

Transparencia, un desafío para la empresa pública SEMAPA

Travis Driessen, Ricardo Ayala,
Juan Carlos Villarroel, Eva Carvajal

CEADESC

Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CEADESC

Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos sociales y Culturales

“Transparencia: Un desafío para la empresa pública SEMAPA”

Cochabamba, octubre del 2009, 72 páginas

DESCRIPTORES:

<TRANSPARENCIA> <EMPRESA PÚBLICA> <PODER LOCAL> <MOVIMIENTOS SOCIALES>

© 2009, CEADESC

Cochabamba, Bolivia

URL: www.ceadesc.org

Tel.-Fax: 4662079

Elaborado por:

Travis Driessen: Investigador Principal

Juan Carlos Villaroel y Eva Isabel Carvajal Palma: Equipo Investigador

Ing. Ricardo Ayala: Equipo Investigador Institucional

Supervisado por:

Dr. Gustavo Soto: Coordinador del Proyecto- CEADESC

Dr. Carlos Crespo: Supervisor de la Investigación - CESU

Proyecto: Reconstruyendo el sistema de transparencia para reforzar la participación ciudadana y el control social en SEMAPA

Ayudado por: WIN Water Integrity Network

Toda utilización de este texto debe ser autorizada.

Depósito Legal: 2-1-281-08P.O.

Diseño tapa y diagramación: Jimmy E. Morales Zambrana

Impreso en Talleres Gráficos “Kipus” Telfs.: 4731074 - 4582716, Cochabamba

Printed in Bolivia

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
DIAGNÓSTICO DE TRANSPARENCIA EN SEMAPA.....	9
El Acceso a la Información	11
Acceso Público a la información de SEMAPA.....	15
La Oportunidad de la Información	23
Los Formatos de presentación de la Información.....	36
La Confiabilidad de la Información.....	40
La Adecuación de la Información	47
CONCLUSIONES	55
BILOGRAFÍA	61
GLOSARIO DE SIGLAS	65
ENTREVISTAS	69

INTRODUCCIÓN

Con el cambio de milenio, la parcial privatización del servicio público de agua en Cochabamba provocó una serie de protestas populares que concluyó con la anulación, por parte del gobierno, del contrato con la empresa privada Aguas del Tunari y el retorno del servicio público, SEMAPA, a manos del estado (Assies, 2003, Bustamante et al, 2005, Crespo & Fernández, 2004, Crespo et al, 2004, Olivera & Lewis, 2005, Sánchez-Gómez & Terhorst, 2004, Spronk, 2005, Schultz, 2008, Terhorst, 2003). Como resultado de la Guerra del Agua, la ciudadanía comprometida intentó combatir la larga historia del servicio inequitativo, el mal desempeño y la falta de representación de la entidad de servicio público principalmente causada por las maniobras políticas y por la corrupción económica, mediante la demanda de reorganización de SEMAPA para aumentar la transparencia y la participación ciudadana en la planificación de políticas y proyectos públicos, y en el monitoreo del desempeño de su implementación (Gutiérrez, 2005).

Muchos años después, el acceso equitativo a los servicios de SEMAPA no ha mejorado significativamente¹, la mayoría de los ciudadanos continúa excluida de la toma de decisiones y la empresa queda detrás de otras proveedoras servicios de agua en Bolivia debido a su bajo desempeño² (Driessen, 2008a, Driessen, 2008b).

El aumento de la transparencia y de la participación ciudadana ha mostrado efectos prometedores en la provisión de un servicio equitativo por medio de la mejora de la planificación (Abers, 2001, Fung & Wright, 2001, Santos, 1998) y el desempeño de las entidades públicas por medio de la restricción de la corrupción y exigiendo rendición de cuentas (Ackerman, 2001, Newell, 2006, Wampler, 2004).

Por esta razón, en recientes décadas, la *transparencia y la participación ciudadana* son cada vez más promovidas por un espectro diverso de actores que incluye a instituciones financieras internacionales, agencias de desarrollo, gobiernos nacionales progresistas y conservadores, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales (Komadina, 2008). Sin embargo, la provisión de estos beneficios requiere que los procesos de gobernanza democrático participativos, entre otras condiciones³, desarrollen sistemas de

¹ Del año 2002 al 2006, la cobertura del servicio de agua potable en Cochabamba aumentó de un 44.9% al 47.05%, y el acceso a los servicios de alcantarillado de 44.97% a 47.95% (Ayala, 2007).

² www.sisab.gov.bo para observar el análisis del rendimiento comparativo del desempeño de los servicios públicos de agua bolivianos.

³ Véase Mansbridge (2004), Cohen and Rogers (2004) y Lang (2007) sobre la deliberación y el consenso; Wright y Fung (2001) acerca los diseños institucionales y la Gobernanza Participativa Empoderada (GPE); Abers

transparencia⁴ efectivos que faciliten la contribución de los ciudadanos dentro el rango completo de actividades inherentes a la provisión de los servicios públicos.

Específicamente, esos sistemas deben garantizar que la información generada por el estado sea construida y difundida oportunamente. Asimismo es necesario que dicha información sea adecuada, relevante, legítima, comprensible y accesible al conjunto de los miembros de la sociedad civil (Fung et al, 2007). Además, como exponemos en este informe, los escenarios de gobernanza de democracia participativa demandan que las agencias del gobierno y las instituciones de servicio público desarrollen políticas y mecanismos efectivos que aseguran la información generada desde la sociedad civil (ej. sus demandas para políticas y servicios, evaluaciones, etc.) sea canalizada y recibida, de manera oportuna, por los órganos de toma de decisión formales correspondientes para que sean atendidas oficialmente.

Tras la Guerra del Agua, la Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida⁵ fue partidaria, entre otros mecanismos⁶, de la creación y la integración de los Directores Ciudadanos⁷ dentro el Directorio de SEMAPA⁸ para que operen como el mecanismo principal que facilite la transparencia y abra las decisiones de gobernanza a la participación ciudadana. En este modelo participativo, conocido como Control Social⁹, estos Directores están empoderados para tomar decisiones a nivel ejecutivo, fortalecer el desempeño de SEMAPA a través del monitoreo y de la supervisión en la rendición de cuentas de las autoridades y sancionarlas por sus decisiones¹⁰, y para acceder a cierta información a fin de interactuar con sus

(2001), Bartholdson et al (2002) y Medeiros (2001) para el análisis de los efectos de las normas del Estado y las organizaciones de la sociedad civil en la participación; Fung (2001), García-Linera (2005), Heller (2001), Ostrom (1996), Santos (1998) y Wright (en prensa) acerca de niveles de autonomía e integración entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones del Estado; también véase Fung y Wright (2004), Gaventa (2004) y Newell (2006) para la discusión de los factores y las condiciones que afectan el poder “counterveiling” dentro el GPE.

⁴ Los sistemas de transparencia en la gobernanza democrática se refieren a los sistemas de gobernanza donde actores productores y usuarios de la información producen, intercambian, consideran y responden a la presente información dentro del proceso para representar sus roles, tomar sus responsabilidades y/o contribuir al proceso de gobernanza (Weil et al. 2006)

⁵ Esta coalición surgió durante la Guerra del Agua para representar los intereses de diversas organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general en la batalla contra la privatización de SEMAPA y la nueva Ley de Aguas 2029.

⁶ Driessen (2008b), Gutiérrez (2005) y Terhorst (2003) para un análisis más comprensivo de las estrategias iniciales de la Coordinadora en el fortalecimiento de la transparencia y la participación ciudadana en SEMAPA.

⁷ Los Directores Ciudadanos son representantes popularmente electos por la ciudadanía. El actual reglamento de SEMAPA permite cuatro representantes de las tres zonas geopolíticas (i.e. Norte, Central, y Sur). En el 2006, la Zona Sur elige dos Directores Ciudadanos para los lados este y oeste de la misma.

⁸ El Directorio de SEMAPA es un cuerpo deliberativo de toma de decisiones y la máxima autoridad de la entidad; le resta poder al apogeo de la estructura jerárquica institucional y está compuesto por nueve miembros: el Alcalde (presidente nato), cuatro Directores designados por el Alcalde, un representante de la Prefectura, del Ministerio del Agua y un representante de la Asociación del Colegio de Profesionales de Cochabamba respectivamente. También figuran cuatro Directores Ciudadanos elegidos popularmente.

⁹ Véase Olivera (2005) para la discusión de los aspectos ideológicos y prácticos del Control Social.

¹⁰ Los tipos específicos de información, mecanismos de acceso y las responsabilidades de los Directores Ciudadanos están descritos en los Capítulos 2 y 3 de este informe.

electores para apoyar la creación de políticas técnicamente viables y políticamente deseables. Además, las normas internas obligan a los Directores Ciudadanos a recibir y a responder demandas de servicio y reclamos generados por sus bases electorales. De esta manera, en el Control Social, los representantes ciudadanos empoderados deben canalizar la información generada por la sociedad civil dentro del proceso de la construcción de decisiones de SEMAPA, y son el único canal que sirve para facilitar el acceso público a la información de la entidad.

Años más tarde, el objetivo de la Coordinadora -crear una institución pública-comunitaria¹¹ eficiente, equitativa, transparente y participativa- no se ha logrado (Crespo, 2006). En la práctica, la planificación clientelista impide el acceso a un servicio equitativo; los esquemas de contratación basados en el nepotismo promueven un personal supernumerario no calificado y fomentan redes expandidas de corrupción y prebenda,¹² permitiendo que las autoridades saqueen los recursos financieros; las conexiones clandestinas y el sobre pago a las contratistas privados por servicios y obras públicas vacían los fondos económicos de la empresa pública. Asimismo, existen sistemas de “coima”: las empresas privadas pagan a las autoridades de la empresa pública para ganar contratos, fomentando la implementación de infraestructura y consultoras administrativas de baja calidad¹³. Estos beneficios económicos ilícitos y políticos, cosechados por una pequeña banda de autoridades atrincheradas, provocan la falta de divulgación de información delicada y de esta manera no se comparte con la ciudadanía las decisiones sobre la administración. Pero a pesar de estos obstáculos el Control Social ha sido medianamente prometedor en la promoción de la transparencia y en el fomento de canales de participación, y ha sido capaz de promover planificaciones de servicio equitativo para combatir la corrupción (Driessen, 2008b, Driessen, 2009). Sin embargo, pese a los avances, bajo las condiciones actuales de explotación, la confianza hacia los Directores Ciudadanos ha probado ser un mecanismo relativamente inefectivo para garantizar la transparencia y la participación ciudadana empoderada.

