

# OBSERVA

Boletín del Observatorio de Políticas Públicas y Sociales

NUEVA ÉPOCA

Año 4 - N°16 - diciembre de 2022

- Entrevista con Teresa Gutiérrez
- La gestión del agua en Bolivia: entre las economías de escala y la atomización del servicio



# POBLACIÓN y gestión del AGUA



## OBSERVA

Boletín del Observatorio de Políticas  
Públicas y Sociales  
NUEVA ÉPOCA  
Año 4, N° 16, diciembre de 2022

Producido en el marco del Proyecto de  
Población y Desarrollo en alianza entre:

IDIS/UMSA

IIISP-TS/UMSA

OPPS/UMSA

CEP/UMSS

Con apoyo de UNFPA

## Coordinación general:

Martha Lanza

## Contenido:

Víctor Hugo Perales Miranda

## Diseño:

Pilar Montesinos - José Manuel Zuleta  
(Bien\_Común\_Estudio)

Depósito legal: 4-3-68-18



## Contactos:

Campus Universitario de Cota Cota  
Av. Andrés Bello Calle 30 A  
Pag web: <http://opd.umsa.bo/observatorio>  
Tel: (591-2) 2798666  
Email: [opd.umsa@gmail.com](mailto:opd.umsa@gmail.com)

La Paz-Bolivia

Según la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico (AAPS), el 86% de la población boliviana tiene acceso a agua potable y 60% a sistemas de saneamiento<sup>1</sup>. Sin embargo, las cifras globales generalmente esconden la gran brecha que existe entre los centros urbanos y el área rural, que en el país es considerable: en 2019, solo el 67% de la población rural tiene acceso a servicios de agua potable y apenas el 43% cuenta con servicios de saneamiento básico<sup>2</sup>. En zonas dispersas el acceso es menor, lo mismo que en los barrios periurbanos de las grandes ciudades, donde el crecimiento poblacional provocado por la migración hace que el agua escasee. Además, solo el 27% de las aguas residuales que se producen son tratadas, situación que conduce a la contaminación que deriva en problemas de salud para la población.

Bolivia ha introducido el enfoque de derechos humanos al tratamiento del agua en su normativa y política pública. La Constitución Política del Estado establece que “toda persona tiene derecho al agua y la alimentación” (artículo 16), también “al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones” (artículo 20). El mismo artículo señala: “el agua y el alcantarillado constituyen derechos humanos y no son objeto de concesión ni privatización”. Por tanto, la gestión de este recurso es competencia indelegable del Estado.

Según el enfoque de derechos, el Estado en sus distintos niveles debe asumir la responsabilidad de promover y hacer cumplir el derecho al agua. Sin embargo, su materialización depende de requerimientos de gestión específicos, como la ampliación de la cobertura del servicio, el mejoramiento de la calidad del agua para un acceso universal y seguro, y principalmente, la garantía de su sostenibilidad en el largo plazo.

En este número del Boletín *Observa*, el investigador Víctor Hugo Perales Miranda expone las características de la gestión del agua en Bolivia a través del análisis de la estructura de los prestadores del servicio en ciudades, poblaciones intermedias y áreas rurales. También presentamos una entrevista a la especialista Teresa Gutiérrez que permite comprender la realidad del acceso al agua en el país, sus características, problemas y principales desafíos.

<sup>1</sup> Condori, M. (2022). Cobertura de agua potable llega al 86% de la población boliviana, reporta la AAPS. *Agencia Boliviana de Información - ABI* (22 de junio).

<sup>2</sup> Cooperación Alemana para el Desarrollo con Bolivia (2019). *Agua potable y saneamiento básico, Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS [boletín institucional]* (junio).

# “Para la población, el saneamiento no es una necesidad”



Teresa Gutiérrez

Consultora de AECID en el cargo de Asistencia Técnica Coordinación "Apoyo al Programa de Agua Potable y Alcantarillado para áreas Urbanas y Periurbanas - APAAP.

## ¿Cuáles son los factores determinantes cuando se presenta crisis o escasez de agua: naturales, de gobernabilidad o ambos?

En los últimos años, hemos tenido muchos problemas naturales; en el área rural ya no existen fuentes de agua. Por eso, los programas optan por nuevas tecnologías, más caras, para que la población tenga acceso a servicios de agua. Otro problema es la gestión del mismo servicio, porque de eso depende que los beneficiarios paguen su tarifa. Algunas Entidades Prestadoras de Servicios de Agua y Alcantarillado Sanitario (EPSA) tienen una mora alta porque la población no cumple con pagar por el servicio –no por el agua.

La tarifa influye, pero también la educación: hay mucho derroche de agua; de hecho, cuando los proyectos se ejecutan se debe incorporar un componente de educación sanitaria y ambiental para trabajar la cultura del manejo del agua, sobre todo en las ciudades, donde se tiene acceso permanente al servicio y no se lo valora en su real dimensión.

