

EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y LA GESTIÓN COMUNITARIA DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO RURAL EN EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO LATINOAMERICANO

Álison José Maia Melo*

RESUMEN: Las tasas de universalización de los servicios de saneamiento básico en zonas rurales de América del Sur apuntan grandes discrepancias sociales en la región, especialmente en relación con el acceso en contexto urbano. Investiga que la propuesta de la American Constitutionalism Nueva América, con el paradigma ético de los postulados de buen vivir, para una posible solución al problema del acceso universal a los servicios básicos de saneamiento en las zonas rurales. La orientación filosófica del buen vivir en el Nuevo Constitucionalismo Democrático Latinoamericano opera un cambio de comprensión de la realidad institucional basada en una sólida comprensión de la sostenibilidad, con el reconocimiento de los derechos de la naturaleza. Las Constituciones Políticas de Ecuador de 2008 y de Bolivia de 2009 trajeron considerables contribuciones legales y políticas para poner de relieve el derecho humano de acceso al agua potable y al saneamiento básico. En términos más específicos, tales Constituciones, en consonancia con sus propias referencias éticas, estimulan la prestación de los servicios de saneamiento básico a través de la gestión de la comunidad, pero cada una a su manera. Al final, resulta que, a pesar de las diferencias contextuales de los dos países, la opción por la provisión comunitaria de saneamiento rural es una propuesta válida no sólo para el contexto de estos países, pero puede servir como referencia para el saneamiento rural en América Sur.

PALABRAS CLAVE: Derecho humano al agua. Gestión democrática. Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. Saneamiento rural.

THE HUMAN RIGHT TO WATER AND COMMUNITARIAN MANAGEMENT OF WATER AND SANITATION RURAL SERVICES IN THE NEW LATIN AMERICAN CONSTITUTIONALISM.

ABSTRACT: The universalization rates of basic sanitation services in rural areas in South America indicate major social discrepancies in the Region, especially in relation to access in urban areas. This paper investigates the proposal of the New Latin American Constitutionalism, with its ethical paradigm postulates of the *buen vivir*, to a possible solution to the problem of universal access to basic sanitation services in rural areas. The philosophical orientation of *buen vivir* within the New Latin American Constitutionalism operates a changing in understanding of institutions grounded in a strong understanding of sustainability, recognizing the rights of nature. The constitutions of Ecuador 2008 and Bolivia 2009 brought considerable legal and political contributions to put at emphasis the human right to safe drinking water and basic sanitation. Moreover, such Constitutions, consistent with their own ethical references, provide a basis for public sanitation services through communitarian management, but each one in his own way. In conclusion, it appears that, despite contextual differences of the two countries, the decision by the communitarian provision of rural sanitation is a valid proposal not only for the context of these countries, but it can serve as a reference for South America rural sanitation services.

* Estudiante de doctorado por el Programa de Posgrado en Derecho de la Universidad Federal de Ceará. Master en Derecho por la UFC. Profesor universitario.

KEYWORDS: Human right to water. Democratic management. New Latin American Constitutionalism. Rural sanitation.

1 INTRODUCCIÓN

Los servicios básicos de saneamiento, sobre todo en América del Sur, presentan datos muy dispares en relación con los niveles de cobertura de servicio. Por ejemplo, como se ve en la Tabla 1, un análisis comparativo entre países de la región permite encontrar, incluso con la implementación del programa internacional de acceso al agua potable, las discrepancias internas entre los países con niveles de acceso todavía por debajo del promedio mundial, y los países con las tasas típicas de las regiones desarrolladas.

Tabla 1. Porcentaje de universalización de agua en América del Sur

País/Región	% 1990	% 2000	% 2012
América Latina y Caribe	85	90	94
Argentina	93,8	96,5	98,7
Bolivia	68,6	78,9	88,1
Brasil	88,5	93,5	97,5
Chile	90,4	94,8	98,8
Colombia	88,4	89,9	91,2
Ecuador	73,9	79,6	86,4
Guayana	77,1	86,2	97,6
Guayana Francesa	-	84,8	90,0
Mundo	76	83	89
Paraguay	53,1	73,5	93,8
Perú	74,4	80,6	86,8
Regiones desarrolladas	98	99	99
Surinam	-	88,9	95,2
Uruguay	95,5	97,1	99,5
Venezuela	89,9	92,1	-

Fuente: WHO; UNICEF (2014).

En lo que respecta específicamente al saneamiento rural, aparece en la Tabla 2, en comparación con la Tabla 1, una fuerte disparidad entre las tasas de cobertura generales y específicas para el campo, lo que demuestra que la región todavía tiene mucho para superar hasta que pueda proporcionar acceso a fuentes de agua potable al interior de los países. En otra dimensión de análisis, también es posible observar que, en comparación con

América Latina y el Caribe y el promedio mundial, mientras que los países de América del Sur tienen una ventaja en los índices generales, hay una clara desventaja de buena parte de la región cuando se toma nota del acceso rural a fuentes de agua segura para el consumo humano.

