para ese año no se cumplió, debido a que el efecto de alzas tarifarias aplicadas durante la ejecución del contrato afectan la capacidad de recaudación, para mejorar este

⁹⁸ El BID también asistió con recursos para la implementación de un nuevo marco normativo y regulatorio del sector, se materializó con la aprobación de la Ley orgánica de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, en diciembre del 2001.

indicador la empresa tuvo que adoptar medidas coercitivas como cortar del suministro de agua potable.

En síntesis, a nivel general, las mejoras fueron menores a las anticipadas ello se debió en parte a que la situación inicial real de la empresa era peor que lo que se diagnóstico durante el diseño del contrato, también incidieron en ello diversos atrasos en las asignaciones presupuestarias, especialmente en los años 1999, 2000, y 2002, necesarias para el financiamiento de las inversiones. Por último, cabe notar que la empresa fue afectada por los importantes cambios políticos ocurridos entre los años 1998 a 2000, que significaron una revisión de la estrategia del estado en el sector, cambio de autoridades, y diversos acontecimientos que afectaron el funcionamiento de la empresa y sus costos.

Causas y consecuencias de la salida de Aguas de Valencia S.A. del Estado Lara

El contrato de gestión integral concluyó el 31 de diciembre del 2002, tres meses antes del plazo legal, por acuerdo amistoso de las partes, el motivo principal aducido para esta terminación se relaciona con el hecho que, prácticamente durante todo el año 2002 y parte del 2003, estuvo paralizado el préstamo del BID, por lo que la empresa no contaba con recursos para llevar a cabo las inversiones. Por otra parte, ya se habían implementado las principales acciones modernizadoras y se había capacitado al personal en la gestión de la empresa, no cabe duda tampoco que la nueva visión del estado venezolano para el sector no era congruente con este tipo de contratos, por lo que no se intentó su renovación, o avanzar a otras formas de participación privada.

No se pudo disponer de antecedentes estadísticos para poder apreciar la situación de la empresa después de la salida de la operadora privada. De datos elaborados por el BID, del 2006, afirmarían que HIDROLARA ha mantenido el sistema de indicadores construido como parte de este proceso, sin embargo, se congelaron las tarifas desde el 2003 esto afectó la estabilidad financiera de la empresa, no obstante, en opinión de la empresa, HIDROLARA no sólo cubre sus gastos de funcionamiento, sino que ha sido reconocida a nivel regional, nacional e incluso internacional.

Empresa Fomento de Construcciones y Contratos (FCC) – Monagas

A comienzos de 1997, la empresa “Aguas de Monagas”, que cuenta con un 49% de participación del gobierno del estado de Monagas y el 51% restante propiedad de la mancomunidad de Alcaldes del estado de Monagas, mediante licitación, se adjudicó un contrato de gestión de los servicios a un consorcio español-venezolano, formado por Fomento de Construcciones y Contratos (FCC) y una filial, FOCSAVEN, de cuatro años de duración, el servicio se brindaría a unos 620.000 habitantes.

El contrato de gestión de los servicios consistió en la incorporación de un operador internacional, quién nombraría un equipo gerencial, y se haría responsable por modernizar la gestión de la empresa, cumpliendo con una serie de 21 indicadores anuales, de carácter técnico y económico, el contrato entregaba la responsabilidad de la administración total de la empresa al operador privado, con autonomía para tomar decisiones en el área comercial, de recursos humanos, de contratación de servicios, de planificación y ejecución de la inversión. Asimismo, el operador tenía la responsabilidad total sobre pequeñas obras de capital asociadas con reparaciones, medición, sistema comercial y mejoras en las redes de distribución.

Los desafíos más urgentes de la empresa eran: rehabilitar la infraestructura existente, altamente deteriorada por falta de mantenimiento; aumentar los ingresos a través de mejores prácticas de facturación y cobranza; reducir los niveles de agua no contabilizada (que alcanzaban a 70%); y mejorar los sistemas de operación y mantenimiento, que estaban cedidos a operadores locales, con contratos de corto plazo sin requerimientos de productividad. en apoyo al proyecto se consideró un programa de inversiones de US\$ 32,8 millones para rehabilitación, en obras de emergencia y para mejorar la calidad del servicio, de este total, el Banco mundial contribuiría US\$ 4,6 millones, y el saldo de US\$ 28,2 millones lo aportaría el gobierno de Venezuela.

Según afirmación del Banco mundial el año 2002, a pesar del mejoramiento de indicadores, la situación financiera de Aguas de Monagas continuaba presentando problemas de fragilidad y sustentabilidad. Hay numerosos datos que contribuyeron a que los resultados de la gestión del operador privado fueran menores que lo esperado, a pesar de los esfuerzos desarrollados para mejorar la gestión de la empresa. entre otros se citan: la demora en el proceso de contratación del operador, habiendo pasado un año entre la preparación de las bases de contratación y su llegada, en ese ínterin la empresa se había deteriorado financieramente al

posponer importantes decisiones; cambios en la legislación laboral a nivel nacional, y una fuerte acción sindical en la empresa, que elevaron los costos de operación a mediados de 1997; así mismo la falta de proyectos de ingeniería para implementar el plan de inversiones previsto; y el acelerado crecimiento de la población, como consecuencia de la expansión de la actividad petrolera, que presionó adicionalmente la infraestructura, causando impaciencia social y política.

A lo anterior se debe añadir que los cambios políticos del país, incluyendo la contienda electoral de 1998, generaron un entorno adverso a la gestión privada de los servicios públicos; por ejemplo, durante la campaña electoral de 1998, el no pago de la cuenta de agua fue bandera de lucha de diversos partidos políticos.

Causas y consecuencias de la salida de FCC de Monagas

A fines del 2000, estaba por finalizar la operación del Banco mundial en apoyo a la reforma del sector, y en especial al fortalecimiento de Aguas de Monagas, dada la coyuntura política del país, y la situación del programa, se optó por no prorrogar el plazo para la ejecución del préstamo del Banco mundial, la que incluía, entre otros aspectos, la posibilidad de extender el contrato de gestión integral por un año adicional al previsto. El contrato de préstamo con el Banco mundial se cerró en febrero del 2001, y en marzo del mismo año se cumplió el plazo del contrato de gestión, sin que se renovara, volviendo la gestión a ser responsabilidad directa de Aguas de Monagas.

Entre los temas en discusión en la época se encontraban la necesidad de definir las opciones de gestión y de participación privada post contrato de gestión, resolver el atraso en los pagos de las cuentas de agua de los municipios a la empresa, y asignar los recursos de contrapartida local necesarios para el financiamiento de las inversiones previstas. Las autoridades venezolanas optaron por estas acciones en vista de los negativos resultados de la gestión de la empresa privada, los que en su opinión, ni siquiera podían financiar su costo. Cabe señalar que existían profundas diferencias entre el contratista y las autoridades regionales, en particular la gobernación del estado Monagas, relacionadas con los logros efectivamente alcanzados y problemas de integración entre el equipo internacional y el nacional, y constante discusión de competencias.

CAPITULO IV

MARCO LEGAL DE LAS CONCESIONES DE APROVECHAMIENTO DE AGUA PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y BASES PROPOSITIVAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

1.- Marco legal de las concesiones de aprovechamiento de aguas públicas para el abastecimiento.

Si bien, actualmente el Gobierno en ejercicio pretende realizar un rol protagónico en las inversiones dejando a un lado la institución de la **concesión**, sobre todo en el ámbito del servicio de agua potable y alcantarillado e inclusive en otras áreas, la historia es cíclica y también el Derecho, pudiendo cambiar la historia de Bolivia y nuevamente se aplique la institución de la concesión, es por eso que para el presente trabajo es muy necesario su análisis, tanto como experiencias adquiridas en la implementación por anteriores gobiernos, como su tratamiento en la actualidad, cabe notar que esta institución está vigente en otros países de Latinoamérica, como también del mundo.

La **concesión de uso de aguas**, en nuestra legislación otorgaba el derecho de uso de un bien de dominio público. Este tipo de concesión se diferencia de la de servicio público en cuanto no constituye una delegación de atributos propios de la

Administración Pública, sino que tiene un carácter constitutivo, ya que con ella se crea un poder jurídico especial que antes no existía.

Actualmente la nueva CPE aprobada el 2009 en su capítulo quinto Art. 373 inc. II determina que *“Los recursos hídricos en todos sus estados superficiales y subterráneos, constituyen recursos finitos, vulnerables, estratégicos y cumplen una función social, cultural y ambiental. Estos recursos no podrán ser objeto de apropiaciones privadas y tanto ellos como sus servicios no serán concesionados y están sujetos a un régimen de licencias, registros y autorizaciones conforme a Ley.”*

Así mismo la Disposición Transitoria Octava de la nueva CPE para esta problemática, la cual afirma que: *“En el plazo de un año desde la elección del Órgano Ejecutivo y del Órgano Legislativo, las concesiones sobre recursos naturales, electricidad telecomunicaciones y servicios básicos deberán adecuarse al nuevo ordenamiento jurídico. La migración de las concesiones a un nuevo régimen jurídico en ningún caso supondrá desconocimiento de derechos adquiridos”*. En tal sentido se implementa una nueva estrategia de Estado reemplazando a la institución de la concesión con un nuevo régimen jurídico en cuanto a los servicios básicos y otros, de acuerdo al párrafo anterior estos derechos de uso migrarían según sus características a las categorías de licencias, registros y autorizaciones, bajo una nuevo marco normativo.

Las concesiones sobre la propiedad inmobiliaria dominical, en este caso el agua, considerada como un bien inmueble de acuerdo al Art. 75 inc. 2do. Del Código Civil Boliviano vigente señala que *“son también inmuebles las minas y los yacimientos de hidrocarburos, los lagos, los manantiales y las corrientes de agua”*⁹⁹, no otorgan derechos reales, sino sólo frente a la administración y sin perjuicio de terceros; el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotación de acuerdo con las reglas y condiciones establecidas en la ley o el título respectivo.

⁹⁹ CÓDIGO CIVIL BOLIVIANO; op.cil. Pág. 20.

En nuestra economía jurídica, existen diversas normas relacionadas a la concesión de uso de aguas. Es necesario señalar que al presente existe una dispersión perjudicial al aprovechamiento integral del recurso, ya que se han introducido normas relacionadas a la concesión de uso de aguas en la mayoría de las normas sectoriales, entre las que se puede citar la Ley de Electricidad, el Código de Minería y Reglamentos de Concesiones de Aguas para riego.

La Nueva Constitución Política del Estado¹⁰⁰, en su Art. 349, establece que "*los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano*". En concordancia con la Constitución Política del Estado, la Ley del Medio Ambiente N° 1333 de 27 de abril de 1992 en su artículo 36¹⁰¹, señala que "las aguas en todos sus estados son de dominio originario del Estado y constituyen un recurso natural básico para todos los procesos vitales".

En mayor proporción de los países, la propiedad efectiva de los recursos hídricos radica en el Estado, pero el derecho de uso puede concederse a empresas privadas nacionales como internacionales distintas formas: concesiones, licencias, derechos contractuales, autorizaciones, etc.

La norma general para la concesión de uso de aguas en Bolivia es el Reglamento de Dominio y Aprovechamiento de Aguas de 08 de septiembre de 1879 elevado a rango de Ley el 28 de noviembre de 1906 elevada a rango de Ley por el Presidente Ismael Montes. Este reglamento fue puesto en vigencia el siglo pasado, y al haber sido formulado en un contexto económico liberal establece un sistema mixto, en el que se reconoce el dominio público del Estado, así como el dominio privado de los particulares sobre las aguas.

Si bien varios de los artículos de este reglamento han sido derogados por otras normas, por ejemplo, el principio de dominio privado sobre las aguas, hasta la fecha no

¹⁰⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO op.cil Pág. 120.

¹⁰¹ SECRETARÍA NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE, Ley del Medio Ambiente No. 1333 de 27 de abril de 1992, Editorial Servicios Gráficos Unión La Paz- Bolivia, 1993 Pág. 16.

se ha promulgado una nueva ley, Ahora bien, en relación a la concesión de aprovechamiento de aguas para el abastecimiento de poblaciones, el Reglamento de Dominio y Aprovechamiento de Aguas de 1879 elevado al rango de ley el 28 de noviembre de 1906 como Ley de Aguas.