Teniendo en cuenta los desafíos prácticos e institucionales que perpetúan la falta de democracia y los permanentes problemas del desempeño de SEMAPA, en Septiembre de 2008, el Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CEADESC) inició un proyecto de investigación y de intervención directa titulado “Reconstruyendo el sistema de transparencia para reforzar la participación ciudadana y el control social en SEMAPA”.

¹¹ Un servicio o una institución Pública-Comunitaria generalmente se refieren a cualquier proveedor de servicio público de agua y alcantarillado, que incorpora a los ciudadanos dentro sus decisiones para la gobernanza y la administración (Balanyá et al., 2005).

¹² Bartholdson et al (2002) manifiestan: “La expresión prebenda es usada como una forma de hacer arreglos en los cuales los funcionarios públicos o los dirigentes otorgan ganancias ilegítimas, y llegan a ser elegidos principalmente por esa razón”.

¹³ Crespo (2006), Driessen (2007), Driessen (2008a), Driessen (2008b), Driessen (2009), Spronk (2005) y Spronk (2008) para el análisis de las diversas formas de la corrupción política y económica en SEMAPA, y sus impactos sobre el desempeño de la entidad, la equidad del servicio, la transparencia y la participación ciudadana.

Nuestro principal objetivo es el de iniciar un proceso enfocado hacia la optimización del sistema de transparencia inherente al modelo de gobernanza con participación democrática en SEMAPA, que coadyuve a los esfuerzos colectivos realizados por los varios actores estatales, institucionales y de la sociedad civil vinculada al proceso que promuevan equidad y un buen desempeño en la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en Cochabamba.

Debido a las distintas complejidades dentro el alcance del proyecto, el esfuerzo fue dividido en dos fases complementarias.

La primera estuvo enfocada, principalmente, hacia la investigación de archivo y de campo, a fin de diagnosticar las restricciones actuales del sistema de transparencia relacionado con el acceso público de la información de calidad y la participación ciudadana. Además, los esfuerzos iniciales intentaron proponer soluciones deseables y viables para guiar esfuerzos posteriores para aumentar la transparencia y conectar la gestión de la entidad con la participación ciudadana.

En este sentido, tales esfuerzos servirán para respaldar una segunda fase (ej. conducir a una amplia campaña pública en diferentes niveles) fomentando una fuerte plataforma de actores estatales, institucionales, privadas y de la sociedad civil, para promover el desarrollo y la implementación de esta tan requeridas y posibles soluciones.

Lo siguiente es un resumen del diagnostico del sistema de transparencia en SEMAPA extractado del completo informe final lo que era presentado a la Red de Integridad del Agua en el Agosto de 2009.

DIAGNÓSTICO DE TRANSPARENCIA

EN SEMAPA

En el presente diagnóstico enfocamos el análisis del sistema de transparencia en SEMAPA en dos aspectos.

Primero evaluamos si la normatividad que define los componentes formales del sistema es tanto viable cuanto deseable. Nos referimos a todas las normas nacionales e internas de la entidad y de las instituciones de la sociedad civil relevantes que regulan la producción e intercambio de la información dentro el ciclo de la gobernanza y gestión anual de SEMAPA. Cuando hablamos de la producción de la información nos referimos a las políticas, mecanismos y procesos que definen qué información se produce, sus contenidos, el actor responsable de producirla y el cronograma relativo a cuando debería ser generada.

En la gobernanza y gestión de SEMAPA, enfocamos el estudio tanto en la información producida por actores internos de la entidad, cuanto en la información generada por los ciudadanos y las instituciones de la sociedad civil. En lo relativo al intercambio de la información nos referimos a las políticas, mecanismos y procesos que definen el destinatario, el acceso a la información generada y los

cronogramas para difundirla. En SEMAPA, el intercambio de la información incluye todas las transacciones entre las mismas autoridades de la entidad, entre ésta y los agentes de control estatal; y entre SEMAPA y la sociedad civil dentro el ciclo de la gestión.

Para realizar el diagnóstico de la normatividad de transparencia evaluamos si estas políticas, mecanismos y procesos son deseables y viables para apoyar la Gobernanza Participativa Empoderada (GPE). El criterio fundamental para definir la GPE es el nivel de empoderamiento de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre los temas vinculados con la distribución de los recursos y servicios públicos del estado. La GPE, distinta de otras formas de la gobernanza participativa¹⁴, requiere que los ciudadanos y las organizaciones sociales de la sociedad civil - involucradas en un proceso de la gobernanza participativa - participen directamente en la toma de decisiones formales del estado hasta el nivel de poder ejecutivo, en vez que jugar un rol consultivo (Fung & Wright, 2001). Entonces, en SEMAPA evaluamos si los componentes

¹⁴ Gaventa (2004) para una comparación entre el desarrollo participativo y la democracia participativa para ver la distinción entre los niveles de empoderamiento de los ciudadanos sobre la toma de decisiones en la gobernanza.

formales del sistema son deseables, en el sentido que ellos realmente proveen oportunidades para la ciudadanía de participar en la toma de decisión a nivel de empoderamiento, que realmente afecte las decisiones formales sobre la prestación de los servicios de SEMAPA (ej. la determinación de las políticas y los proyectos realizadas) y el control fiscal y de desempeño sobre la gestión (ej. evaluaciones y sanciones)¹⁵. Además evaluamos si los componentes formales y las prácticas de los actores efectivamente proveen la información de la calidad para apoyar a los ciudadanos para tomar decisiones informadas y efectivas en los arenas formales de la toma de decisión. Para evaluar la calidad de la información analizamos si la información producida e intercambiada en el sistema de la transparencia respeta a las necesidades, capacidades y los intereses de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil para apoyar su participación. Específicamente usamos los criterios de evaluación siguientes: si **la información producida es accesible, oportuna, presentada en formatos apropiados, confiable y adecuada**, desde la perspectiva de los mismos usuarios, para facilitar sus conocimientos para que puedan participar efectivamente en la gobernanza y la gestión de SEMAPA.

El criterio de viabilidad se refiere a una evaluación de si los componentes formales del sistema de la transparencia, que regulan los mecanismos y procesos de la producción e intercambio de la información, son suficientes y bien optimizados para garantizar que las responsabilidades de los varios actores realmente se cumplan durante

el ciclo de la gestión. Entonces, en este aspecto del análisis se evalúa si se respetan las necesidades y capacidades actuales de todos los actores responsables para producir y difundir la información, con el contenido que se requiere y dentro los plazos establecidos. Específicamente, analizamos si los diferentes actores tienen los recursos humanos, económicos, de información, etc. para producir los datos necesarios. También investigamos si los plazos definidos por las normas son adecuados respecto a las necesidades de cada actor para producirlos y difundirlos dentro el cronograma establecido y si ellos están suficientemente optimizados para facilitar la coordinación entre los actores para la co-producción de la información.

En segundo lugar, analizamos las prácticas de los actores estatales, de la entidad y de la sociedad civil para evaluar si estas apoyan o limitan la producción e intercambio de la información de calidad entre todos actores vinculados en la GPE en SEMAPA, pero también se evalúa la participación ciudadana en general.

Finalmente, intentamos explicar como se establecen las diferencias entre la teoría y práctica y por qué persisten estas distancias en las actividades de los actores involucrados (ej. falta de conocimiento o capacidad de los actores, falta de recursos, corrupción, etc.).

¹⁵ El hecho que los Directores Ciudadanos podrían tomar decisiones en el Directorio de SEMAPA, máxima autoridad de la entidad, expresa el potencial para llegar a la GPE.

1. El Acceso a la Información

Es evidente que el acceso a la información es fundamental e ineludible en todo sistema de transparencia, ya que ésta garantiza la participación ciudadana y el control social en la gobernanza democrática participativa de los servicios públicos, por ello, los actores estatales, institucionales y de la sociedad civil, dependen del acceso a la información. El establecimiento de mecanismos efectivos que permitan el acceso público a la información reduce los costos a los usuarios de la información de la recepción y utilización de la misma para la toma de decisiones más informadas en las democracias representativas y participativas. (Weil, et al, 2006). Sin acceso público de la información se permite la concentración del poder por ciertos actores dentro los sistemas de la gobernanza. Es decir que la distribución asimétrica de la información entre los varios actores puede permitir a ciertos actores abusar de su autoridad para beneficios personales (ej. políticos y/o económicos), que no necesariamente responden a los intereses de las entidades públicas ni del pueblo en general, sin sanción.

En las democracias contemporáneas existe una gama de mecanismos para hacer accesible la información entre las agencias estatales y los actores de la sociedad civil. Las categorías para difundir información o hacerla accesible podrían ser agrupadas en dos grupos principales: el Acceso Directo e Indirecto a la información (Komadina, 2008).

El Acceso Directo a la información involucra la emisión de datos específicos para instituciones y actores específicos y

preestablecidos a través de mecanismos y plazos preestablecidos sin petición previa de los receptores. En el libro, “The Self-Regulating State: Power and Accountability in New Democracies” (Schedler et al., 1999), los autores detallan el flujo de la información en las democracias representativas entre las instituciones estatales que realizan el control fiscal y de desempeño sobre sus propias entidades públicas, lo que podría ser visto como una forma Acceso Directo de la información. En dichas sociedades, para fortalecer el monitoreo y control de las actividades de los actores estatales, las instituciones públicas siguen normas establecidas para emitir información específica en un formato estándar dirigido a instituciones de control gubernamental y en plazos que corresponden a las actividades de la gobernanza. Bajo esta modalidad, la información podría ser emitida en forma física entre las varias agencias estatales o por software que permita el intercambio de datos en formatos digitales. A través del Análisis Espectro de las Actividades relacionadas con la Gobernanza (AEGA¹⁶), relativas a la ejecución y monitoreo en SEMAPA, hemos visto que la Ley SAFCO (Ley 1178 sobre Administración y Control Estatal) es la normativa principal que regula el acceso a la información y los flujos de la información entre entidades públicas y la entidad de control fiscal, la Contraloría.