Tabla 2. Porcentaje de universalización rural de agua en América del Sur

País/Región	% 1990	% 2000	% 2012
América Latina y Caribe	63	72	82
Argentina	69,3	81,1	95,3
Bolivia	41,0	55,7	71,9
Brasil	67,8	75,7	85,3
Chile	48,2	67,8	91,3
Colombia	68,8	71,0	73,6
Ecuador	61,4	67,6	75,2
Guayana	70,4	82,8	97,9
Guayana Francesa	-	71,7	75,1
Mundo	62	71	82
Paraguay	24,4	51,2	83,4
Perú	43,6	56,4	71,6
Regiones desarrolladas	94	95	98
Surinam	-	72,5	88,4
Uruguay	74,7	81,4	94,9
Venezuela	71,3	74,4	-

Fuente: WHO; UNICEF (2014).

Discrepancias más pronunciadas se producen cuando se incluye en el análisis el porcentaje de la universalización de los servicios de alcantarillado. De lo que se desprende de los cuadros 3 y 4, desde un análisis comparativo interno entre los países, a través de un análisis comparativo del índice general y el índice rural, y hasta la comparación entre las modalidades de servicio (abastecimiento de agua *versus* saneamiento de alcantarillado), hay un largo camino a ser cubierto por el saneamiento rural, en sus dos vertientes principales.

Frente a estas dificultades que se presentan para el saneamiento rural, y teniendo en cuenta la herencia del modelo eurocéntrico de la civilización para América Latina, el llamado Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano surge como una alternativa local, basada en los valores de los pueblos indígenas originales transmitidos de generación en generación, cuya bloque

axiológico se conoce como **buen vivir**, que busca transformar las formas de gestión de los asuntos públicos en particular en los países de América del Sur. En este sentido, se puede hablar de la necesidad de una política de aguas orientada por el **buen vivir**, y de la importancia de estudiar su contenido para una posible expansión de la política propuesta para los demás países de América del Sur.

Tabla 3. Porcentaje de universalización de alcantarillado en América del Sur

País/Región	% 1990	% 2000	% 2012
América Latina y Caribe	67	75	82
Argentina	86,5	91,7	97,2
Bolivia	28,3	37,0	46,4
Brasil	66,8	74,6	81,3
Chile	84,8	91,6	98,9
Colombia	68,9	74,6	80,2
Ecuador	57,1	69,6	83,1
Guayana	75,7	79,2	83,6
Guayana Francesa	-	80,0	90,4
Mundo	49	56	64
Paraguay	37,2	58,5	79,7
Perú	54,0	63,2	73,1
Regiones desarrolladas	95	95	96
Surinam	-	80,5	80,3
Uruguay	92,2	93,8	96,4
Venezuela	82,0	88,7	-

Fuente: WHO; UNICEF (2014).

Tabla 4. Porcentaje de universalización rural de alcantarillado en América del Sur

País/Región	% 1990	% 2000	% 2012
América Latina y Caribe	37	49	63
Argentina	68,5	82,5	99,4
Bolivia	12,0	17,6	23,7
Brasil	31,4	39,5	49,2
Chile	52,6	69,3	89,3
Colombia	40,9	52,2	65,7
Ecuador	36,8	54,6	75,9
Guayana	72,0	76,5	82,0
Guayana Francesa	-	60,1	75,8

Mundo	28	38	47
Paraguay	13,6	33,1	52,5
Perú	15,5	28,9	44,8
Regiones desarrolladas	90	90	92
Surinam	-	63,5	61,4
Uruguay	81,4	86,2	95,8
Venezuela	44,9	54,1	-

Fuente: WHO; UNICEF (2014).

La presente investigación tiene como objetivo verificar como los postulados originarios del Nuevo Constitucionalismo Democrático Latinoamericano, especialmente sobre la base del *buen vivir* y del derecho humano de acceso al agua potable y a los servicios de alcantarillado, pueden ayudar a aumentar el acceso al agua y a los servicios de alcantarillado a las poblaciones rurales, y reducir las disparidades observadas. Se adopta el concepto de saneamiento derivado de la legislación brasileña, la Ley n. 11.445, de 5 de enero de 2007, por el que se entiende esto como el conjunto de los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado, gestión de residuos sólidos urbanos y drenaje de aguas pluviales urbanas. Debido al tema de corte de esta investigación, la atención se centra únicamente en los dos primeros servicios públicos.

La investigación, eminentemente bibliográfica, busca en un primer momento hacer un enfoque teórico del derecho al agua en el contexto de esta nueva manifestación constitucional, que ocurre especialmente en Bolivia y Ecuador, para, en seguida, se analizar que solución de los ordenamientos jurídicos de estos países proponen para la cuestión del saneamiento rural.

