

DESCENTRALIZACION DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y RECOLECCION DE AGUAS SERVIDAS A LA COMUNIDAD ORGANIZADA

*Juan Carlos Fernández Morales**

Recibido: 04/04/2012 Revisado: 01/05/2012 Aceptado: 04/06/2012

RESUMEN

En Venezuela, la prestación de los servicios de agua potable y recolección de aguas servidas siempre ha sido una competencia que, conforme a los textos constitucionales, le pertenece a los Municipios; sin embargo, por diversas razones el Poder Ejecutivo Nacional se encarga de su prestación. En esta investigación se analizará por qué no se realiza la reversión a los Municipios y por qué el Poder Nacional no intenta descentralizar estos servicios directamente en la comunidad organizada.

Palabras claves: Descentralización, agua potable, prestación de servicios, saneamiento, Consejos Comunales.

* Abogado, MSc en Derecho Agrario, Doctor en Derecho, Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Centro de Estudios Rurales Andinos. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. jcfernand@ula.ve

DECENTRALIZATION OF THE BENEFIT OF THE SERVICES OF POTABLE WATER AND HARVESTING OF WATERS SERVED TO THE ORGANIZED COMMUNITY

ABSTRACT

In Venezuela, the benefit of the services of potable water and always served water harvesting has been a competition that, according to constitutional texts, belongs to him to the Municipalities; nevertheless, for diverse reasons the National Executive authority is in charge of its benefit. In this investigation it will be analyzed so that the reversion to the Municipalities is not made and so that the National Power does not try to directly decentralize these services in the organized community.

Key words: Decentralization, potable water, Communal benefit of services, cleaning, Advice.

INTRODUCCIÓN

En Venezuela, hasta 1943 la responsabilidad en materia de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento fue municipal, pero para ese año en virtud de varias razones, entre ellas las más importantes: consolidación del centralismo; el déficit de agua potable se situaba alrededor del 76%; gran parte de la población estaba afectada por enfermedades de origen hídrico; el gobierno central ya administraba una importante renta petrolera, que le permitió construir grandes obras hidráulicas y asumir la prestación de estos servicios. Desde aquella fecha hasta 1993, el Poder Ejecutivo Nacional asumió estas competencias creando un Instituto Autónomo adscrito al Ministerio de Obras Públicas denominado Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), según afirma Flores (1999).

En 1993, se dictó una ley de supresión del INOS en “virtud de que había entrado en una crisis institucional, política y financiera”, así

lo destaca Sandía (2001: 14). Esta Ley crea de manera transitoria la Compañía Anónima Hidrológica de Venezuela (HIDROVEN C.A) y sus empresas filiales que se encargarían transitoriamente de la prestación de los servicios mientras asumen los mismos, los Municipios. También establecía dicha ley que HIDROVEN debía firmar contratos de prestación con los Municipios, para ir traspasando los servicios; sin embargo, esto nunca sucedió y en la actualidad, en el Poder Nacional se encuentran reunidas las funciones de prestación, regulación y rectoría de los servicios mencionados, salvo contadas excepciones, en los cuales se crearon empresas públicas con capital de los estados o de los municipios o de ambos y que asumieron estas competencias, pero repito, son la excepción.

Estas empresas no han resuelto los problemas, ya que de acuerdo a datos aportados por Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente y la Organización Panamericana de la Salud (CEPIS y OPS) citado por Fernández (2007), en Venezuela para el año de 1998, solo el 83% de la población se beneficiaba con el servicio de agua potable y el 69% de los sistemas de control de aguas servidas¹. Estas cifras demuestran que algunos sectores de la población del país, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales carecían de los servicios de agua potable y de sistemas de recolección de aguas servidas. De modo pues, que debía buscarse alternativas para lograr mayor acceso a estos servicios.

En el 2001, se dicta una Ley orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento que propone suprimir HIDROVEN y sus filiales, cumplir con la norma constitucional de devolver ambas competencias a los Municipios² y prevé la incorporación de la participación ciudadana en la fiscalización, control y gestión de estos servicios, transfiriendo competencias a la comunidad organizada.

Sin embargo, el texto constitucional venezolano plantea que la transferencia de competencias en los servicios mencionados corresponde a los Municipios, tal como lo establece el artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: “La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y los municipios descentralicen

y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos”; con esta investigación, se busca analizar las razones por las cuales la transferencia de competencias a la comunidad organizada en materia de abastecimiento de agua potable y recolección de aguas servidas no devino ni de los estados ni de los municipios, sino que la misma fue objeto de leyes sancionadas por la Asamblea Nacional, desconociendo las competencias de aquellos.

Así pues, Venezuela mediante una política pública del nivel nacional y haciendo uso del artículo 158 constitucional que permite la descentralización con el objetivo de profundizar la democracia, transfiere competencias a las comunidades organizadas, exigiéndoles que presenten proyectos para ser financiados desde el nivel central. Para ello, se han dictado varias leyes, entre las que merece destacar en este momento fundamentalmente dos de ellas: La primera, fue la Ley Orgánica para la Prestación del Servicio de Agua Potable y Saneamiento (LOPSAPS) en 2001, reformada puntualmente en 2007; y la segunda, la Ley de los Consejos Comunales (2006), reformada y elevada a la categoría de Ley Orgánica en 2009 (LOCC).

