Informe breve de política pública

Obras de agua y saneamiento con participación vecinal: reguladas y transparentes

Resumen ejecutivo

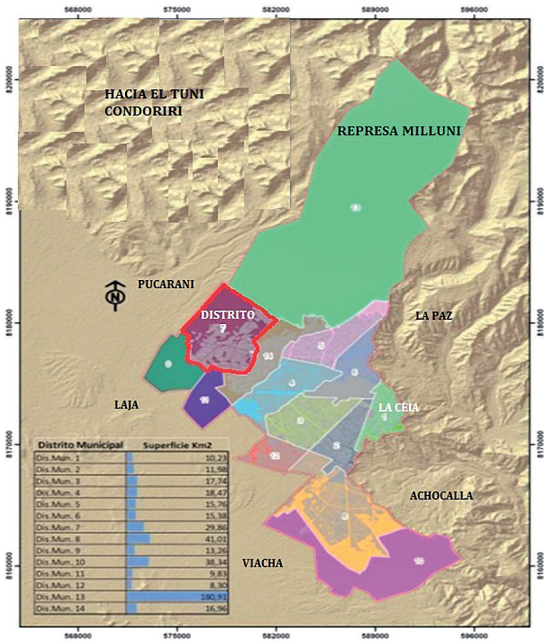
El presente *policy brief* está dirigido a las autoridades estatales involucradas en el sector agua y saneamiento, sean hacedoras de políticas públicas, reguladoras, ejecutoras o financiadoras de los proyectos tendientes a cubrir las demandas de acceso al agua en la ciudad de El Alto. Se analiza el proceso de ampliación de la cobertura del agua y saneamiento a través de la modalidad conocida como *Obras con Participación Vecinal* y se plantean ajustes en dicho modelo en aras de mayor transparencia en la elección de contratistas para las obras hidráulicas, la supervisión de materiales utilizados y que la empresa pública, aunque no es ejecutora de la obra, asuma mayor responsabilidad en el seguimiento de las obras de ampliación de cobertura de agua potable financiadas por los vecinos.

Introducción

En los últimos veinte años, se evidencia en general una retracción de la inversión de capitales privados en el sector agua y saneamiento y paralelamente la reemergencia de la gestión pública del agua, principalmente asumida por las municipalidades, fenómeno que se ha denominado *remunicipalización del agua* (McDonald y Swyngedouw, 2019).

Protesta de vecinos del Distrito 7 de El Alto frente a la sede de EPSAS (Foto: V. Perales, 2019)

Mapa 1
División política administrativa del Municipio de El Alto



Fuente: PTDI del GAMEA, 2016.

En el caso de Bolivia, aunque la Ley Nº 2066 de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, en concordancia con la Constitución Política del Estado y la Ley Nº 031 de Autonomías y Descentralización, establece que la provisión de los servicios de agua potable es una competencia de entidades públicas, cooperativas, comunitarias o mixtas sin fines de lucro, el retorno a lo público está más bien vinculado, en los hechos, al Estado central. En La Paz, la Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento EPSAS S.A. asumió el control de la gestión del agua en 2007 y a pesar de haber sido intervenida por el Estado en 2013 por su deficiente funcionamiento, éste todavía mantiene el control sin dar lugar a su traspaso a la entidad municipal.

Para garantizar el derecho humano al agua, la operadora de agua debe expandir la cobertura de agua al ritmo del crecimiento poblacional y su demanda de este servicio. Ante la imposibilidad de consecución de recursos ya sea del erario público o provenientes de la cooperación internacional, encuentra como una vía factible de incrementar la cobertura de agua potable la realización de obras hidráulicas financiadas con el dinero aportado por los mismos vecinos, modelo oficialmente rotulado como *Obras con Participación Vecinal* (OPV), desde inicios de la década de 1990, y regulado por la Resolución Administrativa Regulatoria AAPS/AJ/RAR_363-2017 del 28/08/2017. La tendencia es que cada vez más el aporte de los vecinos sea principalmente económico, y cada vez menos en mano de obra.

