

Proyecto: NODO de Saneamiento Sostenible
Descentralizado como Plataforma de
Conocimiento y Generación de Impacto en
Soluciones Sostenibles
2012-2015

SNV



Análisis competencial y normativo del sector de saneamiento básico y saneamiento sostenible descentralizado en Bolivia

Febrero de 2014



NODO DE CONOCIMIENTO EN
SANEAMIENTO SOSTENIBLE
DESCENTRALIZADO



EMBAJADA DE SUECIA

Análisis competencial y normativo del sector de saneamiento básico y saneamiento sostenible descentralizado en Bolivia

Febrero, 2014



Título:

Análisis competencial y normativo del sector de saneamiento básico y saneamiento sostenible descentralizado en Bolivia

Autor:

Proyecto: NODO de Saneamiento Sostenible Descentralizado como Plataforma de Conocimiento y Generación de Impacto en Soluciones Sostenibles

Elaboración:

Jhonn Gómez

Consultor SNV

Luis E. Martínez

Consultor del Proyecto NODO

Colaboración:

Gonzalo Ameller

Asesor SNV

Liliana Gonzales Alé

Líder de Proyecto SNV

Henry Morales

Consultor Proyecto NODO

Evelyn Trehwella

Consultor Proyecto NODO

Revisión:

Isabel Ascarrumz

Oficial de Programas Embajada de Suecia

Julio Garrett Kent

Representante de País SNV Bolivia

Av. Ballivián N° 7975 – Calacoto. La Paz Bolivia

Teléfonos: (591) 2-2115632

 SNV Bolivia.

 Nodo de Conocimiento en Saneamiento Sostenible Descentralizado - Bolivia

E-mail: bolivia@snvworld.org

Página Web: www.snvworld.org

www.anesbvi-nssd-bolivia.org

Segunda Edición

La institución no se hace responsable de las opiniones vertidas en este documento por ser estas estrictamente de responsabilidad de los consultores del proyecto.

Está permitida la reproducción del presente documento, siempre que se cite la fuente.

La Paz - Bolivia, abril 2014

Presentación	7
Prólogo	9
Glosario	11
I. Antecedentes	13
1. Situación del Sector de Saneamiento Básico en Bolivia.....	13
2. Justificación del Estudio.....	16
II. Objetivos del Estudio y Metodología	17
1. Objetivo del Estudio del Marco Competencial	17
2. Enfoque y Metodología.....	17
III. Análisis Competencial y normativo de la materia saneamiento básico y el componente de saneamiento sostenible descentralizado	19
1. El Sistema de Asignación Competencial Público de Estado Plurinacional Boliviano.	19
2. Definición de la Materia de Análisis: Saneamiento Básico y su Componente de Saneamiento Sostenible Descentralizado.....	23
3. Identificación y Mapeo de Competencias en la Materia de Saneamiento.	26
4. Legislación Nacional sobre Agua y Saneamiento Básico.....	31
IV. Análisis de las Perspectivas de Inversión Pública en Saneamiento Sostenible Descentralizado	35
V. Hallazgos del Estudio Competencial y Normativo Enfocados al SSD	39
Conclusiones Generales y Recomendaciones	41
Bibliografía	43



Presentación

El presente documento expone el resultado del análisis e interpretación de la normativa y del sistema de asignación competencial relativa al Saneamiento Básico con especial énfasis en el Saneamiento Sostenible Descentralizado (SSD) en el contexto de las políticas del sector y el nuevo escenario del Estado Plurinacional Autónomo y las políticas.

Incluye además de los resultados del análisis, las conclusiones y recomendaciones orientados a la acción estatal en el marco de las nuevas competencias y normas vigentes, así como las acciones y desempeño de todos los actores privados, sociales y comunitarios en cuanto a la implementación, gestión y operación a escala de modelos de saneamiento ecológico. Estos se refieren a sistemas de Saneamiento Sostenible Descentralizado accesibles para poblaciones periurbanas y rurales que carecen de este servicio.

El propósito del Análisis Competencial es el de coadyuvar con el cumplimiento del mandato constitucional respecto a la “Resolución del Derecho Humano al Agua y Saneamiento.” Para ello, el estudio busca explicar tanto el nuevo marco normativo y competencial, como las atribuciones y responsabilidades del Estado en sus diferentes niveles de Gobierno: Central, Departamental, Municipal y de Entidades Territoriales Indígenas y Originarias respecto al saneamiento.

En procura de dicho cumplimiento, se asume como política pública sectorial, la atención inmediata a las bajas coberturas del servicio de saneamiento en el país, siendo las modalidades de Saneamiento Sostenible Descentralizado una alternativa cierta para el incremento de dichas coberturas de cara al cumplimiento del Derecho Humano al Agua y Saneamiento, de la Agenda Patriótica 2025 y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Asimismo, en el estudio se vinculan otros sectores que bajo un concepto más integral y holístico de “Saneamiento” de incidencia e impacto multisectorial: salud, medio ambiente, vivienda, adaptación al cambio climático e inclusive producción agrícola, evidencia una mayor gama de competencias de los diferentes niveles de gobierno que posibilitan sinergias para lograr un mayor impacto en coberturas de este servicio. Mediante la aplicación de un proceso con metodología participativa que involucró tanto a niveles de gobierno departamental, municipal, como a ONG y cooperación internacional.

El desarrollo del presente estudio se enmarca en el Proyecto: “NODO de Saneamiento Sostenible Descentralizado como Plataforma de Conocimiento y Generación de Impacto en Soluciones Sostenibles 2012 - 2015”, que cuenta con financiamiento de la Embajada de Suecia.

Jorge Julio Garrett Kent
Representante de País SNV - Bolivia

El NODO de Conocimiento en Saneamiento Sostenible Descentralizado (NSSD-Bolivia), es una plataforma conformada por múltiples actores públicos y sociales que actúan articulados por el interés común de generar y promover mayor conocimiento con su accionar, en el contexto del saneamiento sostenible descentralizado.

El propósito del “Análisis Competencial y Normativo del Sector de Saneamiento Básico y Saneamiento Sostenible Descentralizado en Bolivia,” es un estudio que busca contribuir con información y análisis a una mayor comprensión de los roles y asignaciones competenciales de los actores involucrados en el tema de saneamiento sostenible descentralizado. Es un documento, que basa su análisis en el nuevo marco normativo y competencial emanado como política pública del Estado Plurinacional de Bolivia, para aportar e incidir sobre actores comprometidos con tecnologías alternativas innovadoras, accesibles y sostenibles de saneamiento.

Ante las difíciles condiciones de muchas familias sin acceso a saneamiento en sus hogares y la problemática social que de esta situación se deriva, el enfoque del saneamiento sostenible descentralizado es una alternativa de solución que responde a un problema latente del sector de saneamiento y por sus características de vinculación con otros, mediante el reuso de aguas, es capaz de responder a demandas productivas en el campo de la agricultura, la forestería y la ornamentación, así como a fortalecer las medidas de adaptación a cambio climático.

El NODO de conocimiento en Saneamiento Sostenible Descentralizado (NSSD-Bolivia), en el seno de la Asociación de Espacios Sectoriales en Agua y Saneamiento Básico y Vivienda - ADESBVI, agradecen profundamente a quienes hicieron posible contar con este valioso instrumento de trabajo que permitirá el diálogo y la reflexión para el accionar en el sector de agua y saneamiento, especialmente, a la Embajada de Suecia y el apoyo decidido de Aurore Lundkvist, Encargada de Negocios a.i. e Isabel Ascarrunz, oficial de programa por su alto compromiso con el sector de saneamiento.

Asimismo, al equipo de Consultores del Proyecto NODO de Saneamiento Sostenible Descentralizado como Plataforma de Conocimiento y Generación de Impacto en Soluciones Sostenibles, quienes trabajaron arduamente en el análisis y la redacción del documento y, al SNV como la organización gestora y de soporte del Proyecto.

Beatriz Gloria Lizárraga de Sossa
Presidenta del ADESBVI

AAPS	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico
ADESBVI	Asociación de Espacios Sectoriales de Saneamiento Básico y Vivienda
AELD	Asamblea legislativas departamentales
ALP	Asamblea Legislativa Plurinacional
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BSE	Baños Secos Ecológicos
CPE	Constitución Política del Estado
CCS	Consejo de Coordinación Sectorial
EcoSanRes	Programa de Investigaciones en Saneamiento Ecológico
IOC	Indígena Originaria Campesina
EPSA	Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Saneamiento
GAM	Gobierno Autónomo Municipal
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización



MA	Ministerio de Autonomías
MMAyA	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
NSSD	Nodo de Conocimiento en Saneamiento Sostenible Descentralizado
NODO/ADESBVI	Plataforma de actores bajo forma de Directorio de ADESBVI y sus Espacios Sectoriales Departamentales. Existe también una instancia técnica operativa que ejecuta programas del NODO (Administra, da asistencia técnica y gestoría) y entidades socias para desarrollo de tecnología y sostenibilidad de SSD.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PSD-SB	Plan Sectorial de Desarrollo de Saneamiento Básico
PTAR-D	Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Descentralizada
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
SSD	Saneamiento Sostenible Descentralizado
TCP	Tribunal Constitucional Plurinacional

Las recientes experiencias en Bolivia relacionadas con la temática de Agua y Saneamiento y en particular el desarrollo de sistemas alternativos de saneamiento, se remiten, entre otras, a la implementación de los programas nacionales de saneamiento sostenible entre los años 2001 y 2011, cuya finalidad fue la de generar conocimiento y experiencia en saneamiento ecológico; fortalecer grupos de expertos e instituciones y, promocionar el saneamiento sostenible.

En una primera fase (2001-2005), estos programas estuvieron orientados a generar un amplio conocimiento y experiencia en saneamiento ecológico, mientras que en la segunda fase (2006-2011) la acción se orientó al desarrollo y fortalecimiento de redes de actores y grupos de expertos para promover el saneamiento ecológico.

En este segundo periodo, el Stockholm Environment Institute (SEI), financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), puso en marcha el Programa de Investigación de Saneamiento Ecológico 2009-2011 (EcoSanRES Programme) con el propósito de encontrar nuevas alternativas de saneamiento sostenible, a través del apoyo al desarrollo de ocho Nodos de Conocimiento en diferentes países del mundo. El NODO de Bolivia como referente de la región, fue evaluado y calificado como el de mayor éxito.

Como consecuencia de estos avances y a solicitud del Gobierno Nacional, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional - ASDI decidió financiar una siguiente fase de desarrollo del NODO Bolivia (2011-2015), en la perspectiva de continuar con el desarrollo de conocimiento y generación de modelos de Saneamiento Sostenible Descentralizado, como alternativa importante para incrementar a escala, la cobertura de este servicio, principalmente en zonas periurbanas.

De esta manera, dada su experiencia y contribución al Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico y al sector en su conjunto, ASDI coordinó con el NODO y el SNV Bolivia para la formulación de un nuevo proyecto que tiene como objetivo general de: *“Generar conocimiento, intercambiar experiencias y apoyar la implementación de sistemas eficientes de saneamiento sostenible descentralizado con el fin de coadyuvar con las políticas públicas del sector en cuanto a la ampliación del acceso a servicios de saneamiento, mediante el fortalecimiento del NSSD – Bolivia”*.

Entre otros propósitos, el proyecto buscaba incidir en política pública para llevar a escala la implementación de soluciones de saneamiento alternativas como son los sistemas descentralizados para poblaciones carentes del servicio.

En consecuencia, uno de los factores de soporte a la implementación e inversión pública para saneamiento sostenible descentralizado, desde los diferentes niveles del Estado, tiene que ver con la claridad tanto del marco normativo sectorial, como de las competencias asignadas para cada nivel en el nuevo régimen autonómico. Esta es la razón por la cual se realizó el presente estudio.

■ 1. Situación del Sector de Saneamiento Básico en Bolivia

En el marco de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, los servicios de Agua y Alcantarillado (entiéndase “Alcantarillado” como parte del saneamiento en su concepción integral), constituyen

un derecho fundamental. A partir de este mandato, el Estado Plurinacional define las políticas y normas correspondientes para fomentar una mayor cobertura de estos servicios.

Por otro lado, el compromiso país respecto al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM en cuanto a la meta de cobertura del servicio de saneamiento, fue reducir el porcentaje de personas sin acceso a saneamiento básico hasta el año 2015, proyectándose ampliar la cobertura de este servicio sobre la base de un 40% en el año 2001, hasta el 64% para el año 2015.

Actualmente, Bolivia está aún distante de poder cumplir con esta meta debido a que no se han incrementado substancialmente las coberturas de este servicio en los últimos años. De seguir esta tendencia, tampoco se podrá cumplir el mandato constitucional de Derecho Humano al Agua y Saneamiento.