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA: PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PROTECCIÓN DEL AMBIENTE Y EL AGUA COMO BIEN DEL DOMINIO PÚBLICO NACIONAL

Este apartado se centra en tres ideas claves, a saber: la participación ciudadana; la protección del ambiente como un derecho humano fundamental y el agua como bien del dominio público de la Nación.

Con arreglo al texto constitucional, la participación ciudadana es uno de los pilares fundamentales sobre los cuales se asienta el nuevo Estado venezolano. Desde el propio Preámbulo, la Constitución manifiesta la voluntad del constituyente de refundar la República, entendiendo que su desarrollo sólo será posible si se involucra a la sociedad civil organizada en la toma de decisiones, transfiriendo competencias para que sean desarrolladas por la propia comunidad.

Pero quizás el artículo que mejor define el carácter participativo del Estado sea el artículo 5 de la constitución, cuando señala que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo y que la misma puede desarrollarse bien a través de la llamada forma indirecta de ejercicio de la democracia (elección de representantes) o a través de la forma directa de ejercicio de la democracia, es decir de los mecanismos de participación ciudadana previstos en el propio texto de la constitución. No conforme con esta declaración, el artículo 62 proclama como derecho de todo ciudadano y ciudadana participar libremente mediante la formación, ejecución y control de los asuntos públicos (derecho de participación en la gestión pública). El derecho de participación ciudadana en la gestión pública conlleva establecer mecanismos complementarios a los previstos para la representación política en el Estado. Conforme a la Carta Iberoamericana de Participación, la gestión pública participativa contribuye al desarrollo de los países, favoreciendo la inclusión y la cohesión social (2009). Continúa la Constitución en el artículo 70 con una clasificación de los mecanismos de participación, estableciendo dos categorías: mecanismos de participación política y mecanismos de participación sociales y económicos. Entre los *mecanismos de participación política* incluye: elección de cargos públicos; el referendo; la consulta popular; la revocación de mandato; las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente; el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y en los *mecanismos de participación sociales y económicos* a las instancias de atención ciudadana; autogestión; cogestión; cooperativas; cajas de ahorro; empresas comunitarias y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

En relación con la segunda idea, merece la pena rescatar el artículo 127 constitucional, el cual plantea la protección del ambiente como un derecho humano fundamental. En consonancia con el tema que venimos enunciando de la participación, el propio texto constitucional establece que es una obligación del Estado conjuntamente con la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, es decir la “corresponsabilidad” según Meier (2011: 55). Hablar del derecho a un medio ambiente sano implica que las aguas

servidas no vayan a parar directamente a las fuentes de agua, porque esto significa crear dos problemas tan íntimamente relacionados que no sé cuál mencionar primero: las enfermedades hídricas o la falta de agua para abastecimiento de calidad a las poblaciones.

Para concluir con el texto constitucional, es necesario referirse al artículo 304, el cual recoge la tesis de publicación de todas las aguas al considerarlas insustituibles para la vida y el desarrollo, adhiriéndolas al dominio público de la Nación y dejando que una ley especial establezca las disposiciones necesarias a fin de garantizar su protección, aprovechamiento y recuperación. “El cambio realizado por la constitución venezolana pretende que se reconozca que la explotación y aprovechamiento de las aguas está dirigido primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos”, conforme señala Brewer (2007: 22). Este artículo constitucional hoy cobra más vigencia cuando vuelven a oírse opiniones de la Unión Europea, del Banco Central Europeo y del Fondo Monetario Internacional que condicionan los auxilios financieros a Grecia, Portugal e Italia a que privaticen las empresas públicas de agua, de acuerdo a informaciones de El blog informativo (2012).

MUNICIPIOS: PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Con arreglo al artículo 178 constitucional vigente, a los Municipios les corresponde la prestación de los servicios de agua potable; alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental.

Sin embargo, por las razones explicadas con anterioridad, estos servicios fueron asumidos por el Gobierno Nacional. El Gobierno consciente que debe devolver esas competencias a quien le corresponde, creó la Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, pero pareciera que con el paso de los años, otras razones se han interpuesto con esta voluntad y ha dictado políticas públicas con un sentido totalmente distinto.

En este momento centraré la atención en una que parece fundamental, en efecto la Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento prevé que HIDROVEN transfiera a los Municipios las competencias mencionadas y que éstos a su vez pueden prestar los servicios de manera directa o indirecta. Entre las formas indirectas establece la posibilidad de dar en concesión para la prestación del servicio de agua potable o para la construcción de obras y posterior aprovechamiento a una empresa privada (Art. 46 e LOPSAPS).