2 EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO Y EL *BUEN VIVIR*

Como ha declarado Zaffaroni (2010, p. 121), es en el constitucionalismo de los Andes que se produce el salto del ambientalismo a la ecología profunda, con audacia y atrevimiento, independientemente de las críticas, las minimizaciones y los ridículos que les puedan asacar. Explica con claridad que entre, por un lado, el aumento de una civilización depredadora, con signos de una neurosis civilizatoria, como resultado de su incapacidad para incorporar la muerte, que se refleja en la acumulación ilimitada de mercan-

cías y, por otra parte, un modelo de la convivencia armoniosa con todos los seres que viven dentro de la Tierra, el nuevo constitucionalismo latinoamericano elige el segundo camino, proclamando coyunturalmente el rechazo del fundamentalismo de mercado de las últimas décadas del siglo pasado.

La fuerza, la autoridad y la superioridad moral del **buen vivir** derivan, paradójicamente, de la tragedia en la historia de los pueblos originarios de América Latina, que, a pesar de la sucesión del etnocidio de la mayoría de ellos, del saqueo cultural sufrido y de los memoricidios perpetrados durante cinco siglos de colonización, sobreviven, y con ellos la cultura de la vida, al menos entre las comunidades indígenas que resistieron, manteniendo en sus territorialidades una relación armoniosa con la naturaleza.

La adopción del modelo del **buen vivir** requiere un cambio profundo de la conciencia del ser humano con el fin de percibir y entender la vida y en ella conducirse, que exige la demolición de las viejas estructuras, por lo que, en cambio, se reconstruya una nueva civilización guiada por el valor central de la vida en lugar de deificar a la economía, como se ha hecho todavía hoy. Busca el **buen vivir**, en las palabras de Gudynas (2011, p. 232), romper con las vistas clásicas de desarrollo asociados con el crecimiento económico perpetuo, progreso lineal y el antropocentrismo.

El **buen vivir**, según el análisis de Acosta y Gudynas (2011, p. 71-73), es un campo de ideas en construcción, que se está extendiendo por toda América Latina y puede crear o co-crear nuevas conceptualizaciones adaptadas a las circunstancias actual. Aspira a ir más allá del desarrollo convencional y se basa en una sociedad donde los seres humanos viven con otros y con la naturaleza. Para ellos, se alimenta de muchos ámbitos diferentes, desde la reflexión intelectual a la práctica humana, de las tradiciones indígenas a la academia alternativa.

Está implícita en el concepto de **buen vivir**, y es una de las consecuencias más importantes que sigue, la asignación de los derechos de la subjetividad a la naturaleza (*Pachamama*). Sin embargo, en el ámbito jurídico, sólo se produce por la primera vez, el reconocimiento explícito de los derechos de la naturaleza (*Pachamama*), los artículos 71 a 74 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008. Como explicó Gudynas (2011, p. 85-90), es el reconocimiento de los derechos de la naturaleza y a la *Pachamama* y el derecho a su restauración que puso a la propuesta ecuatoriana dentro de la sostenibilidad superfuerte, entendida como aquella en que se

defienden los valores propios o intrínsecos de la naturaleza, como los valores de las especies vivas y los ecosistemas, independientemente de la utilidad o el gozo humano (MORAES, 2012, p. 19-20).

Se detecta una fuerte tendencia biocéntrica, con el predominio de la cultura de la vida (WOLKMER; AUGUSTIN; WOLKMER, 2012, p. 64). Además de este fuerte acento biocéntrico, sin embargo, pone de relieve la positivación, en forma de una serie de principios en los textos normativos, de la inseparable relación de interdependencia y complementariedad entre los seres vivos, lo que lleva a diagnosticar, en otro giro, también una tendencia ecocéntrica (MORAES, 2012, p. 26).

3 LA EMERGENCIA DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN EL CONTEXTO DEL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

En esa nueva cultura orientada para el **buen vivir**, es esencial e irrenunciable un “nuevo” derecho, el derecho humano a los bienes como patrimonio común. Sin embargo, en el escenario mundial, la ONU reconoció en 2010 el agua potable y el alcantarillado como derechos humanos fundamentales, e dos resoluciones históricas: la Resolución de la Asamblea General n. 64/292, afirmando explícitamente el derecho humano al agua y al alcantarillado, al destacar que su efectividad es esencial para la realización de todos los derechos humanos; y la Resolución del Consejo de Derechos Humanos n. 15/9, estableciendo que ese derecho resulta del derecho a un nivel de vida adecuado y se asocia a la salud física y mental e a lo derecho a la vida digna. En un horizonte tal, complejo y fundamental, la cuestión de los recursos naturales como patrimonio común en Latinoamérica comprende un gerenciamiento ambiental no tecnocrático (*via* estatismo u orden privada), pero comunitario, participativo y plural.