El rezago de incremento en las coberturas de saneamiento se explica, entre otras causas porque los sistemas de saneamiento han estado directamente vinculados a sistemas y redes de alcantarillado y plantas de tratamiento que difícilmente han podido incrementarse, sobre todo en áreas periurbanas de ciudades grandes e intermedias que tienen limitaciones de acceso y articulación a redes centralizadas debido a los altos costos de inversión, disponibilidad de agua potable, dispersión poblacional y asentamientos no planificados.

Salvo experiencias aisladas, no se han considerado e institucionalizado otras formas de saneamiento, como son los Baños Secos Ecológicos y Plantas descentralizadas para incrementar las coberturas de este servicio; tampoco se han asumido y difundido las relaciones y vínculos de estas formas de saneamiento con las medidas de mitigación de riesgos de contaminación, adaptación a cambio climático o, finalmente, con la visión de estos como medios potenciales para generar beneficios económicos adicionales para la población, en el caso de reuso de aguas residuales y aplicación de abonos orgánicos en la producción u ornamentación.

Según datos de cobertura del servicio en saneamiento básico, las cifras para el 2010 son las siguientes:

Tabla No 1: Situación de coberturas de agua potable y saneamiento urbano y rural 2010

Categoría poblacional	Pob. Total (hab)	Agua Potable				Saneamiento			
		Con servicio		Sin servicio		Con servicio		Sin servicio	
		Habitantes	Cob. %	Habitantes	Cob %	Habitantes	Cob. %	Habitantes	Cob. %
Urbano	6.922.105	6.035.993	87,2	886.112	12,8	3.851.122	55,6	3.070.983	44,4
Rural	3.504.047	1.805.460	51,5	1.698.587	48,5	1.294.619	36,9	2.209.428	63,1
TOTAL	10.426.152	7.841.453	75,2	2.584.699	24,8	5.145.741	49,4	5.280.411	50,6

Fuente: Elaboración propia con información de la Memoria Institucional MMAyA, 2012, pág. 27.

Esta situación nos muestra una marcada brecha en el acceso y cobertura de servicios entre la población urbana y rural, lo cual evidencia inequidad en la provisión del servicio, respecto a poblaciones periurbanas y rurales, debido a limitantes señaladas anteriormente y que no podrán ser superadas en tanto no se consideren nuevas formas alternativas de saneamiento sostenible descentralizado para incrementar las coberturas de los mismos.

Desde la perspectiva institucional del sector, tanto los municipios como las pocas operadoras EPSA que brindan servicios en algunos municipios presentan serias dificultades por falencias en la planificación e insuficiencia en inversión municipal sectorial. Los catastros y planes rectores que existen en algunos pocos municipios, generalmente cubren los núcleos urbanos ya consolidados y no así a las áreas de expansión de nuevos asentamientos. Existe poca información sobre estas nuevas áreas debido a que por lo general son asentamientos informales e ilegales.

En la mayoría de los casos la expansión de servicios de agua y saneamiento es desordenada, respondiendo más a la demanda de las organizaciones o juntas de vecinos que a un criterio de planificación de los servicios. Por ello, no se contempla una visión integral para el cumplimiento de este Derecho Humano que permita ordenar las inversiones de acuerdo a las tendencias de crecimiento urbano, descuidando, por ende la atención a los pobladores más pobres de las zonas periurbanas.

Entre las causas principales que limitan las posibilidades de expansión de servicios de saneamiento en favor de las poblaciones periurbanas, y que afectan a la sostenibilidad de los servicios existentes, se pueden mencionar:

- Alto costo de inversiones hacia zonas de baja densidad de población.
- Limitaciones en la disposición de agua para la implementación de redes de alcantarillado.
- Incremento y expansión de asentamientos y viviendas informales, que rebasan las posibilidades de inversión de los gobiernos locales.
- Ineficiencia administrativa, técnica y operativa de los proveedores de servicios.
- Tarifas bajas e inexistencia de políticas claras de subvención, que no permiten costear la operación efectiva de servicios, que aceleran la depreciación de activos por falta de mantenimiento y reposición oportuna, contribuyen con el deterioro de las redes y no dejan márgenes para la expansión de estos servicios.

Las razones planteadas líneas arriba muestran, entre otras las causas, por las que no se han incrementado substancialmente las coberturas de saneamiento. A esto se añade el hecho de que, los sistemas existentes, son progresivamente insostenibles por su obsolescencia, falta de mantenimiento y adecuación al crecimiento de la población, derivando riesgos en la salud de los ciudadanos.

Desde la dimensión ambiental, la contaminación de los recursos hídricos en el país es uno de los problemas más complejos que enfrenta la gestión del agua. Se explica, entre otros factores, por los costos elevados de los servicios y los grados de dificultad tecnológica que supone el tratamiento de aguas residuales para cumplir con los estándares admitidos por la Ley del medio Ambiente.

En zonas de tierras bajas, los riesgos de contaminación de los acuíferos en actual explotación por la carga biológica derivada, transmitida a las capas subyacentes, son evidentes como consecuencia de las soluciones de saneamiento adoptadas por una gran parte de las poblaciones periurbanas (combinación de cámara séptica y pozo de absorción)

Soluciones familiares o multifamiliares más ecológicas como letrinas aboneras, que también son consideradas “sistemas de SSD”, han sido promovidas e implementadas en algunos casos, pero no cuentan con el impulso, la difusión, sensibilización y acompañamiento adecuados y necesarios para su sostenibilidad. Aún a pesar de haber desarrollado el componente de Desarrollo Comunitario, estas soluciones han sido rechazadas por parte de la población que las considera soluciones discriminatorias, ya que, el saneamiento con arrastre de agua sigue siendo su primera expectativa. Es este sentido, estas alternativas, por lo general no están en funcionamiento.

Los problemas de distribución inequitativos del agua que se prevé para los próximos años en América Latina¹ tiene su origen en una serie de factores relacionados con la demanda progresiva del recurso, el crecimiento de la población, los cambios en los patrones de consumo, la contaminación, los vacíos de control ambiental y el impacto del cambio climático que aceleran todo proceso en degradación². Lo que nos lleva a considerar con máxima prioridad estrategias alternativas y potenciales de gestión del recurso agua, mismas que permitan proponer soluciones de largo plazo.

De manera general, la vulnerabilidad observada en muchas regiones de América Latina se incrementa debido al efecto negativo de la creciente demanda de suministro de agua para uso doméstico industrial y de riego debido a un aumento de población y de las condiciones de sequía que se pronostican en varias cuencas hidrológicas³.

En Bolivia, la situación en la diversidad de los regímenes hídricos de sus regiones es crítica, existiendo peculiaridades regionales específicas a tomar en cuenta para las acciones de aprovechamiento del recurso⁴ hídrico y la identificación de medidas de adaptación al cambio climático en general.

¹ En el futuro escenario de cambio climático, se calcula que en AL el número de personas que experimentarían un mayor índice de estrés hídrico oscila entre 12 y 81 millones en la década de 2020.

² UNFCCC, Impactos, vulnerabilidades y adaptación en países en desarrollo, Bonn 2007.

³ IPCC, Assessment Report, Geneva 2007

⁴ La cuenca amazónica que cubre el 66% del territorio; la del Plata el 21% y la Endorreica en el Altiplano el 13% del territorio nacional. Plan Nacional de Saneamiento Básico 2008 -2015.

Asimismo, la visión parcial del aprovechamiento del agua, la precariedad del control de los impactos ambientales sobre las fuentes de agua y los vacíos de coordinación interinstitucional entre usuarios son factores limitativos que dificultan la gestión integral de los recursos hídricos.

Uno de los enfoques más promovidos para combatir este efecto es la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) que busca asegurar el uso óptimo y sostenible del agua para el desarrollo económico, social, y ambiental. Dicho enfoque identifica la aplicación de diferentes métodos y técnicas que incluyen la conservación y uso racional del agua, la reutilización y la gestión de aguas residuales propias del saneamiento sostenible descentralizado (SSD).

Por ello, los sistemas de SSD se convierten en una herramienta básica de la estrategia integral de manejo de recursos hídricos, que permite abordar aplicaciones de baños secos ecológicos y plantas de tratamiento de aguas residuales descentralizadas como instrumento relevante. Se constituye asimismo en una estrategia, tecnología y modelo de gestión integral sostenible de impacto múltiple que promueve el incremento de la cobertura de servicios como derecho humano.

■ 2. Justificación del Estudio.

Los procesos de transformación del Estado planteados en la nueva Constitución Política de Estado y la Ley Marco de Autonomías y de Descentralización nos permite profundizar el proceso autonómico institucional en los distintos niveles de gobierno, como: Central, Departamental, Municipal e Indígena Originaria Campesina.

La aplicación del marco competencial requiere de una mayor precisión normativa y comprensión de su propósito final al momento de implementar políticas públicas sectoriales. En este sentido, se ve por conveniente profundizar el análisis del marco normativo y competencial, a fin de facilitar elementos que motiven la toma de decisiones de las instituciones del sector público con roles y funciones en la provisión del servicio de saneamiento, particularmente en el nivel local.



Objetivos del estudio y metodología

■ 1. Objetivo del Estudio del Marco Competencial

El objetivo general del estudio es contar con un documento que oriente la construcción de políticas públicas, promueva e impulse procesos de diseño e implementación de acciones, programas e inversiones concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno en materia de agua y saneamiento con énfasis en saneamiento sostenible descentralizado a partir del Mandato Constitucional.

De manera específica explica las competencias en favor del sector de agua y saneamiento así como los vacíos de la normativa vigente para emitir recomendaciones respecto a la competencia exclusiva del saneamiento básico que tienen los Gobiernos Municipales.

■ 2. Enfoque y Metodología

El estudio fue desarrollado a través de un proceso participativo con la presencia de instituciones vinculadas al sector de agua y saneamiento.

El análisis considera dos aspectos: a) roles y competencias del Estado sobre saneamiento básico en los diferentes niveles de gobierno, principalmente en base a la normativa sectorial vigente y el sistema de asignación competencial en autonomías y, b) Las transferencias de recursos de inversión público - privada en materia de saneamiento básico, haciendo énfasis en las formas de saneamiento sostenible descentralizado.

El primer aspecto fue desarrollado mediante la identificación, sistematización y el análisis de las competencias establecidas tanto en la Constitución Política del Estado (CPE), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), como en las normas sectoriales vigentes, tanto para la "materia" de saneamiento básico como para otros sectores relacionados como: medio ambiente, vivienda-hábitat, desarrollo humano y cambio climático. Estos sectores se relacionan con el saneamiento desde una perspectiva conceptual más integral y holística que será descrita más adelante.

Asimismo, en esta etapa se identificó las responsabilidades y facultades competenciales referidos a la normativa, reglamentaria y operativa para cada nivel de gobierno, nacional, departamental, municipal y de entidades indígena originaria campesina. Según el tipo de competencias privativa, exclusiva, compartida y concurrente, en relación al sistema de asignación competencial correspondiente al sector de saneamiento básico y sectores vinculados.

Los resultados de este análisis, fueron socializados entre múltiples actores y recibieron la retroalimentación de Gobiernos departamentales y municipales, así como de las instituciones que conforman los espacios sectoriales del NODO de Saneamiento Sostenible Descentralizado, mediante reuniones de consulta a objeto de validar dicha información y recoger nuevos elementos que enriquezcan el análisis competencial de la normativa.

El segundo aspecto referido a las inversiones y las transferencias público-privadas en saneamiento básico, fue trabajado a partir de la interpretación normativa sobre este tema y el rescate de las experiencias propias de algunas entidades subnacionales respecto a experiencias previas de relacionamiento público privadas en el sector de saneamiento y de otros sectores como el de vivienda, desarrollo humano e infraestructura productiva.



Análisis Competencial y Normativo de la Materia Saneamiento Básico y el Componente de Saneamiento Sostenible Descentralizado

■ 1. El Sistema de Asignación Competencial Público de Estado Plurinacional Boliviano.

El sistema de asignación competencial Boliviano es *sui generis* respecto a otros modelos de regímenes autonómicos. Es bastante complejo dado que, por la nueva Constitución Política del Estado se determinan 199 competencias de 4 tipos (privativa, exclusiva, concurrente y compartidas) para 4 niveles de gobierno (Gobierno Central y autonomías departamental, municipal y de Entidades Indígena Originaria Campesina) lo cual se complejiza aún más con otras 313 competencias adicionales establecidas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización –LMAD derivadas de la explicitación de las competencias constitucionales, haciendo un total de 512 competencias.

1.1 ¿Qué es una competencia?

La LMAD, en su art. 6, parágrafo II, numeral 4 define a la competencia de la siguiente manera: “Es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida, con las características establecidas en el Artículo 297 de la Constitución Política del Estado.”