Esa forma de prestación de los servicios a nuestro entender y así pareciera considerarlo el Poder Ejecutivo Nacional es inconstitucional por contravenir al artículo 304 CRBV, ya que al declarar todas las aguas del dominio público de la Nación (República), los Municipios deben solicitar una licencia de aprovechamiento de las aguas con fines de abastecimiento poblacional (Art. 80 Ley de Aguas) y se supone que no van a obtener lucro con un bien del dominio público de la Nación, sino que van a prestar un servicio público (abastecimiento poblacional de agua potable) y no puede dar en concesión la prestación del servicio de agua potable, traspasando la licencia porque ésta, es una autorización de uso *intuitu personae*. Por su parte, la República no va a otorgar una licencia de aprovechamiento de agua con fines de abastecimiento poblacional a una empresa privada para que ésta a su vez, obtenga lucro con la prestación del servicio.

La lógica pareciera indicar entonces que, el Poder Nacional prefiere transferir directamente dichos servicios a la comunidad organizada. Analicemos esta posibilidad a la luz de algunos instrumentos políticos y legales.

PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 2007-2013. DEMOCRACIA PROTAGÓNICA

De conformidad con el Plan de Desarrollo Nacional, las personas deben dejar a un lado su individualismo y pensar en la comunidad de la cual forman parte. Este Plan recoge el proyecto socialista que plantea que el Estado debe garantizar el bien común; que la justicia está por

encima del derecho y que el bienestar de todos no puede reducirse a la simple formalidad de la igualdad ante la ley y dejar que se desborde el despotismo mercantil. Así pues, continua el Plan de Desarrollo Nacional, señalando que

Para alcanzar mayor solidez de la democracia protagónica revolucionaria se hace necesario restituir a la política su carácter público, participativo, ético y solidario, cuyo principal sentido es la constitución de la ciudadanía, los espacios de civilidad, las instituciones y una cultura política democrática, basada en una elevada conciencia social ética y en una activa y consciente participación ciudadana. Se trata de rescatar la política como mediación para la vida humana vital, a través de su sentido de solidaridad y de la búsqueda del bien común (p. 18).

El Estado debe fomentar la participación ciudadana, pues ello facilita que el ciudadano ya sea como usuario o beneficiario de los servicios y programas públicos pueda satisfacerse más fácilmente y además, la participación en la gestión pública permite el control social (rendición de cuentas periódicas), es decir, cumplir con los dos propósitos fundamentales que la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008) identifica como el buen gobierno democrático.

MESAS TÉCNICAS DE AGUA

La Ley Orgánica para la prestación de los servicios de Abastecimiento de agua potable y saneamiento (LOPSAPS), plantea tres grandes metas: 1°. Dar cumplimiento al mandato constitucional de que los Municipios empiecen a prestar efectivamente los servicios de agua potable y saneamiento (recolección y depuración de aguas servidas). 2°. Disolver las empresas hidrológicas (HIDROVEN y sus empresas filiales), las cuales siguen prestando casi monopólicamente estos servicios, ya que sólo en algunos estados y municipios del país han constituido empresas regionales o municipales que prestan directamente estos servicios. En relación a las entidades federales (estados), la ley los concibe como órganos asesores y financistas para la construcción de las obras hidráulicas para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, haciéndolos corresponsables en la prestación de dichos servicios. Y, 3°. La ley crea

las Mesas Técnicas de Agua (MTA), como instancias de participación ciudadana. Con las Mesas Técnicas de Agua, se transfiere poder al pueblo, a través del establecimiento de una política pública del Estado dirigida a fortalecer a las comunidades. Es la integración del Estado y la comunidad en la solución de los problemas que afectan de manera directa a los colectivos. Vamos a detenernos en ellas.

Las Mesas Técnicas de Agua, son interlocutores entre la Comunidad y las empresas prestadoras de los servicios; creadas como personas jurídicas, bajo la figura de asociaciones y entre sus atribuciones principales, se encuentran de conformidad con el texto legal, las siguientes: representar a las comunidades y grupos vecinales organizados ante los prestadores de los servicios; supervisar la prestación de los servicios; proponer a los prestadores de los servicios los planes y programas que pudieran concederse a los suscriptores para el pago de la prestación de los servicios y finalmente, la más importante de todas colaborar con los prestadores de los servicios en los asuntos que se sometan a su consideración que permita satisfacer adecuadamente sus derechos.

El gerente de Desarrollo Comunitario de HIDROVEN destacó que hay más de 9.700 Mesas Técnicas de Agua en todo el país y recalcó que *es prácticamente un gran ejército de luchadores por la consecución del derecho humano del agua*. Las MTA son la demostración real de la eficacia del pueblo ejerciendo el poder y permitiendo que la contraloría social verifique el rumbo más adecuado del uso de los recursos económicos. Valderrama (2013).

La participación de la comunidad a través de las Mesas Técnicas de Agua se plantea a lo largo de todo el proceso: realizan el diagnóstico en conjunto con los técnicos, elaboran el proyecto para el desarrollo de redes y obtención del servicio, supervisan en forma continua su funcionamiento, el estado de las redes y vigilan el uso adecuado del agua. Además destaca Labarca (2008) se encargan de cogestionar el financiamiento de los proyectos ante diversas instituciones y de regularizar el pago del agua, como una responsabilidad que la comunidad debe comprender y asumir.