## ¿Cómo se relaciona el uso del agua para consumo humano con su uso en la industria, la minería o la construcción, entre otros?

Todas las políticas nacionales y sectoriales apuntan a que la prioridad en el uso del agua sea el consumo humano; después vienen otras actividades, como el riego o la ganadería. Sin embargo, se debe analizar la gestión del agua desde donde esta se origina y se transporta –su fuente. ¿Cuánta gente hay en la cuenca? ¿Qué actividades realizan? ¿Hay políticas orientadas a

estas comunidades? ¿Hay agencias de la cooperación internacional que trabajan con ellas?

Cuando se elaboraron los planes maestros, se tuvo la intención de trabajar con sectores como el de la minería; sin embargo, es una tarea muy difícil, porque se trata de una actividad económica muy importante y, por ello, no se logra encontrar consensos. Se gasta muchísima agua en la explotación minera –más en la aurífera– y se contamina el medio ambiente; por ello, encontrar un punto de equilibrio es muy complicado. En las políticas sociales, la prioridad es el consumo humano, pero no se compatibilizan criterios con otros sectores.

Se trabaja en consensuar con la industria, pero lentamente. En el trayecto del río Choqueyapu, por ejemplo, hay muchas industrias –principalmente curtiembres– que no realizan tratamiento a sus desechos en el tema de saneamiento. Tratar temas como el ahorro de agua, saneamiento, o el manejo de las aguas residuales que generan por los productos que usan, es muy complicado. La norma dice que esta agua debe eliminarse con un pretratamiento, pero no se cumple.

“En las ciudades, cuando trabajamos en saneamiento y alcantarillado, siempre hay problemas porque la cobertura en las conexiones es mínima.”

### ¿Cuál es la relación entre el acceso al agua y el saneamiento?

Hay una diferencia grande entre el acceso al agua y al saneamiento. Lamentablemente, para la población, el saneamiento y contar con una planta de tratamiento de aguas residuales no son una necesidad. La Paz, por ejemplo, no tiene una planta así. Se trabaja en una que sea sostenible –Achocalla por ejemplo, entre otros municipios, también debería tratar sus aguas en esta planta–, pero no hay demanda para el saneamiento, no es una prioridad para la población. En las ciudades, cuando trabajamos en saneamiento y alcantarillado, siempre hay problemas porque la cobertura en las conexiones es mínima. Entonces, se implementan estrategias orientadas a planes sociales que incentiven la conexión al alcantarillado, en primera instancia.

### ¿Se puede garantizar que a mediano o largo plazo se amplíe la cobertura del servicio de agua?

En las ciudades, por la migración, la población se incrementa de forma permanente e impensada; por eso, no se puede llegar al 100% de cobertura. Por otro lado, en el área rural hay sectores en los que, virtualmente, no hay población. Allí, las comunidades que no tienen acceso al agua son dispersas. Desde el 2000, las áreas de acción de los programas, ejecutados con diferentes financiamientos, han sido comunidades concentradas, donde las tecnologías eran por gravedad y de menor costo porque solo se hace una toma en la fuente y se construye un tanque de almacenamiento –la gravedad hace que el agua baje y alcance a toda la población–; en cambio, ahora no.

Hoy, por la escasez en las fuentes, se opta por tecnologías con sistemas de pozo, que son más caras y necesitan energía eléctrica o de algún combustible,

por lo que la tarifa sube. El incremento es mayor si se trata de una población dispersa porque el tendido de la red también es más costoso y menos sostenible, y se puede habilitar sistemas de bombeo simple solo en algunas áreas, porque en otras el terreno es rocoso. Por ello, pese a la migración, la realidad es más crítica en el campo.

### ¿Hacia dónde debe virar la política pública para mejorar estas condiciones?

Se deben cubrir varios aspectos. El apoyo de la cooperación internacional se orienta a las definiciones que hace el Estado y las políticas se definen en base a esta realidad. Varias organizaciones trabajan en el tratamiento de aguas residuales; no solo en la construcción de plantas, también en el fortalecimiento y generación de capacidades en los técnicos que van a operar los equipos, porque se necesita personal capacitado. Además, hay una incidencia en lo tecnológico, porque las tecnologías que antes funcionaban hoy ya no son suficientes y se deben buscar nuevas.

“El apoyo de la cooperación internacional se orienta a las definiciones que hace el Estado y las políticas se definen en base a esta realidad. Varias organizaciones trabajan en el tratamiento de aguas residuales; no solo en la construcción de plantas, también en el fortalecimiento y generación de capacidades en los técnicos que van a operar los equipos, porque se necesita personal capacitado.”

“El Estado desarrolla normas que se adecúan a las circunstancias actuales. Antes, la norma no reconocía, por ejemplo, tecnologías alternativas; sin embargo, después de las experiencias vividas en el área rural, se han desarrollado guías y manuales que las rescatan y se aplican, a nivel sectorial, al diseñar programas nuevos.”