En este sentido, podemos definir a la “competencia” como una responsabilidad o rol del Estado sobre una materia (área de la realidad, sector u otro: salud, educación, transporte, etc.) asignada por la CPE a un determinado nivel de gobierno (nacional, departamental, municipal o indígena).

Sin embargo, para diferenciar una “competencia” de un objetivo o de una simple función, podemos añadir a este concepto, que no es un rol para una sola autoridad. Por ejemplo: en la materia salud, una competencia es la “gestión de los sistemas de salud”. En la misma materia también existe la competencia “política de salud” cada una de ellas asignada además, a diferentes niveles de gobierno.

En la materia Saneamiento Básico la asignación de competencias es algo más compleja, pero asimismo podemos identificar algunas competencias: tales como proyectos de alcantarillado y proyectos de agua potable. En algunos casos hay competencias asignadas que parecen sobrepasar a la misma materia, pero que deberán analizarse para ser incorporadas de la manera más adecuada. De este análisis puede resultar que un componente de dicha competencia es lo que interesaría en el estudio.

En otros casos, la competencia puede estar más bien asociada o compartida con otra materia. Por ejemplo, si consideramos el enfoque integral del “saneamiento sostenible descentralizado” como un concepto holístico de saneamiento, esta competencia puede ser parte de las materias de Medio Ambiente, Vivienda, Salud, Educación, Desarrollo Humano, entre otros.

1.2 ¿Qué son las facultades competenciales?

Como preámbulo para la descripción de los tipos de competencias, es necesario puntualizar sobre las facultades competenciales, es decir aquellas posibilidades de acción que tiene un determinado nivel de gobierno sobre las competencias. Estas son: Facultad Legislativa; Reglamentaria y Ejecutiva.

La Constitución incorpora las *facultades competenciales* en el artículo 297 estableciendo que la “legislación, reglamentación y ejecución” pueden o no delegarse, dependiendo del tipo de competencia.

- **La facultad legislativa** se entiende como aquella posibilidad de un gobierno de emitir leyes, es la característica más importante de una autonomía y está ligada a su nombre mismo: *auto normarse*.

En el modelo de Estado boliviano, la facultad referida, está a cargo de un poder legislativo en el nivel nacional y en cada uno de los gobiernos o Entidades Territoriales Autónomas: la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia como el Poder legislativo Nacional; Asamblea Legislativa Departamental en el nivel de Gobierno Autónomo Departamental; Concejo Municipal en el nivel del Gobierno Autónomo Municipal y, Consejo de Ancianos, Gran Asamblea u otras formas según usos y costumbres propias para el caso del nivel ET IOC (Municipios Indígenas).

- **La facultad reglamentaria** es la posibilidad de un gobierno de emitir reglamentación o una norma de menor jerarquía (art. 410, CPE) para asegurar la operatividad y puesta en práctica de la ley nacional, generalmente en un lenguaje más técnico y de extensión más amplia que la propia Ley. Esta facultad es ejercida por el poder ejecutivo de los gobiernos autónomos y el nivel central. (Ver apartado 1.4. sobre jerarquía normativa)
- **La facultad ejecutiva** es la posibilidad que tiene el órgano ejecutivo de poner en práctica la competencia, en el marco de la Ley y el reglamento. En este sentido, tiene la posibilidad de su operación tanto como política pública -a un nivel más estratégico- y/o como un programa, proyecto o actividad -en un nivel más operativo-, ya sea en el nivel de diseño, ejecución, como el de monitoreo y evaluación.

1.3 Tipos de Competencias del Sistema de Asignación Competencial Boliviano.

La Constitución Política del Estado, en su artículo 297, parágrafo I, establece cuatro tipos de Competencias asignables a los diferentes niveles de Gobierno: Privativas, Exclusivas, Concurrentes y Compartidas.

1.3.1. Competencias Privativas

“Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega y están reservadas para el nivel central del Estado” (CPE: art. 297. par. I, num 1)

Este tipo de competencias corresponden únicamente al nivel del Gobierno Central y cuyas facultades competenciales (legislar, reglamentar y ejecutar) están reservadas solamente para este nivel y no existe la posibilidad constitucional de transferir o delegar⁵ ninguna de las mismas a los otros niveles de gobierno.

Se entiende que este conjunto de 22 competencias listadas en el artículo 298, parágrafo I de la CPE, y las 5 competencias adicionales establecidas por la LMAD, son las que estarían directamente relacionadas a la seguridad, estabilidad (macroeconómica – financiera) y unidad del Estado Plurinacional Boliviano.

1.3.2. Competencias Exclusivas.

“Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.” (CPE: art. 297, par. I, núm.. 2).

A diferencia de las privativas, las competencias exclusivas han sido asignadas a cada nivel del Gobierno. Es decir, hay competencias exclusivas nacionales (140 en total: 38 derivadas de la CPE, artículo 298, parágrafo II y 102 derivadas de la LMAD), departamentales (81 en total: 36 derivadas de la CPE, artículo 300, parágrafo I y 45 derivadas de la LMAD), municipales (86 en total: 43 derivadas de la CPE, artículo 302, parágrafo I y 43 derivadas de la LMAD) y de IOC (47 en total: 23 derivadas de la CPE, artículo 304, parágrafo I y 24 derivadas de la LMAD).

⁵ Es importante aclarar que las entidades territoriales autónomas son la institucionalidad de un territorio. Las unidades territoriales, se refieren al territorio mismo. Estos conceptos no son similares sino complementarios. EN el ámbito local la entidad territorial sería el Gobierno Municipal y la unidad territorial sería el Municipio mismo.

En este caso, cada nivel de gobierno titular de sus competencias exclusivas puede decidir –bajo un procedimiento regulado por la LMAD – la delegación o transferencia de las facultades reglamentaria y ejecutiva de alguna o algunas de sus competencias o un componente de éstas a otros niveles de gobierno.

1.3.3. Competencias Concurrentes,

“Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva” (CPE: art. 297, par I, num. 3).

Las competencias concurrentes son aquellas en las que por mandato constitucional todos los niveles “concurren” para su implementación óptima.

Para ordenar mejor dicha concurrencia, la CPE plantea que sea el nivel de gobierno central el que defina la Ley (facultad legislativa), y el resto de los niveles ejerzan simultáneamente solamente las facultades reglamentaria y ejecutiva, en el marco de lo previsto en la Ley Nacional.

Sin embargo, la LMAD realiza una interpretación y un sutil, pero significativo ajuste a la descripción de este tipo de competencias y establece que, la reglamentación y ejecución se realizará simultáneamente también por parte del nivel de gobierno central. Este nuevo concepto ha sido posteriormente ratificado por el TCP, y es el que se tomará como nueva definición para el presente estudio.

Este hecho convierte a las competencias concurrentes en una especie de competencia exclusiva del nivel nacional, en la que la Ley podría otorgar algunas funciones a los niveles subnacionales y en otros casos, más bien buscaría compartir la pesada y costosa carga de financiar la competencia con el nivel de Gobierno central, como está sucediendo actualmente sobre todo en materias importantes como ser salud y educación.

“LMAD: Artículo 65. (COMPETENCIAS CONCURRENTES). Para el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes, que corresponde a las entidades territoriales de *manera simultánea* con el nivel central del Estado, la ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel en función de su naturaleza, características y escala de intervención.”

En tal caso, se asignan al nivel de gobierno central un total de 34 competencias concurrentes (16 derivadas de la CPE y 18 derivadas de la LMAD); al gobierno departamental un total de 31 competencias concurrentes derivadas exclusivamente de la LMAD; al nivel municipal un total de 21 competencias concurrentes derivadas exclusivamente de la LMAD y, al nivel de entidades IOC un total de 19 competencias concurrentes (10 derivadas de la CPE y 9 derivadas de la LMAD).

1.3.4. Competencias Compartidas.

“Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.” (CPE: art, 297, par. I, num. 4).

En este caso en particular, aunque el art. 410 de la CPE establece en una misma jerarquía toda la legislación boliviana (de todos sus niveles), la misma Constitución establece una supremacía de la denominada “legislación básica”, sobre la “legislación de desarrollo”. La primera a cargo del nivel nacional y la segunda a cargo de los niveles de gobierno subnacional.

Al respecto, la LMAD, en su Artículo 66, respecto a Competencias Compartidas establece que:

I. La Asamblea Legislativa Plurinacional tiene la facultad exclusiva de fijar por medio de legislaciones básicas los principios, la regulación general de la materia y la división de responsabilidades entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas respecto a determinada competencia compartida, de acuerdo a su naturaleza y escala. Asimismo determinará a qué entidades territoriales autónomas les corresponde dictar legislación de desarrollo, resguardando obligatoriamente las definidas para las autonomías indígena originaria campesinas establecidas en el Parágrafo II del Artículo 304 de la Constitución Política del Estado.

II. La legislación de desarrollo es complementaria a la legislación básica, norma sobre las competencias compartidas asignadas a las entidades territoriales autónomas en su jurisdicción; es nula de pleno derecho si contradice los preceptos y alcances de la legislación básica establecida por la Asamblea Legislativa Plurinacional.”

Cuadro N° 2. NIVEL DE ASIGNACIONES COMPETENCIALES POR NIVEL DE GOBIERNO Y TIPOS DE COMPETENCIAS DERIVADAS DE LA CPE Y LMAD

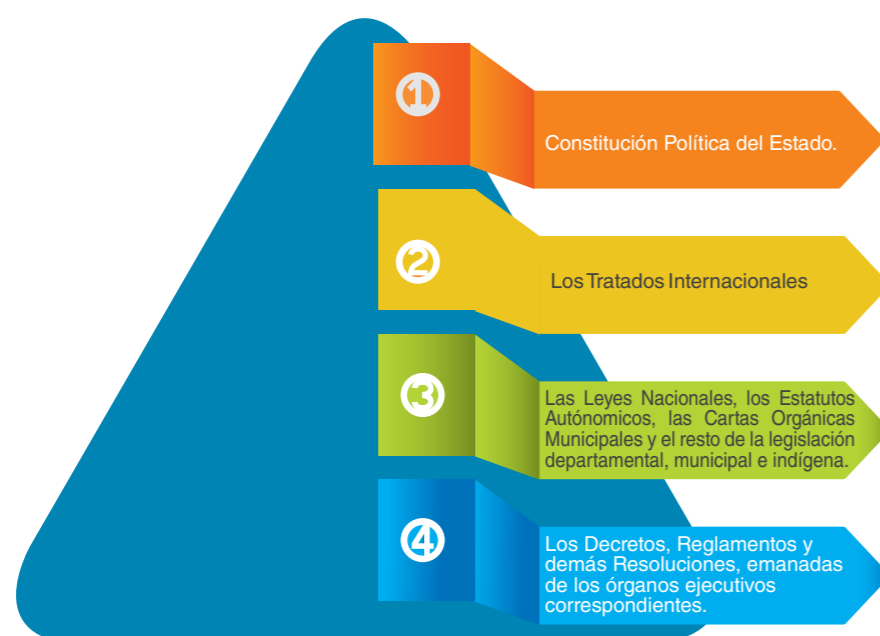
NIVEL DE GOBIERNO / ENTIDAD TERRITORIAL AUTÓNOMA	Privativas			Exclusivas			Concurrentes ⁷			TOTAL GENERAL
	CPE	LMAD	Total	CPE	LMAD	Total	CPE	LMAD	Total	
Gobierno Central	22	5	27	38	102	140	16	18	34	201
Gobierno Departamental			0	36	45	81		31	31	112
Gobierno Municipales			0	43	43	86		21	21	107
ET IOC			0	23	24	47	10	9	19	66
Total	22	5	27	140	214	354	26	79	105	486

Fuente: Elaboración Propia, en base al art. 297, CPE y LMAD

1.4 Jerarquía Normativa Boliviana

En el modelo autonómico boliviano, las leyes promulgadas por los diferentes niveles de gobierno a través del ejercicio de la facultad legislativa tienen el mismo rango constitucional (Artículo 410 de la CPE). Es decir, que una ley del nivel nacional tiene exactamente la misma jerarquía que una ley del nivel departamental, municipal o indígena, aclarando por supuesto que la Ley tiene alcance dentro de su jurisdicción en el ámbito de sus competencias. En este contexto, se podrán coordinar las leyes emitidas por los diferentes niveles para evitar contraveniencias, siendo en última instancia el Tribunal Constitucional Plurinacional, el encargado de dirimir dado el caso.

Figura No 2: Jerarquía Normativa (art. 410 CPE).



Fuente: Elaboración Propia, en base al art. 410, CPE.

A la definición de jerarquía y equipotencia normativa expresada anteriormente, existe una variante para el ejercicio de facultades legislativas relativas a las competencias compartidas en cuanto a “Legislación Básica” y “Legislación de Desarrollo” sobre las cuales la LMAD establece en su artículo 66, parágrafo II, que “La legislación

de desarrollo es complementaria a la legislación básica, norma sobre las competencias compartidas asignadas a las entidades territoriales autónomas en su jurisdicción; es nula de pleno derecho si contradice los preceptos y alcances de la legislación básica establecida por la Asamblea Legislativa Plurinacional.”