...las mesas técnicas de agua, en tanto organizaciones comunitarias de base, han jugado un papel fundamental como instrumentos no sólo para solucionar un problema fundamental como es el acceso a los servicios de agua y saneamiento, sino como medio para afianzar las comunidades en lo organizativo, en la construcción de ciudadanía, en la apertura de espacios de comunicación e interacción dentro de la comunidad, con otras organizaciones y con el Estado a través de diversos organismos pero resaltando las empresas hidrológicas como su principal interlocutor. En este sentido, las MTA han operado como un mecanismo idóneo en ayudar a constituir redes sociales pues no sólo interactúa con otras organizaciones comunitarias sino que su experiencia y actuación ha sido decisiva para la formación de nuevas organizaciones, especialmente los consejos comunales, según afirma Labarca (2008: 124-125)

CONSEJOS COMUNALES

Las Mesas Técnicas de Agua, los Comités de Tierras Urbanas, las Mesas de Energía fueron como una especie de ensayo para que el Estado mejorara los mecanismos o instrumentos de participación. El Poder Nacional para lograr el desarrollo del Estado venezolano con arreglo al texto constitucional, concibe nuevas estructuras para acercar el poder al pueblo. En este sentido, la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) es una de las leyes con las cuales intenta cumplir ese cometido.

Los Consejos Comunales, son definidos como instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social (art. 2 LOCC).

Dicha ley establece que los Consejos Comunales una vez que hayan cumplido con el procedimiento establecido en la misma y su posterior registro en el ministerio con competencia en materia de participación ciudadana, adquieren personalidad jurídica. La ley que rige la materia,

estructura a los Consejos Comunales estableciendo para ello, cinco órganos principales, a saber: La asamblea de ciudadanos; el colectivo de coordinación comunitaria; la unidad ejecutiva; la unidad administrativa y financiera; y la unidad de contraloría social.

Ahora bien, los consejos comunales como instancias de participación acogen dentro de su organización a distintos comités de trabajo, de acuerdo a las necesidades que tenga la comunidad. Así pues, un Consejo Comunal puede decidir crear una Mesa Técnica de Agua porque dentro de su comunidad deban resolverse problemas relativos al abastecimiento o la recolección de las aguas servidas. Los voceros de la Mesa Técnica de Agua de acuerdo a la Ley Orgánica de los Consejos Comunales forman parte de la unidad ejecutiva del Consejo Comunal y serán éstos últimos, los que se encarguen de administrar los recursos para la realización de obras o para la prestación de los servicios.

Los Consejos Comunales deben elaborar un Plan Comunitario de Desarrollo Integral y someterlo a la aprobación de algunas de las instituciones que pueden financiar a los Consejos Comunales como por ejemplo: el Ejecutivo Nacional a través del Fondo Intergubernamental para la Descentralización o a través de recursos provenientes de los postulados recogidos en la Ley de Asignaciones Especiales; los que le sean transferidos por la República, los estados y los Municipios. Pero fundamentalmente, aun cuando la Ley deja a que sea un Reglamento quien cree el Fondo Nacional de los Consejos Comunales (Disposición Transitoria Primera LOCC), será éste quien se encargue de financiar los planes de Desarrollo Integral de los Consejos Comunales.

En la práctica, los Consejos Comunales son “los encargados de gestionar directamente las políticas públicas micro con miras a solventar los problemas comunes utilizando, entre otras, la metodología de proyectos” así lo afirma Villasmil citado por Labarca (2008). Esto es relevante, en el sentido que los Consejos Comunales elaboran un Plan Comunitario de Desarrollo Integral, por tanto, la participación que haga la comunidad será consciente de todos los problemas que tiene la misma, no va a limitarse solo a un sector de la política pública sino a todas, esto le da una visión de universalidad, tal como lo establece

la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), “que la participación debe superar su acción restringida a sectores de políticas públicas hasta alcanzar una dimensión más integral en el proceso de formación de las políticas generales”.

La propia Ley Orgánica de los Consejos privilegia su constitución cuando que establece los Órganos del Poder Público en sus relaciones con los Consejos Comunales, darán preferencia a la atención de los requerimientos que estos formulen y a la satisfacción de sus necesidades, incluso ordena que los entes del Estado deben especial atención a los consejos comunales en la formación, ejecución y control de sus políticas públicas (Art. 59 LOCC).

OBRAS HIDRAÚLICAS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO

El siguiente apartado debe comenzarse planteando una interrogante: ¿Qué significa abastecimiento de agua a las poblaciones y saneamiento? La respuesta a esta interrogante abrirá las puertas para entender que competencias pueden asumir las Mesas Técnicas de Agua de conformidad con el Plan Comunitario de Desarrollo Integral creado por el Consejo Comunal de adscripción. En este sentido merece la pena revisar algunas definiciones de autores españoles sobre el tema:

Para Fanlo (1996: 310), el abastecimiento de agua a la población: “comprende las instalaciones de captación, depósito, tratamiento de potabilización, redes de distribución en alta y en baja”. Esta definición permite entender, que existen varias actividades que comprenden el abastecimiento de agua a las poblaciones, divididas técnicamente en dos fases: la aducción (servicio en alta) y la distribución (servicio en baja). La aducción incluye la captación, alumbramiento, embalse, conducción por arterias o tuberías primarias, tratamiento y depósito del agua; es decir acercar el agua desde el lugar donde se encuentre hasta el punto desde el que debe procederse a su distribución, según afirma Setuáin citada por Fernández (2007: 149), mientras que la fase de distribución (servicio en baja), ampararía la acometida o enlace de la red de distribución y la distribución propiamente dicha.