Pero también, en las democracias, existen mecanismos de Acceso Directo de la información para la ciudadanía y las instituciones de la sociedad civil. En este diagnóstico consideramos tres formas principales de cómo las instituciones

¹⁶ El AEGA es una metodología para identificar los componentes formales del sistema de transparencia. Respecto a SEMAPA hemos identificado todas las actividades, los actores responsables, los documentos que se producen e intercambian durante los fases de un ciclo de gestión anual (ej. Planificación, ejecución, evaluación y sanción). Para ver resultados de este análisis de SEMAPA www.ceadesc.org.

estatales emiten cierta información al público. En los sistemas de transparencia reguladoras, la información de ciertos actores (ej. agencias estatales de control gubernamental, instituciones de servicios públicos, empresas privadas, y organizaciones sociales de la sociedad civil) podría ser emitida al público a través de tecnologías de comunicación como el Internet (Weil, et al, 2006). Por ejemplo, el Decreto Supremo 28168 - la Transparencia en la Gestión Pública del Poder Ejecutivo de Bolivia (2005), obliga a todas las entidades públicas bajo el Poder Ejecutivo a emitir cierta información en sus Sitios Internet con el fin de permitir el acceso directo de la ciudadanía a dicha información (Artículo 10, D.S. 28168).

La segunda forma del acceso directo de la información generada por el estado podría ser emitir la directamente a la ciudadanía en general o a ciertos actores de la sociedad civil reconocidas con derechos para participar en las decisiones vinculados a la distribución de los recursos o servicios públicos. Esta forma de acceso directo es innovadora y aplica solamente en las sociedades que han institucionalizado una forma de democracia participativa como en los casos de presupuesto participativo o el control social en las entidades públicas-comunitarias. Por ejemplo, bajo la LPP la alcaldía de Cochabamba ha institucionalizado ciertas prácticas para emitir su propuesta del POA del próximo año directamente al Comité de Vigilancia para su revisión y final aprobación¹⁷. Además esta institución participativa recibe otros datos directamente de la alcaldía como

la ejecución del POA de Cochabamba, sus estados financieros y la ejecución de presupuesto municipal igual para su revisión y aprobación según estas competencias del comité, otorgado por la LPP, respecto a su rol de evaluar el desempeño del municipio. Otro mecanismo del acceso directo a información por la ciudadanía que se realiza en Cochabamba es a través de la posibilidad de participar en un seminario abierto al público de evaluación de los datos del informe de Avances del POA del municipio de la gestión anterior. De hecho, este mecanismo, brindado de manera anual, no ha sido formalizado por la Alcaldía, es un evento auspiciado por el Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI), que es una organización no gubernamental local, pero que siempre tiene la asistencia de los profesionales de la Alcaldía, quienes dan presentaciones y emiten informes a los ciudadanos sobre los avances de todas las obras ejecutadas en el municipio (Entrevista anónimo, Representante de IFFI, Julio 2008).

La tercera forma del acceso directo en las democracias participativas, que consideramos, podría ser la posibilidad de participar en los espacios de toma de decisiones. Esta forma de acceso a la información se enfoca más en el conocimiento de la ciudadanía sobre las decisiones y actividades de las autoridades en la gobernanza y menos en la posesión física de informes. Bajo los procesos de presupuesto participativo realizado en los municipios de Bolivia por ejemplo, los ciudadanos tienen ciertos derechos para participar en las reuniones de las instituciones participativas (ej. OTBs)

¹⁷ La LPP da la atribución al Comité de Vigilancia para dar su pronunciamiento sobre las propuestas del POA de los municipios pero no se establece mecanismos claros para regular la emisión de este dato al comité. En este sentido aunque la Alcaldía emite este documento al Comité de Vigilancia no pudimos determinar si esta es una práctica desarrollada en Cochabamba o ha sido formalizada a través una Ordenanza Municipal que define los fechas y formatos de cómo este documento debería ser emitido cada año.

reconocidas con ciertas autoridades de tomar decisiones respecto a la distribución de los recursos públicos para financiar obras y proyectos vinculados a los servicios públicos.

El Acceso Indirecto hace referencia a la solicitud de los ciudadanos o de las agencias estatales de información. El derecho de petición de información es necesario para complementar los mecanismos de acceso directo considerando que la diversidad y complejidad de la sociedad civil y sus necesidades para información específica, y no general, jamás podría ser anticipada con 100% de exactitud. En esta modalidad de acceso, las instituciones que difunden la información requieren establecer mecanismos que definan los procedimientos para que los ciudadanos puedan hacer esta solicitud, así como la institucionalización de las oficinas para que cuenten con personal responsable de responder a dichas solicitudes. El Acceso Indirecto podría ser visto como un mecanismo más costoso para la sociedad civil en términos de los recursos que se tienen que gastar para acceder a la información. Por un lado, los ciudadanos tienen que conocer dónde y cómo tiene que hacer el trámite para acceder a la información. Por otro, para acceder a la información en esta forma de transparencia, los solicitantes tienen que demandar obligatoriamente información de manera personal a una institución pública.

En Bolivia existen ciertos ejemplos importantes de los mecanismos y procesos para el acceso indirecto, que son regulados por normativa nacionales. El mismo D.S. 28168 (2005), por ejemplo, crea los mecanismos y procesos para facilitar el acceso indirecto a la información por el público desde las entidades estatales que forman parte del Poder Ejecutivo del país. Dicha normativa es importante en el sentido

que cumple con ciertos criterios del acceso indirecto a la información a la ciudadanía que expresamos en este informe. Primero, este decreto define las políticas sobre qué tipo de información puede ser accesible y quién pueda accederla (ej. todos ciudadanos sin limitación alguna). Segundo, se definen los mecanismos y procesos para cumplir con las solicitudes ciudadanas de información; por ejemplo, el decreto obliga a todos las entidades del poder Ejecutivo -solamente- a establecer una Unidad de Transparencia, responsable de centralizar toda la información de la entidad, responder a las peticiones para la información y dentro plazos específicos detallados en la norma. Tercero, el decreto define los formatos para acceder a la información y los costos que el peticionario debería asumir para accederla. Cuatro, la norma establece una cadena de jerarquía de actores a quien el ciudadano podría elevar su solicitud si dicha unidad no responden adecuadamente (ej. difunde la información dentro los plazos establecidos). Finalmente, se establece mecanismos para sancionar la autoridad responsable si no se cumple con sus responsabilidades para difundir la información bajo los criterios expresados en el decreto. Es importante resaltar que, aunque se definen ciertos criterios importantes para facilitar el acceso directo e indirecto para la ciudadanía, este decreto es limitado en el sentido que sólo se aplica a las entidades públicas del Poder Ejecutivo, excluyendo a otros niveles del gobierno como el municipal.

El segundo instrumento es la Ley de Municipalidades 2028 (1999) que establece que “todos los habitantes de la jurisdicción municipal, individual o colectivamente tienen los derechos de... ser comunicados e informados de la actividad del Gobierno municipal... y... formular peticiones a las autoridades municipales, las que

obligatoriamente deberán ser atendidas” (Artículo 146, inciso 5 y Artículo 147, Ley 2028). Además, dicha ley establece que los gobiernos municipales “reglamentarán los procedimientos y precisarán los plazos para dictar resoluciones” (Artículo 147, Ley 2028). Esta última norma brinda autonomía a los municipios sobre cómo cumplir con su obligación de suministrar el acceso a la información al público. Aunque esta norma establece políticas importantes sobre el acceso indirecto de la información a nivel municipal, no establece los mecanismos y procesos adecuados para facilitar el cumplimiento de estas políticas.

Basados en este contexto legal, exponemos algunos principios¹⁸ que vemos como deseables y necesarios para facilitar el acceso público a la información dentro los sistemas de la transparencia en la GPE.

Primero, se requiere una definición de las políticas del acceso que determine qué tipo de información es accesible y por quien. Para facilitar la GPE todos los ciudadanos y organizaciones sociales de la sociedad civil, sin limitación alguna, deberían tener acceso a 100% de la información que generan las agencias estatales, entidades públicas y las instituciones participativas, reconocidas con ciertas derechos formales para tomar decisiones en el interés de la ciudadanía, para que puedan ser informadas y puedan tomar de decisiones de la calidad dentro los procesos de la gobernanza. Además, las políticas deberían incluir los costos para que los ciudadanos puedan acceder a cierta información. Dichos sistemas requieren que se definan adecuadamente los mecanismos y procesos para facilitar el acceso público a la información: primero, actores institucionales responsables para

hacer llegar la información al público; segundo, formatos adecuados para la información difundida; y tercero, los cronogramas para difundir directamente o según peticiones expresas.

Segundo, estos mecanismos y procesos tienen que ser reforzados con otros aspectos internos de las instituciones correspondientes. Por un lado, centralizar la información en una sola entidad responsable para facilitar el acceso público. De hecho este criterio se expresa en los principios de los diseños institucionales para la GPE (Fung & Wright, 2001, Wright, en prensa). Este principio funciona para reducir los costos de los usuarios para acceder a la información, porque se reducen sus necesidades de visitar personalmente distintas entidades para recoger la información, y al mismo tiempo contribuye a mejorar el conocimiento de los actores de la institución donde tiene que acceder los datos, en el ejercicio práctico de sus derechos de la participación. Por otro lado, los derechos del público para acceder a información de las entidades públicas deberían ser complementados con normas internas de la respectiva institución, que debe dar responsabilidad a un cierto actor para generar y difundir la información.

Tercero, para ser viables, los aspectos del acceso público de la información tienen que ser diseñados en función de los procesos de toma de decisión y actividades por los varios actores que ya están establecidas en el ciclo de la gestión (Fung et al, 2008). Específicamente, estos componentes del acceso en el sistema de la transparencia que facilita la GPE deberían responder a las necesidades, capacidades y los intereses de los productores, difusores y usuarios de la

¹⁸ Komadina & Soto (2008), *Bases para una ley de Transparencia*

información. El establecimiento de las componentes formales del sistema de la transparencia podría apoyar su viabilidad y su práctica en las responsabilidades cotidianas de los actores vinculados en la GPE de las entidades públicas del estado.