En el Artículo 213. La Ley de Aguas del 28 de noviembre de 1906 señala que "*las concesiones de aprovechamiento de aguas públicas, para el abastecimiento de poblaciones se otorgarán por el Gobierno...*"¹⁰². De acuerdo al texto de esta ley, el término Gobierno parece estar referido a la Administración Central, ya que por otro lado expresamente se menciona a lo Municipios y a las Prefecturas (ahora gobernaciones) cuando se les otorga atribuciones específicas, en todos los casos.

Asimismo, en el Artículo 194. La Ley de Aguas del 28 de noviembre de 1906 establece que "*en toda concesión de aprovechamiento de aguas públicas se fijará en metros cúbicos o en litros por segundo, la cantidad de agua concedida...*", Esto permite que se puedan conceder varios caudales de una sola fuente a diversos usuarios.

El Artículo 215. De la Ley de Aguas del 28 de noviembre de 1906 señalaba el plazo de noventa y nueve años para las concesiones de aprovechamiento de aguas para el abastecimiento de poblaciones contempladas en el Artículo 214. Este plazo era incompatible con el plazo máximo de cuarenta años señalado en el Artículo 137. De la anterior Constitución Política del Estado, para la otorgación de concesiones de servicio público y actualmente se deberá esperar el nuevo marco legal para los operadores del servicio de agua potable.

Sin embargo, hay varios elementos de la Ley de Aguas del 28 de noviembre de 1906 relacionados a las concesiones de uso y aprovechamiento de aguas que deberían ser incorporados en una nueva ley del Recurso Agua Potable, entre los que se puede señalar las causales de caducidad y al principio de que el poder concedente se encuentre en la Administración Central, ósea el gobierno central.

¹⁰² REGLAMENTO DE DOMINIO Y APROVECHAMIENTO DE AGUAS, de 8 de septiembre de 1879, La Paz- Bolivia, 1998, Pág. 39.

En casi todos los países de la región la autoridad que otorga los derechos de uso del agua a través de concesiones o autorizaciones es una sola instancia, sea del actual Órgano Ejecutivo o el Gobierno Municipal, como un ejemplo podemos citar a la Dirección Nacional de Aguas de la República de Chile, que de acuerdo al Nuevo Código de Aguas vigente desde 1992, en Chile es la entidad encargada de otorgar los derechos de uso y aprovechamiento para todos los sectores de la actividad económica. Esta tendencia está también siendo adoptada en Bolivia, aun que con determinadas variaciones, la autoridad competente para otorgar derechos de usos y hasta el 2006 las concesiones era la Ex Superintendencia de Saneamiento Básico, actualmente es la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente y Agua.

2. Concesión de uso y aprovechamiento de los recursos hídricos.

Según la Ley 2066 del 11 de abril de 2000 en su Art. 18. Afirma que las concesiones serán otorgadas por la Superintendencia competente, así mismo afirma dicha Ley en su Art. 19 que la participación privada en la prestación de los servicios de Agua potable y Alcantarillado Sanitario será por concesión.

La Ley 2066 determina que las concesiones para la prestación de los servicios de agua y alcantarillado sanitario son otorgadas, modificadas, renovadas o revocadas por la Superintendencia de Saneamiento Básico, a nombre del Estado, mediante resolución administrativa, afirma que sea conforme a procedimiento establecidos en reglamento pero no se logro emitir ningún reglamenta a esta Ley.

Los contratos de concesión deben contener los derechos y obligaciones de los concesionarios de los titulares, se la otorgará por un plazo máximo de cuarenta años. Las concesiones se otorgaran mediante licitación pública; Los pliegos de licitación establecerán un criterio claro de adjudicación que deberá ser el canon de arrendamiento, la tarifa, las inversiones a ser realizadas, el número de conexiones u otra variable, se deberán determinar metas pre-definidas en los pliegos de licitación; así mismo debe

contener un contrato de concesión los siguientes aspectos que son estipulados en el Art.37 de la Ley 2066, los mismos que son detallados en Apéndice Nro. X.

El área de concesión para la prestación de servicios de agua potable y servicios de alcantarillado sanitario se debe definir en el respectivo contrato de concesión, esta área será de uso del titular, debe estar acorde a los planes de desarrollo de los municipios donde se encuentre, para poder ampliar un área de concesión se debía definir este aspecto en el contrato de concesión, así mismo el procedimiento debía estipularse en un reglamento.

La concesión se la realiza tanto para la prestación de servicios de agua potable y para el uso aprovechamiento del recurso hídrico por el mismo plazo mediante resolución.

El concesionario podrá efectuar contratos de servicios con terceros, las concesiones de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario podrán ser transferidas con autorización de la Superintendencia de Saneamiento Básico, se debe garantizar el cumplimiento de los compromisos contractuales adquiridos por el titular.

En cuanto a la revocatoria de las concesiones para la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado son causales: cuando el titular modifique el objeto para el cual fue otorgada la concesión, sin la aprobación de la Superintendencia de Saneamiento Básico, por quiebra del titular, por las constantes comisiones de infracciones graves, por incumplimiento del contrato de concesión, por traspaso o entrega de la concesión sin consentimiento de la Superintendencia de Saneamiento Básico, así mismo todo lo establecido en el contrato de concesión; la autoridad reguladora debe emitir resolución administrativa debidamente fundamentada, declarará la revocatoria y de ser necesario dispondrá la intervención mientras se realice licitación de adjudicación.

3. Las concesiones en el Reglamento de la Organización Institucional y de las concesiones del sector aguas (D. S. 24716 de 22 de julio de 1997).

La concesión de aprovechamiento de aguas y la concesión de servicio público de agua potable están intrínsecamente ligadas, ya que la primera establece los derechos de acceso al recurso para la prestación del servicio público de agua potable.

En concordancia con la Ley de Aguas (Reglamento de Dominio y Aprovechamiento de Aguas de 1879) la Ex Ley SIRESE y demás normas aplicables, el Reglamento de Organización Institucional y de Concesiones del Sector Aguas aprobado mediante Decreto Supremo N° 24716 de 22 de julio de 1997, establecía los procedimientos de otorgamiento de concesiones de aprovechamiento de aguas y de concesiones de servicio público de agua potable.

En este reglamento se definía a la Concesión de la siguiente manera "*son la concesión de aprovechamiento de aguas y/o la concesión de servicio público necesarios para la prestación de servicios públicos de aguas, las cuales son otorgadas por la Superintendencia de Aguas a nombre del Estado boliviano*"¹⁰³.

Asimismo, en el Artículo 14 del Reglamento del **D. S. 24716**, se establece que "*la prestación de cualquier Servicio Público de Aguas, sea por redes o sin redes, por cualquier entidad o empresa, requiere de una concesión de servicio público. Cuando se trate de un servicio de abastecimiento de aguas, se requiere además la concesión de aprovechamiento de aguas públicas*"¹⁰⁴. En el marco de la Ex Ley SIRESE y la regulación del sector aguas, la Ex Superintendencia de Aguas, tenía la atribución de otorgar ambas concesiones a nombre del Estado Boliviano, debiendo todas las empresas públicas y privadas, las cooperativas e incluso los Gobiernos Municipales que presten los servicios de agua potable y alcantarillado, solicitarlas conforme a los procedimientos establecidos.

¹⁰³ DECRETO SUPREMO N° 24716, op. cit. Pág. 4.

¹⁰⁴ *ibídem* Pág.9.

En el Art. 7 Inc. i. del **D. S. 24716**, reglamento de 1997, la Superintendencia de Agua tenía la atribución de *“otorgar, modificar y renovar las concesiones de servicio público así como de aprovechamiento de aguas públicas, autorizaciones y registros, disponer la caducidad o revocatoria de los mismo, de acuerdo a la Ley SIRESE, la Ley de Aguas”*; así también del mismo Art. El inc. f., La Superintendencia de Agua debía *“solicitar a los titulares de concesión las actualizaciones de sus estados financieros, planificaciones estratégicas y otros datos técnicos hasta las reglas de acción y los parámetros de prestación del servicio para establecer el control y la fiscalización de la calidad de los servicios, el cumplimiento de metas establecidas y otras cláusulas del contrato de concesión”*.

Un inciso muy importante del Art. 7. Era el Inc. h. Del D. S. 24716 del Reglamento de 1997, donde el Superintendente tenía la capacidad de aprobar o reprobado los precios y tarifas de los servicios públicos de aguas, así mismo tenía la facultad de controlar y fiscalizar y su estricto cumplimiento, de ahí las críticas fuertes tanto en los conflictos sociales de Cochabamba y El Alto, que se afirmaba que el superintendente aprobó “tarifas” en contra de la población. Y por último el inc. m. la Superintendencia debía *“aplicar las sanciones establecidas por ley, reglamentos y en los contratos de concesión”*.

En cuanto al plazo de concesión estipulado en el **D. S. 24716** Reglamento de 1997, determinaba que debía ser por cuarenta años, a partir de la notificación con la resolución respectiva.

Procedimiento de otorgación de concesión

Mediante convocatoria a licitación pública la superintendencia elaborará el pliego de licitación y debía hacer conocer al gobierno municipal respectivo para que el mismo remita algunas observaciones, las cuales podían ser corregidas o insertadas en dicho pliego, posteriormente la Superintendencia debía publicar la convocatoria en un periódico de circulación nacional por tres veces consecutivas, cabe hacer notar que tanto

en la concesión de Aguas del Tunari S.A. y Aguas del Illimani S.A. no participaron de dichos procesos de concesión los dos municipios.

En cuanto al pliego de licitación este debía contener, características y monto de boleta de garantía de seriedad de propuesta, lugar y hora de la apertura de las propuestas, los requisitos técnicos, financieros y legales para la participación en la licitación y criterios de calificación y adjudicación de la licitación, modelo de contrato de concesión.

En el acto de apertura de propuestas, debía realizarlo una comisión de evaluación conformada por la Superintendencia la misma compuesta por funcionarios de la misma entidad reguladora, en acto público, en el día y hora señalados en la convocatoria en presencia de un notario de fe pública, como se aprecia no había participación ni del gobierno nacional, departamental, municipal ni tampoco de la población, así mismo se hacía notar muy explícitamente que dicha comisión era responsable por los informes que emitan relativos a la calificación y no podrán dar información alguna sobre el proceso de calificación en curso.

La adjudicación también la efectuaba la Superintendencia, mediante resolución administrativa, tomando en cuenta las recomendaciones de la comisión de evaluación, o podía declararse desierta en caso de que ninguna propuesta cumpla con los requisitos exigidos en pliego de licitación en el término de 5 días el superintendente debía notificar con la resolución de adjudicación o declaratoria de desierta, el proponente podía impugnar la resolución de adjudicación; vencido el plazo de impugnación o resuelta la misma el Superintendente otorgará la concesión mediante resolución y el respectivo contrato de Concesión.

En cuanto al contrato de concesión en el plazo de treinta días de la emisión de la resolución disponiendo el otorgamiento de la concesión debía suscribirse este contrato de concesión entre la Superintendencia y el interesado (acompañando protocolización, con respectiva copia ante notario de gobierno y remisión de dos testimonios a la Superintendencia, una copia a la Contraloría General de la República).

El contenido del contrato de concesión debía contener: información general del titular y sus representantes, documentación legal que evidencie su identidad, su creación o constitución, organización, funcionamiento de acuerdo a ley; se debe determinar el objeto y plazo de la concesión en el caso del aprovechamiento de aguas debía indicarse en metros cúbicos o en litros por segundo, la cantidad de agua concedida, incluyendo el incremento proyectado durante el plazo de concesión, características técnicas y ubicación de las obras e instalaciones existentes y proyectadas (si corresponde), servidumbres requeridas; derecho y obligaciones del titular; programas de inversión con su cronograma de ejecución, reglas de acción y metas de expansión de servicios; condiciones técnicas y de calidad de los servicios; estipulaciones relativas a la protección y conservación del medio ambiente; garantías de cumplimiento, penalidades aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones contraídas; intervención preventiva; causales y los efectos de declaratoria de caducidad; Área de la concesión con límites de la misma, para el caso de aguas del Illimani S.A. esta estipulación fue uno de los puntos de conflicto más fuerte que se tuvo con la ciudad de El Alto.