El Estado desarrolla normas que se adecúan a las circunstancias actuales. Antes, la norma no reconocía, por ejemplo, tecnologías alternativas; sin embargo, después de las experiencias vividas en el área rural, se han desarrollado guías y manuales que las rescatan y se aplican, a nivel sectorial, al diseñar programas nuevos.

Se desarrolla mucha normativa: tenemos estrategias para el área rural, para el tratamiento de aguas residuales, políticas de derecho humano al agua y al saneamiento, política sanitaria, y una serie de normas que se han generado para mejorar y universalizar los servicios. Sin embargo, también existen factores que influyen para que no todas estas normas se cumplan: por ejemplo, la movilidad funcionaria, en el nivel central del Estado, en las gobernaciones, municipios y hasta en las EPSA.

### ¿Qué aspectos determinan la elaboración de política pública en relación al acceso al agua como derecho humano?

Somos el único sector que tiene un enfoque sectorial amplio; incluso por estrato poblacional. En pueblos menores a 1.000 habitantes, pobres o muy pobres, consideramos que el Estado debe subvencionar el acceso al agua y al saneamiento, porque son derechos

humanos –aunque lo del saneamiento es complicado incluso por temas culturales. También se debe definir la tecnología adecuada a usar de acuerdo a la población –no debe ir en contra de sus usos y costumbres. Hoy, se tiene mucha experiencia para orientar el diseño de nuevos programas, con características diferentes por el aprendizaje que se ha tenido y que está plasmado en las políticas.

Las características del proceso de elaboración normativa también son particulares, porque las normas se elaboran tras un diagnóstico basado en una lectura de la realidad actual y en las experiencias exitosas. El Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico lidera la revisión de las normas y se esfuerza; pero, aunque se avanza, se necesita mucho financiamiento para alcanzar la universalización de los servicios. Pese a que el Estado ha logrado financiamientos para varios programas, todavía se debe avanzar. Antes el trabajo estaba orientado solo al área rural; pero, desde hace varios años, por la explosión de la migración que ha incrementado la población en las zonas periurbanas de las ciudades, se han generado programas para estas zonas donde, hoy, el trabajo también es una prioridad. Por ejemplo, tenemos dos programas orientados a alcantarillado, plantas de tratamiento y agua en Viacha, porque sabemos que Viacha ya se ha unido con El Alto y que los distritos 6 y 7, que antes no existían, hoy forman parte de su área periurbana.

"El Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico lidera la revisión de las normas y se esfuerza; pero, aunque se avanza, se necesita mucho financiamiento para alcanzar la universalización de los servicios. Pese a que el Estado ha logrado financiamientos para varios programas, todavía se debe avanzar."

# La gestión del agua en Bolivia: entre las economías de escala y la atomización del servicio<sup>3</sup>



## Víctor Hugo Perales Miranda

Sociólogo. Magíster en Gestión Integral de Recursos Hídricos por la Universidad Mayor de San Simón, de Cochabamba. Magíster en Historia de América Latina por la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla (España). Docente investigador del Instituto de Investigaciones Sociológicas Mauricio Lefebvre, de la Universidad Mayor de San Andrés. Docente de pregrado de las carreras de sociología de la Universidad Mayor de San Andrés, de la Universidad Pública de El Alto y de programas posgraduales de varias universidades de Bolivia. Ha publicado numerosos artículos sobre gestión del agua en revistas científicas y colaborado en libros de coautoría.

Los aproximadamente doce millones de personas que habitan los 1.098.581 km<sup>2</sup> del territorio boliviano acceden al agua de diversas maneras. La prestación del servicio de agua potable en Bolivia se realiza por un número importante de entidades autárquicas municipales y por un conjunto de cooperativas de servicio de agua potable. Un caso atípico es la dotación del agua en la ciudad de La Paz, realizada por una empresa pública que tiene cobertura metropolitana –llega a ocho municipios– y gestionada por el gobierno central. Mientras, a la par, existen miles de sistemas de entidades de servicio de agua potable en las áreas rurales, cuyos alcances son acotados a comunidades rurales. Por ello, el abastecimiento de agua se divide en disímiles organizaciones del servicio de agua potable, pues se tiene desde modelos altamente descentralizados hasta un modelo en ciernes que centraliza la dotación de agua en varios municipios.