Cuarto, el acceso público a la información se requiere un cierto nivel de seguimiento de las autoridades correspondientes para cumplir con sus responsabilidades para producir y difundir la información (ej. procedimientos de la evaluación del desempeño de las autoridades mientras se realizan sus responsabilidades de producir y difundir información y aplicar sanciones ellas cuando estas no cumplen con sus responsabilidades respectivas). Cuando dichas autoridades no cumplen con sus responsabilidades adecuadamente solo se impiden el acceso a la información.

Quinto, para garantizar que el sistema de la transparencia en la GPE facilite el acceso público en la práctica, se depende, tanto de la información producida por la institución cuanto de los mismos ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, y específicamente de su conocimiento de derechos y deberes, y de su información respecto a los mecanismos y procesos que regulan el acceso público de la información (ej. conocimiento de sus derechos de acceder cierta información, las ubicaciones para accederla y los mecanismos y procesos tienen que realizar para accederla).

Bajo estos criterios evaluaremos los mecanismos, procesos y prácticas del acceso público a la información en el sistema de la transparencia en SEMAPA para determinar sus oportunidades y límites en el marco de la GPE.

2. Acceso público a la información de SEMAPA

2.1. Existen muy pocas políticas para facilitar el Acceso Directo al público a la información generada por SEMAPA.

Específicamente, según el Estatuto Orgánico de SEMAPA, los únicos actores de la sociedad civil que tienen derechos explícitos para acceder información son los Directores Ciudadanos y, *en ninguna instancia, la normativa establece derechos sobre el acceso público de esta información* por parte de las instituciones participativas reconocidas por la Ley de Participación Popular (LPP), y de la ciudadanía en general.

En la normativa interna de SEMAPA sólo existen tres mecanismos formales que intentan facilitar a los Directores Ciudadanos el acceso directo de la información, pero ninguno cumple completamente con nuestros criterios de mecanismos y procesos. El primer tipo de mecanismos se refiere al Estatuto Orgánico de SEMAPA, que da atribuciones al Directorio para “considerar, aprobar, observar o rechazar” informes específicos que presente el Gerente General al Directorio en cronogramas preestablecidos. Por ejemplo, el artículo 20 del dicho norma otorga estas atribuciones al Directorio sobre, “el Anteproyecto del Presupuesto... y los programas anuales de SEMAPA” (incisos g y q, Artículo 20) que presente el Gerente General Ejecutivo (IBID). Además para facilitar a los Directores Ciudadanos su rol sobre los planes anuales y el anteproyecto del presupuesto, el PEPOA y el Cronograma de Actividades para Elaborar el POA, designan actividades y plazos para la “aprobación del POA por el Directorio” antes que éste sea enviado al Concejo Municipal (Artículo 4.12, PEPOA 2005 y Cronograma de Actividades Para Elaborar el

POA, 2008). En este sentido, este primer tipo mecanismo de acceso directo en la normativa interna de SEMAPA cumple con nuestros criterios para definir información específica susceptible de ser entregada, el actor responsable para emitir las fechas para su difusión, *pero no se otorgan atribuciones al Directorio para sancionar al Gerente General si no se cumple con esta responsabilidad.*

El segundo mecanismo que intenta promover el acceso directo a los Directores Ciudadanos es el hecho que ellos tienen atribuciones para “considerar, aprobar o rechazar” aspectos de la gestión en general, pero no se define qué documentos específicos deberían recibir para cumplir con esa responsabilidad. Por ejemplo, los incisos del mismo artículo 20 del Estatuto Orgánico establecen atribuciones sobre “las tarifas, costos de instalación y/o conexión... los planes de explotación, ampliación, mejora y expansión del servicio, la celebración de todo género de contratos sin limitación alguna... los informes... relacionadas a la adjudicación y contratos... los estados financieros...” (Incisos h, q, f, t, g), sin mencionar los documentos oficiales que deberían recibir, ni los plazos cuando deberían ser presentados al Directorio. Además, *sólo en pocas instancias la normativa interna de SEMAPA establece el actor responsable para emitir este tipo de información y nunca se definen mecanismos para sancionar las correspondientes autoridades de SEMAPA por no cumplir con sus responsabilidades de entregar la información al Directorio.*

Estas fallas en los mecanismos formales del acceso directo a los Directores Ciudadanos, en la práctica no están compensadas por el tercer mecanismo que identificamos: la participación de los

Directores Ciudadanos en las reuniones del Directorio de SEMAPA (Artículo 21º, Estatuto Orgánico de SEMAPA, 2006). *Sin embargo, este mecanismo es débil y no garantiza el acceso a los documentos que los directores necesitan para participar efectivamente en la gestión de SEMAPA.* Es decir, aunque el Directorio es la Máxima Autoridad de SEMAPA (Artículo 18, Estatuto Orgánico de SEMAPA, 2006) y tiene altas atribuciones y responsabilidades para “controlar y supervisar todos los actos, gestiones, trámites y contratos necesarios para el cumplimiento del objeto de SEMAPA, sin otra limitación que la impuesta por disposiciones legales y/o por el presente Estatuto” (inciso x, artículo 20). Las debilidades en los mecanismos para facilitar el acceso a la información, como mostramos en este informe, limitan su capacidad de ejercer sus responsabilidades efectivamente.

A esto se suma el hecho de que los Directores de SEMAPA tienen un gran desconocimiento sobre sus derechos a tener acceso a cierta información específica y acerca de cómo deberían solicitarla. Para demostrar la falta de conocimiento de dichos derechos podemos hacer referencia a un hecho concreto. El 13 de Febrero 2007, el Director del Ministerio de Agua ante el Directorio de SEMAPA, denunció en plenaria que el Gerente General no había hecho conocer todavía el POA 2007. Un representante del Gerente General explicó que el POA estaba siendo revisado en el Concejo Municipal (Acta 04-B/07 del Directorio de SEMAPA, 2007). Luego, el 17 de Abril 2007, el mismo Director planteó que “los Directores deberían conocer el POA de la gestión de 2007 y todo lo que se refiere al presupuesto”. El Gerente General respondió esta vez lo mismo, que “el POA estaba en aprobación” (Acta Ordinaria de Directorio, No. 11/07, 2007). En ambos

casos, los Directores no han objetado al Gerente sus repuestas con el hecho de que su responsabilidad como Gerente es la de presentar el POA al Directorio para que éste lo apruebe, antes de enviarlo para su consideración al Concejo Municipal, lo que demuestra la falta de conocimiento de los Directores de su derecho a revisar el POA como se establece en el PEPOA y en el Cronograma de Actividades Para Elaborar el POA 2008. *Además, este ejemplo muestra la tendencia de las autoridades a negarse a difundir información.*

2.2. En ninguno de los documentos de la normativa interna de SEMAPA existen mecanismos explícitos para permitir que los Directores Ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil o la ciudadanía en general, tengan Acceso Indirecto a la información.

En la práctica, para cumplir con sus responsabilidades, los Directores Ciudadanos hacen solicitudes generales para cierta información en las plenarios del Directorio. Cuando algún Director requiere un informe o una información específicos, debe siempre consultar con el Gerente General o con los otros Directores en plenaria del Directorio para identificar el nombre oficial de este informe o de esta información. El Gerente General, normalmente, es el responsable de clarificar el qué información exacta tiene SEMAPA con respecto a la petición de los Directores. En este ámbito, el Gerente General tiene una gran ventaja para determinar qué información quiere difundir y cuál no, porque del hecho de que exista

desconocimiento sobre los nombres oficiales de los documentos que produce SEMAPA coarta a los Directores el cumplimiento de sus obligaciones.

Por ejemplo, en el 2007, los Directores Ciudadanos pidieron información directamente al Gerente General sobre los avances de obras en el proyecto del Plan de Expansión¹⁹, pues no sabían los nombres oficiales de los informes respectivos. Esto permitió al Gerente responder a los Directores que no sabía que esta información existía (Entrevista anónima, Director de SEMAPA, Noviembre, 2008). En otro caso, en el 2007, los Directores pidieron información sobre la realización de una consultoría que había contratado SEMAPA años atrás sin ver los resultados comprometidos. Como un Director explicó: “como es información muy delicada y específica se podría pedir informe a todos estos sectores, en este caso, que tengan la predisposición para que todos los Directores tengamos acceso directo a esta información y podamos venir a investigar aquí en la empresa” (Acta del Directorio 11/07, 2007). La respuesta del Gerente General fue: “tengo en este momento un *Resumen* de cómo está la situación actual del contrato que hice preparar a las gerencias supervisores y con los auditores para que nos digan cómo está el proyecto y las posibles soluciones y en esas soluciones hemos marchado, por eso les he dicho que desde marzo estamos ejecutando estas recomendaciones y estamos avanzando en este proyecto por lo que vamos a tener buenas noticias” (Acta del Directorio 11/07, 2007)²⁰. El hecho de que los

¹⁹ El Plan de Expansión era una obra pública de \$US 6.4 Millones financiado por un crédito del BID con objetivo de ampliar la infraestructura de agua potable a un mayor parte de la población de la Zona Sur de Cochabamba

²⁰ El proyecto de GERENTECH estaba financiado a través de un crédito del BID. Dicho proyecto tiene el objetivo de analizar la gestión de SEMAPA y proponer reformas para mejorar su desempeño. El proyecto estaba programado para terminarse en el 2006, pero hasta el día de hoy todavía no se ha finalizado. Además de esto, existen varias denuncias sobre irregularidades en la gestión y realización del proyecto.

Directores no hayan tenido conocimiento sobre los informes oficiales que el supervisor del proyecto ha producido en el monitoreo de dicha consultoría (ej. PAF y/o CAFO) ha permitido que el Gerente General evite difundir toda la información que existió respecto a la ejecución del proyecto y controlar la información que se brindaba a los Directores para evaluar el desempeño de SEMAPA.