En cuanto al vencimiento del plazo de concesión la Superintendencia debía efectuar licitación pública con el fin de otorgar una nueva concesión y de transferir al nuevo titular todos los activos afectados (instalaciones, equipos, obras, derechos e información), ósea el titular cesante tenía la obligación de cooperar con la Superintendencia durante todo el proceso de licitación y transferencia y también podrá participar en dicha licitación.

En cuanto a la cesión y transferencia el titular de una concesión para servicios públicos de aguas no podrá ceder ni transferir la concesión, los derechos, ni las obligaciones establecidas por ella, sin previa autorización de la Superintendencia de Aguas.

4. Normativa legal formulada en torno a la Participación y Control Social.

4.1. Ex Ley 1551 de Participación Popular.

El 20 de abril de 1993 se promulga la Ley 1551 de Participación Popular estipulando que las comunidades indígenas, campesinas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias, son reconocidas con personalidad jurídica, conformándose las Organizaciones Territoriales de Base.¹⁰⁵, urbanas y rurales, relacionándolas con los órganos públicos.

Estas organizaciones territoriales de base tenían las siguientes derechos: Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias, en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, microriego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural. Participar y promover acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos, cuando sean contrarios al interés comunitario, proponer el cambio o la ratificación de autoridades educativas y de salud dentro de su territorio. Acceder a la información sobre los recursos destinados a la Participación Popular.

Así mismo se le otorgaba una serie de deberes a las organizaciones territoriales de base (OTB): debían “*identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo*”, atendiendo los aspectos de educación, incentivar el deporte, cuidado y protección de la salud, mejorar la vivienda y de las técnicas de producción, estos dos últimos se abordó de forma mínima, ya que se debían formular proyectos.

Otro grupo de deberes que se establecía fue de participar y cooperar con el trabajo solidario en la ejecución de obras y en la administración de los servicios

¹⁰⁵ Ex Ley 1551 de Participación Popular: ARTICULO 3°. “(Organizaciones Territoriales de Base y Representación).- I.- Se define como sujetos de la Participación Popular a las Organizaciones Territoriales de Base, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias. II.- Se reconoce como representante de las Organizaciones Territoriales de Base a los hombres y mujeres, Capitanes, Jilacatas, Curacas, Mallcus, Secretarios (as) Generales y otros (as), designados (as) según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias.”

públicos, coadyuvar al mantenimiento, resguardo y protección de los bienes públicos, municipales y comunitarios, informar y rendir cuentas a la comunidad de las acciones que desarrollen en su representación, promover el acceso equitativo de mujeres y hombres a niveles de representación y por ultimo interponer los recursos administrativos y judiciales para la defensa de los derechos reconocidos en la ex Ley de participación popular.

Esta participación solo se apertura al área municipal, tampoco se estructuro en las prefecturas y peor dentro el gobierno nacional; En cuanto a la participación de la mujer se determinaba que se promueva su participación, pero no se fijaba el número concreto de cuanto varones o cuantas mujeres conformaba una OTB o un comité de vigilancia, es así que en la realidad no se aplicaba a cabalidad esta exigencia de la norma.

En cuanto a los Comités de Vigilancia venían a ser la estructura de las Organizaciones Territoriales de Base con cada uno de los Gobiernos Municipales en el ejercicio de los derechos establecidos en esta Ley. Se conformaba un Comité de Vigilancia el cual estaba constituido por un representante de cada cantón o Distrito de la jurisdicción elegido por la Organización Territorial de Base respectiva, con las siguientes atribuciones:

Vigilar que los recursos municipales de participación popular sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa, constituyendo el nexo para que las Organizaciones Territoriales de Base ejerzan los derechos reconocidos por la ley. Controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 10% de los recursos de la Participación Popular; pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de Participación Popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el Gobierno Municipal. Este pronunciamiento deberá hacerse público por cualquier medio de comunicación, emitiéndose copia al Poder Ejecutivo para que actúe de conformidad a las atribuciones que le reconoce la Constitución Política del Estado.

El Comité de Vigilancia podía requerir se corrija observaciones realizadas sobre ordenanzas y resoluciones municipales referidas a la administración de los recursos

municipales y en último caso por la vía del senado nacional mediante denuncia solicitar se suspenda los desembolsos de coparticipación tributaria para la Participación Popular, correspondientes al Gobierno Municipal.

Si bien el espíritu de la norma por un lado visibilizaba y otorgaba personería jurídica a distintas organizaciones urbanas y rurales, se realizaron una serie de observaciones a esta norma, una de ellas fue que los gobierno municipales cooptaban a los representantes de los Comités de Vigilancia por medio de una serie de ventajas (por ejemplo priorización de su obra sobre las demás y otros aspectos), y estos se subordinaban al criterio del Alcalde de turno, desvirtuando su representación en perjuicio de las demandas de la población, así mismo en otros casos el partido de turno que gobernaba el municipio promovía a uno de sus miembros del partido o agrupación ciudadana para ser elegido como Comité de Vigilancia.

Otro aspecto observado en este proceso de participación ciudadana, fue el congelamiento de fondos de los recursos de la participación popular ya que su uso fue político, perjudicando la gestión, generando atrasos en los desembolsos de los proyectos, e inclusive creando conflictos administrativos al interior del Municipio.

Otras instituciones creadas por la Ley de Participación Popular fueron los Consejos Provinciales los mismos se articulaban de forma consultiva con la instancia pública¹⁰⁶, también se reconoció a instituciones cívicas, gremiales, productivas, religiosas, sindicales, profesionales y no gubernamentales las que “...podrán desarrollar acciones según su propia naturaleza...”¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Ex Ley 1551 de Participación Popular Art. 35°. “(Consejos Provinciales de Participación Popular).- Se reconoce la existencia de los Consejos Provinciales de Participación Popular que integren de manera efectiva los principios de la presente Ley e incorporen concertadamente a las Instituciones de la sociedad, de acuerdo a la realidad de cada provincia. Los Consejos Provinciales de participación Popular, se articularán de forma consultiva con la instancia pública que corresponda, para contribuir al desarrollo provincial”.

¹⁰⁷ Ex Ley 1551 de Participación Popular Art. 34°. “(Otras Instituciones de la Sociedad Civil).- Las Instituciones Cívicas, gremiales, productivas, religiosas, sindicales, profesionales y no gubernamentales con presencia en los cantones, Secciones de Provincia, Provincias y Departamentos, podrán desarrollar acciones según su propia naturaleza, para el logro de los objetivos de la Participación Popular.”

4.2. Ley 1654 de Descentralización Administrativa.

Con el objetivo de transferir y delegar atribuciones de carácter técnico administrativo, buscando establecer una estructura organizativa del ejecutivo a nivel departamental, también “*asignar recursos económicos y financieros departamentales y mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública en la prestación de servicios de manera más cercana a la población*”, se promulgo la Ley 1654 de Descentralización Administrativa el 28 de julio de 1995.

En el área de interés del trabajo sobre el control social esta Ley promovía la participación de la población urbana y rural, por medio del prefecto de departamento el cual debía canalizar los requerimientos de las organizaciones indígenas, campesinas y vecinales, así mismo los subprefectos y corregidores presidían los consejos provinciales de participación popular.

En cuanto al consejo departamental¹⁰⁸ sus miembros eran elegidos por los concejales municipales de cada provincia de departamento mediante votación por dos tercios de los miembros presentes, se elegía de los ciudadanos que reúnan las condiciones de idoneidad tener domicilio en la provincia y podían ser revocados por el concejo municipal por dos tercios de votos de los miembros presentes por causales de reglamento, se designaba un ciudadano por cada provincia, una representación por población equivalente al 50% del número de provincias bajo cierto procedimiento de cifra repartidora, pero llamaba la atención que el mismo Prefecto debía presidir el concejo departamental.

El Concejo Departamental debía aprobar los planes, programas y proyectos para el desarrollo departamental presentados por el prefecto, en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social del gobierno; Aprobar el proyecto de presupuesto

¹⁰⁸ Ley 1654 de Descentralización Administrativa, Art. 17.- “(EJERCICIO DE FUNCIONES), (...) por el tiempo de dos años, pudiendo ser designados nuevamente. Se reunirán por lo menos una vez al mes por el tiempo que considere necesario y en forma extraordinaria a convocatoria del Prefecto”.

departamental presentado por el Prefecto; Aprobar el informe del Prefecto sobre la cuenta departamental de ingresos y egresos ejecutada; Fiscalizar los actos del Prefecto; Dictaminar sobre la conveniencia y necesidad de gestionar créditos para el departamento; Dictaminar sobre la suscripción de convenios interinstitucionales; Autorizar los requerimientos de adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes y de la suscripción de contratos de obras y servicios públicos, para que el Prefecto realice con la mayor transparencia los procesos de licitación, contratación y su correspondiente supervisión con sujeción a las normas legales vigentes; Proponer la atención de las demandas y prioridades de la Capital del departamento provincias y cantones; Promover la coordinación con los Gobiernos Municipales y otras instituciones; Promover la participación de la comunidad; Requerir informes al Prefecto sobre la gestión administrativa y, a través de él, a los Subprefectos y Corregidores; Representar ante el Presidente de la República los actos y resoluciones administrativas del Prefecto, contrarios a la legislación vigente y a los intereses del departamento; Emitir resolución de censura motivada contra el Prefecto por el voto de dos tercios de sus miembros y por ultimo aprobar su reglamento de funcionamiento y procedimientos internos.

El prefecto estaba obligado a consultar al Consejo Departamental bajo riesgo de nulidad de sus actos sobre la conveniencia y necesidad de la gestión de créditos para el departamento, sobre la suscripción de convenios interinstitucionales, sobre la suscripción de contratos de obras y servicios públicos. Así mismo el Consejo Departamental podía por dos tercios de votos de los presentes y mediante dictamen motivado, censurar los actos y resoluciones del prefecto que se consideren contrarios a la legislación o a los intereses del departamento, esta censura implicaba la renuncia del prefecto la cual podía ser aceptada o rechazada por el presidente del gobierno nacional.

Esta Ley promovía la participación de la sociedad civil, pero daba mayores prerrogativas a los Consejos Departamentales los cuales si bien podía interpretarse por un lado que eran parte de la sociedad civil, existía el riesgo en su forma de elección que corrían el riesgo de ser cooptados o responder a alguno de los partidos políticos que tenga mayor presencia al interior de los concejos municipales y la otra observación fue

que los concejos departamentales debían ser presididos por el prefecto.¹⁰⁹ y el prefecto tenía la libertad de convocarlos una vez al mes.

4.3. Ex Ley 2028 de Municipalidades.

La ex Ley de Municipalidades fue aprobada el 28 de octubre de 1999, en su título VI desarrollaba de manera completa el título sobre el Control Social y participación popular, reconociendo derechos y obligaciones, en cuanto al primero los habitantes de la jurisdicción municipal tienen el derecho a asociarse en Organizaciones Territoriales de Base ya sean comunidades campesinas, comunidades indígenas, pueblos indígenas y juntas vecinales, recibir beneficios de los servicios públicos municipales, exigir el funcionamiento de los servicios públicos municipales, requerir al alcalde municipal la atención de una necesidad que el gobierno municipal tenga competencia, representar ante el concejo las acciones u omisiones perjudiciales al desarrollo del municipio cometidas por los servidores públicos municipales y concesionarios, organizarse en asociaciones de defensa del consumidor.

Esta Ley de Municipalidades en su Art. 78 afirma que “...*Los Gobiernos Municipales formularán, en el marco de una planificación estratégica, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial bajo las normas básicas, técnicas y administrativas (...), garantizando el carácter participativo del mismo*”, así mismo el Art. 80 asevera que “*La planificación participativa municipal es el mecanismo de gestión pública para alcanzar el desarrollo humano sostenible por ser aplicada en los distritos y cantones, de manera concertada entre el Gobierno Municipal, las Organizaciones Territoriales de Base*”. Estos dos artículos de la Ley de Municipalidades posibilitan la participación activa de la sociedad, pudiendo la población aportar y plantear sus necesidades en la planificación de la gestión municipal.

¹⁰⁹ Ley 1654 de Descentralización Administrativa, Art. 17.- “(EJERCICIO DE FUNCIONES). ...Se reunirán por lo menos una vez al mes por el tiempo que considere necesario y en forma extraordinaria a convocatoria del Prefecto.”