## Entidades prestadoras del servicio de agua con economías de escala

Las entidades prestadoras de servicios de agua potable más grandes del país mantienen coordinación a través de la Asociación Nacional de Empresas de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado (ANESAPA). Esta asociación aglutina a catorce entidades de servicio

de agua potable de todo el país (véase Tabla 1). La particularidad de sus entidades asociadas es que dotan del servicio de agua potable a ciudades que, por lo general, tienen poblaciones que rebasan los 10.000 habitantes. Los modelos de gestión de estas entidades son variados (Rojas Ortuste, Horst Rosenauer, Heiland y Venegas Inarra, 2007), pero podría señalarse que los fundamentales son tres: la gestión realizada por entidades municipales autárquicas, las cooperativas de agua potable y un único caso de empresa pública gestionada por el gobierno central del Estado que dota de agua potable a las ciudades de La Paz y El Alto, y a segmentos de otros seis municipios.

<sup>3</sup> Este texto es resultado de los avances de investigación que realizó el autor en 2022 para el Instituto de Investigaciones Sociológicas Mauricio Lefebvre de la Universidad Mayor de San Andrés.

**Tabla 1: Entidades prestadoras del servicio de agua potable afiliadas a ANESAPA**

Nº	Nombre de la entidad	Tipo de gestión	Ciudad	Logotipo
1	COATRI	Cooperativa	Trinidad, Beni	
2	COSAALT	Cooperativa	Tarija	
3	COSMOL	Cooperativa	Montero, Santa Cruz	
4	ELAPAS	Municipal	Sucre, Chuquisaca	
5	EMPAPYC	Municipal	Yacuiba, Tarija	
6	EMSABAV	Municipal	Villazón, Potosí	
7	EPSA MUNICIPAL DE COBIJA	Municipal	Cobija, Pando	
8	EPSAS	Intervenida	La Paz	
9	SEMAPAR	Municipal	Riberalta, Beni	
10	SAMAPA	Municipal - Residual	La Paz	
11	SEMAPA	Municipal	Cochabamba	
12	SAGUAPAC	Cooperativa	Santa Cruz de la Sierra	
13	SeLA	Municipal	Oruro	
14	CAPAG RL	Cooperativa	Guayaramerín, Beni	

Elaboración propia a partir de información en el portal web de ANESAPA  
<http://www.anesapa.org/>



Una de las entidades que presta el servicio de agua potable, que no se encuentra en la tabla que antecede porque no forma parte de ANESAPA, es AAPOS, entidad autárquica ligada al municipio de Potosí, que brinda la cobertura del servicio de agua potable a esta ciudad. Tampoco están listadas algunas cooperativas de Santa Cruz de la Sierra que tienen una vasta cobertura en áreas populosas de la ciudad, como las del Plan 3000 (COOPLAN y SAJUBA), Villa Primero de Mayo (COOPAGUAS) y Pampa de la Isla (COOPAPI); de hecho, existen algunas cooperativas más que limitan con el área de cobertura tanto de SAGUAPAC como de las cooperativas de agua potable mencionadas, pero ninguna de ellas está afiliada a ANESAPA. También vale la pena aclarar que SAMAPA de La Paz ya no es precisamente una entidad de prestación de servicio de agua potable, tarea que desarrolló —en su calidad de entidad municipal autárquica— de la década de 1960 a 1997, cuando la gestión del servicio de agua potable y alcantarillado fue entregada en concesión a Aguas del Illimani S.A., empresa privada subsidiaria de la transnacional Suez-Lyonnaise des Eaux (Pérez, 2010; Perales Miranda, 2018). Sin embargo, SAMAPA existe como empresa municipal residual propietaria de la infraestructura hidráulica que es gestionada en la actualidad por EPSAS S.A.

También podrían ligarse al listado de entidades prestadoras de servicios de agua potable las que abastecen a las ciudades intermedias que, por lo general, son sede de los más de 300 municipios del país, a las que abastecen de agua potable —y, en algunos casos, de manejo de aguas residuales— a través de modelos de gestión que se decantan entre las empresas o entidades autárquicas municipales o las cooperativas que brindan el servicio. Estas modalidades de gestión son las más recurrentes en las grandes ciudades, ciudades intermedias e, incluso, en algunas pequeñas.

Las entidades autárquicas municipales de agua potable y saneamiento suelen ser empresas públicas que abastecen de agua potable a la población, y que en su composición institucional incluyen a funcionarios del municipio que las promueve; incluso el alcalde o algún funcionario municipal importante suelen participar en sus directorios, asumiendo decisiones de la entidad. Por lo general, buscan ser autosostenibles en sus gastos operativos; es decir, garantizan el pago de la renovación de su infraestructura y equipos, además de los gastos de personal, a través de sus ingresos propios que, usualmente, se generan con el pago de las tarifas de consumo de agua potable. En el caso de la inversión en la construcción de nueva infraestructura,

estas entidades, por lo general, no asumen los gastos debido a que no suelen tener la suficiente capacidad económica. Por ello, se respaldan en el mismo gobierno municipal que las promueve –a veces, en coordinación–, en la cooperación interinstitucional de los gobiernos departamentales o en el mismo gobierno central.