Además, los Directores no sabían qué información existía porque en SEMAPA la información no está centralizada. *Es decir, entre las cinco gerencias (incluyendo la Gerencia General) no se ha establecido una oficina que funcione como una Unidad de Información, ni se ha implementado un tipo de "software" que usen todas las gerencias para recoger y archivar toda la información que SEMAPA produce. De hecho, la mayoría de las gerencias usan sistemas de software distintos para archivar su información.* En la institución existe una oficina que tiene varias computadoras -todos con un "software" distinto- para archivar la información (Entrevista anónimo, Funcionario de SEMAPA 1, Noviembre 2008). Esta fragmentación impide a los Directores Ciudadanos acudir a la empresa y buscar datos específicos por falta de conocimiento sobre a quién tienen que consultar para solicitar la información.

Cuando el Directorio encuentra información específica, normalmente tiene que votar una resolución que obligue al Gerente General a difundir los datos solicitados. Sin embargo, esta resolución del Directorio tampoco garantiza el acceso a la información. En muchos casos, si es información que el Gerente quiere guardar, su entrega se retrasa (Entrevista anónimo, Director de SEMAPA, Diciembre, 2008). SEMAPA no tiene políticas establecidas para definir los plazos sobre

cuándo el Gerente General tiene que responder a las solicitudes de información, y esto impide al Directorio sancionarlo por no cumplir con sus resoluciones.

Pero si los mecanismos de acceso directo e indirecto a la información por parte de los Directores Ciudadanos son inefectivos; *para la ciudadanía, el acceso a la información a través de los caminos formales es casi imposible.* En primer lugar, las reuniones del Directorio de SEMAPA son cerradas y no permiten la participación pública. Segundo, aunque los Directores Ciudadanos son los actores que articulan las demandas de la ciudadanía y son los actores principales para informar a la gente sobre los hechos en SEMAPA, las autoridades de esta entidad han creado otros obstáculos para denegar sus roles. *En algunos casos las autoridades de SEMAPA han prohibido que los Directores compartan datos oficiales sobre la entidad con la ciudadanía. Una práctica para limitar la capacidad de difundir información a los Directores Ciudadanos sobre SEMAPA es obligándoles a firmar acuerdos para no compartir la información con ningún otro ciudadano bajo penalidad legal.* Por ejemplo, en 2008, las autoridades de la institución han demandado que se firme un acuerdo para no difundir la información a otros actores como una condición para que un Director pueda acceder a las Actas y Resoluciones del Directorio de SEMAPA, (Entrevista anónimo 2, Funcionario de SEMAPA, Noviembre 2008). Tercero, otra práctica en SEMAPA para denegar el acceso público a la información es simplemente rechazar las solicitudes. En el 2008, un dirigente de una OTB pidió una copia del POA 2008 de SEMAPA para tener conocimiento sobre los proyectos que SEMAPA estaba realizando en su distrito e invertir sus FCP para una obra de agua potable para el 2009. La respuesta

de una funcionaria fue: “no difundimos ese tipo de información, porque la gente la usa con intereses políticos” (Entrevista anónimo, Dirigente de OTB, Noviembre, 2008). La denegación de acceso a esa información ha impedido a los miembros de esta OTB planificar una obra que podía complementar los esfuerzos que SEMAPA ya estaba realizando en su distrito (Ídem).

Estas malas prácticas de denegar el acceso a la información a la ciudadanía y/o la falta de mecanismos para posibilitar el acceso público a la información muestran *que la información en SEMAPA es difícil de acceder para muchos y en general, es resguardada como secreto*. La resistencia de los funcionarios a las solicitudes públicas para difundir la información se demuestra en la falta de interés por cumplir con la normativa del país y establecer mecanismos adecuados para facilitar el acceso público a la información, además de admitir que cierta información existe o en evitar la creación de nuevos mecanismos para el intercambio de la información que recibe la ciudadanía. La resistencia para difundir cierta información al público podría atribuirse a la falta de conocimiento de las políticas sobre los derechos de acceso público a la información por parte de los funcionarios y/o la tendencia de los funcionarios de proteger a sus colegas de la evaluación y sanción pública y/o estatal. En la mayoría de los casos, las razones para guardar la información tienen que ver con que la institución tiene altos niveles de corrupción, tanto en relación a la influencia política sobre la planificación de proyectos, como con el robo de los recursos

económicos de la institución.

Los obstáculos para el acceso a la información por parte de los Directores Ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general, impide la efectiva participación ciudadana en la planificación de las políticas y programas de prestación de los servicios de SEMAPA y también evita el control social sobre el desempeño de su ejecución.

2.3. Acceso público a la información en las instituciones participativas de la sociedad civil

En nuestro análisis de las instituciones participativas de la sociedad civil referimos a dos grupos de actores principales: las instituciones reconocidas por el Estatuto Orgánico de SEMAPA (ej. los Directores Ciudadanos) y por la Ley de Participación Popular. El estatuto de SEMAPA no establece ningún mecanismo para facilitar el acceso directo o indirecto del público a la información que los Directores Ciudadanos recogen o generan mientras realizan sus responsabilidades. Además, la LPP y sus reglamentos han establecido muy pocas regulaciones sobre las obligaciones que tienen las instituciones participativas de la sociedad civil sobre la información que producen y el establecimiento de mecanismos de Acceso Directo de información al público. En este vacío legal, algunas instituciones participativas reconocidas por la LPP han desarrollado mecanismos para facilitar el acceso público a la información²¹.

La LPP y sus reglamentos no intentan

²¹ Aunque el Estatuto Orgánico de SEMAPA no define ninguna relación formal que estas instituciones participativas de la sociedad civil nos anima su importancia por el hecho que ellas tienen responsabilidades para representar los intereses de sus bases territoriales como respecto al acceso de los servicios de agua y alcantarillado. Además cada año en Cochabamba estas instituciones son responsables de planificar y supervisor obras de agua y alcantarillado que suman decenas de millones de bolivianos -que últimamente involucra a SEMAPA- para coordinar la planificación y ejecución de dichas obras.

regular las actividades de los Consejos Distritales o las OTBs bajo el argumento del respeto a su autonomía y a sus “usos y costumbres” para organizarse (Artículo 3 y 9, Ley 1551). En toda la normativa vigente sólo se establecen mecanismos para facilitar el acceso público a la información generada por el Comité de Vigilancia²². En la primera instancia, el Comité de Vigilancia tiene el deber de pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de participación y todo recurso con que cuenta el gobierno municipal (Artículo 10 inciso c, Ley 1551 y Artículo 27 inciso II, Ley 2235)... y este pronunciamiento debe hacerse público por cualquier medio de comunicación” (Artículo 10 inciso c, Ley 1551). Además, el Comité de Vigilancia está obligado a evaluar semestralmente el cumplimiento de la políticas, planes, programas y proyectos del Gobierno Municipal mediante informe escrito circunstanciado técnica y legalmente... dicho informe será... dado a conocer públicamente (Artículo 150, inciso VI, Ley 2028). Los mecanismos de acceso directo que ha establecido el Comité de Vigilancia para difundir dicha información al público han sido publicar sus pronunciamientos en los periódicos, sin entregar directamente la información a sus representados del Consejo Distritales ni a sus OTBs. Como apuntamos arriba, para elaborar dichos pronunciamientos, el Comité de *Vigilancia depende de una serie de informes distintos que la alcaldía provee.*

De la misma manera, como la Alcaldía no provee dichos informes a los Consejos Distritales, OTBs y/o la ciudadanía en general, tampoco el Comité de Vigilancia difunde dicha información bruta antes de hacer sus pronunciamientos y determinaciones, lo que impide la participación ciudadana en estos espacios. Como explicaremos luego, la falta de información limita a la ciudadanía para participar en la determinación de los gastos municipales de sectores de desarrollo como los Servicios Básicos y ha creado una serie de denuncias por parte de la ciudadanía sobre que el municipio no gasta los montos apropiados para los sectores más importantes como los Servicios Básicos.

Para salvar este vacío legal, algunos de los Consejos Distritales y de las OTBs, han establecidas en sus propios Estatutos Orgánicos y reglamentos internos, políticas y mecanismos formales para facilitar el acceso público a la información generada. Generalmente, los mecanismos de acceso tiene dos cosas en común: *son mecanismos de acceso directo y tienen la tendencia a permitir el acceso a sus propios miembros de la institución y no a la ciudadanía en general*²³. Además, aunque dichas políticas son acompañadas con algunos mecanismos, como la asignación de responsabilidades a autoridades específicas en las instituciones, son muy generales y no se establecen informes específicos que tengan que ser

²² Además, las regulaciones sobre el acceso directo a los pronunciamientos que hace el Comité de Vigilancia del D.S. 26130 establecen que el Comité de Vigilancia tiene obligaciones de difundir informes periódicamente a las OTBs sobre su gestión de los Fondos de Control Social para su administración interna (Artículo 4, 7 y 16 D.S. 26130). Dicho reglamento es significativo porque es la única norma nacional que establece mecanismos de acceso público a las actividades de las instituciones participativas reconocidas por la LPP. Empero, aunque la rendición de cuentas del Comité de Vigilancia tiene relaciones muy indirectas con la gobernanza participativa sobre los servicios de agua y alcantarillado, por falta de recursos humanos y tiempo no analizaremos dichos mecanismos en el presente informe.

²³ Dicho resumen de los mecanismos, viene de un análisis del Estatuto Orgánico del Comité de Vigilancia y el Estatuto Orgánico de la Asociación Comunitaria de OTBs del Consejo Distrital Número Dos.

difundidos, ni tampoco se contemplan los plazos. *Finalmente, en la práctica muchas autoridades de dichas instituciones no han cumplido con sus obligaciones de permitir el acceso directo a la información ni siquiera a sus miembros.*

La mayoría del intercambio de la información que genera y/o reciben las instituciones de la sociedad civil reconocidas por la LPP se la realiza entre los mismos miembros de dichas instituciones y no con la ciudadanía en general. Los mecanismos para facilitar el acceso a la información entre sus miembros varían dependiendo de los estatutos de las instituciones y la voluntad de los representantes distritales del Comité de Vigilancia, los Consejos Distritales y las OTBs. Incluso, en varias instituciones se han desarrollado algunas prácticas que se caracterizan por permitir el acceso a la información a sus miembros. En la planificación de proyectos de agua y alcantarillado con las instituciones participativas reconocidas por la LPP, existen una variedad de maneras de hacer accesible la información a los miembros de dichas instituciones. Las diferencias principales son con respecto a quién tiene derecho recibir la información.