Cabe hacer notar que tanto la Ley de Participación Popular y esta Ley de Municipalidades requieren de organizaciones estructuradas las que ejerzan estos derechos, pero también la misma ley permite a una persona natural o jurídica, individual o colectiva el derecho a petición estipulada en el Art.147 “(...) *formular peticiones a las autoridades municipales, las que obligatoriamente deberán ser atendidas. Al efecto, los Gobiernos Municipales reglamentarán los procedimientos y precisarán plazos para dictar resoluciones*”; también el Art. 152 faculta a los vecinos directamente o a través de las OTBs, los Comités de Vigilancia y las asociaciones de defensa del consumidor a solicitar la provisión de servicios públicos municipales, su normal funcionamiento, necesidades comunitarias en educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro riego, caminos vecinales y desarrollo sostenible; pero también el mismo Gobierno Municipal podía convenir con las OTBs la conformación de servicios de apoyo a la comunidad en temas de seguridad ciudadana, servicios básicos, emergencias.

En cuanto a las obligaciones concernientes a la participación los habitantes del municipio tienen las siguientes: denunciar los actos que lesionen la propiedad pública o la hacienda municipal, presentar pruebas que respalden sus denuncias y reclamaciones, contribuir con su esfuerzo personal en las obras que se ejecuten dentro del ámbito de su Organización Territorial de Base y su Distrito Municipal, participar en las actividades comunales que incentiven el desarrollo de su municipio. Estas organizaciones sociales deben ser reconocidas y para el mismo se determino su registro en la Ley Participación Popular y sus Decretos.

Los Comités de Vigilancia como instancia social la cual representa a la sociedad civil es responsable de facilitar la participación, supervisión y control ciudadano en la gestión social en los municipios, estos comités de vigilancia debían conformar un Consejo Consultivo, cuyo rol será apoyar técnica y logísticamente las acciones necesarias para el logro de los objetivos de la participación popular y la promoción del crecimiento económico del Municipio, este concejo estaba integrado por delegados de los sectores productivos, estructuras sociales de mayor incidencia en el municipio y organizaciones medioambientales.

El comité de vigilancia tenía las funciones de apoyar en la planificación municipal, en la formulación y reformulación del Plan Operativa Anual, (para el mismo debía existir un pronunciamiento expreso del comité de vigilancia para su tratamiento y aprobación por el concejo municipal, se daba el plazo de quince días desde la recepción), así mismo debía apoyar en la formulación y reformulación de el Plan de Desarrollo Municipal.

El Comité de Vigilancia tenía la facultad de controlar el cumplimiento de los porcentajes determinados por Ley para los gastos de recursos de la Coparticipación Tributaria; evaluaba el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos del Gobierno Municipal mediante informes escritos, estos informes debían ser aprobados por dos tercios de los miembros del Comité de Vigilancia.

La Ley de Municipalidades determinaba que en cada Municipio se crea el Fondo de Control Social, esto para el efectivo cumplimiento de las atribuciones que tenía los comités de vigilancia, principalmente estos recursos debían provenir de los fondos económicos de la Coparticipación Tributaria, según número de población estimada en un porcentaje asignado, hasta 10.000 habitantes 1%, de 10.000 a 25.000 habitantes 0.75%, de 25.000 a 100.000 habitantes 0.5 %, más de 100.000 habitantes 0.25% y en ningún caso los recursos del fondo se los debía destinar para el pago de salarios a los miembros del Comité de Vigilancia.

El gobierno del Presidente Evo Morales promulgo la **Ley Nro. 482 de Gobiernos Autónomos Municipales** el 09 de enero de 2014, aunque es una ley corta, el Art. 22. Inc. a) y c) Que es sobre la iniciativa legislativa facultada para su tratamiento obligatorio al Concejo Municipal a las iniciativas legislativas de las ciudadanas y ciudadanos como también de las organizaciones sociales siendo esto un avance para la participación y control social.

Esta misma Ley de **Gobiernos Autónomos Municipales** en su capítulo VII tiene la parte de participación y control social en los Art. 38 y 39 donde se afirma que los Gobiernos Autónomos Municipales deberán generar instancias o espacios formales de

Participación y Control Social para el pronunciamiento sobre: La formulación del Plan Operativo Anual y el Presupuesto Institucional y sus reformulados, rendición de cuentas. Así mismo esta norma da un marco a seguir en el sentido que los Gobiernos Autónomos Municipales *no podrán definir, organizar o validar a las organizaciones de la sociedad civil, ni a una única jerarquía organizativa que pueda atribuirse la exclusividad del ejercicio de la Participación y el Control Social*. Y por último el Art. 39. Obliga a los Gobiernos Autónomos Municipales a presentar al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *el pronunciamiento del Control Social correspondiente, para la formulación del Plan Operativo Anual y Presupuesto*, siendo esta directriz la apertura de los Gobierno Municipales a generar procesos de participación y control social con la sociedad.

4.4. Ley 2235 del Dialogo Nacional 2000.

En mayo del año 2000, el Gobierno nacional convocó a los diferentes sectores de la sociedad civil, partidos políticos en función del gobierno, a partidos opositores, organizaciones sociales a un proceso de participación y deliberación, con el objetivo, de luchar contra la pobreza, este proceso de diálogo fue organizado considerando como base fundamental el Municipio, como la expresión territorial más cercana a la realidad concreta de los ciudadanos, tanto del campo como de las ciudades.

En forma paralela, se desarrollaron encuentros a nivel nacional con, agentes económicos, sectores sociales y académicos y partidos políticos. Todos estos actores se involucraron en la deliberación de temas especiales relacionados al desarrollo económico. Este evento se realizó el 6 de junio y 19 de julio del año 2000, conformándose un total de 9 Mesas Municipales.¹¹⁰ y 9 Mesas Departamentales.¹¹¹; una

¹¹⁰Documento Organización del Dialogo Nacional, 2000 Ministerio de la Presidencia: Esta mesa estaba constituida por **representantes**: Alcalde Municipal, Vicepresidente del Concejo Municipal, Presidente del Comité de Vigilancia, Una mujer de la comunidad ligada a la lucha contra la pobreza designada por el Comité de Vigilancia. **Invitados**: Diputados uninominales, Consejeros departamentales, Representantes designados por la Asociación de Municipios del Departamento.

¹¹¹ Ídem 34, Esta mesa estaba conformada por delegados de las mesas municipales, representantes de la sociedad civil, representantes de asociaciones de productores y ADEPI, iglesia, organizaciones campesinas, obreras y barriales, comité cívico, universidad, federación de empresarios, poder ejecutivo y

por departamento (de cada capital); se llevaron a cabo también siete Talleres de trabajo sobre siete diferentes cadenas productivas; 10 Talleres de Políticas Económicas Sectoriales y; 4 Talleres Regionales y 3 Nacionales sobre la Agenda Política e institucional. En estos eventos participaron más de 3000 ciudadanos de diversos sectores sociales, económicos y políticos del país; cada uno de ellos expresó las aspiraciones y propuestas del grupo al cual representaban.

Para darle un mayor rigor el 31 de julio del 2001 se promulgó la Ley 2235 del Diálogo Nacional 2000, en el gobierno interino de Jorge Quiroga Ramírez, cuyos objetivos eran establecer lineamientos básicos para la reducción de la pobreza que guiaran las acciones del Estado, en relación al ámbito de trabajo de la tesis esta Ley determinaba que se debía *“establecer el alcance y los mecanismos para el ejercicio del control social sobre los programas y estrategias destinados a la reducción de la pobreza; (...) e, instituir el Diálogo Nacional como mecanismo permanente de participación social en el diseño y ajuste de las políticas destinadas a la reducción de la pobreza”*; y esto se debía implementar tanto en la administración central, departamental y municipal.

A través de este proceso de Diálogo 2000, la sociedad civil pudo incidir en el destino de los recursos económico del HIPC II, para la reducción de la pobreza, estos fondos económicos se transfirieron a más de 300 gobiernos municipales para utilizarlos en salud, educación e infraestructura social y productiva.

De los recursos del programa ampliado de alivio a la deuda, se destinó tanto para la educación escolar y salud pública, cubriendo el déficit de ítems de maestros y personal médico y paramédico del los servicios de salud públicos, se debe resaltar que para la selección del personal se conformaba un comité local de selección constituido por: Un delegado del Gobierno Municipal respectivo, un delegado de la Junta Escolar respectiva, El Director de la Unidad educativa que corresponda, y un delegado de la

prefectura, consejeros departamentales y parlamentarios, otras organizaciones sociales específicas del departamento.

dirección distrital de educación; En cuanto a salud un delegado del Gobierno Municipal, un delegado del Consejo Municipal o Distrital de Salud que corresponde, el Director del Hospital o Distrito de Salud y un delegado del servicio departamental de salud.

Debido al espíritu de la norma se dio mayor preferencia a la participación de funcionarios de los gobiernos municipales en la conformación de los comités locales, pero se debe subrayar que un delegado de la junta escolar (miembro de la población), participaba en la elección de los maestros que requería una unidad educativa, en cuanto a salud en la norma legal no estipulaba la representación de la población en el comité local, pero en los hechos se permitió la participación de la población, mediante las FEJUVEs o las asociaciones de padres de familia de las unidades educativas.

La Ley del Diálogo Nacional en su Art. 25 afirmaba que “...se entenderá por *Control Social el derecho de las organizaciones e institucionales de la Sociedad Civil para conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas y los procesos participativos de toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social*”. Para tal efecto esta norma estructuró niveles, comenzando desde el nivel municipal, departamental (en ese entonces Prefecturas) y por último el nacional.

a) Control social nivel municipal.

La Ley del Diálogo Nacional en el nivel municipal aseveraba que los Comités de Vigilancia (reconocido por la Ley 1551) y los Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social debían ejercer el control social, al primero se le daba otras nuevas facultades en esta norma, en cuanto a la Ley de Participación Popular, la de vigilar y controlar la totalidad de los recursos administrados por los gobiernos municipales, así mismo debían informar los gobiernos municipales a los Consejos de Desarrollo Productivo, cuales son las áreas de acción priorizadas por la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza; en cuanto a los Consejos de Desarrollo Productivo sustituía al Consejo Consultivo establecido en la Ley de Municipalidades conformado por los sectores productivos y representación de servicios de mayor incidencia en el municipio,

también organizaciones medioambientales y profesionales, el Concejo Municipal debía convocar a delegados que no debían exceder al 50% de los miembros del Comité de Vigilancia.

El Consejo de Desarrollo Productivo, Económico y Social era coadyuvante en el cumplimiento de las atribuciones del Comité de Vigilancia en el apoyo de la Planificación Participativa Municipal en la formulación y reformulación del Plan de Desarrollo Municipal y el POA.

En este nivel las organizaciones e instituciones representativas de la sociedad civil se apoyaban o debían utilizar como instrumento en la comunidad el proyecto de la obra o servicio que beneficie a la comunidad el cual provenía de la programación de operación anual de la municipalidad, también la ejecución presupuestaria.

b) Control Social en los niveles departamentales y Nacional

Las organizaciones e instituciones representativas de la Sociedad Civil convocadas por la Iglesia Católica en mecanismos de Control Social a nivel departamental con personalidad jurídica, tenían las atribuciones por un lado el nivel departamental de designar hasta tres síndicos sociales para que participen en las sesiones del consejo, designar un “síndico social” para los comités departamentales de aprobación de proyectos del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social, conocer los informes de fiscalización presentados por el consejo departamental y por ultimo promover el fortalecimiento de instancias municipales y comunitarias para un adecuado control.

En cuanto a otra institución de control social esta los “síndicos sociales” designados por el Mecanismo de Control Social para formar parte del Directorio Único de Fondos de los comités departamentales de aprobación de proyectos del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social y de los Consejos Departamentales, podían solicitar, acceder a toda información técnica relativa a políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo e inversión del DUF, Fondo Nacional de Inversión Productiva y

Social, así mismo podían emitir y dictar recomendaciones escritas sobre los planes, programas y proyectos de desarrollo, en el ámbito nacional, departamental y municipal, por otro lado podían vigilar la correcta aplicación de los procedimientos de contratación de personal de las entidades en cuyos directorios participen; como responsabilidad de su designación debían informar a las instancias de control social que los ha designado sobre los temas relacionados con el cumplimiento de sus funciones.