En el caso de las cooperativas, estas suelen ser manejadas por juntas de vecinos o asambleas cívicas de la ciudad. En otros casos, aunque tengan bases vecinales o cívicas, existen cooperativas que tienen manejo autónomo, con una injerencia mínima de la autoridad municipal, pues esta no llega a formar parte del directorio de la cooperativa, para ser precisos, ni del consejo de administración ni del consejo de vigilancia. Igual que las entidades municipales, la meta de las cooperativas también es el manejo autónomo y sostenible de recursos que les permitan asumir los gastos operativos y de mantenimiento que genera la continuidad del servicio. Tampoco tienen la capacidad suficiente para hacer inversiones en nueva infraestructura, por lo que recurren al apoyo de sus gobiernos municipales y departamentales, y del gobierno central.

“Igual que las entidades municipales, la meta de las cooperativas también es el manejo autónomo y sostenible de recursos que les permitan asumir los gastos operativos y de mantenimiento que genera la continuidad del servicio. Tampoco tienen la capacidad suficiente para hacer inversiones en nueva infraestructura, por lo que recurren al apoyo de sus gobiernos municipales y departamentales, y del gobierno central.”

“Tanto las cooperativas como las entidades autárquicas municipales tienen un ámbito de participación focalizado que no rebasa el territorio de una ciudad o un municipio.”

Tanto las cooperativas como las entidades autárquicas municipales tienen un ámbito de participación focalizado que no rebasa el territorio de una ciudad o un municipio. En todo el territorio nacional, solo hay tres casos puntuales que se desmarcan de esta situación, estos son: EPSAS S.A. de La Paz, la EPSA Social MANCHACO en la región del Chaco boliviano y la EPSA Social Bustillo de la provincia Bustillo del norte de Potosí, estas dos últimas antes llamadas EPSA-SAM (Rojas Ortuste, Horst Rosenauer, Heiland y Venegas Inarra, 2007).

En principio, EPSAS S.A. de La Paz es una empresa pública con intervención y gestión del gobierno central que en los últimos años ha elevado su área de cobertura a ocho municipios: La Paz, El Alto, Viacha, Achocalla, Palca, Mecapaca, Laja y Pucarani. EPSAS tiene una cobertura de 439.968 conexiones de agua potable que representa el 31,4% de las conexiones existentes en las 75 entidades prestadoras de servicios de agua potable de Bolivia que son seguidas y reguladas por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico (AAPS). Mientras, la población existente en su área de servicio es de 2.043.298, que solo representa el 26,82% de toda la población atendida por las 75 entidades prestadoras. Es un caso atípico en la gestión del agua potable de Bolivia pues, a través de la inusual figura de la intervención –que ya lleva alrededor de 14 años, cuatro años más que el periodo de concesión privada experimentado con Aguas del Illimani–, en la práctica EPSAS S.A. se ha vuelto una entidad de alcance metropolitano o intermunicipal, sin la necesidad de acuerdos de mancomunidad entre los municipios a los que llega su cobertura.

El abastecimiento de agua en EPSAS S.A. es prácticamente total en la ciudad de La Paz y El Alto, salvo pequeñas áreas de algunos barrios donde el servicio es

provisto por pequeñas cooperativas, comités de agua potable, juntas de vecinos o pequeñas asociaciones, la gran mayoría ubicados en la ladera oeste de la ciudad de La Paz. Estas pequeñas entidades de prestación del servicio de agua son un puñado de dos a tres decenas de sistemas de agua potable autogestionarios emplazados en algunos barrios paceños.<sup>4</sup> El número es oscilante porque algunas de estas pequeñas entidades vecinales que surgen en áreas periurbanas a las que no llega el servicio desaparecen cuando EPSAS S.A. las abarca y asimila.

Conforme a la información proporcionada en la memoria de los Indicadores de Desempeño del año 2020 elaborada por la Autoridad de Control y Fiscalización de Agua Potable y Saneamiento (AAPS); si a la cobertura de EPSAS S.A. en el departamento de La Paz se suman las 253.532 conexiones de agua potable con las que SAGUAPAC brinda servicio a una población de 1.412.434 personas en Santa Cruz de la Sierra y las 77.049 conexiones de agua potable con las que SEMAPA abastece el servicio a 630.859 personas en la ciudad de Cochabamba, se alcanza a 770.549 conexiones de agua potable que significa el 55% del total de conexiones de las 75 entidades a las que la AAPS hace seguimiento en toda Bolivia, abasteciendo a 4.086.591 personas en las tres ciudades denominadas el eje central del país, que representan el 53,64% de la cobertura nacional. La cobertura de todas las EPSA alcanza a 1.401.041 conexiones que abastecen de agua potable a 7.619.012 personas en todo el territorio nacional (AAPS, 2021).