Por ejemplo en Cochabamba, es responsabilidad de la representación distrital del Comité de Vigilancia difundir la información a los Directores del Consejo Distrital sobre los recursos que el distrito va a recibir para obras sectoriales. Aunque el Estatuto Orgánico del Comité de Vigilancia no ha establecido mecanismos para hacer llegar dicha información a los Consejos Distritales, el Comité ha desarrollado sus propias prácticas. En la práctica, el Comité elabora informes llamados Distribución de FCP por Sector y Por Distrito. Luego, cada representante distrital del Comité difunde dichos informes a las autoridades de los

Consejos Distritales para apoyar la planificación participativa en los Distritos. De allí, según muchos de los Estatutos de los Consejos Distritales, se establece la responsabilidad de las autoridades de los Consejos de difundir la información a los miembros de las OTBs. Aunque, dicho sea de paso, la manera cómo las autoridades de los Consejos hacen accesible dicha información varía entre uno y otro distrito. Por ejemplo, en 2008, en las reuniones iniciales de planificación de los Consejos Distritales 3 y 9, los Directores del Consejo no han difundido inmediatamente la información sobre los montos que se iban a recibir de los FCP para la planificación de obras sectoriales, como los Servicios Básicos, a las OTBs (Observación Personal, Consejo Distrital #3, Noviembre 2008 y Entrevista anónimo, Dirigente de OTB Distrito #9, Noviembre, 2008). En dichas reuniones, las OTBs sólo han recibido la información sobre cuánto van a recibir las OTBs para hacer su planificación de proyectos a nivel barrial. La falta de acceso a dicha información ha impedido a las OTBs participar en los proyectos sectoriales para todo el distrito y ha dejado esta tarea a los Directores del Consejo y a los profesionales de la Alcaldía y de SEMAPA. En el Distrito 3, por ejemplo, el presidente del Consejo ha anunciado que estaba en negociaciones con los profesionales de la Alcaldía para un sistema de alcantarillado en el distrito, pero las OTBs no han tenido oportunidad de participar en dichas reuniones (Observación Personal, Consejo Distrital #3, Noviembre 2008). En otros casos, las autoridades de los Consejos Distritales han difundido dicha información directamente a sus miembros. En el 2008, por ejemplo, los Directores del Consejo Distrital 8, con la representante distrital del Comité de Vigilancia, han difundido la información a todos sus miembros escribiendo los datos en la pizarra

para que los miembros asistentes los copien (Observación Personal, Consejo Distrital #8, Diciembre 2008). En otras reuniones de los Consejos, como la del Consejo Distrital 10, por ejemplo, los Directores han difundido los informes de Distribución de FCP por Sector y por Distrito elaborado por el Comité de Vigilancia entregado los mismos directamente a los miembros de OTBs (Entrevista anónimo, Dirigente de OTB Distrito #10, Diciembre 2008). En los últimos casos, todos los dirigentes tenían acceso a los datos y podían empezar a proponer propuestas para obras que podrían ser financiadas con dichos fondos.

Salvo los reglamentos sobre el Comité de Vigilancia para difundir información al público en general, ninguna otra institución participativa reconocida por la LPP ha establecido mecanismos para el acceso directo o indirecto de la información a la ciudadanía en general. Frente a la falta de normas nacionales e internas de las instituciones de la sociedad civil, se han desarrollado un cúmulo de prácticas de difusión a la ciudadanía en general de información que ellos mismos generan o reciben de las instituciones estatales. *En los hechos, el acceso público a la información depende de la voluntad de las autoridades y con frecuencia, el acceso depende más de las relaciones informales entre personas* o mejor dicho, de los que tienen contactos con las autoridades, porque éstos tienen mayor probabilidad de tener una respuesta positiva a su solicitud que los que no conocen personalmente a los dirigentes y/o autoridades.

Por ejemplo, nuestro equipo investigador tenía muchos desafíos para recoger datos del Comité de Vigilancia, los Consejos Distritales y las OTBs, de un dirigente con quien no teníamos relaciones establecidas. Pero cuando empezamos a tener referencias

de otros investigadores y/o miembros de ciertas organizaciones sociales con relaciones ya establecidas, los resultados variaban. Con muchos dirigentes con quienes hemos establecido buenas relaciones, nos compartieron los pocos informes que tenían. Además, en cualquier reunión con las instituciones a las que hemos asistido, los dirigentes nos han proporcionado una copia de lo que repartieron a los miembros asistentes. Pero a veces, con los mismos dirigentes que tuvimos buenas relaciones, era difícil conseguir datos. Por ejemplo, el Comité de Vigilancia no nos ha permitido tener copias de las Actas y Resoluciones de su institución para que pudiéramos verificar ciertos hechos y fechas respecto a sus actividades en su gestión.

Entonces, vemos que la falta de políticas y mecanismos efectivos para facilitar el acceso público a la información, la resistencia de las autoridades a difundir la información y el desconocimiento de la ciudadanía sobre sus derechos de acceso de la misma ha limitado el rol del ciudadano y la sociedad civil en la gobernanza sobre la gestión y prestación de SEMAPA. Además, dichas asimetrías del acceso a la información da ventajas a ciertos actores estatales, institucionales y las instituciones participativas de la sociedad civil para ocupar espacios de poder que les permita ilícitamente beneficios políticos y económicos perjudicando el desempeño técnico y control fiscal de la entidad.

El acceso de la información es un criterio para evaluar la efectividad de los sistemas de transparencia dentro la GPE. Para asegurar que el acceso de la información sea útil y en realidad beneficie a los usuarios de la información, también depende que la información actual sea oportuna, presentada en formatos útiles, confiable y adecuada

para que puedan complementar sus procesos para la toma de la decisión dentro los ciclos de acción de las instituciones de la sociedad civil y sus intereses y necesidades respecto a los temas de la gobernanza (Weil et al, 2006).

La siguiente sección evaluará la oportunidad de acceso a la información generada e intercambiada entre actores estatales, institucionales y de la sociedad civil, pero también evaluará como la inoportunidad de la información impacta a su capacidad de participar de manera efectiva y empoderada en la gobernanza democrática participativa sobre los servicios de agua y alcantarillado de SEMAPA.

3. La Oportunidad de la Información

Los sistemas de la transparencia postulados por la GPE involucran una multitud de actores en muchos niveles (ej. instituciones estatales, instituciones de servicios públicos, instituciones participativas de la sociedad civil, contratistas privados, etc.) interactuando en la producción e intercambio de información bajo sus propios procedimientos para la toma de decisiones, que son diacrónicos pero interdependientes cronológicamente en los ciclos de la gestión.

Para garantizar un buen nivel de coordinación, la producción de la información de la calidad y reforzar las decisiones informadas, dichos actores dependen de la posibilidad de recibir información de manera oportuna (ej. correspondientes a sus necesidades temporales respecto a la toma de decisión). Retrasos en la difusión de la información de un actor a otro podría limitar a dicho actor en la realización de sus actividades con tiempos limitados y por eso, son

considerados como factores que limitan el desempeño en la gestión y/o la participación democrática en el proceso. Por eso, los sistemas de transparencia deberían ser construidos y optimizados para garantizar efectivamente la generación e intercambio de información entre dicho actores de manera oportuna para mejorar la calidad de sus decisiones y acciones.

Para garantizar la información oportuna se requiere ciertos requisitos. Primero, que se establezcan los mecanismos y procedimientos que definen los plazos específicos y viables sobre cuándo los actores responsables deben generar y difundir información basada en las capacidades y necesidades de cada uno de ellos. Segundo, el conocimiento por parte de los varios actores sobre sus propias obligaciones respecto a cuándo generar y difundir información y las necesidades temporales de los otros actores que dependen de la información que emiten. Tercero, se requiere una buena práctica de los actores para cumplir con las responsabilidades de generar y difundir información de manera oportuna. Cuarto, que los componentes formales del sistema, establezcan mecanismos de evaluación y sanción de las autoridades correspondientes por el incumplimiento de sus responsabilidades de generar y difundir la información en los plazos preestablecidos.

Es importante de apuntar que en este análisis, analizamos no solamente los flujos de información desde SEMAPA, sino también si la información generada externamente llega a SEMAPA en los plazos oportunos. Utilizamos dos criterios principales para realizar este diagnóstico. Primero, analizamos si los plazos establecidos en la normativa para la producción e intercambio de la información

son viables y deseables respecto a las capacidades, necesidades e intereses de los distintos actores. Segundo, analizamos si en la práctica la generación e intercambio de ciertos datos se realiza de manera oportuna y al mismo tiempo evaluamos las mismas prácticas de los varios actores para determinar si se apoyan o limitan la producción e intercambio de la información oportuna.

A través la crítica de la teoría y las prácticas, señalamos las razones por las que la información no llega oportunamente y mostramos cómo las debilidades en la producción e intercambio oportuno de la información afecta la gestión democrática y con buen desempeño respecto a la prestación de los servicios de SEMAPA.

3.1. En la práctica, SEMAPA no provee información oportuna a las instituciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general.

En la entidad existen muy pocas normativas internas que regulen los plazos dentro de los cuales la institución tiene para entregar información vigente de la gestión a la sociedad civil. De hecho, no existe ninguna norma interna que defina qué información tiene que entregar SEMAPA a las instituciones que son reconocidas por la LPP, tan sólo existe un reglamento que define las fechas para emitir cierta información a los Directores Ciudadanos.