En cuanto al nivel nacional los “mecanismos de control social”, tenían las atribuciones de acordar con el Poder Ejecutivo los indicadores de gestión que se utilizaran para evaluar los resultados de gestión tanto en los niveles nacional, departamental y municipal; realizar seguimiento a la gestión y ejecución de programas y proyectos para la reducción de la pobreza; canalizar denuncias ante el Congreso Nacional y Contraloría General de la República y otras instancias del Estado sobre posibles irregularidades en el manejo y administración de recursos del Estado, designar y revocar a “Síndicos Sociales” que participaban en el Directorio Único de los Fondos, promover y fortalecer el control social.

Así mismo el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social creó los Comités Departamentales de Aprobación de Proyectos en cada uno de los departamentos del país, en cuanto a esta conformación la mayoría de los representantes eran del gobierno (5), después las representaciones de los municipios (3) y de la sociedad (2) en calidad de síndicos sociales con voz sin voto los mismos eran representantes de los Comités de Vigilancia de los cuales uno debía ser mujer.

El Directorio Único de Fondos era la entidad que también en parte de sus miembros tenía a dos representantes de los Comités de Vigilancia en calidad de “Síndicos sociales” con voz pero no así de votación.

En esta Ley se estipulaba que el Poder Ejecutivo debía convocar al menos una vez cada 3 años a las organizaciones naturales de la Sociedad Civil al Diálogo Nacional, con el objetivo de promover la concertación de políticas públicas destinadas al desarrollo económico, social e institucional del país, así mismo se debía informar sobre

el diseño y ejecución de políticas públicas. En cuanto al nivel municipal por lo menos una vez cada cinco años, promoviendo la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal.

Los resultados y conclusiones de las reuniones del Diálogo Nacional¹¹² debían ser analizados y considerados por el Poder Legislativo y Ejecutivo, tanto para modificaciones del marco normativo y también sobre criterios de distribución de los recursos destinados a la reducción de la pobreza.

5.- Bases Propositivas para implementar en la normativa legal la participación y control social en el ámbito de gestión y administración del servicio básico de agua potable y alcantarillado.

Si bien se realizaron modificaciones a la normativa legal del servicio de agua potable y alcantarillado existen normas que deben adecuarse a la nueva Constitución Política del Estado ya que se han quedado desactualizadas en relación a las instancias normativas como son el actual Ministerio de Medio Ambiente y Agua, cuyas atribuciones han sido modificadas con la promulgación del Decreto Supremo 29894 de la Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo, dicho ministerio tiene nuevas competencias y atribuciones.

De manera general, se tiene ya un marco legal en la nueva Constitución Política del Estado, donde la población debe participar en el diseño de las políticas públicas, el Art. 241. En su numeral II De la Constitución Política afirma que *“La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales”*, así mismo el numeral III del mismo Artículo, nos dice lo siguiente *“ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos”* esta parte abre la posibilidad a la aplicación del control social a las empresa que realizan la provisión de

¹¹² El poder Ejecutivo debía disponer de instancia de organización del Dialogo Nacional, así mismo de proporcionar los recursos necesarios para su realización, así mismo en cuanto a los municipal se debía coordinar con los Gobiernos Municipales y Comités de Vigilancia

agua potable y alcantarillado, pero aun no se tiene una norma específica, ni tampoco un reglamento sobre el control social, pero también apertura la posibilidad esta misma Constitución en el Art. 241. Numeral V de que “*La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social*”, tal vez generándose así una iniciativa de la propia población en este caso los usuario, siendo muy legítima, pero habiendo el riesgo de estructuras de organización muy independientes, diferentes y probablemente de difícil aplicación por parte de las operados de administración de la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado.

En el presente trabajo se aprecia que la Ex Superintendencia de Aguas en una determinada etapa del conflicto social que se tenía requería con urgencia de una norma legal como instrumento para su desarrollo y aplicación, la carencia de esta norma específica fue parte de las causas de los conflictos que se generaron en el proceso de diálogo con la sociedad civil, para prevenir cualquier tipo de riesgo de nuevos conflictos sociales podría adoptarse la implementación de una ley corta pero específica en su aplicación en el área de la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado.

Esta ley corta podría promover y reconocer oficialmente la participación de las organizaciones ya constituidas, sin necesidad de crear otras instituciones o categorías o estructuras, ya que se tiene la experiencias en la Ex Ley de Participación Popular que creó una serie de instituciones, y ya posteriormente de acuerdo a las experiencias logradas de la aplicación de esta nueva ley se podría promover una ley más amplia y concertada con la misma población en este caso los usuarios del servicio de agua potable y alcantarillado.

Adicionalmente, se debe considerar introducir algunos conceptos y políticas sociales aplicadas exitosamente en países de la región en la nueva Ley de Servicios Públicos de Agua Potable y Alcantarillado.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conforme a la delimitación temática de la presente tesis, se establecen las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- 1. En referencia a las experiencias de administración privada internacional en los servicios básicos en Bolivia,** tanto con la empresa Aguas del Illimani S.A. en las ciudades de La Paz y El Alto y Aguas del Tunari S.A. en Cochabamba, desde inicio los dos procesos de concesión no fueron formulados adecuadamente y en la administración misma en la ciudad de Cochabamba se incremento repentinamente las tarifas en porcentajes muy elevados generando escaladas de movilizaciones sociales muy fuertes; En la ciudad de El Alto la empresa se negó a ampliar su área de concesión, dejando a gran parte de la población sin agua, posteriormente implemento un altísimo costo de instalación del servicio de agua potable y alcantarillado produciéndose como efecto una fuerte convulsión social, ambas empresas tuvieron el objetivo de maximizar sus ganancias en un corto tiempo.
- 2. En cuanto al ente regulador,** la Superintendencia de Aguas, en su labor de formulación del proceso de concesión fue muy rápida, se modificaron los términos de referencia, se permitió una serie de anomalías en los contenidos de los contratos, priorizo la gestión a operadoras privadas internacionales, ya en la misma administración la entidad reguladora tuvo actitudes tolerantes a las acciones de las operadoras internacionales las cuales perjudicaban a los usuarios, otro aspecto fue la permisividad a las acciones negativas de las empresas de no ampliar la cobertura, no reglamento ni formulo parámetros para la fijación de precios en las tarifas del servicio, postergó las metas comprometidas, no pudo abordar con prontitud los conflictos sociales

generados, no contaba con normas específicas (Ley reglamentaria) para su funcionamiento, como también de regulado, no contaba con recursos humanos capacitados en distintas áreas.

3. **La población en nuestro país, en la ciudad de Cochabamba**, hubo todo un proceso de participación no formal, empezando por peticiones escritos, verbales de organizaciones paralelas a las ya existentes, se logró romper la *“tradicción jerárquica de las organizaciones establecidas”* incluyendo la mayor participación local a través de constantes asambleas barriales y comunales, (asambleas de más de mil personas), posterior a la salida de Aguas del Tunari S.A. se pasó a otro nivel de otorgación de responsabilidades administrativas a estas organizaciones sociales, ya que lograron participar en la gestión de la empresa de provisión del servicio de agua potable y alcantarillado, pero este intento de una nueva forma de administración¹¹³ fracasó por distintas razones, una de ellas fue el ingreso de dirigentes sociales al directorio administrativo sumándose estos a un aparato burocrático, diluyendo toda forma de participación directa de la población, cabe notar que el gobierno no quiso reconocer ni promover esta nueva forma de administración. En cuanto a las **ciudades de La Paz y El Alto** sobre todo la FEJUVE de El Alto que tuvo una gran capacidad organizativa, basada en una estructura piramidal de distritos, con funcionamiento descentralizado, pero articulada en su ente matriz que formulo toma de decisiones, planificación y coordinación de manera colectiva y propusieron la creación de una nueva institución administradora del servicio del agua, demostrándose que cualquier

¹¹³ Posterior a la salida de Aguas del Tunari S.A. se busco conformar una entidad social autogestionada, bajo el control popular, en parte del directorio de SEMAPA, había miembros de la Coordinadora, pero no tuvo el apoyo técnico ni económico-financiero de las autoridades nacionales, ni departamentales, de ahí que entro en una crisis administrativa.

modelo de gestión en los servicios básicos debe ser con la participación de la población (usuarios).

El sector de agua potable en las principales ciudades de la red troncal de Bolivia, enfrenta varios problemas operativos, administrativos, técnicos, aun con la misma inversión del Gobierno Nacional y organismos internacionales como ejemplos claros las ciudades de **La Paz** y **Cochabamba**, ambas tuvieron la administración privada internacional, apoyada financieramente por organismos internacionales, pero muy cuestionadas en su administración del servicio de agua potable; En cuanto a la ciudad de **Santa Cruz**, si bien es una cooperativa nacional se aprecia que en las zonas centrales (anillos internos) SAGUAPAC tiene un buen servicio de agua potable en los anillos externos (zona periurbanas) de la ciudad, existen cooperativas pequeñas con deudas económico - financieras, deficiente nivel administrativo y un crecimiento poblacional constante, no tienen capacidad para abastecer los requerimientos de la población; En cuanto al **marco legal**, si bien la Constitución Política del Estado Plurinacional, determina principios rectores muy claros a seguir, se carece de normativas sectoriales especializadas en el tratamiento del agua y por ser un servicio vital para el ser humano estas normativas debieran estar muy relacionadas con la participación y control social, con competencias y atribuciones para proponer, ser consultados, y no solo resolver aspectos operativos, sino permitiendo el aporte en temas estratégicos en el sector; y por último, en cuanto a la normativa implementada sobre la regulación se carecía de experiencias previas, no se contaba con una ley reglamentaria a su ley específica para su funcionamiento a cabalidad, así mismo la Superintendencia era un ente regulador con categoría de juez y por otro lado firmante del contrato de concesión como parte interesada.

Participación de la población en los tres países analizados se apreció que en **Uruguay** la población logró conformar la Comisión Nacional en Defensa del Agua esta comisión mediante mecanismos de participación directa no formales y formales logro la aplicación de una consulta nacional el 2004, el resultado fue positivo y se plasmó en la inserción en la misma Constitución Política del Uruguay, una de las partes importantes del contenido fue “(...) *el agua es un derecho humano fundamental*” y otro aspecto que confirma el estudio de la presente tesis es que “(...) *la gestión del recurso hídrico debe ser pública y está basada en criterios de participación social y sustentabilidad (...)*”, y se logró determinar que las empresas privadas no podrán administrar ningún servicio de agua potable.

En cuanto a **Argentina** en 1995 en la provincia de Tucumán, desde que se instaló la empresa privada internacional enfrentó protestas de los usuarios, ya que aumento en 104% los precios del servicio, la población logro constituir una “coordinadora” que luego trascendió a nivel nacional conformando la ADEUCOT¹¹⁴, realizando una serie de acciones la más fuerte fue la convocatoria a una desobediencia civil convocando a la población a negar el pago del servicio la cual tuvo éxito, así mismo se presentaron una serie de reclamos escritos formulados por la ADEUCOT por el mal servicio ante el órgano regulador, después de tres años de conflicto la empresa privada solicitó su retiro y el gobierno tuvo que rescindir el contrato en 1998, para ese entonces el gobierno argentino apy estas demandas inclusive con una demanda pero la retiro el año 1999 dejando sin cobertura legal a la población para ejercer sus reivindicaciones que no fueron reconocidas formalmente por el Estado se genera un vacío, posteriormente la

¹¹⁴ ADEUCOT: Asociación de Defensa de Usuarios y Consumidores de Tucumán

ADEUCOT se extendió a la defensa de los consumidores en todo tipo de rubros.

En **Venezuela** el Gobierno incluyó en su normativa legal la participación de la sociedad denominándola como la *participación comunitaria de los sectores populares*, se conformaron mecanismos de toma de decisiones democráticas, se creó el *Comité Nacional de Transferencia* y el *Comité Ejecutivo de Transferencia* el cual permitía integrar a las comunidades organizadas haciéndoles partícipes de planificación de proyectos, planes rectores ambientales, generando todo un proceso de capacitación de larga duración para que las mismas organizaciones puedan administrar los servicios, se desarrolló una propuesta organizativa y de capacitación en la cual tanto la empresa y la comunidad comparten la gestión del agua, se establecieron las Gerencias de Participación Comunitaria en cada empresa, así mismo se conformó las Mesas Técnicas de Agua; Otra institución instaurada fue los Consejos Comunitarios del Agua, en la que a la ciudadanía se le transfería poderes de decisión, garantizándole su participación protagónica en la obtención y optimización del servicio del agua, generar una coordinación con los recursos humanos, técnicos y financieros de cada empresa “hidrológica”, así mismo reemplazar la concentración de funciones en pocos dirigentes e implementar el trabajo comunitario como eje rector.