Saneamiento urbano: bajo esta denominación quedan integrados el servicio o red de alcantarillado (servicio en baja) y el sistema de colectores generales hasta las instalaciones de depuración (servicio en alta), como lo sostiene la Ley 17/1984 citada por Fernández (2007: 170).

El interés en estas definiciones, es que ellas podrían ayudar a delimitar o establecer los servicios a prestar por los órganos del Poder Público y la comunidad organizada.

ACUEDUCTOS RURALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El abastecimiento de agua potable y el saneamiento en las zonas rurales se harán conjuntamente. Las instalaciones para el abastecimiento y el saneamiento, pueden ser individuales o comunitarias.

- Instalaciones para el abastecimiento:

Individuales: pozos excavados con bomba manual o captación de agua de lluvia.

Comunitarias: captación de fuentes superficiales con planta de potabilización o pozos profundos con bombeo, distribución mediante red de tuberías y conexiones domiciliarias u otros sistemas de tecnología apropiada.

- Instalaciones para el saneamiento:

Individuales: letrinas, pozos sépticos unifamiliares o multifamiliares.

Comunitarias: red de alcantarillado sanitario con empotramiento y sistemas sencillos para el tratamiento de aguas servidas tales como lagunas de estabilización.

Conforme al reglamento, la forma de prestación de los servicios en las zonas rurales debe hacerse por la constitución de asociaciones comunitarias. Estas pueden ser de tres tipos: cooperativas, asociaciones civiles no gubernamentales o agrupaciones de usuarios.

DERECHO COMPARADO

Algunos países latinoamericanos han usado formulas similares, baste por ejemplo señalar a Bolivia y Colombia por mencionar algunos:

Bolivia, consideró para solucionar problemas de abastecimiento de agua, realizar un proyecto en el cual se utiliza una asociación innovadora entre una organización no gubernamental (Pro Hábitat), la Empresa Municipal de Agua (SEMAPA), una empresa privada (Agua Tuya-fabricante de tuberías) y las comunidades locales para ampliar el acceso al servicio de agua en las zonas periurbanas de Cochabamba.

En cada comunidad se han establecido comités de agua para la gestión de los proyectos y sus miembros son elegidos democráticamente. Agua Tuya la compañía de fabricación de tuberías construye sistemas secundarios de abastecimiento de agua en nombre de los comités de agua, bajo la coordinación de SEMAPA, a fin que los sistemas cumplan con las normas exigidas y se puedan conectar a las principales tuberías de agua en el futuro. Los costos son sufragados por las comunidades locales a través de préstamos de micro-crédito concedidos por Pro Hábitat a través de un fondo rotatorio destinado a financiar el costo de la construcción, que luego será reembolsado por los residentes en doce cuotas mensuales, World Habitat Awards (2009).

Colombia por su parte, en la zona rural y urbana marginal del municipio de Santiago de Cali, conjuntamente con las empresas de servicio de agua del municipio, con el fin de fortalecer las capacidades locales para la prestación de servicios de agua y saneamiento, utilizó la estrategia de los Proyectos de Aprendizaje en Equipo, espacios inspirados por el concepto de Desarrollo Humano Sostenible, donde los profesionales de diferentes disciplinas del conocimiento y de diferentes instituciones con responsabilidad en el sector, junto con las comunidades afrontaron el autodescubrimiento como una de las mejores vías para aprender. El principio de la metodología se basa en potenciar las capacidades, tanto de las comunidades como de las instituciones, al reconocer que cada actor tiene un conocimiento y que las soluciones se construyen con la participación, tanto para problemas de orden técnico, como para abordar creativamente los problemas de orden social y legal asociados con los aspectos del agua y el saneamiento básico en las comunidades, según Duque citado por Osorio y Espinosa (S/D).

PROPUESTAS

Luego del análisis de la situación en relación con las políticas públicas del Estado venezolano ha venido adoptando sobre el abastecimiento de agua potable y el saneamiento, proponemos que las mismas deben redefinirse, con el objetivo de mantener una concordancia entre las decisiones políticas y la Constitución de la República, con lo cual se lograría dar forma al nuevo Estado que está emergiendo en un tema sensible y de tanta importancia como el aprovechamiento del agua con fines de abastecimiento poblacional y luego la protección del recurso porque los vertidos a las fuentes de agua sin el debido tratamiento de depuración acarrea consigo un nuevo problema, la contaminación. En este sentido, se propone:

PRIMERA. De acuerdo al artículo 304 de la Constitución todas las aguas son del dominio público de la Nación. Este último vocablo merece una aclaratoria, ya que de acuerdo a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia No. 285 citada por Fernández (2012: 25), el término Nación no puede entenderse como sinónimo de Estado sino de República; por tanto, con arreglo al propio texto constitucional que define a Venezuela como un Estado Federal, dividido en tres personas públicas territoriales, a saber: República, Estados y Municipios, la administración del agua corresponde a una persona jurídica específica: la República. Los órganos del Poder Público Nacional, se encargarán de elaborar las políticas para su aprovechamiento y protección y la legislación sobre el agua. Así, el Poder Legislativo, sancionó la Ley de Aguas en la cual se establece que la Administración Pública decidirá el Ministerio con competencias en el sector. Ese Ministerio, con base en dicha Ley es el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, dividido orgánicamente en tres Viceministerios, uno de los cuales está direccionado al agua.