“Estas pequeñas entidades de prestación del servicio de agua son un puñado de dos a tres decenas de sistemas de agua potable autogestionarios emplazados en algunos barrios paceños. El número es oscilante porque algunas de estas pequeñas entidades vecinales que surgen en áreas periurbanas a las que no llega el servicio desaparecen cuando EPSAS S.A. las abarca y asimila.”

**Tabla N° 2**  
**Conexiones y cobertura de las tres EPSAS más grandes de Bolivia (2021)**

N°	Entidad prestadora del servicio de agua potable	Conexiones de agua potable	Población de área de servicio
1	EPSAS (La Paz)	439.968	2.043.298
2	SAGUAPAC (Santa Cruz de la Sierra)	253.532	1.412.434
3	SEMAPA (Cochabamba)	77.049	630.859
<b>TOTAL</b>		<b>770.549</b>	<b>4.086.591</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la AAPS

<sup>4</sup> El caso paceño no se guarda relación con el caso de la ciudad de Cochabamba, donde existe una verdadera fragmentación del servicio con más de 300 entidades prestadoras de servicio que limitan o a veces se yuxtaponen con el área de cobertura del servicio de la empresa municipal autárquica SEMAPA (Cabrera, 2018).

En tanto, la inusual figura de las EPSA SAM –nombre inicial de las hoy denominadas EPSA social– sí proviene de acuerdos previos entre municipios que prefirieron dotar el servicio de agua potable a sus poblaciones aunando esfuerzos bajo una figura de alianzas municipales llamada mancomunidad. Estos esfuerzos fueron impulsados por el Programa de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario en Pequeñas y Medianas Ciudades (PROAPAC) que promovió la agencia de cooperación internacional alemana GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), hoy GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), a fines de la década de 1990 y que apoyó la constitución de dos EPSA SAM. Por una parte, Manchaco, que es una mancomunidad de municipios de la región Chaco –departamentos de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca– conformada por Camiri, Boyuibe, Lagunillas, Muyupampa, Monteagudo y Villamontes –aunque el abastecimiento a la ciudad de Camiri ya no pertenece a esta EPSA Social. Por otra parte, Bustillo, que provee del servicio al municipio de Llallagua y a los poblados de Siglo XX y Catavi (Rojas Ortuste, Horst Rosenauer, Heiland y Venegas Inarra, 2007).

Hasta aquí se han mencionado las modalidades de gestión del agua existentes en Bolivia, de las que las 13 afiliadas a ANESAPA (excluyéndose a SAMAPA), las cooperativas periurbanas de Santa Cruz de la Sierra (COOPPLAN, SAJUBA, COOPAGUAS y COOPAPI) y la entidad municipal autárquica AAPOS de Potosí son entidades prestadoras del servicio de agua potable y saneamiento que manejan lo que se conoce como *economías de escala* debido a la gran cantidad de usuarios a quienes proveen el servicio –situación que, en teoría, abarata costos. En tanto, decenas de pequeñas cooperativas y entidades municipales autárquicas tienen alcance escalar mediano o pequeño.

## La atomización del servicio de agua potable en Bolivia

El último caso sobre la gestión del agua en Bolivia es, en realidad, el más difundido. Se trata de la existencia de 13.125 sistemas de agua potable que abastecen a 19.179 comunidades rurales que tienen una población de 3.270.894 personas, tal como indica el Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural en su portal elaborado en el 2017.<sup>5</sup> Son sistemas de agua potable pequeños y atomizados en comunidades rurales. Una infraestructura que los conecte es impensable por la difícil topografía existente en las áreas rurales del país. El modelo que siguen estas pequeñísimas entidades prestadoras del servicio de agua potable es el de la gestión comunitaria del agua (Perales Miranda, 2008; Perales Miranda, 2014), en la que los mismos comunarios ejercen la operación y el mantenimiento del sistema. No siempre aplican tarifas por el servicio, debido a que muchas veces se guían por *usos y costumbres*.

Para la provisión de agua potable o agua segura en las comunidades rurales, el Estado boliviano ha madurado durante muchas décadas formas de apoyo con infraestructura, principalmente entre las décadas de 1940 y 1980, en alianza con

---

<sup>5</sup> Véase el enlace: <http://globalsiasar.org/es/paises/bolivia>

la cooperación internacional y algunas organizaciones gubernamentales. Es el caso del Servicio de Cooperación Interamericano de Salud Pública (SCISP) –alianza de los gobiernos de Bolivia y Estados Unidos de Norteamérica (USA)–, que funcionó entre las décadas de 1940 y 1960 y dio un particular impulso al desarrollo de infraestructura de agua potable en las áreas rurales desde 1952, trabajo con el que el Estado boliviano se fortaleció y asumió un rol protagónico en las políticas públicas (Mendizábal Lozano, 2002). Al SCISP le sucedió USAID en la década de 1960, en el marco de la llamada Alianza para el Progreso que USA tuvo con gran parte de los estados de América Latina (Calderón y Szmukler, 2000). También, a fines de la década de 1990, el Banco Mundial apoyó experiencias piloto en áreas rurales de Oruro y Potosí, que en los siguientes años maduró con la creación del paquete de intervención social en proyectos de agua potable y saneamiento rotulado como Desarrollo Comunitario en Agua Potable y Saneamiento y conocido como DESCOM. El Banco Mundial sistematizó y extendió la aplicación de este modelo –a veces con otros nombres– a diversos países de América Latina, el Caribe, Asia y África.