1.5 Norma Supletoria

En cuanto a la facultad legislativa, es importante aclarar que la LMAD en su artículo 11 establece que la legislación nacional actual tiene el carácter de norma supletoria “a falta de una norma autonómica”

Esto quiere decir que, a pesar de la distribución de las facultades competenciales en base a los tipos de competencias, cuando una entidad territorial autónoma – ETA, no haya hecho uso de su facultad competencial legislativa, ya sea para establecer su Estatuto Autonómico Departamental, Carta Orgánica Municipal, o promulgar una Ley subnacional correspondiente a sus competencias exclusivas o compartidas, la Ley del nivel nacional se mantendrá vigente.

En consecuencia, la base normativa que faculta la emisión de leyes está dada en el artículo 11. (NORMA SUPLETORIA) de la LMAD que establece que:

- El ordenamiento normativo del nivel central del Estado será, en todo caso, supletorio al de las entidades territoriales autónomas. A falta de una norma autonómica se aplicará la norma del nivel central del Estado con carácter supletorio.
- Los municipios que no elaboren y aprueben sus cartas orgánicas ejercerán los derechos de autonomía consagrados en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, siendo la legislación que regule los gobiernos locales la norma supletoria con la que se rijan, en lo que no hubieran legislado los propios gobiernos autónomos municipales en ejercicio de sus competencias.

Se entiende que el artículo 11 tiene el objetivo de *no generar un vacío normativo* que limite el ejercicio de competencias en perjuicio de la provisión de bienes y servicios públicos. Por otro lado, esta disposición conmina a los niveles subnacionales a acelerar sus procesos de elaboración y promulgación de sus Estatutos Autonómicos, Cartas Orgánicas y sus leyes sectoriales para el ejercicio de sus competencias en autonomía, trascendiendo a la generalidad u obsolescencia de las leyes nacionales, principalmente en el ámbito de sus competencias exclusivas.

■ 2. Definición de la Materia de Análisis: Saneamiento Básico y su componente de Saneamiento Sostenible Descentralizado

“El acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registros, conforme a ley.” (CPE, art. 20, parágrafo III).

Así se refiere la Constitución al tema de Agua y Saneamiento, planteándolo como un derecho humano, lo cual es positivo para establecer su importancia y prioridad para el Estado en favor de una importante parte de la población boliviana, marginal y carente de este servicio.

Sin embargo, es importante destacar que la mención de “alcantarillado” en la CPE se restringe a un componente muy parcial del concepto de “saneamiento básico”. Esta denominación parcial de saneamiento básico se repite tanto en la asignación de competencias de la misma CPE y el desarrollo que hace la LMAD al respecto, lo cual podría limitar de alguna manera las posibilidades de implementación de otros tipos de saneamiento alternativos y complementarios al alcantarillado, que son justamente las soluciones sostenibles descentralizadas.

El Saneamiento Básico será la materia del análisis competencial, aunque en dicha materia se hará énfasis en el Saneamiento Sostenible Descentralizado como solución tecnológica alternativa para generar una mayor cobertura y provisión de este servicio.

Sin embargo, a efectos de justificar una interpretación más amplia y cabal de saneamiento básico frente a la CPE y LMAD, es necesario recurrir a la interpretación de normas anteriores a la CPE, aún vigentes que incorporan un enfoque más amplio del Saneamiento como es la Ley

⁶ La LMAD redefine el alcance las competencias concurrentes, incorporando a la definición de la CPE, Art. 297, que la concurrencia en cuanto a la reglamentación y operación incluye también al nivel nacional. Por otro lado propone que la reglamentación y operación se dará solo en los casos que la Ley Nacional así lo establezca.

No 2066, que permite entender al Saneamiento Básico en su forma más genérica que incluye a su vez al alcantarillado y otras formas de “disposición de excretas”; que para este caso, son las formas descentralizadas y semi descentralizada o aquellas denominadas formas de saneamiento ecológico.

La Ley 2066 de “Prestación y Utilización de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario” (11 de abril del 2000), incorpora un concepto más integral que engloba tanto al alcantarillado (sistema centralizado) como al sistema descentralizado (plantas modulares y baños secos) y define al Saneamiento Básico en su artículo 3 de la siguiente manera: “El sector de Saneamiento Básico comprende los Servicios de: agua potable, alcantarillado sanitario, disposición de excretas, residuos sólidos y drenaje pluvial.” Entendiendo que el enfoque SSD involucra la disposición de excretas como un factor relevante en su ciclo.

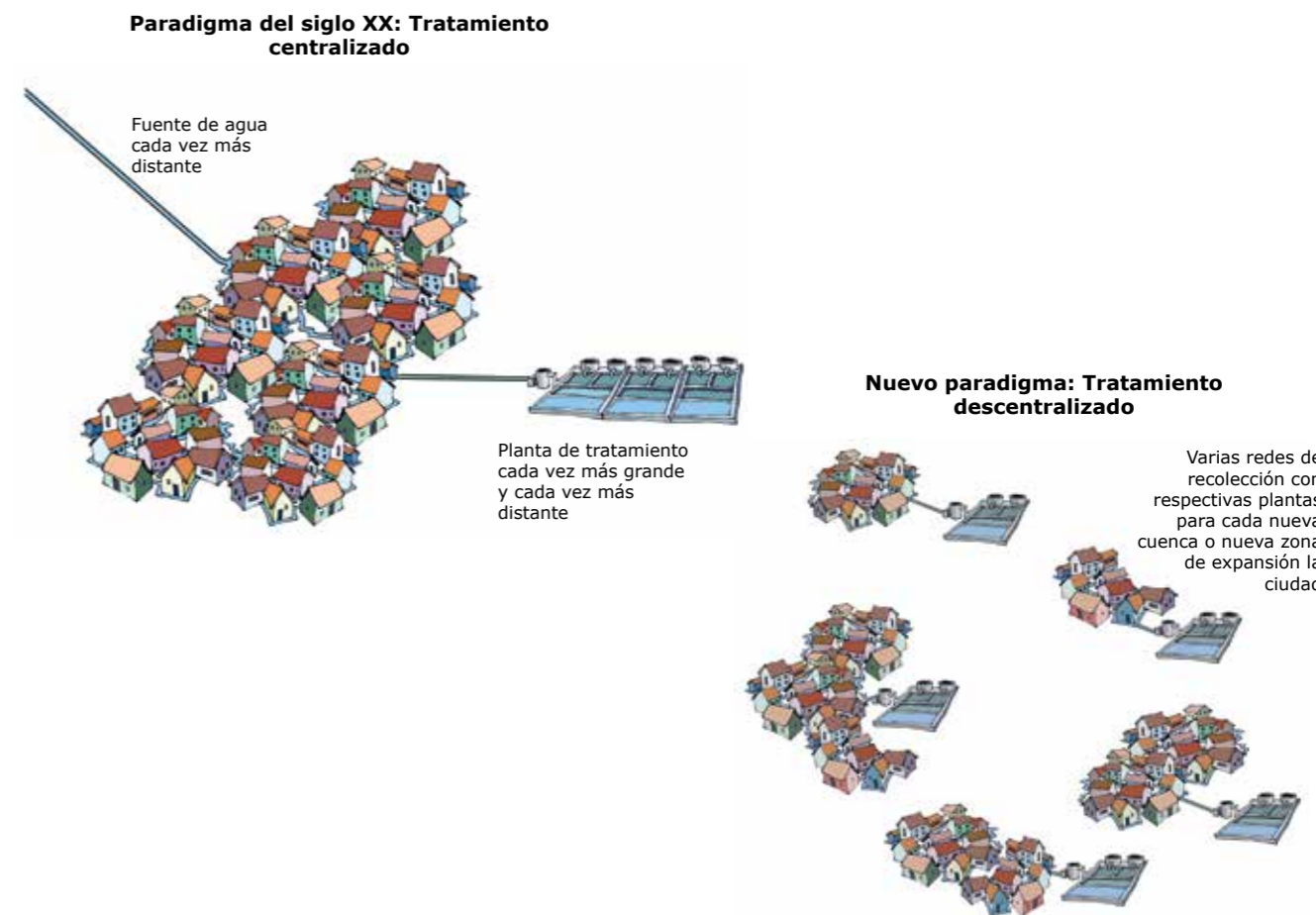
Figura No 3: Áreas del Saneamiento Básico según la Ley 2066



Fuente: Elaboración Propia, en base al art. 3 de la Ley 2066.

En esta perspectiva, se puede entender que, dentro del Saneamiento Sostenible Descentralizado, destacan a su vez dos tipos de soluciones tecnológicas en saneamiento que, entre otros, han sido desarrollados en Bolivia en los últimos años: baños secos ecológicos y plantas modulares o descentralizadas de tratamiento de aguas residuales.

Figura No 4: Tipos de Soluciones en Saneamiento Sostenible Descentralizado más comunes en Bolivia



Fuente: Fundación AGUATUYA

Como se observa en la figura anterior, el Saneamiento sostenible descentralizado, con tecnologías mejoradas, abarca soluciones que trascienden los modelos basados netamente en sistemas de redes y alcantarillado, y su aplicación responde a situaciones en que las poblaciones tienen restringido el acceso y disposición de agua “corriente” y a la articulación a redes sanitarias (caso baños secos).

Asimismo, la aplicación de SSD responde también a políticas nacionales que buscan un mejor y más eficiente uso del agua y medidas de adaptación al Cambio Climático, tratamientos focalizados de aguas servidas, reúso de recursos y reutilización de aguas residuales, contribuyendo además con políticas de medio ambiente y de la Ley Merco de la Madre Tierra.

En consecuencia, por los antecedentes mencionados, el Saneamiento Sostenible Descentralizado (SSD) con tecnologías mejoradas⁷ constituye una solución integral para cumplir con el mandato de brindar este servicio a las poblaciones en cuyas condiciones de hábitat no es posible articular sistemas convencionales de redes de alcantarillado, al menos en el corto plazo, y que además, dadas las condiciones potenciales de contaminación, ante la falta de servicios sanitarios, constituyen también una solución de cuidado de nuestro medio ambiente y hábitat.

Constituyen también, una medida de adaptación al cambio climático en la medida que fomentan el uso óptimo del agua, frente los considerables volúmenes que, de este recurso, demandan los sistemas convencionales centralizados de saneamiento. Se suman a este fin, aspectos como ser Salud e Higiene, vivienda y hábitat como elementos que contribuyen al cumplimiento de derechos y principios de Desarrollo y dignidad del Ser Humano.

⁷ Clasificación de OMS/UNICEF Programa de Monitoreo Conjunto por país desde 2002. Water for Life Making it happen. http://www.wssinfo.org/pdf/JMP_05_Tables.pdf

Finalmente, bajo un nuevo enfoque, basado en el concepto de “saneamiento ecológico”, se plantea una visión integral de los ciclos naturales, en los cuales las aguas residuales y los excrementos no son considerados como desechos, sino como recursos reutilizables. El saneamiento sostenible descentralizado con tecnologías mejoradas, constituye también una medida que aporta a elementos de la política de Seguridad y Soberanía Alimentaria, al promover el cierre de ciclo, destinando los “recursos” al fomento de producción colectiva para la producción.

■ 3. Identificación y Mapeo de Competencias en la Materia de Saneamiento.