El Viceministerio del Agua, por orden del Ministro o Ministra diseña la política Nacional para el recurso agua, tal como lo señala el propio texto constitucional (artículo 156.23 CRBV), y por supuesto, podrá entonces establecer la pertinencia y oportunidad para la realización de algunas obras hidráulicas, incluso participar técnica y financieramente

en las mismas; establecer las políticas para su protección y fijar las tarifas a cobrar por la prestación de los servicios relacionados con el agua.

Continuando con el artículo 304, tenemos que señalar que la Ley de Aguas establece que todas las actividades de aprovechamiento y protección del agua son de interés público. Dejemos a un lado sin querer restar importancia que los usuarios y beneficiarios de una autorización para aprovechamiento de agua, tienen la obligación de presentar planes para su protección y centremos nuestra atención en los distintos usos del agua.

La Ley de Aguas establece que hay dos tipos de usos: los usos comunes (domésticos, abreviar ganado y la navegación). Estos usos no están sometidos a una regulación minuciosa. Mientras que los usos especiales, están sometidos a la solicitud de una autorización, que puede ser: concesión, asignación y licencia. La concesión, la otorga el Ministerio para que los particulares se aprovechen del agua para generación hidroeléctrica, actividades industriales y comerciales. La asignación es parecida a la anterior, sólo que el solicitante es un ente de la Administración Pública Nacional. Finalmente, la licencia es una autorización realizada con fines de abastecimiento poblacional, agrícolas y recreacionales sin fines de lucro.

Por tanto, siendo que todas las aguas son del dominio público de la Nación; que todas las actividades relacionadas con el agua son de interés público y que el acceso al agua es un derecho humano fundamental (Artículo 5 Ley de Aguas), debe concluirse que del abastecimiento de agua a las poblaciones no puede obtenerse un lucro. Distinto es que se estipule una tarifa por la prestación del servicio: cubrir los gastos operacionales, de inversión y protección del recurso.

SEGUNDA: El texto de la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y la Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento coinciden en señalar que tanto el abastecimiento de agua a las poblaciones como el saneamiento son competencias municipales. De modo que disuelta HIDROVEN y sus

filiales, tiene que asumir estas competencias los Municipios. Una vez que esto suceda, los Municipios pueden con arreglo al artículo 184 CRBV transferir algunas competencias a la comunidad organizada.

Pero también pueden prestar el servicio directamente o mediante la creación de una forma asociativa pública (Distrito Metropolitano, mancomunidad, asociación, cooperativas, fundación) o mediante una sociedad mercantil con capital accionario del municipio o con participación de las entidades federales (estados).

Finalmente, decidir que una sociedad mercantil de carácter privado se encargue de la prestación de los servicios de abastecimiento de agua a la población, el saneamiento o la construcción de obras y su posterior aprovechamiento. Este último supuesto, lo estimamos inviable porque la sociedad mercantil buscaría obtener un lucro por el o los servicios prestados y pensamos que esto es contrario al derecho humano fundamental de acceso al agua. Como afirma Caballero (1984: 124) “las sociedades mercantiles privadas tienden más bien a realizar negocios y operaciones de especulación”.

TERCERA. En el supuesto que el Municipio decida transferir las competencias en materia de abastecimiento de agua o de saneamiento a la comunidad organizada debemos entonces aclarar que debe hacerlo en los Consejos Comunales, que son las personas jurídicas creadas por el Gobierno Nacional para compartir con las personas públicas territoriales la gestión pública. Las Mesas Técnicas de Agua como se dijo arriba forman ahora parte del órgano ejecutivo de los Consejos Comunales, por tanto, éstas se desempeñarían como ejecutores de las obras o asesores para su construcción, conservación y mantenimiento. Los Consejos Comunales son instancias de integración y participación. Funcionan bajo la forma de proyectos, con lo cual son receptores de recursos financieros de los tres niveles territoriales. Así que la estructura administrativa y jurídica ya está creada en la propia Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Incluso a título de ejemplo HIDROVEN desde el año 2005 maneja un Fondo para el Financiamiento de Proyectos Comunitarios para que las Mesas Técnicas de Agua, se encarguen de la construcción de obras para lograr la satisfacción de las necesidades

de abastecimiento de agua potable o de recolección de aguas servidas. Estos proyectos deben contar con el aval, la supervisión y colaboración en la construcción dependiendo de la dificultad de las Empresas Hidrológicas.