## Conclusiones y recomendaciones

De esta manera, este rápido recuento nos permite concluir que el servicio de agua potable en Bolivia se mueve, por lo general, entre disímiles fórmulas o modelos de gestión. Por un lado, se garantiza la dotación del servicio aplicado bajo criterios de economías de escala, principalmente en las grandes ciudades –aunque no todas las expresiones son enteramente coincidentes. En las antípodas están EPSASS.A. de La Paz, con la metropolización del servicio que alcanza a ocho municipios, y el caso de Cochabamba, donde el servicio brindado a la población citadina se fragmenta en más de 300 sistemas de abastecimiento. Por otro lado, existe una fuerte atomización del servicio en pequeñas localidades o comunidades rurales, donde se realiza con autogestión comunitaria.

Existen casos en los que las entidades prestadoras de servicios de agua potable con economías de escala han cumplido su labor a cabalidad y han garantizado la dotación del servicio a sus usuarios. Sin embargo, también existen casos en los que el servicio ha presentado múltiples fallas, provocadas por factores que van desde la ausencia de normatividad e ineficacia en la gestión, hasta problemas derivados de la escasez del recurso en periodos de sequía. Por ello, difícilmente un modelo de gestión en sí mismo se constituye en un óptimo paradigmático, dado que las formas de gestionar no son lo más importante, sino sus contenidos, basados en medidas y soluciones concretas; además de la experiencia y compromiso de los gestores en los que cae la responsabilidad de echar a andar la maquinaria operativa de la entidad prestadora del servicio de agua potable.

“Existen casos en los que las entidades prestadoras de servicios de agua potable con economías de escala han cumplido su labor a cabalidad y han garantizado la dotación del servicio a sus usuarios. Sin embargo, también existen casos en los que el servicio ha presentado múltiples fallas, provocadas por factores que van desde la ausencia de normatividad e ineficacia en la gestión, hasta problemas derivados de la escasez del recurso en periodos de sequía.”

Asimismo, se recomienda que la situación jurídica de EPSAS S.A. de La Paz –que se mantiene durante 14 años como una forma de intervención que no es una forma de gestionar reconocida legalmente– se regularice bajo las pautas normativas más convenientes. De hecho, la conveniencia de la forma de gestión en la que debe desarrollarse deberá estar en consonancia con los intereses de todos los actores involucrados en la gestión de EPSAS S.A. La falta de consensos, en parte, es una de las causantes por las que la intervención que, en teoría, es una condición provisional y coyuntural, ha terminado prolongándose por catorce años.

## Bibliografía

- Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico – AAPS. (2021). *Indicadores de DESEMPEÑO 2020 CATEGORÍAS A, B, C y D*. La Paz: AAPS.
- Cabrera, J. (2018). Fragmentación urbana por medio de redes de agua: el caso de Cochabamba, Bolivia. *Territorios* (39), 203-224.
- Calderón, F. y Szmukler, A. (2000). *La política de las calles. Política, urbanización y desarrollo*. Cochabamba, Quito: CERES, UASB.
- Mendizábal Lozano, G. (2002). *Historia de la Salud Pública en Bolivia*. La Paz: OPS/OMS.
- Perales Miranda, V. H. (2008). *Chikat, chikat uma jaljasiña: Uso, manejo y gestión del agua desde una perspectiva de género*. La Paz: Carrera de Sociología de la UMSA, PIEB, IDRC.
- Perales Miranda, V. H. (2014). Agua y saneamiento autoconstruidos en La Paz. *Integra Educativa*, VII (1), 139-156.
- Perales Miranda, V. H. (2018). La crisis del agua en La Paz. Cambios y racionamiento del agua. *Temas Sociales* (43), 97-124.
- Pérez, J. (2010). Avances de la Comisión Interinstitucional en la elaboración de un nuevo modelo de gestión de la entidad prestadora de servicio de agua en las ciudades de La Paz y El Alto. En F. Poupeau y C. González (eds.), *Modelos de gestión del agua en los Andes* (281-293). Lima: IFEA, PIEB, Embajada de Francia en Bolivia.
- Rojas Ortuste, F., Horst Rosenauer, M., Heiland, S. y Venegas Inarra, P. (2007). *Hacia modelos de gestión sostenibles en agua potable y saneamiento*. La Paz: GTZ.