El derecho humano a los bienes imprescindibles a la manutención de la vida es visto como patrimonio común, proyectándose, por lo tanto, este derecho a todos los seres vivos bien como a las futuras generaciones. Se trata de un cambio paradigmático instrumentalizado en el marco de algunas constituciones, especialmente las de Bolivia y Ecuador, que tienen como presuposición la comprensión de la comunidad en armonía, respecto y equilibrio con la vida, celebrando a la *Pachamama* de la que todos los seres vivos hacen parte. En esta perspectiva, desde la ética biocéntrica, el dere-

cho al agua vinculase al derecho a la naturaleza, teniendo su gestión orientada para el **buen vivir**.

Insertada en este contexto, la Constitución Política de Ecuador, de 2008, en nivel regional, se ha tornado paradigmática, al declarar los Derechos de la Naturaleza, así como el derecho humano al agua como fundamental. Entre los derechos del **buen vivir**, menciona el artículo 12 de la Constitución de la República de Ecuador de 2008 que el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable e el agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible y esencial para la vida. En cambio, se atribuye al Estado, en el artículo 3, apartado I, el deber primario de garantizar el agua para sus habitantes.

Como apuntan Acosta y Martínez (2010, p. 19), en el proceso constituyente relativo al agua, fueran aprobados cuatro puntos fundamentales:

- a) El agua es un derecho humano;
- b) El agua es un viene nacional estratégico de uso público;
- c) El agua es un patrimonio de la sociedad;
- d) El agua es un componente fundamental de la naturaleza, la misma que tiene derechos propios a existir e mantener sus ciclos vitales.

En ese sentido, se entienden los cuatro principios en relación con el agua como imperativos en la realización de los derechos humanos (WOLKMER; AUGUSTIN, WOLKMER, 2012, p. 59).

Como bien nacional estratégico, teniendo como referencia el **buen vivir**, recuperase las potencialidades del conocimiento ancestral, a través de la construcción de una gobernanza democrática con instrumentos de gestión considerados eficientes y ampliamente divulgados en los forúms internacionales del agua, como la otorga del agua. La visión patrimonial del agua tiene como base la armonía y el equilibrio que se proyectan en las futuras generaciones en una dinámica que supera la lógica mercantil. Consecuentemente, con la Constitución de Ecuador de 2008, el agua empieza a ser comprendido como un patrimonio de todos los seres vivos, y su gestión debe ser público-comunitaria.

Por otro lado, en el vigente Derecho Constitucional boliviano, positívase la visión del agua como fuente de vida, como ser vivo y sagrado, y como derecho de todos los seres humanos. En el artículo 16, apartado I, el texto constitucional dispone que toda persona tiene derecho al agua y, en el artículo 20, apartado I, asegura a todas las personas el derecho al acceso universal y equitativo a los servicios de agua potable y alcantarillado, así

como prohíbe que sean objeto de concesión o privatización, sometiéndose a lo régimen de licencias y registros, conforme la ley. Además, adopta la Constitución boliviana de 2009 las mismas medidas de reconocimiento, defesa y manejo sustentable de los recursos hídricos, que no pueden ser objeto de apropiación privada (artículo 374). Posiblemente, el capítulo dedicado a los recursos hídricos (Parte IV, Título II) sea uno de los que mejor fue contemplado en la cosmovisión ambiental por el constituyente boliviano.

Destaca Huanacuni Mamani (2010, p. 61-62) como denominadores comunes a las diversas culturas indígenas del país los siguientes:

- a) El agua como ser vivo, proveedor de vida y de animación del universo;
- b) El agua como ser sagrado, proveniente de *Wiracocha*, que fecunda *Pachamama* y permite la reproducción de la vida, y que está presente en los lagos, lagunas, mares, ríos y en todas las fuentes;
- c) El agua como base de la reciprocidad y complementariedad, posibilitando la integración entre los seres vivos, la articulación de la naturaleza y de la sociedad humana, como la sangre de la tierra y del universo andino;
- d) El agua como derecho universal y comunitario, siendo de todos y de nadie, pertenece a la tierra y a los seres vivos, incluso el ser humano y se distribuye equitativamente de acuerdo con las necesidades, costumbres y normas comunitarias y su disponibilidad cíclica;
- e) El agua como expresión de flexibilidad y adaptabilidad.

Se trata de innovaciones que pueden ofrecer subsidios para se repensar la temática de un nuevo derecho, un derecho humano a los recursos naturales, como patrimonio común, destacando el agua, ya sea subterránea, ya sea superficial, reconociéndose en este contexto, como un nuevo derecho, el uso y beneficio al agua potable no sólo como un patrimonio de la sociedad, pero como un componente esencial de la naturaleza, siendo su gestión orientada por el **buen vivir**.

Sin embargo, se vislumbra una contradicción al considerar que el agua sea al mismo tiempo un componente de la naturaleza y convenirla como patrimonio. Remanece, al verse como patrimonio común o bien común, un apego a la concepción del derecho romano de patrimonio, y todavía se conserva un trazo antropocéntrico, en la medida en que el agua continua a ser vista como objeto, susceptible de apropiación, perpetuándose una relación de pertenencia y no de complementariedad, entre los seres humanos y el

agua. Se lanza así un desafío para los intérpretes y aplicadores del Derecho la compatibilización de las perspectivas para la solución de controversias en torno del uso de los recursos hídricos.