Las *Obras con Participación Vecinal* (OPV) derivan del modelo pro pobre de promoción del crecimiento, vigente desde la década de 1990, que surgió como paliativo a las medidas de ajuste estructural económico aplicadas en gran parte del mundo, en el marco del llamado Consenso de Washington (Medina y Galván, 2014). Su implementación, sin embargo, puede ser un proceso muy lento, a pesar de estar apoyado en el financiamiento de los propios vecinos, y expone las debilidades institucionales y falta de eficacia empresarial de EPSAS S.A. Las conexiones que se realizan mediante las OPV han servido también para elevar las estadísticas de ejecución en la ampliación de la cobertura de agua y esconder/minimizar el problema que existe en la gestión financiera del agua, sobre todo referida a la necesaria inversión (Perales, 2019).

Enfoque y resultados

La investigación sobre *Ciudadanía corporativa y desigualdades en el acceso al agua en el Distrito Municipal Nº 7 de El Alto* muestra que es posible relacionar la desigualdad en el acceso al agua con la organización social y la acción colectiva de los pobladores; que, en el marco de las relaciones entre sociedad y Estado, las movilizaciones para acceder al agua representan también una forma de efectivizar su ciudadanía. Entrevistas a dirigentes, vecinos y algunos contratistas de EPSAS, así como la participación en asambleas vecinales en El Alto y el seguimiento de noticias periodísticas sobre el tema, permite afirmar que las OPV influencian de manera directa en los indicadores de calificación de pobres o pobres extremos, entre los cuales está el acceso al agua potable.

Una de las fórmulas para incrementar la cobertura de agua potable en base a las fuerzas de autofinanciamiento de los demandantes fue la aprobación del Reglamento Nacional de Prestación de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado para Centros Urbanos (Resolución Ministerial Nº 510 del 29 de octubre de 1992). La mencionada

Vecinos del Distrito 7 de El Alto apoyando la campaña del partido de gobierno (Foto: V. Perales, 2018)

Señalización para la instalación de agua y alcantarillado en la urbanización Nueva Florida (Foto: V. Perales, 2018).

Resolución Administrativa Regulatoria emitida por la AAPS, que aprueba el Reglamento de Obras con Participación Vecinal, introdujo algunos elementos para hacer más transparente el proceso de ejecución de las OPV, los artículos 10 al 12 incluyen pautas para la elaboración de este tipo de proyectos, de administración, operación y mantenimiento de la obra, y de responsabilidad de la ejecución de la obra.

Sin embargo, si bien las *Obras con Participación Vecinal* brindan posibilidades de cierta autonomía a los barrios, es decir no depender de la existencia del financiamiento de EPSAS para la ejecución de la obra, la aplicación del modelo basado en el uso de las energías autogestionarias para la satisfacción de necesidades básicas de barrios periféricos y autoconstruidos evidencia algunos problemas. Frente a la falta de fondos suficientes para atender la ampliación de la cobertura de agua potable, sobre todo en contextos periurbanos, EPSAS recurre a la figura de las OPV para alcanzar a dotar de agua a la totalidad de los vecinos, pero en la ejecución de las obras hay cuestionamientos sobre el proceso de elección de los contratistas y la supervisión, relacionada especialmente a la calidad de los materiales utilizados.

La norma prevé que estas obras cuenten con la revisión técnica de las empresas prestadoras del servicio de agua potable, que analice las características de la infraestructura hidráulica, el diseño de la ampliación y los materiales empleados; y que los supervisores de las empresas de prestación del servicio de agua potable hagan seguimiento y análisis de las empresas adjudicatarias de las *Obras con Participación Vecinal.* Sin embargo, esta normativa puede derivar en el condicionamiento de la aprobación de planos de la ampliación de la infraestructura hidráulica a la elección de un contratista determinado.