El Cronograma de Actividades para Elaborar el POA define los mecanismos y los plazos correspondientes para que varios actores institucionales puedan elaborar el POA de SEMAPA para el siguiente año. Dicho cronograma incluye los plazos para que el Gerente General pueda entregar la propuesta de POA a los Directores y éstos la

puedan considerar y aprobar. En el 2008, la fecha establecida para que el Gerente General entregue la propuesta de POA era el 11 de Septiembre, el Directorio tenía hasta el 16 de Septiembre para aprobarla (Cronograma de Actividades para la Elaboración del POA, 2008). El 2008, varias gerencias de SEMAPA tenían muchos retrasos en sus actividades, por eso, el GPCS ha modificado el Cronograma y la fecha de entrega de la propuesta del POA al Directorio hasta el 11 de Noviembre con sólo dos días para aprobarlo (Entrevista anónima, Funcionario de SEMAPA, Enero 2009). Pero en el 2008, la propuesta de POA no fue entregada al Directorio sino hasta el 22 de Noviembre, el mismo día que dicha propuesta era enviada al Ministerio de Hacienda (Ídem). *Dichas prácticas de la Gerencia General, de entregar con retraso la propuesta de POA al directorio y simultáneamente enviarla al Ministerio de Hacienda antes que ésta sea aprobada por el Directorio, son comunes en SEMAPA. En Febrero de 2007, por ejemplo, el Director designado por el Ministerio del Agua, ha denunciado en reunión de Directorio de SEMAPA, que SEMAPA todavía no había presentado el POA al el Directorio (Acta No. 4-B/07, Directorio de SEMAPA, 2007).*

Una determinante para el retraso en la entrega de la Propuesta de POA de SEMAPA al Directorio, es que frecuentemente las varias actividades de las gerencias responsables en el proceso colectivo de elaborar el POA dentro SEMAPA no cumplen con el cronograma establecido. Según un gerente de SEMAPA, el cronograma que se establece es más como una formalidad, ya que en la práctica, las fechas “entran por una oreja de las gerencias y salen por la otra” (Ídem). Por ejemplo, en el 2008, la GAF no ha enviado los Techos Presupuestarios sino hasta el 21 de Octubre

de ese año, mientras, que según el Cronograma de Actividades para Elaborar el POA 2008, las Unidades Funcionales eran responsables de elaborar sus POAs de Unidad hasta el 21 de Agosto. Según un gerente de la GAF, su gerencia no podía elaborar los techos presupuestarios a tiempo, pues estaban esperando el informe de Necesidad de Producción del Agua Proyectada para el Año Siguiente, sin dicho informe no podrían cuantificar los Techos Presupuestarios (Entrevista anónima, Funcionario de SEMAPA, Diciembre, 2008). Sin los Techos Presupuestarios las Unidades Funcionales no cumplieron con el cronograma original, lo que ha determinado que elaborar sus propias POAs se retrasen, del 19 de Agosto hasta el 29 del Agosto. En realidad, la mayoría ha llenado sus POAs del 23 al 31 de Octubre 2008. La fecha que la SFEPOA recibió todas las propuestas de POA por Unidad, fue el 11 de Noviembre, por eso, el departamento ha tenido sólo 6 días para revisar y armar todo en una sola propuesta (Entrevista anónima, Funcionario de SEMAPA, Enero 2009). De esta manera, la fecha en la que la GPCS ha enviado la Propuesta de POA de SEMAPA 2009 al Gerente General, fue el 17 de Noviembre 2008 (Ídem), lo que eran dos meses y seis días después de la fecha original establecida en el Cronograma de Actividades para Elaborar el POA 2008. Así, los retrasos en una gerencia afectan a las otras gerencias para que éstas cumplan con sus responsabilidades en el trabajo colectivo para formular su propuesta de POA.

Pero además, el hecho que las gerencias no cumplan con el cronograma por falta de

esfuerzo de sus funcionarios podría deberse a que el cronograma que SEMAPA elabora cada año es problemático en muchos aspectos. En primer lugar, hay incoherencias y contradicciones con respecto a los procedimientos establecidos en el Cronograma de Actividades para Elaborar el POA. En la PEPOA, el cronograma no contempla plazos para la aprobación del POA por el Concejo Municipal antes de enviarlo a la SISAB y al Ministerio de Hacienda (Procedimientos para Elaborar el POA, 2005). Aunque dicho documento tiene el objetivo de “definir claramente las actividades y plazos para cumplir inherentes al proceso de formulación, aprobación y posterior remisión del POA a las instancias que corresponden” (Artículo 1, PEPOA, 2005), la GPCS no ha corregido este error. En el Cronograma de Actividades para Elaborar el POA 2008, dicha gerencia ha definido los plazos para remitir el POA aprobado de SEMAPA al Concejo Municipal y al Ministerio de Hacienda en las mismas fechas (Cronograma de Actividades para Elaborar el POA, 2008). También ha sido problemático que en Julio de 2008, el GPCS haya definido el 17 de Septiembre como plazo final para que SEMAPA entregue su propuesta de POA al Ministerio de Hacienda (Cronogramas de Actividades para Elaborar el POA, 2008). Esta fecha es irreal y no necesaria, puesto que las fechas que maneja el Ministerio de Hacienda y Planificación para el envío de la Matriz de Política Pública, Directrices Presupuestarias y Clasificadores Presupuestarios, varía cada año, se aprueban y publican a finales del mes de septiembre y en el transcurso del mes de octubre²⁴.

²⁴ Los instructivos para la formulación presupuestaria de la gestión 2005, se aprobaron y se distribuyeron el 6 de septiembre de 2004 (Resolución ministerial N° 581), de la gestión 2006, se aprobaron y se distribuyeron el 7 de septiembre de 2005 (Resolución ministerial N° 495), de la gestión 2007 se aprobaron y se distribuyeron el 21 de septiembre de 2006 (Resolución bi-ministerial N° 005) de la gestión 2008, se aprobaron y se distribuyeron el 1 de octubre de 2007 (Resolución bi-ministerial N° 091).

Asimismo, existe un vacío de mecanismos para regular el flujo de información en SEMAPA y así garantizar una viable coordinación entre las gerencias. En el Cronograma de Actividades para elaborar el POA de SEMAPA no se incluyen los plazos para que cada gerencia elabore ciertos documentos y entregarlos a otros. Por ejemplo, el Cronograma de Actividades no dice cuándo la Gerencia de Operaciones ni la Gerencia Servicio al Cliente tienen que elaborar sus informes sobre las Necesidades de la Producción del Agua Proyectado para el año siguiente y sobre los Ingresos Proyectados por Cobro a los Usuarios y entregarlo a la Gerencia Administrativa-Financiera para que ésta elabore los Techos Presupuestarios. Tampoco se establecen en el Cronograma de Actividades 2008 la responsabilidad o los plazos para que la GAF elabore los Techos Presupuestarios y se revise la versión original (Cronograma de Actividades para Elaborar el POA, 2008). De hecho, normalmente, dichas Gerencias entregan éstos informes a la GAF en Junio o Julio, pero con frecuencia, como en el 2008, se retrasan. Por eso, es necesario tener normas claras que definan la responsabilidad de todas las gerencias sobre elaborar y entregar información y se pueda sancionar el incumplimiento o también saber si los plazos establecidos son realistas con respecto a las necesidades de las operaciones.

Finalmente, los plazos que se establecen en el Cronograma de Actividades para Elaborar el POA para realizar las actividades para la planificación no reflejan la necesidad real de las gerencias para cumplir. Por ejemplo, tan sólo se dan dos días al Comité Gerencial para realizar el Análisis de la Situación (Cronograma de Actividades para

Elaborar el POA, 2008). Algunos gerentes nos han dicho que este plazo no es suficiente porque se necesitan por lo menos cinco a siete días continuos para hacer efectivamente dicho análisis (Entrevista anónimo, Funcionario de SEMAPA, Enero, 2009). Por otro lado, los plazos que se establecen para algunas actividades en la planificación son demasiados y no necesarios. Por ejemplo, en el 2008, la GPCS ha utilizado cinco días para designar a los responsables de cada unidad para elaborar el POA (Cronograma de Actividades para Elaborar el POA, 2008)²⁵. Un gerente nos explicó que han puesto cinco días para que el Gerente General pueda considerar a otras personas para completar el Comité Gerencial (Ídem). Pero esta cantidad de tiempo no es necesaria, porque como otro gerente explicó, siempre son las mismas personas que están en la reunión.

Entonces, el establecimiento de plazos no reales apoya lo inevitable: el retraso en las etapas de la planificación; lo que normalmente tiene la consecuencia de reducir el tiempo que puede disponer el Directorio para aprobar el POA o en que el POA se envíe al Ministerio de Hacienda para su aprobación antes de que se revise y apruebe en el Directorio. *El retraso en la entrega de la propuesta del POA al Directorio limita la planificación viable y la democracia participativa.* Para aprobar el POA de SEMAPA, el Ministerio de Hacienda tan sólo analiza si los gastos planificados tienen todas sus pruebas para justificar los costos de los proyectos y si los formularios presupuestarios están correctamente llenados, no se contempla la viabilidad técnica de las operaciones programadas en el POA. En este sentido, una tarea del

²⁵ De hecho, en el Cronograma 2008 sólo se ha asignado un día para designar un responsable. Pero, en dicho Cronograma no se pone otra actividad hasta 4 días después, lo que en consecuencia significa que han dado 5 días para realizar la actividad.

Directorio es examinar la propuesta para verificar si las obras programadas aseguran que SEMAPA cumplirá con sus obligaciones de proveer servicios adecuados a toda la población cochabambina. De la misma manera, la práctica de retraso en la entrega del POA al Directorio limita la participación democrática en la planificación de las políticas y proyectos de SEMAPA. El retraso en la entrega del POA al Directorio y la remisión del POA al Ministerio, niega la posibilidad a los Directores Ciudadanos, como instancia de representación de la población, de presentar propuestas a sus representados y revisar las propuestas en conjunto para hacer observaciones de manera democrática.