Bajo la nueva visión de las aguas, en resumen, elevase el derecho al agua a un nivel de derecho humano, indisociable del derecho a la vida y de los otros derechos humanos; emancípalo de la exclusiva concepción económica del agua como recurso o bien de capital necesario a la producción y rehén de la lógica del mercado, considerándola patrimonio común; prohibiese, en consecuencia, su mercantilización y la privatización de los servicios relativos al agua y, finalmente, en un paso más osado, en Ecuador, cambiase el tratamiento jurídico del agua, que de objeto pasa a ser sujeto, a partir de la comprensión de que sea componente de la naturaleza.

Tendencia inercial similar se verifica en los debates polarizados entre la gestión pública y la gestión privada del agua, olvidándose que en el horizonte más allá de la dicotomía romana entre el público y lo privado hay la posibilidad de gestión comunitaria del agua. El paradigma comunitario orientado para el **buen vivir**, adquirido a través de los pueblos indígenas, proyecta una comprensión de la comunidad en armonía, respecto y equilibrio con todas las formas de vida, según la cual en la vida todo está interconectado y interdependiente, promoviendo una ruptura con los padrones occidentales del individualismo y del desarrollo como valor fundamental, a partir del modelo capitalista.

4 LA GESTIÓN COMUNITARIA PARA EL SANEAMIENTO RURAL EN LOS PAÍSES DEL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

Una vez contextualizada la inserción filosófica y teórica de la gestión comunitaria dentro del paradigma del **buen vivir** en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, se pasa, en esta sección, a un análisis más detallado de los textos constitucionales de Ecuador y Bolivia acerca de cómo se concretiza tal gestión en el ámbito del saneamiento rural.

En la Constitución de Ecuador de 2008, la organización territorial del Estado comprende los gobiernos autónomos descentralizados, dotados de autonomía política, administrativa y financiera, incluyéndose entre ellos las **parroquias rurales** (artículo 242), gobernadas por **juntas parroquiales rurales** (artículo 238), siendo que ellas no poseen competencia legislativa plena, pero solamente reglamentar (artículo 240) para emisión de acuerdos

y resoluciones (artículo 267). Aunque compita a los gobiernos municipales la prestación de los servicios de saneamiento básico — “agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental” (artículo 264, apartado 4), las **jun-
tas parroquiales rurales** poseen autorización constitucional para recibir competencias de gestión, coordinación y administración de servicios públicos delegados o descentralizados por las demás instancias de gobierno, entre las cuales la relativa a los servicios de saneamiento básico municipales.

Aunque la competencia para la prestación de los servicios sea municipal, el Estado ecuatoriano asume la responsabilidad por la provisión de esos servicios (artículo 314), por la conservación y manejo integral de los recursos hídricos y por la regulación de actividades que afecten los usos del agua (artículo 411, párrafo 1) — preferencialmente, sostenibilidad de los ecosistemas y lo consumo humano (artículo 411, párrafo 2) —, razón por la cual se le atribuyen las competencias de planificación y gestión de los recursos hídricos a través de autoridad única del agua (artículo 318, párrafo 4 junto con artículo 412). La Constitución establece incluso que la gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria y que la prestación de los servicios de saneamiento básico será realizada por personas jurídicas estatales o comunitarias (artículo 318, párrafo 2), siendo que, en esa segunda hipótesis, compete al Estado el fortalecimiento de la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias alrededor de la gestión del agua y prestación de los servicios correlatos, por medio del incentivo de alianzas entre público y comunitario (artículo 318, párrafo 3).

La ausencia de competencia plena de las autoridades rurales no retira, sin embargo, la prestación de los servicios por esas entidades autónomas. No obstante, su actuación se queda en la dependencia de reglamentación legal de los demás entes autónomos componentes del Estado ecuatoriano. En 2010, fue aprobado el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), del Ecuador. De los dispositivos de este Código, merece destaque especial el artículo 137, que cuida específicamente del ejercicio de las competencias de prestación de los servicios públicos. En las palabras de la ley, reiterando la competencia municipal para gestión del agua y para prestación de los servicios de saneamiento básico, resalta que los servicios que fueren prestados en las **parroquias**

rurales deberán ser coordinados con los respectivos gobiernos autónomos descentralizados y con las organizaciones comunitarias del agua existentes en cada uno de ellos. Después de reiterar algunos de los dispositivos constitucionales ya mencionados, el Cootad establece de forma clara que las **juntas parroquiales rurales** podrán recibir competencias de gestión, coordinación y administración de los servicios públicos de saneamiento básico por medio de delegación por los entes municipales, debiendo estos últimos realizar alianzas con los sistemas comunitarios hasta una gestión conjunta o asociada con las juntas administradoras de saneamiento básico existentes en las áreas rurales de la respectiva circunscripción.