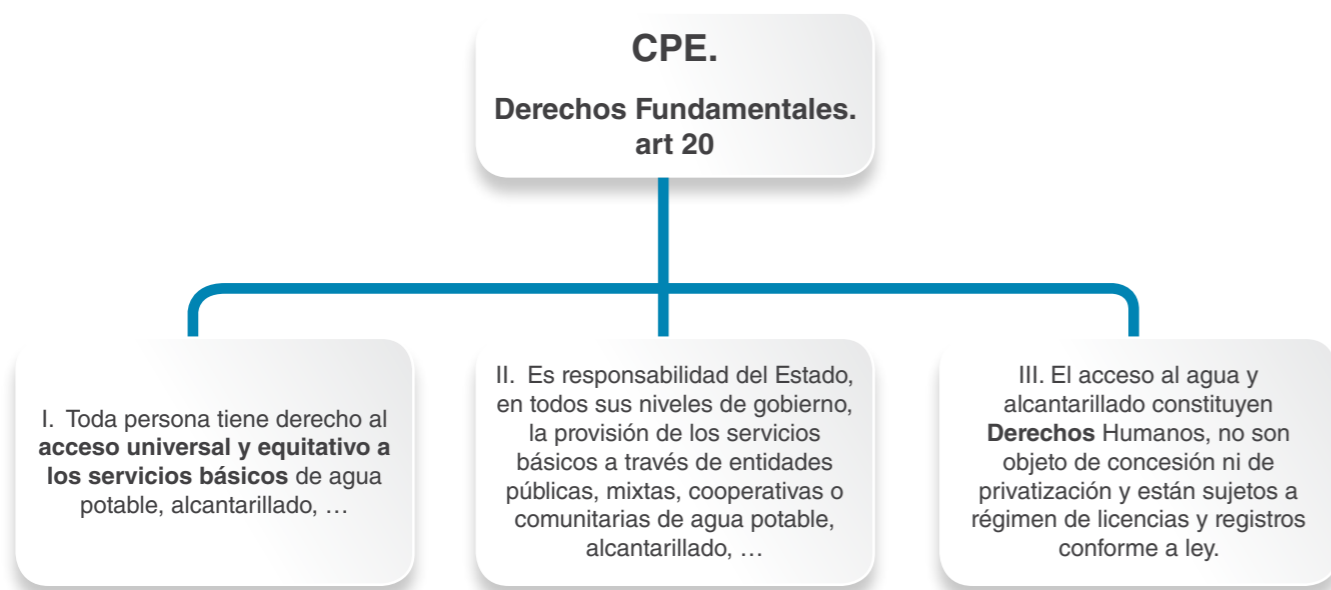
Como se explicó en el apartado anterior, aunque el término “saneamiento básico” no aparece como tal en la Constitución Política del Estado (CPE) y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), el término “alcantarillado” debe interpretarse asociado a conceptos más amplios como el de “servicios básicos”.

Esta interpretación que además estaría refrendada por el principio y mandato del Derecho Humano al Agua y Saneamiento de la cual el Estado Plurinacional es abanderado en los foros internacionales sobre la materia. Por tal motivo, el presente estudio se focaliza no solamente a la materia específica de Saneamiento Básico si no a otros sectores colaterales derivados de un marco conceptual integral y de implicancia multisectorial según los preceptos de las normas vigentes.

Justamente, la CPE asigna inicialmente la calidad de “servicio básico” al agua y alcantarillado (art. 20,I), otorgándole además la categoría de “derecho humano” (art. 20, III) y los define como una “...responsabilidad del Estado”, en todos sus niveles de gobierno...” (art. 20, II).

Asimismo, a partir de la promulgación de la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para el Vivir Bien, se define el concepto de “Agua para la Vida” como un principio fundamental de uso y acceso indispensable y prioritario para la satisfacción integral e indistinta, la conservación de los componentes, zonas y sistemas de vida de la Madre Tierra, la satisfacción de las necesidades de agua para consumo humano y los procesos productivos que garanticen la soberanía con seguridad alimentaria. Esta Ley considera a su vez las funciones ambientales enfatizando el ciclo hidrológico, los ciclos de nutrientes y su reciclado.

Figura No 5: Servicio Básico como Derecho Humano y Responsabilidad del Estado según la CPE



Fuente: Elaboración propia en base al art. 20, CPE.

Tanto la CPE como la LMAD establecen competencias en el marco de la materia analizada. Es así que se definen los Servicios Básicos (que implica el Saneamiento) como **competencia exclusiva municipal (CPE, art.302, I, num. 40)** y define a la **Política de Servicios Básicos** como una competencia **exclusiva del nivel Nacional (CPE, art. 298, II, num. 30)**.

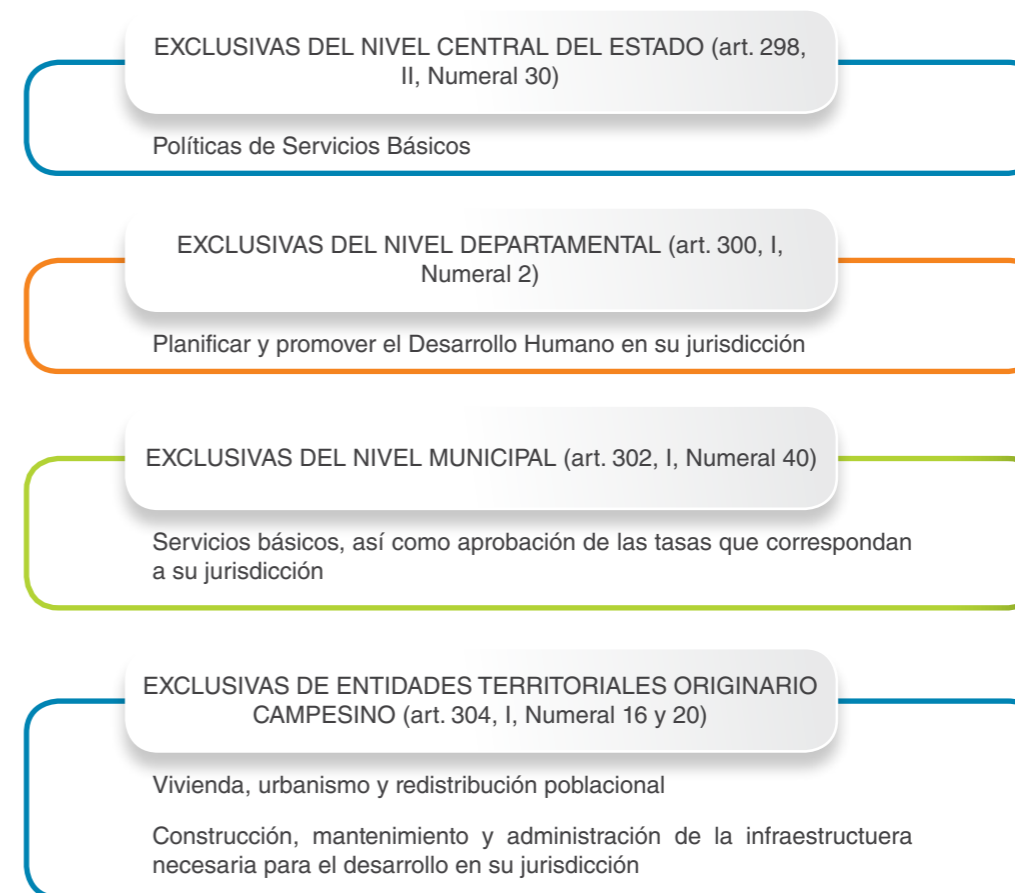
Por otro lado, la LMAD asigna responsabilidades en temas relacionados al saneamiento básico a los distintos niveles de gobierno, incluyendo al nivel departamental en base al desarrollo de la competencia concurrente “Proyectos de Agua Potable y tratamiento de residuos sólidos” (CPE, art. 299, II, num. 9) y en base a la competencia exclusiva nacional “Política de Servicios Básicos”, que también es desarrollada asignando responsabilidades de algunos de sus componentes a otros niveles subnacionales, tal como se podrá ver más adelante.

Por su parte, la Ley Marco de la Madre Tierra también establece las bases y orientaciones del Vivir Bien a través del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra y conmina a adoptar, innovar y desarrollar prácticas y tecnologías para el uso eficiente, la captación, almacenamiento, reciclaje y tratamiento de agua. (art. 27, Cap. 1, Numeral 11)

3.1 Identificación de Competencias Exclusivas asignadas por la CPE

Las competencias exclusivas relacionadas a la materia de saneamiento básico para los distintos niveles de gobiernos se presentan en la siguiente figura:

Figura No 6: Competencias Exclusivas en la Materia Saneamiento Básico



Fuente: Elaboración Propia en base a la CPE.

Como se puede observar en la figura 6, las competencias exclusivas relacionadas de manera directa a Saneamiento Básico han sido asignadas a distintos niveles de gobierno.

Sin embargo, algo que es notorio al respecto es que tanto el nivel nacional con las “Políticas de Servicios Básicos” como el municipal con los “Servicios Básicos” tienen competencias exclusivas claramente asociadas a la materia.

Por otro lado, el nivel departamental cuenta con la competencia de “Promover el Desarrollo Humano”, que en esencia pertenece a otra materia, pero debido a su amplitud está estrechamente relacionada al saneamiento.

En el caso del nivel IOC sucede algo similar. Se cuenta con otras competencias que están relacionadas pero no tienen competencia exclusiva directamente relacionada con saneamiento, como en los niveles nacional y municipal.

En esta lógica, los niveles que tienen mayor posibilidad de generar Leyes sobre Saneamiento Sostenible Descentralizado son el nacional y el nivel municipal. En el caso del nivel departamental e IOC podrán incorporar el tema de saneamiento como componentes de otras leyes correspondientes a otros sectores o materias como ser: desarrollo humano en el caso departamental y vivienda en el caso de IOC.

3.2 Identificación de Competencias Concurrentes asignadas por la CPE

Las competencias concurrentes relacionadas con saneamiento establecidas en la CPE, se presentan en el artículo 299, parágrafo II y se describen en la siguiente figura:

Figura No 7: Competencias Concurrentes relacionadas a la materia de Saneamiento Básico



Fuente: Elaboración Propia en base a la CPE.

La identificación de competencias concurrentes que se relacionan directa o indirectamente con la temática de Saneamiento Básico, tiene como propósito ampliar el horizonte de opciones (materias) viables, en cuanto a competencias para implementar acciones desde el sector público, potenciando así las posibilidades de abordaje del tema en al menos cinco competencias adicionales que refuerzan las acciones concurrentes entre niveles de gobierno mas allá de las competencias exclusivas identificadas anteriormente.

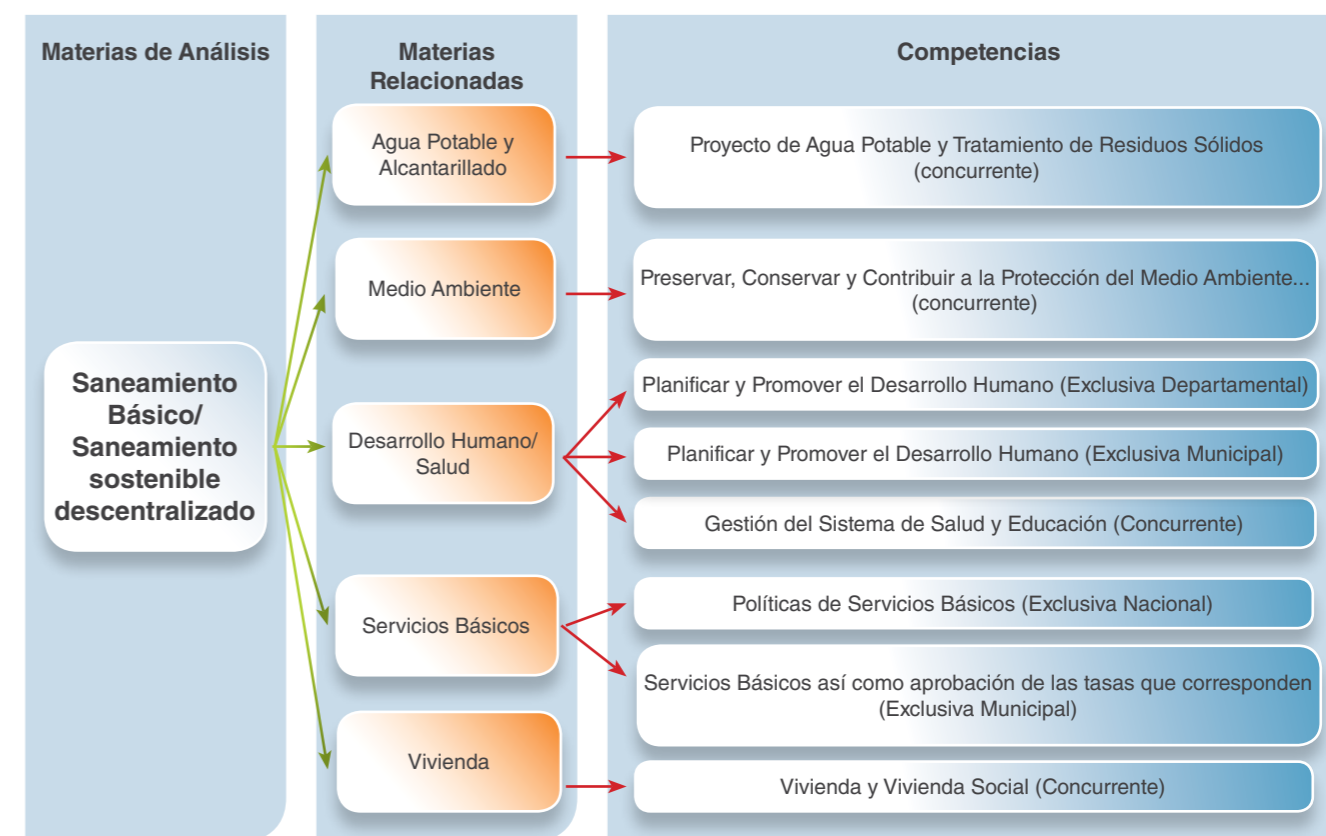
Como ejemplos de abordaje de la temática de saneamiento mejorado a partir de las competencias identificadas anteriormente, se pueden mencionar: a) la incorporación y construcción de baños secos ecológicos en los programas de prevención de salud e higiene; b) programas de vivienda y hábitat que incluyan el diseño de baños secos como una opción para los beneficiarios de zonas periurbanas o rurales; c) la construcción de plantas modulares de tratamiento de aguas residuales en los proyectos de tratamiento de residuos sólidos y, d) la adopción de soluciones tecnológicas basadas en la implementación de baños secos en programas de control de la contaminación ambiental, entre otros.