# Actividades

## 2do Encuentro Nacional “Agenda del Estado, sociedad civil y academia sobre el Consenso de Montevideo y la Declaración de Nairobi”:

El Observatorio de Población y Desarrollo (UMSA/UMSS), en alianza con Alerta Montevideo, Católicas por el Derecho a Decidir e IPAS, realiza de manera regular reuniones y encuentros que permiten construir consensos y estrategias para generar una agenda de incidencia para el seguimiento y exigibilidad a los compromisos asumidos por el Estado Boliviano en el Consenso de Montevideo y la Cumbre de Nairobi en derechos sexuales y reproductivos, violencia contra las mujeres y educación integral en sexualidad. Este proceso se inició en abril de 2022 junto a diversas organizaciones de la sociedad civil, academia y activistas por los derechos humanos, por lo que el 2º Encuentro Nacional constituyó un espacio para consolidar esta alianza y presentar la agenda de temas que se espera se incluya en el Informe País, que el Estado boliviano viene elaborando.

En el Encuentro, realizado el 14 de noviembre en salones del Hotel Presidente de La Paz, más de 85 representantes de instancias del Estado – representantes del Ministerio de Educación, y del Ministerio de Salud, además de autoridades de la Fuerza Especial de Lucha Contra la Violencia (FELCV)–, instituciones y organizaciones de la sociedad civil y activistas independientes reflexionaron sobre la importancia de estos compromisos regionales y el tratamiento de los “informes país” para generar procesos de vigilancia y exigibilidad desde la sociedad. Además, los y las participantes compartieron sus experiencias e identificaron las falencias y las limitaciones de la acción pública en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.

En el desarrollo del evento, se presentó la Agenda Consensuada por diferentes instancias de la sociedad civil. También se socializaron los compromisos del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA Bolivia) para la implementación del Consenso de Montevideo y los Compromisos de Nairobi y la manera en que la institución apoya en diferentes ámbitos. Finalmente, los consultores que apoyaran la elaboración del Informe País expusieron los propósitos, la estructura y la importancia de dicho informe; absolvieron dudas y consultas de los y las participantes y se retroalimentaron de demandas, experiencias y observaciones que les servirán de guía en la elaboración del Informe País.

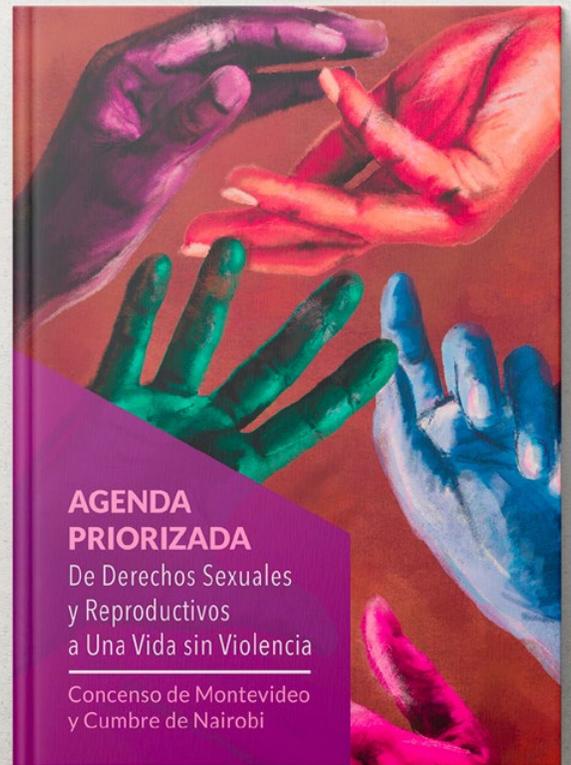


# Publicaciones

Agenda priorizada de derechos sexuales y reproductivos para una vida sin violencia.  
Consenso de Montevideo y Cumbre de Nairobi

El Observatorio de Población y Desarrollo (UMSA/UMSS) viene desarrollando acciones en alianza con la articulación Alerta Montevideo, Católicas por el Derecho a Decidir y la Mesa Nacional de Derechos Sexuales y reproductivos, además de diversas instituciones y organizaciones que trabajan en el marco de los compromisos del Consenso de Montevideo y la Cumbre de Nairobi. Esta alianza, articuladora de objetivos y actividades, ha permitido, a través de la construcción de una agenda común sólida, diseñar los objetivos del seguimiento y exigibilidad de los compromisos asumidos por el Estado boliviano e implementar posteriormente estrategias de exigibilidad e incidencia.

Esta publicación recoge la ruta crítica que ha posibilitado el enfoque en las medidas prioritarias e indicadores del Consenso de Montevideo con relación a la salud sexual y reproductiva, violencia en razón de género y educación integral de la sexualidad.





VISITANOS EN:

 <http://opd.umsa.bo/observatorio>

 @OPDBolivia-Comunidad

 [opd.umsa@gmail.com](mailto:opd.umsa@gmail.com)