CUARTA. Ahora bien, si la decisión del Municipio es la transferencia a los Consejos Comunales, tendría que preguntarse ¿cuáles servicios u obras en materia de abastecimiento de agua potable o saneamiento pueden transferirse a los Consejos Comunales? En este sentido merece la pena retomar las definiciones que se anotaron arriba de servicios en alta y servicios en baja y aconsejar que los Consejos Comunales con el apoyo financiero, logístico y técnico de los Municipios, se encarguen de la construcción de obras de distribución por tuberías del agua e incluso de su mantenimiento (servicio en baja). De igual forma pasaría con los servicios de saneamiento urbano, los Consejos Comunales se encargarían de la construcción y mantenimiento de la red de alcantarillado (servicio en baja). De hecho, la ley orgánica para la prestación de servicios de agua potable y saneamiento prevé la firma de contratos interadministrativos entre los Municipios y asociaciones civiles para que se encarguen de la prestación directa de los servicios, por lo que las Mesas Técnicas del Agua (entiéndase en la actualidad Consejos Comunales) estarían cualificadas para hacerlo (Art. 46.c LOPSAPS).

Mientras que los Municipios, bien en forma individual o mancomunadamente, con el apoyo financiero de los órganos de las entidades federales o de la República cuando fuere necesario, se encargarían del abastecimiento y el saneamiento (servicio en alta), vale decir: acercar el agua potable hasta las comunidades y recoger las aguas servidas y conducir las a las plantas depuradoras, hasta su vertido final en las fuentes de agua una vez depuradas.

CONCLUSIONES

El venezolano del siglo XX se caracterizó por ser individualista, con poca corresponsabilidad social y cuya pretensión básica era que el Estado resolviera todos sus problemas. El advenimiento del siglo XXI, significó un cambio de paradigma que aún hoy choca con la realidad. La sustitución del modelo capitalista, por uno que busque la participación ciudadana, el cambio del individualismo por el bienestar colectivo, la solución de conflictos con el esfuerzo de todos, está aún por definirse. La nueva institucionalidad creada desde arriba por el Poder Nacional, debe producir un cambio en el hombre, en sus expectativas. Las nuevas políticas públicas deben ayudar a producir ese cambio, hacerlo realidad. Deben acercar el poder al pueblo, haciéndolo protagonista.

La prestación de algunos servicios públicos como el abastecimiento de agua a las poblaciones o la recolección de aguas servidas, con niveles de calidad no pueden dejarse a la empresa privada pues esta siempre buscará un lucro encareciendo dichos servicios. Estos son servicios muy sensibles: primero, debido a que son necesidades inaplazables; y segundo, en cuanto a que su carencia acarrea nuevos problemas para la comunidad en las que faltan. La salud, la protección del ambiente, la educación se ven afectadas directamente por la carencia de los primeros, entre muchos otros.

Por eso, la presente investigación aun cuando pareciera limitada al Estado venezolano, no escapa a la realidad de otros países latinoamericanos, ya que el Estado privatizador ha fallado, así como también el Estado paternalista que pretende resolver todos los problemas de las clases más desprotegidas. El nuevo Estado debe ser un híbrido que conserve para sí algunas empresas estratégicas, básicas y de las cuales obtener recursos económicos; pero al mismo tiempo favorecer la incorporación de la comunidad organizada a la prestación de los servicios públicos, involucrando al colectivo, haciéndolo corresponsable de la prestación de los servicios públicos. Esa corresponsabilidad lo hará más independiente pero también más consciente de lo que cuesta satisfacer las necesidades y lo hará más ingenioso a la hora de resolverlos; sin olvidar por supuesto que, algunos servicios públicos no

sólo es importante sino deseable que se ofrezcan a través de la empresa privada para que sean eficientes (transporte público, aseo urbano, turismo, por mencionar algunos). En síntesis, el Estado debe controlar, fiscalizar, pero también de la libertad de los individuos.

Las Mesas Técnicas de Agua y luego la incorporación de estas a los Consejos Comunales son experiencias que deben robustecerse, pero no desde el nivel central o nacional, sino desde los municipios, dejando que éstos transfieran competencias a la comunidad organizada, conservando para sí la potestad de controlar, vigilar y fiscalizar su actuación.