Estas son algunas posibilidades de acción para el sector público en materia de saneamiento que se abren a partir del análisis competencial. Permiten esfuerzos de acción e inversión pública concurrente entre los diferentes niveles de gobierno, sin perder de vista, como principio de apropiación y sostenibilidad, los esfuerzos y aportes propios de los beneficiarios. Así como los aportes de la cooperación internacional, con la finalidad de desarrollar programas de saneamiento a escala para la generación de impactos en cobertura.

3.3 Mapeo General de Competencias en la Materia Saneamiento Básico y Saneamiento Sostenible Descentralizado asignadas por la CPE.

Finalmente, teniendo identificadas competencias exclusivas y concurrentes relacionadas a esta materia, en la figura 8, podemos apreciar el amplio abanico de posibilidades de acción de los niveles nacional y subnacionales para implementar políticas públicas, planes, programas, proyectos o actividades sobre Saneamiento Sostenible Descentralizado respaldadas por la CPE, con mayor o menos grado de flexibilidad en función a su carácter de exclusividad o concurrencia, pero finalmente con claras oportunidades para ponerlas en práctica.

Figura No 8: Identificación y Mapeo de Competencias en la Materia de Saneamiento Básico y el Componente de SSD



Fuente: Elaboración Propia en base a la CPE.

3.4 Desarrollo de las competencias constitucionales y asignación a los diferentes niveles de gobierno a partir de la LMAD.

Las competencias desarrolladas por la LMAD, en la materia de Saneamiento Básico se refieren a “Políticas de Servicios Básicos” (exclusiva nacional) y “Proyectos de Agua Potable y Tratamiento de residuos sólidos” (Concurrente).

A continuación se muestran los componentes de dichas competencias y su asignación a los diferentes niveles de gobierno.

3.4.1 Competencia exclusiva nacional de “Políticas de servicios básicos”

En la competencia exclusiva del Nivel Central, la Política de Servicios Básicos, desarrollada en la LMAD identifica tres componentes de los cuales transfiere uno de ellos al nivel departamental, en calidad de delegación o transferencia de la facultad reglamentaria y/o ejecutiva de la competencia.

Como se puede observar en la figura 9, de la competencia exclusiva de Políticas de Servicios Básicos se derivan al nivel departamental un componente referido a la elaboración financiamiento y ejecución de proyectos de alcantarillado sanitario. En consecuencia, entendiendo “alcantarillado” como Saneamiento Básico, los gobiernos departamentales cuentan con el respaldo normativo necesario para llevar a cabo acciones en cualquiera de las formas comprendidas dentro el saneamiento básico.

Figura No 9: Identificación de componentes de la Competencia “Política de Servicios Básicos” y su asignación a otros niveles del Estado.

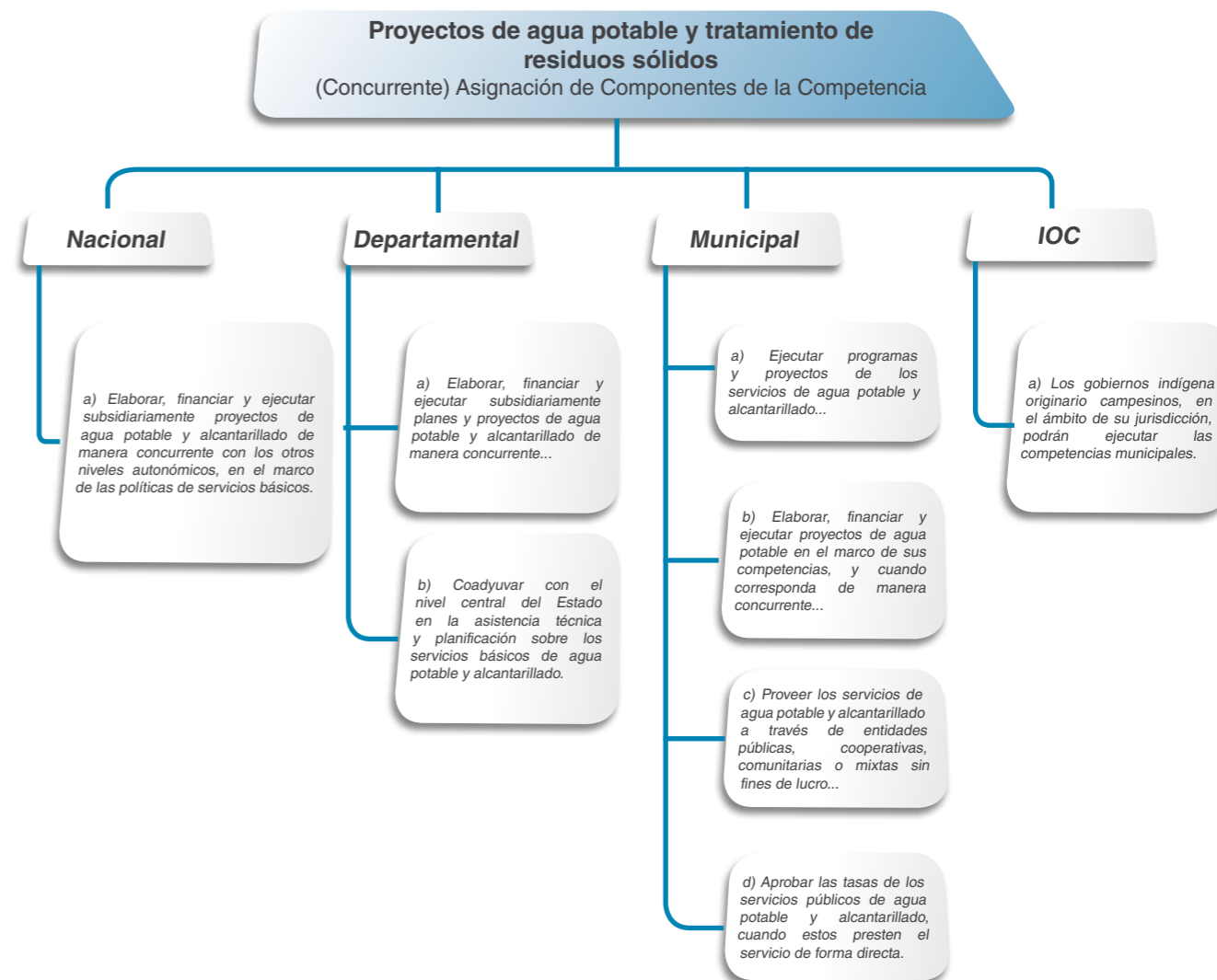


Fuente: Elaboración Propia en base al art. 83, LMAD.

3.4.2 Competencia concurrente de “Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos”

De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 9 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado: **Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos** y en el marco del desarrollo de las competencias constitucionales establecidos por la LMAD, se identifican ocho componentes, asignándose uno al nivel nacional, dos al nivel departamental, cuatro al nivel municipal y uno al nivel Indígena Originario Campesino, tal como se muestra en la siguiente figura:

Figura No 10: Identificación de componentes de la Competencia “Agua Potable y Tratamiento de Residuos Sólidos” y su asignación a otros niveles del Estado.



Fuente: Elaboración Propia en base al art. 83, LMAD.

Es importante destacar que la asignación de componentes derivados del desarrollo de la Competencia Concurrente constitucional “**Agua Potable y Tratamiento de Residuos Sólidos**”, se realiza sobre todo en la facultad ejecutiva y en funciones operativas y de financiamiento (elaborar proyectos, financiar, asistencia técnica, etc.). No deriva componentes referidos a la facultad reglamentaria, lo cual no permite a los niveles subnacionales adecuar a la realidad de sus regiones, mediante la emisión de disposiciones reglamentarias, la Ley Nacional que pudiera emitirse sobre la competencia en análisis.

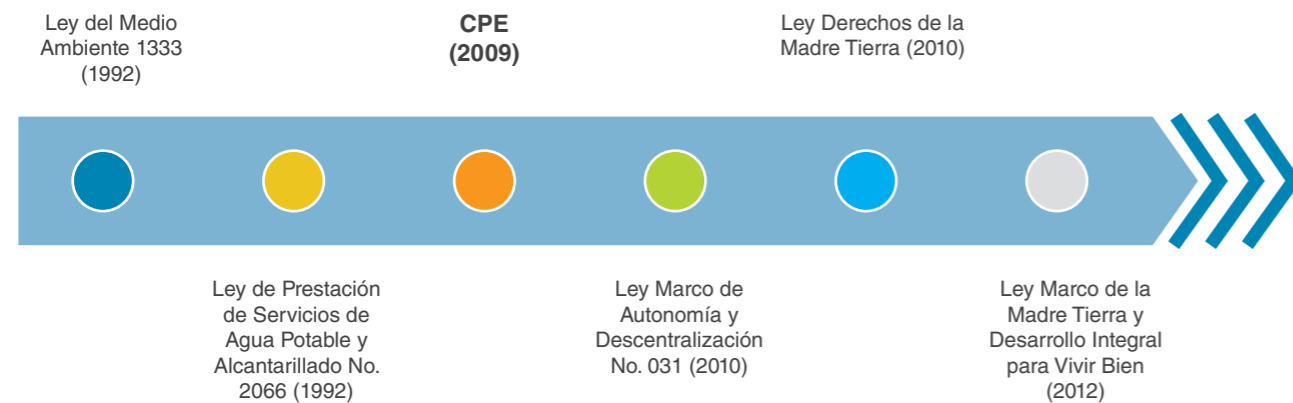
Otro aspecto a favor es que se incluyó como un componente asignado al nivel municipal la “aprobación de tasas de los servicios públicos...”, reforzando y ratificando una competencia exclusiva de los municipios asignada por la Constitución (art. 302, par. I, Num. 40).

■ 4. Legislación Nacional sobre Agua y Saneamiento Básico

Como se explicó previamente, la CPE es la norma que asigna las competencias en el modelo de Estado Boliviano, la LMAD puede desarrollar y asignar componentes tanto en las competencias del nivel nacional como en las concurrentes.

Las leyes vigentes específicas sobre el sector, son la Ley de Prestación de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado 2066 del año 2000 así como la Ley del Medio Ambiente, No 1333 de 1992. Las normas posteriores a la nueva CPE de 2009, son la Ley de Derechos de la Madre Tierra, 071, de 2010 y la “Ley Marco de la Madre Tierra...” 300 de 2012, que a la fecha no han desarrollado normativa sectorial.

Figura No 11: Normas que abordan el Saneamiento Básico en Bolivia



Fuente: Elaboración Propia.

4.1 Ley del Medio Ambiente, 1333, 27 abril, 1992

En el enfoque integral de análisis, como se explicó anteriormente, el tema medioambiental está estrechamente ligado al de Saneamiento. En este sentido la Ley 1333, a pesar de tener ya veinte años de vigencia es la norma más importante anterior a la Constitución en cuanto al tratamiento, cuidado, preservación, conservación y control del medio ambiente, siendo el agua uno de los elementos principales de dicha norma.

Esta ley cuenta con un capítulo sobre la política medioambiental, así como con un capítulo sobre el recurso agua asignando varias competencias al Estado para normar el uso del agua, planificar su uso integral y preservación, así como controlar el vertido de cualquier sustancia o residuo que pueda causar contaminación. Todos elementos asociados al tema de saneamiento especialmente el último.

4.2 Ley de Prestación y Utilización de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, 2066, de 11 de abril de 2000

La Ley de Prestación y Utilización de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario es el principal referente específico en la materia de análisis, pues es la única ley que describe, descompone y define con claridad el concepto de Saneamiento Básico, como se puede ver en su artículo tercero.

Por otro lado, esta norma asigna también responsabilidades en la materia a cada uno de los niveles de gobierno existentes al momento de su promulgación, tal como se puede ver en la siguiente figura:

“CAPITULO II DEL RECURSO AGUA”

ARTÍCULO 38°.- El Estado promoverá la planificación, el uso y aprovechamiento integral de las aguas, para beneficio de la comunidad nacional con el propósito de asegurar su disponibilidad permanente, priorizando acciones a fin de garantizar agua de consumo para toda la población.