En el ámbito de la Constitución boliviana de 2009, el artículo 20 denuncia tres comandos relevantes acerca de la gestión de los servicios públicos de saneamiento básico: la declaración del derecho al acceso universal y equitativo a los servicios del agua y alcantarillado (apartado I); la responsabilidad del Estado en la provisión de esos servicios, incluso a través de entidades cooperativas y de entidades comunitarias, atendiendo a criterios de calidad, eficiencia, accesibilidad y control social (apartado II); y, junto con la declaración del acceso al agua y al alcantarillado como derechos humanos, la prohibición de concesión o privatización y sujeción al régimen de licencias y registros (apartado III). En ese mismo sentido, define que la organización económica del Estado será ejercida preferencialmente por empresas o entidades económicas de propiedad estatal, a las cuales compete, entre otros objetivos, administrar los servicios básicos de saneamiento, directamente o por medio de empresas públicas, comunitarias, cooperativas o mistas (artículo 309, apartado 2).

Con respecto a los recursos naturales, en los cuales se incluye el agua (artículo 348), de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país, se establece la propiedad popular de los recursos hídricos y la competencia del Estado para administrarlo (artículo 349), a través de entidades públicas, cooperativas o comunitarias (artículo 351, apartado 1). Particularmente para el saneamiento rural, merecen destaque las disposiciones del artículo 405 de la Constitución, que establece el marco de lo que se llama de desarrollo rural integral sostenible. Dice el texto constitucional que tal objetivo es parte fundamental de las políticas económicas del Estado, que deberá priorizar sus acciones para el fomento de todos los emprendimientos económicos comunitarios y del conjunto de los actores rurales.

Al nivel infra constitucional, la legislación actualmente vigente es aún desfasada con relación a las modificaciones constitucionales más recientes. La Ley n. 2.066, de 11 de abril de 2000, no trae disciplina específica para los servicios de saneamiento rural. Atribuye al **Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos** la obligación de promover programas de expansión y mejora de la calidad de los servicios en las zonas periurbanas y rurales (artículo 10, letra *h*). Aún con respecto a esta ley, refiriéndose a la definición de entidad prestadora de servicios de agua potable y alcantarillado, incluye, entre las formas de su constitución, los Comités de Agua y las juntas vecinales (artículo 8, letra *k*, ítem vii). También en las definiciones, refiere a la cuota como el aporte comunitario entregue por los usuarios a la organización conformada para la prestación de los servicios de agua y alcantarillado en comunidades indígenas o campesinas, de modo a mantener la sostenibilidad del servicio.

5 CONSIDERACIONES FINALES

Analizándose las Tablas 1 hasta 4, observase que Ecuador, en una comparación con los demás países de América del Sur, como destacado en la introducción, se encuentra en dos situaciones dispares: cuando se trata del acceso a fuentes de agua potable, el país está debajo de la media de la región y de la media mundial de universalización del acceso, tanto en el índice general cuanto específicamente en el ámbito rural; ya en relación al acceso a servicios de alcantarillado, se encuentra arriba de las medias regional y mundial, más acentuadamente en el índice de universalización rural. Datos locales apuntan un rango más amplio: el acceso al agua en la región rural sería inferior a 40% (contra 75% de la Tabla 2) y al alcantarillado, por otra parte, superior a los 80% (contra 76% de la Tabla 4) (ECUADOR, 2013a, p. 141). Significa decir que, se aún no se encuentran universalizados los servicios de saneamiento rural, por lo menos están en una situación mediana en lo contexto geopolítico en que están inseridos. Cabe enfatizar que hay, especialmente en este país, una aproximación porcentual entre los índices de universalización del agua y alcantarillado, tanto generales cuanto rurales, sugiriendo una baja discrepancia entre las dos políticas de acceso, diversamente del que ocurre en los demás países de la región. Un acceso adecuado a los servicios de alcantarillado, que realicen el tratamiento de los residuos antes de la disposición final, contribuye decisi-

vamente a la reducción de costes de tratamiento del agua para consumo humano.

Diversamente de aquello país, Bolivia, a partir de los datos recogidos y presentados en la introducción, se encuentra en las últimas colocaciones en el caso de universalización de los servicios de saneamiento rural, significando que no se tuvo una política destinada a la mejoría de las condiciones de acceso al saneamiento básico en el área rural en este país, porque las acciones se priorizaran en favor de las zonas urbanas (iAGUA, 2014, online). La ausencia de legislación actualizada con las premisas axiológicas y éticas de la Constitución de Bolivia de 2009 podría significar, aunque solamente al nivel simbólico, una eventual permanencia de la falta de interés en solucionar el problema.