NOTAS

-
- 1 Estas cifras han mejorado según reportan organismos oficiales, con las cuales declaran haber alcanzado las metas del milenio tanto en abastecimiento poblacional como en saneamiento. Para el año 2009, la población con agua potable alcanza el 95% y para el 2005 solo el 21,1% de la población no está cubierta con el servicio de disposición de excretas. V. Venezuela cumple las metas del milenio 2011. En línea: <http://www.minci.gob.ve/2012/06/venezuela-cumple-las-metas-del-milenio-2011/>
 - 2 Esta Ley es de 2001 y en el año de 2007, se reformó parcialmente para permitir extender el plazo para las transferencias a los Municipios dentro de los cinco años siguientes a su promulgación. Entiéndase 2013.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional. (2001). *Ley Orgánica para la prestación del servicio de agua potable y saneamiento*. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 5568 Extraordinario, de fecha 31 de diciembre de 2001.
- Asamblea Nacional. (2007). *Ley de Aguas*. Gaceta Oficial No. 38595, de fecha 02 de enero de 2007.
- Asamblea Nacional. (2009). *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*. Gaceta Oficial No. 39335, de fecha 28 de diciembre de 2009.
- Asamblea Nacional. (2010). *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6015, de fecha 28 de diciembre de 2010.
- Brewer, Allan. (2007). *Ley de Aguas*. Colección de textos legislativos No. 41. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Caballero, Jesús. (1984). *Los Institutos Autónomos*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- CEPIS y OPS. (2000). Evaluación de los servicios de Agua Potable y Saneamiento 2000 en las Américas. Informe Venezuela. Citado por Fernández, Juan. (2007). *Administración del Agua. Estudio comparativo entre el derecho español y venezolano*. Ediciones del Rectorado. Talleres Gráficos Universitarios. Centro de Estudios Rurales Andinos. Mérida: ULA.
- CLAD. (2008). *Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública*. En línea: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view> 13-06-2013.
- CLAD. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación ciudadana en la Gestión Pública*. En línea: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view> 13-06-2013.
- El blog informativo. Jueves 25 de octubre de 2012. *La UE prepara la privatización del agua como una de las condiciones del rescate*. En línea: <http://elblog-informativo.blogspot.com.es/2012/10/la-ue-prepara-la-privatizacion-del-agua.html> 13-06-2013.
- Fanlo, Antonio. Dominio Público Hidráulico y saneamiento de aguas residuales. En: Esteve, José. (Coordinador) (1996). *Derecho del medio ambiente y administración local*. Diputación de Barcelona. Madrid: Editorial Civitas, S.A.

- Flores, Ada. El sector agua potable y saneamiento y el proceso de descentralización. En: *Ciclo Recursos Hídricos en Venezuela*. (1999). Comisión de Estudios Interdisciplinarios. Publicaciones. Año 2. No. 5.
- Labarca, Miguel. (Coordinador). (2008). *Mesas Técnicas de Agua, proyectos comunitarios y análisis de los procesos de participación*. Contrato N° GPPFC-02-2007. (CENDES-HIDROVEN). En línea: http://www.hidroven.gob.ve/portal/publicaciones/912560_MTA%20AutoresVarios.pdf 16-06-2013.
- Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la comunidad de Madrid. BO No. 298, de 7 de febrero de 1985 citada por Fernández, Juan. (2007). *Administración del Agua. Estudio comparativo entre el derecho español y venezolano*. Ediciones del Rectorado. Talleres Gráficos Universitarios. Centro de Estudios Rurales Andinos. Mérida.
- Meier, Henrique. (2011). *Categorías fundamentales de Derecho Ambiental*. Caracas: Ediciones Homero.
- Valderrama, Eule. (2013). Gestión: Mesas Técnicas de Agua. *En Prensa MINAMB*. En línea: http://www.minamb.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=5971:gestion-mesas-tecnicas-de-agua-organizaciones-revolucionarias-en-venezuela-el-vital-liquido-es-un-derecho-humano-garantizado-constitucionalmente-caracas-22032013-prensa-minamb-el-ministerio-del-poder-popular-para-el-ambiente-minamb-e-hidroven-&catid=35:notas-de-prensa&Itemid=99 15-06-2013.
- Osorio, Carlos y Espinosa, Silvana. (S/D). *Participación comunitaria en los problemas del agua*. En línea: <http://www.oei.es/salactsi/osorio2.htm> 13-06-2013
- PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 2007-2013. En línea: http://portaleducativo.edu.ve/Políticas_edu/planes/documentos/Lineas_Generales_2007_2013.pdf (16-06-2013).
- Sandía, María. (2001). El marco jurídico e institucional del servicio de abastecimiento de agua potable y de saneamiento en Venezuela. En: VV.AA. *Leyes sobre los servicios públicos domiciliarios: agua, electricidad, gas*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

-
- Setuáin, Beatriz. Abastecimiento de aguas citado por Fernández, Juan. (2007). *Administración del Agua. Estudio comparativo entre el derecho español y venezolano*. Ediciones del Rectorado. Talleres Gráficos Universitarios. Centro de Estudios Rurales Andinos (CERA). Mérida: ULA.
- Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia No. 285, de fecha 04 de marzo de 2004 citada por Fernández, Juan. (2012). *Temas de Derecho Constitucional. Especial referencia a la Jurisprudencia de la Sala Constitucional*. (3ra. Edición). Universidad Católica Andrés Bello. Caracas: UCAB.
- Venezuela cumple las metas del milenio 2011. En línea: <http://www.minci.gob.ve/2012/06/venezuela-cumple-las-metas-del-milenio-2011/WorldHabitatawards>. (2009). *Gestiones colectivas para las soluciones del agua*. En línea: <http://www.worldhabitatawards.org/winners-and-finalists/project-details.cfm?lang=01&theProjectID=18A21699-15C5-F4C0-994C6EDACF22F69C> (16-06-2013).