“ARTÍCULO 3° SANEAMIENTO BÁSICO”

El sector de Saneamiento Básico comprende los Servicios de: agua potable, alcantarillado sanitario, disposición de excretas, residuos sólidos y drenaje pluvial.”

4.4 Ley de Derechos de la Madre Tierra, 071, del 21 de diciembre de 2010

La Ley de Derechos de la Madre Tierra, incorpora el tema agua, de la siguiente manera “Es el derecho a la preservación de la funcionalidad de los ciclos del agua, de su existencia en la cantidad y calidad necesarias para el sostenimiento de los sistemas de vida, y su protección frente a la contaminación para la reproducción de la vida de la Madre Tierra y todos sus componentes...”(art. 7, par.I, num. 3).

4.5 Ley Marco de la Madre Tierra, 300, del 05 de septiembre de 2012.

La Ley Marco de la Madre Tierra de reciente promulgación es una norma que generara muchos cambios institucionales en el Estado sobre aspectos medioambientales, cambio climático y los temas y componentes que estos incluyen. Asimismo esta ley resalta la consideración de la Madre Tierra como sujeto colectivo, con derechos propios.

Esta norma incluye una gran variedad de temas medioambientales y de cambio climático, muchos de los cuales requieren aun de un reglamentación, sin embargo para el actual análisis es importante recalcar el artículo 27 (agua) en el numeral 11 establece la necesidad y mandato de “Adoptar, innovar y desarrollar prácticas y tecnologías para el uso eficiente, la captación, almacenamiento, reciclaje y tratamiento de agua”.

Este mandato es compatible con el análisis competencial realizado anteriormente y nuevamente pone de manifiesto la necesidad de incorporar tecnologías para un adecuado reciclaje y tratamiento del agua, que son principios para desarrollar soluciones de saneamiento sostenible descentralizado, asimismo para cumplimiento del pilar 3 de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 que establece la socialización y universalización de los Servicios Básicos con Soberanía para Vivir Bien.

Figura No 12: Asignación de competencias por la Ley No 2066

NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Las políticas, normas y regulación de los servicios de Agua potable y Alcantarillado Sanitario son de competencia nacional. ▶ Las concesiones, la regulación de los servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario y las servidumbres relacionadas con los mismos son competencia de la Superintendencia de Saneamiento Básico*. ▶ Alcantarillado Sanitario y las servidumbres relacionadas con los mismos son competencia de la Superintendencia de Saneamiento Básico. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ a) Elaborar y desarrollar planes y programas departamentales de expansión de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, en el marco de lo establecido en la presente Ley y sus reglamentos, ▶ b) Coordinar con el de Vivienda y Servicios Básicos y los Gobiernos Municipales la supervisión y control de la ejecución y calidad de obras de infraestructura de Servicios de Agua Potable o Alcantarillado Sanitario, financiadas con recursos públicos, ▶ c) Fomentar la asociación de asentamientos humanos para la prestación conjunta de los Servicios de Agua Potable o Alcantarillado Sanitario, en coordinación con los Gobiernos Municipales en el marco de planes de ordenamiento urbano y territorial de cada municipio. ▶ d) Informar al Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos sobre las organizaciones no gubernamentales y otras entidades que desarrollan actividades relacionadas con los Servicios de Agua Potable o Alcantarillado Sanitario. ▶ e) Brindar asistencia técnica a las entidades prestadoras de Servicios de Agua Potable o Alcantarillado Sanitario. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ a) Asegurar la provisión de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, a través de una EPSA concesionada por la Superintendencia de Saneamiento Básico, conforme a la presente Ley o en forma directa cuando corresponda, en concordancia con las facultades otorgadas por Ley a los municipios, en lo referente a la competencia municipal por los Servicios de Agua Potable y alcantarillado Sanitario, ▶ b) Proponer, ante la autoridad competente, y desarrollar planes y programas municipales de expansión de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario; identificar y viabilizar las áreas de servidumbre requeridas, en el marco de lo establecido en la presente Ley y sus reglamentos, ▶ c) Considerar las solicitudes de expropiación presentadas por la Superintendencia de Saneamiento Básico y proceder según las facultades otorgadas por Ley a los Gobiernos Municipales, ▶ d) Coadyuvar en la evaluación y seguimiento de las actividades de las EPSA en su jurisdicción y remitir sus observaciones y criterios a la Superintendencia de Saneamiento Básico, ▶ e) Prestar informes periódicos al Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos y a la Superintendencia de Saneamiento Básico, acerca del estado de la prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario en su jurisdicción y, en especial, cuando el servicio este bajo su responsabilidad, ▶ f) Efectuar el cobro de Tasas determinadas mediante reglamento y probadas conforme a ley, cuando presten en forma directa alguno de los Servicios de Agua Potable o Alcantarillado Sanitario, ▶ g) Vigilar que las obras, actividades o proyectos que se realicen en el área de su jurisdicción, no atenten contra la sostenibilidad y calidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario y poner en conocimiento de las autoridades competentes las infracciones correspondientes, ▶ h) Informar el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos y a la Prefectura sobre las organizaciones no gubernamentales y otras entidades que desarrollan actividades relacionadas a los Servicios de Agua Potable o Alcantarillado Sanitario en el territorio del municipio, ▶ i) Brindar asistencia técnica a las entidades prestadoras de Servicios de Agua Potable o Alcantarillado Sanitario, ▶ j) Emitir una opinión técnicamente fundamentada ante la Superintendencia, en consulta con las instancias de participación popular establecido por el artículo 150 parágrafo II) de la Ley de Municipalidades para la aprobación de los pliegos de licitación, firma de contratos por excepción y aprobación de previos tarifas.

Fuente: Elaboración Propia.

* Hoy conocida como la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico (AAPS).

El carácter de una política pública y su aplicación para la implementación objetiva y priorizada en la agenda gubernamental requiere básicamente del concurso activo del Estado, destinando acciones que se traducen finalmente en inversiones públicas.

Sin embargo, tanto el mandato y prioridad, como la búsqueda de impactos en un determinado sector, ameritan contar con un soporte normativo (análisis de competencias) que permita, por ejemplo: a) desconcentrar servicios para una más efectiva otorgación y b) ejecutar inversiones en ámbitos que conciernen al sector privado.

En este sentido, las entidades territoriales autónomas, al considerar cierto tipo de soluciones relacionadas a viviendas y formas de saneamiento establecidas en el mandato constitucional, podrán comprometer recursos públicos como fomento e incentivo en beneficio de Organizaciones Territoriales, Organizaciones Privadas sin fines de lucro, organizaciones Indígenas Originaria Campesinas y Personas Naturales, con el fin de apalancar aportes substanciales de los usuarios/beneficiarios.

Los recursos públicos en este sentido, constituyen la estrategia para la adopción de estas soluciones de saneamiento en gran escala, con el conveniente proceso de sensibilización, apropiación y corresponsabilidad del usuario beneficiario final, inclusive en el cofinanciamiento y aportes substanciales para su beneficio.

4.1. Recursos Económicos de Entidades Territoriales Autónomas. Presupuesto y Ejecución.

Con referencia a recursos económicos de las entidades territoriales autónomas y sus facultades de ejecución de presupuestos (LMAD artículo 103), *“las entidades territoriales autónomas formularán y ejecutarán políticas y presupuestos con recursos propios, transferencias públicas, donaciones, créditos u otros beneficios no monetarios, para eliminar la pobreza y la exclusión social y económica, alcanzar la igualdad de género y el vivir bien en sus distintas dimensiones”*.

En este sentido, al tener la facultad de formular y ejecutar políticas y presupuestos con sus recursos económicos propios, las políticas de desarrollo de la entidad territorial podrán traducirse en programas de acción e inversión y así asumir políticas de fomento, incentivos, desconcentración o terciarización de servicios de forma justificada, bajo formas estratégicas y establecidas previamente en sus planes de desarrollo.

Por otro lado, la Ley Marco de la Madre Tierra señala que la inversión pública estará orientada al cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores del Vivir Bien, a través del desarrollo integral en armonía con la Madre Tierra.

4.2. Las Transferencias Público – Privadas.

Algunas inversiones en saneamiento ameritan, para su promoción la atención del Estado con recursos públicos.

Tradicionalmente los recursos públicos no fueron destinados a obras e inversiones que estuvieran en predios

privados o que mostraran una acción estatal directa en favor de ciertos grupos de personas o sectores privados particulares. Sin embargo, los fines mayores del Estado, en este caso: cumplimiento del Derecho Humano al Agua y Saneamiento, cuidado del medio ambiente u otros mandatos, hacen necesario recurrir a intervenciones directas del Estado en tanto las soluciones de cobertura de servicios de saneamiento no son accesibles a una gran parte de la población más pobre y marginal.

Tal es el caso de una gran cantidad de familias en áreas urbanas y periurbanas que por los elevados costos no pueden conectarse a las redes de alcantarillado y otras que no pueden pagar los costos de la infraestructura de baños secos ecológicos salvo algún estímulo del Estado.

Por tanto, el presente estudio hace énfasis en el análisis de las transferencias público privadas entre otras modalidades de ejecución presupuestaria e inversión respaldadas por la LMAD, cuyo art. 11, expresa que las entidades territoriales autónomas podrán: *“Transferir recursos públicos en efectivo o en especie, a organizaciones económico productivas y organizaciones territoriales, con el objeto de estimular la actividad productiva y generación de proyectos de desarrollo, seguridad alimentaria, reconversión productiva y salud, en el marco del Plan General de Desarrollo; el uso y destino de estos recursos será autorizado mediante norma del Órgano Legislativo de los gobiernos autónomos.”*

En este entendido, la Asamblea Legislativa Departamental, o en su caso, el Concejo Municipal son las instancias encargadas de autorizar la aplicación de las políticas, estrategias, programas e inversiones así como la ejecución de transferencias del Gobierno Autónomo Departamental a estas organizaciones, bajo una norma-ley que autorice el uso y destino los recursos.

Esta disposición se ratifica mediante la Ley 211, Presupuesto General del Estado 2012, en los siguientes enunciados del artículo 6. (TRANSFERENCIAS PÚBLICO-PRIVADAS).

- *Se autoriza al Órgano Ejecutivo transferir recursos públicos en efectivo y/o en especie e inversiones productivas a organizaciones económico – productivas, a organizaciones territoriales, a organizaciones privadas sin fines de lucro nacional, a organizaciones indígena originaria campesinas y a personas naturales, con el objetivo de estimular la actividad de desarrollo, seguridad alimentaria, reconversión productiva, educación, salud y vivienda, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y Planes Sectoriales. De todas las transferencias señaladas precedentemente, el importe, uso y destino de estos recursos será autorizado mediante Decreto Supremo y deberá contar con reglamentación específica.*
- *Las entidades públicas que transfieran recursos públicos en efectivo y/o en especie a organizaciones económico – productivas, a organizaciones territoriales y a personas naturales, deberán aperturar en sus presupuestos institucionales, programas y actividades que permitan identificar el sector económico, localización geográfica, organización beneficiaria, personería jurídica y monto a transferir; mismo que deberá ser autorizado mediante Decreto Supremo.*
- *El Fondo de Desarrollo para Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas “FDPPIOYCC” podrá transferir recursos públicos a los Pueblos y Comunidades Indígenas, Originarios y Campesinas, debiendo aperturar en su presupuesto institucional programas y actividades que permitan identificar el sector económico, localización geográfica, organización beneficiaria y monto a transferir. La transferencia deberá ser autorizada mediante Resolución expresa del Ministerio Cabeza de Sector.*
- *Las organizaciones económico – productivas, organizaciones territoriales, pueblos y comunidades indígenas, originarios y campesinas, en su calidad de beneficiarias finales, deben informar a la entidad otorgante sobre el uso y destino de los recursos públicos, y a su vez la entidad otorgante debe registrar la ejecución de los recursos en los sistemas de información correspondientes, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), así como del Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD).*

Adicionalmente, el D.S. 1134. Reglamento de la Ley 211 de Presupuesto General del Estado 2012, en su artículo 2, en referencia a las transferencias público privadas establece que:

- *Los beneficiarios de las transferencias de recursos públicos en efectivo y/o en especie e inversiones productivas, son las organizaciones económico-productivas, organizaciones territoriales, organizaciones privadas sin fines de lucro nacional, organizaciones indígena originario campesinas y personas naturales, con el objetivo de estimular las actividades de desarrollo, seguridad alimentaria, reconversión productiva, educación, salud y vivienda, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y Planes Sectoriales.*
- *El importe, uso y destino de la transferencia público - privada y la reglamentación específica deberán ser aprobados por la máxima instancia resolutoria correspondiente de cada entidad pública, mediante norma expresa.*

Un aspecto adicional sobre el tema es el referido a lo establecido por la ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien respecto a las Inversiones de la gestión pública a nivel central como de las entidades territoriales autónomas; **“La Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra establece como una de sus funciones principales la realización de transferencias reembolsables y no reembolsables de recursos financieros de carácter público- público y público-privado condicionadas al alcance de objetivos y/o metas de mitigación y adaptación al cambio climático”**.