Los más recientes datos recogidos datan de 2012, pocos años después de la aprobación de las Constituciones analizadas. En Ecuador, el **Plan Nacional de Buen Vivir** proyectado para el período de 2013 hasta 2017 pone como prioridad ampliar la cobertura y la calidad de los servicios públicos de agua y alcantarillado y establece como metas alcanzar el índice de 95% de las habitaciones rurales con sistema adecuado de alcantarillada y el mismo índice para habitaciones con acceso a la red pública de agua (ECUADOR, 2013n, p. 58). En Bolivia, el **Plan Nacional de Saneamiento Básico** fue definido para el período de 2008 hasta 2015, estipulando la meta de 90% de cobertura de agua potable y 80% de cobertura de alcantarillado con tratamiento de aguas residuales hasta 2015 (BOLIVIA, 2009, p. 8), y resaltando la participación y el empoderamiento de la comunidad (BOLIVIA, 2009, p. 41). Por lo tanto, se puede alegar que aún no hubo tiempo hábil para la implementación institucional de las Constituciones del nuevo constitucionalismo latinoamericano, con los modelos comunitarios de provisión de servicios públicos de agua y alcantarillado en las zonas rurales, y la efectividad de la adopción de políticas públicas con logro de resultados inmediatos, dentro de los planeamientos nacionales.

Uno de los principales factores que afectan la prestación comunitaria de servicios es el costo de las inversiones para instalación, expansión y manutención de las infraestructuras de los sistemas del agua y alcantarillado. En Bolivia, estimase la necesidad de cerca de 200 millones de dólares en inversiones en los servicios (BOLIVIA, 2009, p. 4). En este sentido, aparentemente se hace necesaria la participación de una autoridad pública

interviniente, que actúa como financiador o propio responsable por la instalación de la infraestructura. Con efecto, se observa que el Estado boliviano está invirtiendo un programa de mejoría de las condiciones de saneamiento rural, consistente en fornecimiento de equipamientos para la estructuración de la provisión comunitaria, con financiamiento de una agencia de desarrollo de España y del Banco Interamericano de Desarrollo (iAGUA, 2013, online). En Ecuador, el Banco Interamericano de Desarrollo también tiene invertido en un programa de infraestructura de abastecimiento de agua y alcantarillado rurales, desde 2011, con cerca de 20 millones de dólares (BID, 2013, online). El gobierno español, a través del **Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento** (FCAS) también posee programas de cooperación con los gobiernos ecuatoriano y boliviano, cada uno con dos programas específicos para el sector rural, por medio de contrapartida del gobierno local, en inversiones de 26 millones de euros en Ecuador, y de 30 millones de euros en Bolivia (AECID, 2014, online).

Aunque los costes marginales para universalización sean crecientes — es decir, el costo para aumento hasta el próximo punto porcentual será más alto que el costo del punto anterior —, se debe tener en cuenta que, acerca de universalización de los servicios, no se verifican en las zonas rurales crecimientos poblacionales dinámicos que impidan la implementación de los servicios. Esto implica costes más o menos invariables a una política pública de universalización de acceso a tales utilidades.

Además, también es impactante la búsqueda de una relación equilibrada tras la tecnología adecuada al atendimento a la población, la remuneración de los servicios en cantidad compatible con los costes de provisión y manutención de la infraestructura, y la capacidad de pago de los usuarios con respecto a la asequibilidad tarifaria. En este sentido, los servicios comunitarios funcionan en régimen de subsistencia, mediante el pago de los costos y sin estimación de lucro, sea por la cantidad de usuarios, sea por la baja capacidad de pago. La provisión de estos servicios debe ser hecha por la propia comunidad, por representantes elegidos entre ellos, y el uso adecuado y el control de desechos deben ser fiscalizados por todos. Sin embargo, es necesaria la capacitación de personal para el manejo sostenible de los equipamientos, reduciendo los costes de manutención, por lo que un acompañamiento y apoyo técnicos son condiciones esenciales.

El modelo de provisión comunitaria presentase como la solución más adecuada para gestión de los servicios de saneamiento básico en zonas rurales. Algunos desafíos merecen ser llevados en cuenta en este proceso. Uno de ellos envuelve la capacidad de pago de los usuarios rurales. Es necesaria la realización de programas de sensibilización de los ciudadanos acerca de la importancia de efectuarse el pago de las cuotas, y el impacto del incumplimiento en el regular funcionamiento del sistema comunitario, así como acerca del cuidado en el uso del agua para evitar el desperdicio y el abuso en su utilización. Otro de estos desafíos se refiere a los riesgos relacionados a la eventual insurrección de parte de la población rural en vista de la propiedad y fiscalización del uso adecuado de las infraestructuras y provisión del servicio, con riesgo de apropiación privada y de dependencia política. En este sentido, la presencia estatal juega un doble rol: buscar la implementación de más seguridad jurídica en las reglas del servicio, e inhibir súbitas manifestaciones de voluntad contrarias a la publicidad del servicio o atentatorias a la continuidad de la actividad.