Administración en los tres países de Latinoamérica analizados, se aprecia que tanto en estos países analizados y en otros del continente las operadoras internacionales privadas estuvieron presentes en la administración de provisión de agua potable y alcantarillado, pero por distintas razones abandonaron casi toda Latinoamérica; en casos específicos tanto Argentina Uruguay y Bolivia en las licitaciones hubo un solo oferente en cada licitación hubo poca transparencia en los

procesos de adjudicación en los tres países, las prestaciones del servicio fueron cuestionadas en los tres países, el aumento de tarifas creó mayor rechazo, pero fue autorizado por las reguladoras de estos países, cabe hacer notar que este aumento de tarifas ya venían estipuladas en los contratos, tanto en Tucumán (Argentina), Maldonado (Uruguay); Otro aspecto fue la variación de cambio (uso del dólar americano para el cobro de tarifas) que se aplicó, tanto en Argentina, Uruguay y Bolivia, la diferencia que existía con nuestro país y los otros tres países analizados, fue el alto incremento por la conexión del servicio de agua potable y alcantarillado; en estos últimos años se implementaron pagos inequitativos, ya que no se analizaron formas de pago de tarifas que beneficien a familias de escasos recursos; Por otro lado en lo positivo los aumentos tarifarios significaban la construcción de plantas de tratamiento de aguas servidas, este aspecto no fue tomado en cuenta por la población; en los contratos firmados con la mayoría de las operadoras internacionales no se determinó adecuadamente formas de abordaje de la conflictividad entre Estado, empresa privada, organizaciones sociales y sociedad se tuvo que recurrir directamente a instancias internacionales (CIADI), no se pudo llegar a ningún acuerdo en tribunales nacionales, debido al endurecimiento de posiciones, se llevaron las negociaciones entre Estado y empresa a un plano político dejando de lado lo técnico, fue así en los tres países analizados; y por último, estas administraciones de empresas privadas internacionales en Latinoamérica vienen ligadas a el aumento de tarifas como regla, ya que toda empresa privada tiene como objetivo generar utilidades.

Recomendaciones:

- 1.-** El Ministerio de Medio Ambiente y Agua o el Órgano Legislativo debieran impulsar la formulación de un proyecto de **Ley del Servicio de Agua Potable y**

Alcantarillado, esto conjuntamente con la participación de la población en los distintos departamentos, este proyecto debe ser en concordancia a los preceptos de control social instaurados en la Constitución Política del Estado.

2.- La Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico adecue y amplíe sus funciones en las ODECOs acorde a los postulados del Control social que se determina en la Constitución Política del Estado y la Ley N° 341 de Participación y Control Social así mismo se fortifique las Oficinas del Consumidor (ODECO), con el objetivo de tener mayor calidad y eficiencia en el servicio de agua potable.

3.- Debiera establecerse espacios de participación y control social permanentes (según estructuración de las autoridades ya sean mensuales, semestrales y anuales), esto con el objetivo de posibilitar la evaluación en todas las áreas entorno a las metas planteadas y la misma formulación de los POAs respectivos de cada entidad que brinda el servicio.

4.- Aun no se cuenta con un modelo de Empresa pública prestadora del servicio de agua potable y alcantarillado debiera impulsarse la presentación de proyectos para formular la misma, ya que tanto en las ciudades de Cochabamba, La Paz y El Alto, aun no se institucionalizo las empresas que realizan el servicio de agua potable y alcantarillado tienen una serie de problemas administrativos tanto técnicos como económico-financieros.

PARTE PROPOSITIVA

LEY N°...

EVO MORALES AYMA **PRESIDENTE DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA**

Por cuanto la Asamblea Legislativa Plurinacional ha sancionado la siguiente ley:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL

DECRETA:

Artículo. 1.- (Objeto). La presente ley tiene por objeto, determinar líneas básicas que permitan la participación de la sociedad civil en el control social en la gestión pública en el ámbito de la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, con el fin de beneficiar a la población usuaria.

Artículo. 2.- La población organizada o individualmente tienen los siguientes mecanismos de control social:

- a) Ser convocados de manera permanente por las prestadoras de servicio del agua potable y alcantarillado semestralmente para evaluar las metas planteadas de la entidad y trimestralmente para la evaluación de las obras que ejecuta la entidad prestadora del servicio.
- b) Proponer Realizar observaciones, proponer, solicitar controlar la calidad de la prestación del servicio de agua potable.
- c) Representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por las entidades prestadoras del servicio siempre y cuando sea razonable lo solicitado.

- d) Realizar observaciones verbales o escritas ante autoridades superiores sobre el tipo de atención que recibió por los servidores públicos, funcionarios, para corregir estas acciones y posibilitar una atención eficiente y de calidad.
- e) Participar y cooperar con el trabajo solidario en la ejecución de obras y coadyuvar al mantenimiento, resguardo y protección de los bienes públicos.
- f) Participar y vigilar la correcta aplicación de los procedimientos de contratación de personal en las entrevistas públicas con la facultad de formular observaciones.

Remítase al Órgano Ejecutivo, para fines constitucionales.

Es dado en la Sala de Sesiones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, a los... días del mes de... de dos mil catorce años.

Fdo...

Por tanto, la promulgo para que se tenga y cumpla como Ley del Estado Plurinacional de Bolivia.

Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los... días del mes... de dos mil catorce años.

FDO. EVO MORALES AYMA,...

BIBLIOGRAFÍA

- ALURRALDE, J. Carlos, y otros, (2009) *Conflictos y Potencialidades de los Recursos Naturales en Bolivia*, Programa de Naciones Unidas PNUD, Cuaderno de Futuro 25, Impresión Sagitario, La Paz - Bolivia
- BROOK, Cowen, (1996) *Toolkits for Private Participation in Water and Sanitation*, The World Bank, Washington D.C. EE.UU.
- CRESPO, Flores, C. (2004) *Aguas del Illimani y Resistencia Social*, Centro de Estudios Superiores Universitarios, (CESU), Universidad Mayor de San Simón (UM SS). Cochabamba.
- CHAMA, Roberto (1996) *Aspectos Institucionales de la Regulación*, Banco Interamericano de Desarrollo Buenos Aires-Argentina.
- DELGADILLO, Humberto y DERMIZAKY, Pablo (1996) *Derecho Administrativo*, Tercera Edición, Editorial Los Amigos del Libro, La Paz –Bolivia.
- KRUSE Tom y RAMOS, Cecilia (2002) *Agua y privatización en Bolivia: Beneficios dudosos amenazas Concretas*, CEDLA.
- LUCERO, Manuel (1994) *Elementos de Derecho Administrativo*, 2º Curso, Editorial Limusa, México D.F.

- LEDO, García Carmen (2005) *Promoviendo y Protegiendo los Derechos de las Mujeres al Agua en un Contexto de Globalización y Feminización de la Pobreza* CEPLAG, Editorial EDEBOL La Paz -Bolivia
- FERNANDEZ, Vásquez Emilio, (1991) *Diccionario de Derecho Público*, Editorial Astrea, Buenos Aires-Argentina.
- GARRONE, José, (1986) *Diccionario Jurídico*, Editorial Abeledo Perrot, Tomo 3, Buenos Aires - Argentina.
- GORDILLO, Agustín, (1993) *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Buenos Aires-Argentina
- MORENO, Edgar y TORRICO Miguel Benjamín (1997) *Constitución Política del Estado Reformada*, Editorial Los Amigos del Libro, La Paz-Bolivia
- REVILLA, Alfredo (1945) *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Bartolomé Mitre, La Paz-Bolivia
- SARMIENTO, Jorge (1996) *Concesión de Servicios Públicos*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires -Argentina.
- IDELOVITCH, Emanuel and RIMGSKOK, Klas (1995) Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation Latin America". Directions in

- Development. The World Bank,
Washington D.C.
- ASSIES, Willem (2001) *David vs. Goliat en Cochabamba: los derechos del agua, el neoliberalismo y la renovación de la protesta social en Bolivia*, T'inkazos Nro. 8, pag. 106, Revista Boliviana de Ciencias Sociales del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), La Paz.
- Redacción Periódico (2003) *La "Súper" ahora decide analizar la calidad del agua*, Periódico La Prensa, pag 5b, viernes 25 de abril, La Paz.
- Redacción Periódico (2003) *Agua: Contraloría dice que su informe es una señal de alerta*, Periódico La Prensa, pág. 3b, viernes 18 de abril. La Paz
- GOMEZ, Balboa, Miguel E. (2004) *Oscuro como el agua*, Periódico la Prensa sepárate Domingo, Nro. 262, 7 de marzo, La Paz
- GOMEZ, Balboa, Miguel E. (2005) *La sed de El Alto*, Periódico la Prensa sepárate. Domingo, Nro. 308, 21 de enero, La Paz
- Redacción Periódico (2006) *Ente regulador evade la entrega de información de auditoría en AISA*, cuerpo Segundo pag. 2, Periódico el Diario, La Paz - Bolivia
- Redacción Periódico (2005) *Auditoria a AISA en los planos técnico, ambiental, económico y comercial*, Periódico quincenal "El Juguete Rabioso", Nro. 138, del 18 de septiembre al 1 de octubre, pág. 15, La Paz.

Redacción Periódico	(2009)	<i>Los costos de instalación de agua bajan entre 30% y 50%, Periódico La Razón, pág., A38, domingo 2 de agosto, la Paz – Bolivia</i>
Redacción Periódico	(2005)	<i>El negocio del agua en Santa Cruz está en manos de 10 cooperativas, Periódico La Razón, separata Ventana ciudadana, pag. 5, 1 de abril, La Paz.</i>
HANS, Scholz	(2000)	<i>Aguas, leyes y criterios, Periódico El Diario, La Paz.</i>
LORA, Miguel y otros	(2005)	<i>Aguas del Illimani obtiene un Perdonazo Presidencial Periódico Quincenal “El Juguete Rabioso”, La Paz.</i>
LORA, Miguel	(2005)	<i>El proyecto Vecinal de El Alto, Nacionalizar el Agua, Periódico Quincenal “El Juguete Rabioso”, Nro. 124, del 6 al 19 de marzo de 2005, pag. 8, La Paz.</i>
Estado Plurinacional de Bolivia	(1991)	CÓDIGO CIVIL BOLIVIANO Editorial América, La Paz-Bolivia.
ANESAPA,	(2002)	<i>Apostando por la preservación optima del uso de nuestros recursos hídricos, Boletín Nro. 11 de educación ambiental de la UNESCO – PNUMA,</i>
DINASBA,	(1994)	<i>Actualización del Plan Nacional de Saneamiento Básico 1995 - 2000,</i> La Paz- Bolivia.
BID – DINASBA,	(1995)	<i>Análisis de Situación del Sector de Saneamiento Básico, La Paz-Bolivia</i>
Superintendencia General	(2005)	<i>Universalización de los Servicios Públicos</i>

Roles y Desafíos, La Paz – Bolivia.