En el análisis, el marco político y normativo vigente en el Estado boliviano, refleja la factibilidad en la orientación y la ejecución de recursos públicos, para el Saneamiento Sostenible Descentralizado, como alternativa tecnológica que fomenta, promueve y posibilita la ampliación de servicios a poblaciones de menores recursos en procura de cumplir con el derecho fundamental establecido en la CPE, por parte de los diferentes niveles del gobierno: Central, Departamental, Municipal e Indígena Originario Campesino.



5.1 Enfoque Integral y Holístico de Saneamiento Sostenible Descentralizado

En cuanto al enfoque integral y holístico de Saneamiento Sostenible Descentralizado y su potencial para incrementar cobertura a escala nacional y como medida de adaptación al cambio climático:

- El Saneamiento Sostenible Descentralizado (SSD) reconocido como solución bajo un enfoque integral, es capaz de aportar al desarrollo de políticas sociales en las áreas de salud, higiene y vivienda, principalmente. Aporta también a la protección del medio ambiente a través de la reducción de factores de contaminación y procura disminuir los efectos del cambio climático.
- La implementación de baños secos ecológicos y plantas modulares de tratamiento de aguas residuales son acciones que se constituyen también en medidas de adaptación al cambio climático, en tanto fomentan el uso óptimo del agua frente a los considerables volúmenes que de este recurso demandan los sistemas convencionales centralizados de saneamiento.
- Constituye una solución ante los problemas de baja cobertura de saneamiento, permitiendo brindar estos servicios a poblaciones en cuyas condiciones de hábitat no es posible articular sistemas convencionales de redes de alcantarillado, al menos en el corto plazo. El SSD integra tecnologías que permiten mejorar la cobertura de saneamiento en poblaciones periurbanas y rurales, y facilita instalaciones sanitarias descentralizadas, dentro de las viviendas de familias que habitan zonas de las ciudades donde el saneamiento es inexistente.
- En muchas regiones del país que no cuentan con agua y saneamiento el SSD es la única posibilidad que garantiza un futuro saludable para la población. Es de carácter permanente para las viviendas en áreas de expansión del país, y es adaptable a las diversas condiciones geográficas y climatológicas, lo cual lo convierte en una solución importante para poblaciones del país que no posee sistemas sanitarios adecuados y depositan sus excretas en letrinas u otras formas en condiciones insalubres.

5.2 Inversiones Públicas, Traslaciones Público Privadas y Modelos de Sinergia

En cuanto a Inversiones públicas, transferencias público privadas y modelos de sinergia y concurrencia de acciones e inversiones para Saneamiento Sostenible Descentralizado:

- Existen al menos cinco Competencias Concurrentes de sectores vinculados con la materia de Saneamiento Básico, que permiten implementar acciones desde diferentes niveles de gobierno en favor de dicho sector, como por ejemplo: Programas de salud, vivienda, medio ambiente, cambio climático, que incluyan soluciones de saneamiento sostenibles.
- La concurrencia de acciones entre diferentes niveles de gobierno debe ir más allá de la definición constitucional de competencia, donde confluyen también los aportes de los beneficiarios y la Cooperación Internacional, sobre todo sobre los componentes de SSD que el sector público está limitado a ejecutar.
- Con referencia a recursos económicos de la entidades territoriales autónomas y sus facultades de ejecución de presupuestos, la LMAD, en su artículo 103 establece: “las entidades territoriales autónomas formularán y ejecutarán políticas y presupuestos con recursos propios, transferencias públicas, donaciones, créditos u otros

beneficios no monetarios, para eliminar la pobreza y la exclusión social y económica, alcanzar la igualdad de género y el vivir bien en sus distintas dimensiones”

- Las transferencias público-privadas como una de las varias modalidades de ejecución presupuestaria e inversión, están respaldadas por la LMAD, que en su art. 11 expresa que “... las entidades territoriales autónomas podrán transferir recursos públicos en efectivo o en especie, a organizaciones económico productivas y organizaciones territoriales, con el objeto de estimular la actividad productiva y generación de proyectos de desarrollo, seguridad alimentaria, reconversión productiva y salud, en el marco del Plan General de Desarrollo. El uso y destino de estos recursos será autorizado mediante norma del Órgano Legislativo de los gobiernos autónomos.”

En este entendido, la Asamblea Legislativa Departamental o en su caso el Concejo Municipal son instancias encargadas de autorizar la aplicación de las políticas, estrategias, programas e inversiones así como la ejecución de transferencias del Gobierno Autónomo Departamental a estas organizaciones, bajo una norma-ley que autorice el destino y uso de los recursos.

5.3 Aspectos Normativos y Competenciales para Saneamiento Sostenible Descentralizado:

- Los niveles de gobierno que tienen mayor posibilidad de generar leyes sobre saneamiento sostenible descentralizado, son los del nivel nacional y municipal. En el caso del nivel departamental y de municipios Indígenas Originario Campesinos (IOCS) podrán valerse de sus Competencias Exclusivas relativas a Desarrollo Humano y Vivienda, respectivamente, para poder hacer uso de su facultad legislativa que caracteriza, únicamente a las competencias exclusivas.
- El municipal, es el nivel de gobierno subnacional que cuenta con mayores competencias para implementar políticas públicas en SSD (normas, planes y proyectos). Sin embargo, todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad en la materia.
- A la fecha, luego de la CPE y LMAD, no se han desarrollado las leyes sectoriales, por tanto siguen vigentes la Ley 2066 de Prestación de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado (año 2000) y la Ley 1333 de Medio Ambiente (año 1992). Las únicas leyes relacionadas al sector promulgadas posteriormente a la CPE son la Ley 071 de Derechos de la Madre Tierra (2010) y la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral Para Vivir Bien (2012).
- La Ley 2066 de Prestación de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, es el principal referente para el análisis en materia de Saneamiento, pues es la única ley que descompone y define con claridad el concepto de Saneamiento Básico.
- La Ley Marco de la Madre Tierra, establece nuevos patrones institucionales del Estado sobre aspectos medio ambientales y Cambio Climático en relación al sector de saneamiento básico.
- En consecuencia, cada Gobierno Autónomo a través de sus instancias legislativas tiene la facultad de aprobar leyes sobre sus materias exclusivas, siendo el órgano legislativo la máxima instancia resolutoria de las entidades territoriales autónomas.

6.1. Conclusiones generales.

- La nueva Constitución Política del Estado y el régimen autonómico del país establecen condiciones favorables para la implementación de políticas de agua y saneamiento que incorporen medidas a implementarse bajo el enfoque del Saneamiento Sostenible Descentralizado. En esta materia, la aplicación del marco competencial es fundamental para lograr alcanzar las metas de cobertura de saneamiento y el principio del Derecho Humano al Agua y Saneamiento para toda la población boliviana.
- Las competencias establecidas en el marco normativo autonómico y las leyes vigentes tanto de medio ambiente como de prestación de servicios de agua y alcantarillado, facilitan la disposición del ejercicio de competencias y la inversión pública en los diferentes niveles de gobierno en el sector de agua y saneamiento, otorgando condiciones oportunas para el desarrollo e implementación de programas de Saneamiento Sostenible Descentralizado.
- Esta normativa facilita la posibilidad de refrendar decisiones e inversiones públicas mediante la promulgación de leyes subnacionales de respaldo y artículos correspondientes tanto en las Cartas Orgánicas Municipales como en los Estatutos Autonómicos Departamentales.
- El marco normativo y competencial de saneamiento básico vigente, constituye la base para la acción conjunta entre el nivel central de gobierno, los gobiernos subnacionales y las organizaciones sociales para desarrollar y consolidar políticas públicas en Saneamiento Sostenible Descentralizado. Permiten la conformación y fortalecimiento de plataformas multiactores que gestionadas bajo esta modalidad de saneamiento posibilitan la inversión pública en planes, programas y proyectos.
- El Saneamiento Sostenible Descentralizado incorpora en su concepción la capacidad de interactuar con otros sectores productivos agrícolas, salud, vivienda - hábitat, medio ambiente y la temática de cambio climático. La difusión, sensibilización e institucionalización del concepto multisectorial e interdependiente del SSD con dichos sectores es fundamental.
- Profundizar los beneficios del Saneamiento Sostenible Descentralizado, así como desarrollar los modelos replicables y sostenibles de estos sistemas, en función de lograr el cumplimiento de los derechos humanos al agua y saneamiento, es una tarea necesaria para facilitar el acceso a las poblaciones carentes de estos servicios. Asimismo aunar esfuerzos y prever recursos financieros suficientes para la implementación de programas y políticas que promuevan sistemas con baños ecológicos secos y plantas de tratamiento de aguas residuales modulares, permitirán incrementar el servicio de saneamiento preferentemente en áreas periurbanas y rurales.

- Una política pública de determinado sector se constituye como tal en la medida en que se concibe concertadamente entre actores públicos y sociales y se implementa de manera corresponsable. En consecuencia, las políticas públicas del Saneamiento sostenible descentralizado deben estar definidas e interpretadas claramente en procesos de concertación con el objeto de dar respaldo a las acciones e inversiones del sector público que respondan a la demanda social.

6.2. Recomendaciones.

1. En el marco del Consejo de Coordinación Sectorial (CCS) establecido por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, como mecanismo e instrumento de coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, las instancias sectoriales de decisión pública podrían agendar el tratamiento de la temática de Saneamiento Sostenible Descentralizado (SSD), de acuerdo al análisis competencial referido en el presente estudio.
2. Los gobiernos a nivel central departamental y municipal en el marco de sus competencias autonómicas, tendrían* la facultad de invertir recursos en Saneamiento Sostenible Descentralizado planificando inversiones públicas en ámbitos privados. Deberán velar por mantener vigente en la Ley Financial (Presupuesto General del Estado) el artículo referido a Transferencias Público Privadas.
3. Los Gobiernos Autónomos Municipales, en el marco de su competencia exclusiva de saneamiento y servicios básicos deberán constituirse en el núcleo de programación de acciones de Saneamiento Sostenible Descentralizado a escala de manera conjunta y concurrente con el nivel departamental correspondiente y el nivel nacional.
4. Los gobierno subnacionales, podrán respaldar sus acciones para la provisión de servicios de agua y saneamiento mediante la promulgación de leyes específicas a cargo de sus órganos legislativos. Asimismo, deberán incorporar los principios del mandato constitucional de Derecho Humano al Agua y Saneamiento, en sus Cartas Orgánicas Municipales y Estatutos Autonómicos Departamentales.
5. El NODO de Saneamiento Sostenible Descentralizado**, a través de su red de actores nacionales y subnacionales tiene el mandato de difundir los resultados del análisis competencial y normativo, concertando espacios de diálogo y sensibilización con el sector público y actores sociales para promover acciones e inversiones a escala. Asimismo, en coordinación con las instancias públicas locales podrá difundir el ejercicio de la legislación subnacional facilitando espacios de diálogo que fortalezcan el sector de agua y saneamiento.

* No existe una norma que disponga expresamente la facultad de invertir recursos para saneamiento sostenible descentralizado. Sin embargo, producto del análisis competencial y normativo se entiende que existe esa posibilidad de inversión pública - privada respaldada en los artículos 103 y 110 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización LMDA, y artículo 6 de la Ley N° 211 del presupuesto general del Estado 2012.

** El NODO/ADESBVI, Bolivia tiene reconocida su personalidad jurídica en la resolución administrativa departamental de la gobernación de La Paz de fecha 30 de noviembre de 2012, en la cual se propone que esta instancia pueda apoyar en la difusión de los resultados del estudio normativo y competencial para saneamiento concertando espacios de diálogo y sensibilización con el sector público y actores sociales para promover acciones e inversiones a escala donde sería muy importante el liderazgo del VAPSVB.

- ▶ Constitución Política del Estado, Asamblea Constituyente, febrero, 2009.
- ▶ Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, julio 2010.
- ▶ Ley 1333 de Medio Ambiente, Gaceta oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Abril, 1992
- ▶ Ley N° 2066.. Prestación y Utilización de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, Gaceta oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Abril, 2000.
- ▶ Ley 071 de Derechos de la Madre Tierra. Gaceta oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Diciembre, 2010
- ▶ Ley 300. Marco de Madre Tierra y Desarrollo Integral Para Vivir Bien, Gaceta oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Octubre, 2012.
- ▶ Sentencia Constitucional Plurinacional 2055/2012 del Tribunal Constitucional Plurinacional, Octubre 2012
- ▶ Sistema de asignación competencial en el modelo de autonomía en Bolivia. Luis Eduardo Martínez Almanza, Mayo, 2013