En conclusión, la propuesta presentada por las Constituciones del llamado Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano al problema de la gestión del saneamiento rural, es decir, la gestión comunitaria de las aguas orientadas por el **buen vivir**, configurase como proyecto prometedor de resultados positivos a la mejoría de la universalización de los servicios de saneamiento rural en los países en examen, pero con efectos de aplicación a los demás países de la América Latina. La adopción de esta propuesta ha servido para diagnosticar el malogro de la implantación de un modelo urbano de gestión del saneamiento básico en comunidades rurales, las cuales poseen sus peculiaridades regionales y socioeconómicas. El desafío para continentes como la América Latina es encontrar puntos hermenéuticos de convergencia y complementariedad con el “sistema-mundo”, sin perder su identidad autóctona y mestiza (WOLKMER; AUGUSTIN; WOLKMER, 2012, p. 67). Sin embargo, mucha cautela es necesaria, dado que la gestión comunitaria debe ser insertada en una política pública nacional de saneamiento básico, que permita un dialogo entre comunidades y poder público con miras a la reducción de las asimetrías, de un lado, cuanto al as reales necesidades de cada una de las poblaciones rurales y, de otro, cuanto a la provisión de las inversiones iniciales para la adquisición de las infraestructuras y de los gastos corrientes.

REFERENCIAS

ACOSTA, Alberto; GUDYNAS, Eduardo. El Buen Vivir o la disolución de la idea del progreso. In: ROJAS, M. (coord.) **La medición del progreso y del bienestar**. México: Foro Consultativo Científico y Tecnológico, 2011.

ACOSTA, Alberto; MARTÍNEZ, Esperanza. **Agua: Un derecho humano fundamental**. Quito: Abya Yala, 2010.

AECID. **Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, ¿Donde trabaja?** Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2014. Disponible en: <<http://www.fondodelagua.aecid.es/es/fcas/donde-trabaja/paises/>>. Acceso en: 15 jul. 2014.

BID. **Relatório de Monitorio de Progresso**, EC-X1006 — Infrastructure Water and Sanitation Rural Program (PIRSA), 2013.

BOLIVIA. **Plan Nacional de Saneamiento Básico 2009-2015**. La Paz: Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA), 2009. Disponible en: <<http://www.bivica.org/upload/plan-saneamiento-basico.pdf>>. Acceso en: 15 jul. 2014.

ECUADOR. **Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017**. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo — Senplades, 2013a. Disponible en: <<http://www.buenvivir.gob.ec/>>. Acceso en: 15 jul. 2014.

Ecuador. **Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017**, versión resumida. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo — Senplades, 2013b. Disponible en: <<http://www.buenvivir.gob.ec/>>. Acceso en: 15 jul. 2014.

GUDYNAS, Eduardo. **Derechos de la naturaleza, muchos protagonistas, único sujeto**. Madrid: Temas para el debate, 195, 2011.

HUANACUNI MAMANI, Fernando. **Buen Vivir / Vivir Bien**: filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas. Lima: CAOI, 2010.

iAGUA. **El Gobierno de Bolivia mejora la cobertura de abastecimiento y alcantarillado en las áreas rurales**. Madrid: iAgua, 2013. Disponible en: <<http://bolivia.iagua.es/noticias/bolivia/13/09/23/el-gobierno-de-bolivia-mejora-la-cobertura-de-abastecimiento-y-alcantarillado-en-las-areas-rurales-369>>. Acceso en: 30 abr. 2014.

iAGUA **Bolivia invirtió más de 100 millones de dólares en mejorar el acceso a agua y saneamiento durante 2013**. Madrid: iAgua, 2014. Disponible en: <<http://bolivia.iagua.es/noticias/abastecimiento/14/02/06/bolivia-invirtio-mas-de-100-millones-de-dolares-en-mejorar-el-acceso-agua-y-saneamiento-durante>>. Acceso en: 30 abr. 2014.

MORAES, Germana de Oliveira. O constitucionalismo ecocêntrico nos Andes: os direitos de Pachamama, o Bem Viver e o direito à água. In: MORAES, Germana de Oliveira; GARCIA, Marcos Leite; UNNEBERG, Flávia Soares. (Org.). **Para além das fronteiras: o tratamento jurídico das águas na Unasul — Parte I.** 1ed. Vale do Itajaí: Editora Universitária da Univali, 2012, v. 2, p. 11-37.

WHO (World Health Organization); UNICEF. **Progress on Drinking Water and Sanitation: 2014 update.** Geneva: WHO, 2014. Disponível em: <http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/JMP_report_2014_webEng.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2014.

WOLKMER, Antonio Carlos; AUGUSTIN, Sérgio; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher. O “novo” direito à água no constitucionalismo da América Latina. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 51-69, jan./jul. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/1807-1384.2012v9n1p51>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

ZAFFARONI, Eugénio Raul. La naturaleza como persona: Pachamama y Gaia, In: **Bolivia: Nueva Constitución Política del Estado. Conceptos elementares para su desarrollo normativo.** La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2010.