Por otro lado, las cifras oficiales que informan sobre el incremento de conexiones a agua potable no desagregan los porcentajes que derivan del apoyo estatal de aquellos que provienen de la inversión de los vecinos.

Conclusiones

La modalidad de *Obras con Participación Vecinal* (OPV) es una reedición de medidas de desarrollo pro pobre, enmarcada en contextos de autoconstrucción y autofinanciamiento de la ampliación de la cobertura de agua que, en su implementación, no necesariamente resulta en intervenciones equitativas en el territorio.

El acceso al agua y saneamiento basado en los esfuerzos financieros de los pobladores encierra desigualdades producidas por la institucionalidad del sector; mientras que para algunos pobladores de áreas periurbanas el acceso al agua demanda la financiación total o parcial de la extensión de la red, vecinos de urbanizaciones consolidadas no necesitan hacer ninguna inversión.

Este proceso de autofinanciamiento de la extensión de la red de distribución de agua potable y saneamiento no incluye un sistema de control de los procedimientos de elección de las empresas contratistas para la construcción de la expansión de la red de agua potable, ni del manejo de los fondos aportados por los vecinos.

La importante energía participativa de los pobladores para solucionar el problema de falta de acceso al agua resulta invisible si su aporte no se diferencia de las obras realizadas con fondos estatales o de la cooperación internacional para el desarrollo.

Recomendaciones

Para garantizar el ejercicio del *derecho humano al agua* de manera irrestricta es preciso realizar un reajuste del marco normativo de las *Obras con Participación Vecinal* mediante regulaciones complementarias. Para evitar acciones discrecionales de los supervisores de EPSAS, es preciso cambiar el régimen de su contratación, que dejen de ser consultores y pasen a ser empleados de planta, y la empresa pública asumir mayor responsabilidad en las infraestructuras construidas.

La elección de contratistas para la construcción de obras debe hacerse en función de experiencia en el rubro y capacidades específicas probadas, para lo cual se debe construir una base de datos de prestadores de servicios especializados. Un registro nacional de constructores de Obras con Participación Vecinal.

Por último, para cualificar el dato estadístico en relación al acceso a agua potable, EPSAS debe informar de manera desglosada la fuente de financiamiento y el porcentaje de la participación vecinal en la ejecución de obras de ampliación de cobertura del agua tanto en sus memorias como en las audiencias de rendición pública de cuentas que se realizan anualmente.

Bibliografía

McDonald, D. A., & Swyngedouw, E. (2019). The New Water Wars: Struggles for Remunicipalisation. *Water Alternatives*, *12*(2), 322–333. Retrieved from http://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol12/v12issue3/528-a12-2-11/file

Medina, F., y Galván, M. (2014). *¿Qué es el crecimiento pro pobre? Fundamentos teóricos y metodologías para su medición* No. 89. Santiago de Chile.

Perales Miranda, V. H. (2019). *Ciudadanía corporativa y urbanización del agua en la periferia urbana de El Alto*. La Paz: Manuscrito inédito.

Responsable del informe:
Víctor Hugo Perales Miranda, sociólogo, magíster en Gestión Integral de Recursos Hídricos, investigador de temas sociales relacionados al agua, docente universitario de la Universidad Mayor de San Andrés y de la Universidad Pública de El Alto.

AFD AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Financiado por el instrumento de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea

CIDES - UMSA

Este *informe breve de política pública* es producto de una investigación realizada en el marco del Proyecto de investigación “Desigualdades frente a los servicios urbanos de agua en La Paz y El Alto”, llevado a cabo entre junio de 2018 y diciembre de 2019, por el Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) con el apoyo de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y el financiamiento de la Unión Europea a través de su Centro de Investigación sobre Desigualdades (EU-AFD Research Facility in Inequalities).

Las opiniones expresadas aquí no necesariamente reflejan la posición oficial de la Unión Europea o de la Agencia Francesa de Desarrollo.