Superintendencia de Saneamiento Básico,	(2004)	<i>Memoria SISAB Gestión 2003</i> La Paz –Bolivia
Contraloría General De la República,	(1997)	<i>Informe de Auditoría sobre el Desempeño Ambiental de Empresas que suministran Agua en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz,</i> La Paz -Bolivia.
Ministerio de Capitalización,	(1996)	Anuario del Ministerio de Capitalización, La Paz-Bolivia.
Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos,	(1998)	<i>Informe Final Reunión Regional de Agua y Saneamiento en América Latina,</i> Paz-Bolivia,
Superintendencia de Saneamiento Básico, SISAB,	(2007)	<i>Guía de Solicitud de Licencias y Registros,</i>
Superintendencia De Aguas,	(1997)	<i>Contrato de Concesión de Aprovechamiento de Aguas y Concesión del Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado en las Ciudades de La Paz, El Alto y sus alrededores,</i> La Paz-Bolivia,
Superintendencia De Aguas,	(1997)	<i>Contrato de Régimen de Bienes,</i> La Paz-Bolivia.
Empresa Pública de Agua y Saneamiento EPSAS,	(2009)	<i>Informe Gestión 2007 – 2009,</i> La Paz - Bolivia

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL

- ESTADO, (1997) La Paz-Bolivia,
República de Colombia, Superintendencia de Servicios
Públicos Domiciliarios
Ley N° 142 de 11 de julio de 1994, Tercera Edición,
Bogotá-Colombia.
- República de Bolivia, Ley del Medio Ambiente N°133, de 27 de abril
de 1992, Editorial Servicios Gráficos Unión, La Paz
Bolivia, 1993.
- República de Bolivia, Ley Orgánica de Municipalidades N° 696 de 10 de enero
de 1985, La Paz-Bolivia.
- República de Bolivia, Ley de Electricidad ND 1604 de 21 de diciembre de 1994,
Edición Especial, La Paz-Bolivia.
- República de Bolivia, Ley del Sistema de Regulación Sectorial Nro. 1600 de 28
de octubre de 1994, La Paz-Bolivia.
- República de Bolivia, Ley de Capitalización No 1544 de 21 de marzo de 1994,
La Paz-Bolivia.
- República de Bolivia, Ley de Participación Popular N° 1551 de 21 de abril de
1994, La Paz-Bolivia.
- República de Bolivia, Reglamento de Dominio y Aprovechamiento de Aguas, del
08 de septiembre de 1679, La Paz-Bolivia.
- República de Bolivia, Decreto Supremo NB 24504 de 21 de febrero de 1997,
La Paz-Bolivia, 1997.
- República de Bolivia, Reglamento de la Organización Institucional y
las Concesiones del Sector Aguas Decreto Supremo
No. 24716, de 22 de julio de 1997, Edición Especial,
La Paz-Bolivia.
- República de Bolivia, Ley General de Sociedades Cooperativas, La Paz-Bolivia,
1996.

APENDICE

APENDICE I: EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIO DE AGUA POTABLE EXISTENTES EN LAS CAPITALES DE DEPARTAMENTO Y EN ALGUNAS CIUDADES PRINCIPALES

APENDICE II: POBLACIÓN CON SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

APENDICE III: ATRIBUCIONES GENERALES Y ESPECÍFICAS DE LAS SUPERINTENDENCIAS SECTORIALES Y GENERAL

APENDICE IV: PROCESO DE APELACIÓN DEL SIRESE

APENDICE V FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA SISAB

APENDICE VI: REQUISITOS PARA REGULARIZACIÓN DE LICENCIAS

APENDICE VII: REQUISITOS PARA REGULARIZACIÓN DE REGISTROS

APENDICE VIII A): RECLAMACIONES EN PRIMERA INSTANCIA – GESTIÓN 2003 (Reclamaciones Recibidas por las Empresas)

APENDICE VIII B): RECLAMACIONES EN SEGUNDA INSTANCIA – GESTIÓN 2003 (Reclamaciones Recibidas por la SISAB)

APENDICE IX: COMPETENCIAS DE LA AAPS

APENDICE X: ASPECTOS QUE CONTIENE EL CONTRATO DE CONCESIÓN

APENDICE XI: MARCO LEGAL, ENTES REGULADORES Y PRINCIPALES ATRIBUCIONES SOBRE SERVICIOS DE SANEAMIENTO BÁSICO EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION

APENDICE I

EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO (EPSA) CONCESIONADAS AL CIERRE DE LA GESTIÓN 2003			
Nro.	EPSA	SIGLA	CIUDAD
1.	Aguas del Illimani S.A.	AISA	La Paz y El Alto
2.	Cooperativa de Servicios Públicos Santa Cruz Ltda.	SAGUAPAC	Santa Cruz
3.	Servicio Agua Potable y Alcantarillado Cochabamba	SEMAPA	Cochabamba
4.	Cooperativa de Servicios Públicos Montero Ltda.	COSMOL	Montero – Santa Cruz
5.	Empresa Local de Agua Potable y Alcantarillado Sucre	ELAPAS	Sucre
6.	Servicio Local de Acueductos y Alcantarillado	SELA	Oruro
7.	Cooperativa Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Trinidad Ltda.	COATRI	Trinidad – Beni
8.	Cooperativa Agua Potable y Alcantarillado Guayaramerin Ltda.	COPAG	Guayaramerin – Beni
9.	Administración Autónoma Para Obras Sanitarias	AAPOS	Potosí
10.	Cooperativas Servicios Agua y Alcantarillado Tarija	COSAALT	Tarija
11.	Empresa Municipal Agua Potable y Alcantarillado Yacuiba	EMAYC	Yacuiba – Tarija
12.	Cooperativa Servicios Públicos Humberto Leigue	COSPHUL	Santa Cruz
13.	Cooperativa Servicios Públicos Los Chacos Ltda.	COSCHAL	Santa Cruz
14.	Cooperativa Servicios Públicos Iro. De Mayo Ltda.	COOPAGUAS	Santa Cruz
15.	Cooperativa Servicios Públicos Andrés Ibáñez	COSPAIL	Santa Cruz
16.	Cooperativa Servicios Públicos Plan Tres Mil Ltda.	COOPLAN	Santa Cruz
17.	Cooperativa Servicios Juan Pablo II	COOSERPAC	Santa Cruz
18.	Empresa Municipal Agua Potable y Alcantarillado Bermejo	EMAAB	Bermejo – Tarija
19.	Cooperativa de Servicios Públicos La Guardia Ltda.	La Guardia	La Guardia – Santa Cruz
20.	Cooperativa Servicios Públicos Pampa de la Isla	COOPAPPI	Santa Cruz
21.	Cooperativa de Servicios Minero	COSMIN	Santa Cruz
22.	Empresa de Saneamiento Básico Villazón	EMSABAV	Villazón - Potosí
23.	Cooperativa de Servicios Públicos Ascensión de Guarayos Ltda.	COSPAS	Asc. Guarayos Santa Cruz
24.	Cooperativa Servicios Públicos el Torno Santa Rita, El Torno	SEAPAS	El Torno Santa Rita – Santa Cruz
25.	Cooperativa Servicios Públicos	COOPAGAL	Camiri – Santa Cruz
26.	Cooperativa de Agua Potable Cotoca	COSAP	Cotoca – Santa Cruz
27.	Limoncito Puerto Rico Ltda.	LIMONCITO	Puerto Rico Santa Cruz

APENDICE II.

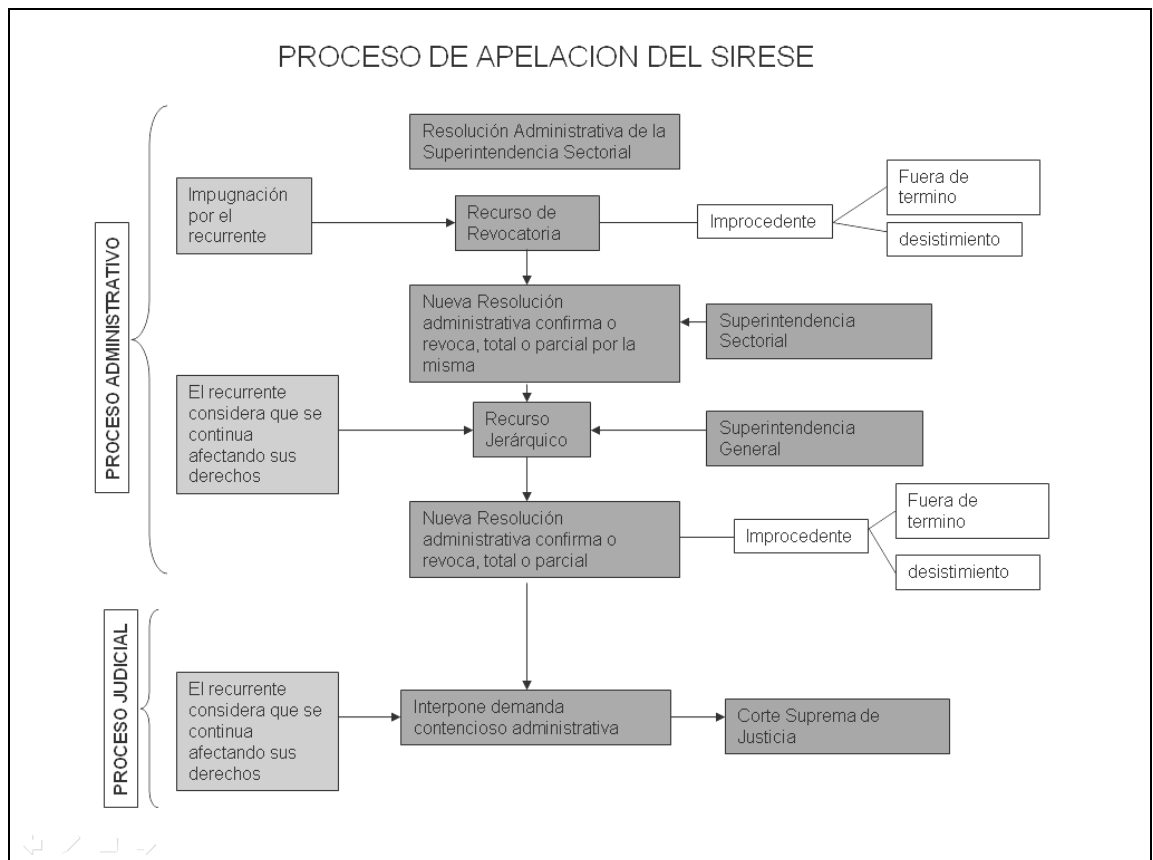
METAS DE COBERTURA DE SERVICIOS, AGUAS DEL ILLIMANI S.A.				
TIPO DE META	1997	2001		2006 META
	REAL	META	REAL	META
LA PAZ				
Población total	786.729		789.585	
Población área servicio *	475.000			
Cobertura agua (%)	84%	100%	92%	100%
Cobertura alcantarillado (%)	66%	82%	81%	
Viviendas conectadas a red agua			178.208	
Viviendas conectadas a red alcantarillado			162.651	
Nuevas conexiones agua		6.500		10.531
Nuevas conexiones alcantarillado		10.800	8.270	5.657
EL ALTO				
Población total			647.350	
Población área servicio **				
Cobertura agua (%)	71%	82%	89%	
Cobertura alcantarillado (%)	30	41	48	
Viviendas conectadas a red agua			141.993	
Viviendas conectadas a red alcantarillado			75.838	
Nuevas conexiones agua		71.752	52.764	26.328
Nuevas conexiones alcantarillado		35.700		13.821
* Según sistemas de abastecimiento de Achachicala y Pampahasi				
** Según sistemas de abastecimiento de El Alto y Tilata.				
Fuente: Datos de 1997 y metas provienen del BID (1998).				
Los datos reales del 2001 son de SISAB en base al Censo. Las metas al 2006 han sido tomados de la auditoría de Pozo & Asociados (2006).				

APENDICE III.

ATRIBUCIONES GENERALES Y ESPECÍFICAS DE LAS SUPERINTENDENCIAS SECTORIALES Y GENERAL	
SUPERINTENDENCIA GENERAL	SUPERINTENDENCIA SECTORIAL
<ul style="list-style-type: none"> Resolver en segunda instancia las apelaciones (recurso jerárquico) interpuestas contra las resoluciones de los superintendentes 	<ul style="list-style-type: none"> Promover la competencia y eficiencia en los sectores regulados Investigar conductas anticompetitivas Otorgar concesiones, licencias, autorizaciones y registros Vigilar la correcta prestación de servicios y

<ul style="list-style-type: none"> Fiscalizar y emitir opinión sobre la eficacia de la gestión de los superintendentes sectoriales y del adecuado control de las empresas reguladas 	<p>cumplimiento de obligaciones contractuales por parte de las empresas reguladas</p> <ul style="list-style-type: none"> Aprobar y difundir precios y tarifas Aplicar sanciones en los casos previstos en las normas sectoriales y los contratos con empresas reguladas Procesar las reclamaciones presentadas por los usuarios, las empresas y órganos del Estado Resolver en primera instancia las apelaciones (recurso de revocatoria) que les sean presentados
<ul style="list-style-type: none"> Coordinar las actividades de la Superintendencia General y de las Superintendencias Sectoriales, para que el sistema de regulación sectorial funcione como un sistema integrado y logre su continua mejora y consolidación 	

APENDICE IV.



APENDICE V.

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA SISAB	
1.	Otorgar y caducar Concesiones y Licencias y suscribir los contratos respectivos
2.	Velar por el cumplimiento de los derechos y obligaciones de la EPSA y proteger intereses de los usuarios
3.	Aplicar sanciones cuando corresponda
4.	Intervenir las EPSA en los casos que dispone el marco legal
5.	Aprobar metas de calidad, expansión y desarrollo de las EPSA, consistentes con los planes de expansión de cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios.
6.	Solicitar, almacenar y procesar la información que se requiere para la evaluación periódica de la EPSA y de los contratos de concesión
7.	Aprobar y verificar la aplicación de precios y tarifas máximas y proceder a su publicación. Recomendar las tasas que deben cobrar gobiernos municipales cuando los servicios sean prestados en forma directa por ellos
8.	Solicitar, cuando corresponda la opinión de los municipios con relación a los planes que presentan las EPSA
9.	Imponer servidumbres por EPSA y emitir dictamen técnico sobre solicitudes de expropiación
10.	Proteger los derechos y velar el cumplimiento de las obligaciones de los usuarios de los servicios de saneamiento básico, así como los titulares de la concesión
11.	Coordinar con los organismos sectoriales responsables de la normatividad relacionada a la prestación de los servicios
12.	Recibir la planificación y proyecciones técnica, financiera, comercial e institucional de las entidades concesionadas a fin de establecer objetivos, metas y parámetros de calidad de prestación de los servicios
13.	Imponer las servidumbres solicitadas por los titulares

APENDICE VI.

REQUISITOS MINIMOS PARA REGULARIZACIÓN DE LICENCIAS	
1.	El Gobierno Municipal o la EPSA deben presentar una solicitud de regularización o adecuación a la SISAB para la prestación del servicio de agua potable y otros.
2.	Presentación de formulario de solicitud y/o solicitud de renovación de Licencia,
3.	Nombre de la EPSA, dirección, representante legal
4.	Ubicación geográfica del área de servicio
5.	Forma de constitución de la EPSA incluir estatutos, reglamento interno
6.	Limite del área geográfica en coordenadas donde se prestarán los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, con base en un plano regulador
7.	Información demográfica con la identificación de la población total y servida

8.	Servicios que se esta prestando a la fecha y los que se tiene planificado prestar
9.	Información sobre las características y estado de las instalaciones existentes (información técnica, ubicación de las fuentes de abastecimiento, tratamiento de aguas residuales)
10.	Información administrativa-financiera y presupuestaria (balance general, estado de resultados o flujo de caja)
11.	Información comercial, con catastro de usuarios, estructura tarifaria, tarifas y precios según corresponda, costos del servicio de ingresos y egresos por el servicio
12.	Identificación de problemas: técnicos, comerciales, administrativo-financiero e institucional
13.	Ficha ambiental o certificación de inicio de trámite, convenios con entidades no gubernamentales o instituciones públicas
14.	Plan Operativo Anual
Fuente: Guía de Solicitud de Licencias y Registros, SISAB	

APENDICE VII.

REQUISITOS PARA REGULARIZACIÓN DE REGISTROS	
1.	Las EPSA deberán presentar una solicitud de regularización o adecuación escrita a la SISAB para la prestación del servicio de Agua Potable
2.	Presentación de formulario debidamente llenado
3.	Identificación del Solicitante: Nombre de la EPSA, dirección, representante legal o responsable
4.	Ubicación geográfica del área de servicio
5.	Forma de Constitución de la EPSA, reglamento interno o estatuto
6.	Documento que acredite el derecho al recurso hídrico: lista de turnos, mitas de agua, actas de reuniones, informes de trabajos comunitarios u otros
7.	Certificados de representantes de las organizaciones sociales colindantes sobre el uso de la fuente
8.	De compartir las fuentes de agua documentos que expresen la conformidad del uso de aguas, acompañando un croquis o carta IGM de los límites de área geográfica
9.	Información demográfica Población de la localidad, numero de familias y numero de viviendas que usan el recurso hídrico
10.	Servicios que están prestando a la fecha y los que se tiene planificado
11.	Información sobre las características y estado de las instalaciones existentes
12.	Información de catastro de usuarios, costos e ingresos por la prestación del servicio
13.	Identificación de problemas (técnicos, financieros e institucionales)
14.	Requerimientos para el desarrollo institucional
Fuente: Guía de Solicitud de Licencias y Registros, SISAB	

APENDICE VIII. A)

RECLAMACIONES EN PRIMERA INSTANCIA – GESTIÓN 2003 (Reclamaciones Recibidas por las Empresas)									
Nro.	SIGLA	COMERCIAL ES (FACTURACIÓN Y CORTE DE SERVICIO)	TÉCNICAS	OTROS	TOTAL	PROCEDENTES	IMPROCEDENTES	PENDIENTES	TOTAL
1.	COSAP	130	34	0	154	164	0	0	164
2.	COSAALT	3990	2752	0	6742	4885	1764	93	6742
3.	EMAPYC	0	3316	0	3316	3231	52	33	3316
4.	SELA	140	394	0	534	368	158	8	534
5.	ELAPAS	708	1580	2309	4597	4166	258	173	4597
6.	SEAPAS	448	163	113	724	313	390	21	724
7.	COSPHUL	294	338	26	658	411	233	14	658
8.	COOSERPAC	119	409	4	532	502	20	10	532
9.	COSCHAL	143	298	3	444	302	142	0	444
10.	LIMONCITO	207	96	38	341	275	66	0	341
11.	LA GUARDIA	228	6	0	234	93	141	0	234
12.	CAPAG	552	6609	0	7161	6839	322	0	7161
13.	COSMIN	318	928	0	1246	1012	234	0	1246
14.	COATRI	175	16	0	191	135	35	21	191
15.	COSMOL	1065	1407	48	2520	1779	639	102	2520
16.	COSPAS	68	22	0	90	44	46	0	90
17.	COOPAGUAS	1642	211	27	1880	1839	14	27	1880
18.	SAGUAPAC	26809	29330	0	56139	52585	0	3554	56139
19.	COOPPAPI	841	1215	0	2056	1893	72	91	2056
20.	AAPOS	12714	10584	319	23627	16743	0	6884	23627
21.	AISA	5791	32515	0	38306	30036	5270	3000	38306
22.	COOPAGAL	62	50	56	168	119	49	0	168
23.	COOPLAN	772	459	46	1277	780	371	126	1277
24.	COSPAIL	1076	1173	3264	5513	5204	307	2	5513
25.	EMAAB	235	368	0	603	559	28	16	603
26.	EMSABAV	22	24	0	46	19	21	6	46
27.	SEMAPA	8082	4681	0	12763	9930	1341	1492	12763
	TOTALES	66631	98988	6253	171872	11973	11973	15673	171872

APENDICE VIII. B)

RECLAMACIONES EN SEGUNDA INSTANCIA – GESTIÓN 2003 (Reclamaciones Recibidas por la SISAB)								
MES	COMERCIAL (FACTURACIÓN Y CORTE DE SERVICIO)	TÉCNICAS	OTROS	TOTAL RECLAMACIONES	PROCEDENTES	IMPROCEDENTES	PENDIENTES	TOTAL
Enero	10	6	7	23	12	11	0	23
Febrero	5	1	1	7	4	2	1	7
Marzo	3	5	4	12	10	1	1	12
Abril	7	7	1	15	7	5	3	15
Mayo	8	1	8	17	10	4	3	13
Junio	5	4	4	13	5	7	1	15
Julio	6	6	3	15	7	6	1	18
Agosto	12	5	1	18	9	8	1	15
Septiembre	6	6	3	15	7	6	1	14
Octubre	3	1	0	4	2	1	1	4
Noviembre	9	3	4	16	8	4	4	16
Diciembre	7	3	3	13	5	8	0	13
TOTAL	81	48	39	168	85	65	17	167

APENDICE IX.

COMPETENCIAS DE AUTORIDAD DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL SOCIAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	
1.	Otorgar, renovar, modificar, revocar o declarar caducidad de derechos de uso y aprovechamiento sobre fuentes de agua para consumo humano.
2.	Asegurar el cumplimiento del derecho fundamentalísimo de acceso al agua y priorizar su uso para el consumo humano.
3.	Regular el manejo y gestión sustentable de los recursos hídricos para el consumo humano
4.	Precautelar que los titulares de derecho de uso y aprovechamiento de fuentes de agua actúen dentro de las políticas de conservación, protección, preservación, restauración, uso sustentable y gestión integral de todo tipo de fuente de aguas
5.	Imponer las servidumbres administrativas
6.	Regular a los prestadores del servicio en cuanto a los planes de operación, mantenimiento, expansión, fortalecimiento del servicio, precios, tarifas y cuotas
7.	Recomendar las tasas que deben cobrar los Gobiernos Municipales por los servicios de agua potable
8.	Atender, resolver, intervenir y/o mediar en controversias y conflictos que afecten al uso de recursos hídricos para consumo humano.
10	Requerir a las personas naturales o jurídicas y otros entes relacionados con el sector regulado, información, datos y otros aspectos que considere necesarios para el

	cumplimiento de sus funciones
11.	Precautelar el cumplimiento de las obligaciones y derechos de los titulares de las autorizaciones, licencias, y registros
12.	Proteger los derechos de usuarios de los servicios de agua potable y/o saneamiento básico
Fuente: Decreto Supremo Nro. 0071	

APENDICE X.

REFERENCIAS QUE DEBE CONTENER EL CONTRATO DE CONCESIÓN	
1.	Generales de Ley del titular y documentación legal que evidencie su organización y funcionamiento
2.	Objeto y plazo del contrato
3.	Domicilio legal en el país
4.	Características técnicas y ubicación de las instalaciones existentes y las proyectadas, servidumbres iniciales requeridas y los límites del área de la concesión
5.	Derechos y obligaciones del titular
6.	Programa de inversión y cronograma de ejecución
7.	Garantías suficientes y efectivas de cumplimiento de contrato establecidas en reglamento
8.	Causales y los efectos de la declaratoria de caducidad o de la revocatoria
9.	Condiciones bajo las cuales puede ser modificado el contrato
10.	Sanciones por incumplimiento
11.	Condiciones técnicas y de calidad del suministro
12.	Procedimiento para la revisión periódica y extraordinaria de tarifas
13.	Estipulaciones relativas a la protección y conservación del medio ambiente
14.	Demás estipulaciones que fueren necesarias o legalmente requeridas para el debido cumplimiento de la presente Ley, de sus reglamentos y del contrato
Fuente: Ley 2066 de 11 de abril de 2000	

APENDICE XI.

MARCO LEGAL, ENTES REGULADORES Y PRINCIPALES ATRIBUCIONES SOBRE SERVICIOS DE SANEAMIENTO BÁSICO EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION				
	VENEZUELA	ARGENTINA	URUGUAY	BOLIVIA
Marco Legal Sectorial de los Servicios de Agua Potable	Ley orgánica de prestación de los Servicios de Agua potable y de Saneamiento	Ley de Emergencia Administrativa, Ley 23.696, y su Decreto Reglamentario N° 1.105/89.		Decreto Supremo No. 24716 de 22 de julio de 1997 Reglamento de Organización Institucional y de Concesiones del Sector Aguas
Ente Regulador	Instituto nacional de obras Sanitarias (INOS); también est1991 la compañía Anónima Hidrológica venezolana (HIDROVEN), la cual tenía atribuciones reguladoras desde 1991	- Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETO SS), con un directorio integrado por dos representantes de: La Nación, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires. - Entes provinciales -Así mismo se insertaban una serie de contenidos de regulación en los contratos	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), desde diciembre 2002.	Antes Superintendencia de Aguas
Principales Atribuciones	Regulación, planificación sectorial, apoyo técnico y control de los operadores del sector.	Controlar la calidad de los servicios de agua y alcantarillado, aplicar el régimen tarifario y aprobar sus modificaciones, controlar la expansión de los servicios y los planes de inversión, la atención a los usuarios según sus derechos, y resguardar el patrimonio público cedido en concesión.	Promover la competencia en las áreas de la industria donde está habilitada por ley (electricidad, gas, combustibles líquidos, agua y saneamiento), y regular los monopolios, estableciendo niveles mínimos de calidad y proponiendo precios basados en costos eficientes.	Cumplir y hacer cumplir las leyes Otorgar y revocar Concesiones, Licencias, Registros Aprobar Precios y Tarifas

FUENTE: Elaboración propia.