En el ámbito del control del Directorio sobre los contratos y licitaciones existen dos formas para que la información no llegue de manera oportuna. La primera, muchas veces el *Gerente General presenta los contratos y/o licitaciones al Directorio para su firma antes que el proceso de convocatoria haya sido terminado completamente* (Acta del Directorio No. 08/07, 2007). Por otro lado, es habitual que el Gerente General y/o las Comisiones retrasen la entrega de los contratos y las licitaciones al Directorio para su aprobación hasta que el contrato ya esté firmado con las empresas contratistas. En Abril de 2007, SEMAPA realizó una convocatoria para elegir una empresa contratista privada para ejecutar las obras para el proyecto de \$US 6.4 Millones llamado “Plan de Expansión”. Cuando los Directores pidieron informes sobre el proceso para hacer la licitación, el Gerente General les informó que el proyecto era financiado por un crédito internacional y por eso no tenía que tener la aprobación del Directorio (Acta del Directorio No. 10/07, 2007). Luego, el Alcalde, como Presidente del Directorio, propuso que “una vez que el

contrato sea firmado este 10 de abril, se provea toda la documentación del proceso de licitación, además de los pormenores de la adjudicación a cualquier miembro del Directorio” (Ídem). Aunque en este caso, porque el contrato estaba basado en un convenio internacional y el Gerente General no tenía obligación por ley de recurrir a la aprobación del Directorio antes de que se lo firme, se muestra la tendencia de no entregar informes al Directorio sobre los contratos antes de que sean firmados. *La convocatoria para licitar las obras del Plan de Expansión fue denunciado como un proceso cerrado e ilegal que había involucrado el pago de coimas de las empresas privadas contratistas por varios funcionarios, organizaciones sociales y los propios Directores Ciudadanos.* La resistencia del Alcalde y del Gerente General de difundir la información antes que el contrato sea firmado muestra que el retraso en informar sobre ciertos datos podría impedir el control social, el monitoreo democrático-participativo de la ejecución de las obras y las posibles sanciones a la corrupción.

3.2. Oportunidad de la información que suministran las instituciones de la sociedad civil y la ciudadanía

En este análisis, el hecho que los Directores Ciudadanos no tengan ninguna responsabilidad para suministrar la información a la ciudadanía o a la sociedad civil, ni tampoco lo hagan en la práctica, nos obliga a enfocar solamente la difusión de la información desde las instituciones participativas reconocidas por la LPP a sus miembros y al público en general.

La primera institución de participación, responsable de difundir información a las organizaciones sociales y a la ciudadanía en

general, reconocida por la LPP para apoyar la gobernanza participativa sobre los servicios de agua y alcantarillado, es el Comité de Vigilancia, y luego son los Consejos Distritales y finalmente las OTBs.

En la normativa de la LPP, el Comité de Vigilancia (CV) tiene la responsabilidad de determinar la distribución de los FCP para los sectores de desarrollo como servicios básicos. Pero el CV no provee la información sobre las propuestas de la distribución de los FCP a las Consejos Distritales (CDs) y a las OTBs hasta que los montos ya son aprobados entre la alcaldía y el dicho comité. Muchos dirigentes de las OTBs y los CDs han denunciado (porque querían ser consultados antes de que el Comité firme el acuerdo) *el retraso por parte del CV en la difusión de dicha información después de que el acuerdo ha sido formalizado, en efecto, niega la participación de los CDs y OTBs en la determinación de la distribución de estos montos*. En una reunión de difusión de los montos aprobados, un dirigente de OTB ha hecho una denuncia del hecho de que sólo entonces los dirigentes han recibido los datos sobre la repartición “¿sólo 5 millones para Servicios Básicos? ¡Estos montos son una imposición! ¡El Comité de Vigilancia debería tener que socializar sus propuestas para la distribución con los Consejos Distritales y los OTBs para que se escuchan a nuestras demandas antes de aprobar!”, dijo en dicha ocasión (Observación Personal, Consejo Distrital #8, Noviembre, 2008).

Otro aspecto relacionado con la distribución de los FCP es que el Comité de Vigilancia decide la distribución a los CDs y a las OTBs para la planificación sectorial en los distritos y para la planificación barrial. Para que los miembros de los CDs y de las OTBs puedan participar en la planificación

de estos ámbitos, deben recibir cierta información de manera oportuna. Específicamente, hemos identificado que los CDs, para planificar por distrito las obras de Servicios Básicos (ej. el alcantarillado y el agua), dependen del informe Distribución de Recursos de Participación Popular por Sector y por Distrito hecho por el CV. De la misma manera, las OTBs requieren recibir el informe Distribución de Recursos de Participación Popular por OTBs, igualmente elaborado por este Comité, a fin de conocer los montos que van a recibir para planificar obras en sus barrios para el año siguiente. Los representantes distritales del CV tienen la responsabilidad de elaborar y difundir dichos informes a estas instituciones participativas, pero la normativa interna del comité no define las fechas de cuando deberían difundirlos.

En la práctica existen muchos retrasos por parte de los representantes del CV en la elaboración y difusión de la información respecto de cuánto van a recibir las OTBs de su distrito. En el distrito 8, por ejemplo, el representante del CV recién ha presentado una propuesta de cuánto va a recibir cada OTB el 10 de Enero 2009 (Observación Personal, Consejo Distrital #8, Enero 2009), mientras que éstos montos ya estaban definidos en el CV en Noviembre del 2008. Como prueba, las OTBs del Distrito 9 y 3 han recibido la información sobre los fondos que su OTB iba a recibir para el 2009 el 26 de Noviembre y el 4 Diciembre, respectivamente (Entrevista anónimo, Dirigente de OTB Distrito # 9, Noviembre 2008 y Observación Personal, Consejo Distrital #3, Diciembre 2008). Los retrasos en la difusión de tal información a los dirigentes de las OTBs demoran la planificación de las obras en sus barrios y retrasa también su aprobación en el CD en los tiempos determinados. Asimismo, esta

espera para tener las obras aprobadas por dichas autoridades demora los plazos de ejecución, creando otros problemas para las OTBs²⁶.

También existen retrasos en la difusión de los datos sobre el monto que va a recibir el distrito para obras sectoriales. En este aspecto hay dos actores que podrían ser responsables de esta demora. Normalmente es la responsabilidad del representante del CV difundir el informe Distribución de Recursos de Participación Popular por Sector por Distrito para informar al CD sobre los montos para las obras sectoriales, pero son los miembros del Directorio de los CDs quienes son responsables de difundir dicha información a las OTBs. En la práctica, hay una tendencia en los Directores de los CDs de no incluir a las OTBs en la planificación de las obras sectoriales que benefician a todo el distrito. En este caso, a veces los presidentes de los CDs retrasan el informar a los dirigentes de los OTBs sobre los montos de fondos que van a recibir del distrito para dichas obras aún cuando la representante distrital del CV ya ha emitido tal información al Directorio del CD. Por ejemplo, como hemos explicado arriba en la sección Acceso a la Información, en la primera reunión del Consejo Distrital 3 para difundir la información sobre la distribución de los FCP, el Directorio del Consejo sólo ha hecho conocer el informe de Distribución de Recursos de Participación Popular por OTBs a cada OTB y no así el informe sobre la Distribución de Recursos de Participación Popular por Sector por Distrito (Observación Personal, Consejo Distrital #3, Diciembre 2008). En la misma reunión, el presidente del distrito ha informado a las OTBs que estaba en negociaciones con la Alcaldía por

obras grandes para todo el distrito. Esto indicaría que el presidente ya tenía ciertos datos sobre los montos que va a recibir el distrito, pero que no habría transmitido dicha información a los dirigentes de las OTBs. En los CDs en donde los Directores no involucran a las OTBs en la planificación de obras sectoriales, normalmente las OTBs son informadas sobre los montos que se va a recibir en el distrito sólo después de que las obras distritales ya han sido definidas por los Directores del Consejo y los profesionales de la Alcaldía. Al final de las reuniones del CD para la planificación, los Directores presentan los datos sobre dichos fondos y explican qué proyectos quieren realizar para que se pueda aprobar el POA Distrital. Esto sucede así porque las obras ya fueron planificadas, y por tanto los dirigentes de OTBs están presionados a aprobar dichas obras sin observaciones bajo el interés de “no impedir el progreso en el distrito” (Entrevista anónimo, Dirigente de OTB Distrito #3, Diciembre 2008).

En otros casos, cuando los Directores de los CDs permiten la participación de las OTBs en la planificación sectorial, también suelen existir retrasos en la difusión de tal información. En el CD # 8, por ejemplo, se han difundido el 10 de Enero los montos para obras sectoriales para el distrito a los dirigentes de las OTBs (Observación Personal, Consejo Distrital #8, Enero 2009). Esta fecha tiene una gran diferencia en comparación con otros distritos como el CD #1, que ha difundido la misma información a sus OTBs el 4 de Diciembre (Observación personal, Consejo Distrital #1, Diciembre 2008). El retraso en la difusión de tal información a las OTBs limita su capacidad de participar en la planificación porque no

²⁶ En Cochabamba una consecuencia de demorar la ejecución de las obras es que los precios para los materiales suben desde la fecha en que originalmente se elaboran sus correspondientes presupuestos. Así, son las mismas OTBs las que asumen las diferencias en los costos para sus obras.

les brinda el tiempo adecuado para deliberar con sus bases y formular propuestas para obras sectoriales para el distrito. En la reunión para la planificación de obras sectoriales del CD #8, por ejemplo, el presidente y la representante del CV ya tenían propuestas preparadas para compartir con los dirigentes de las OTBs (Observación Personal, Consejo Distrital #8, Enero 2009). *De esta manera, los dirigentes de las OTBs tenían que evaluar y discutir las propuestas de los Directores del Consejo y presentar improvisadamente sus propias propuestas en la misma reunión, sin tiempo previo para formularlas de mejor manera* (Ídem).

Las razones para que dichas instituciones retrasen la difusión de la información entre ellos mismos son varias. Primero, casi no existen normativas internas de estas instituciones participativas (ej. sus estatutos orgánicos) para definir los plazos de difusión de cierta información a ciertos actores. La falta de cronogramas específicos está señalado en el Artículo 20º, inciso d, del Estatuto Orgánico del Comité de Vigilancia que establece que “la Directiva tiene la atribución y responsabilidad de presentar el informe semestral ante las OTBs y cuando éstas lo soliciten”²⁷. Este reglamento muestra claramente que no se encuentran definidas de manera explícita las fechas exactas para guiar las actividades del CV. De la misma manera, los estatutos orgánicos de los CDs y OTBs no tienen establecidas normativas respecto a fechas específicas en el cronograma para la difusión de ciertos datos durante las varias fases de la gobernanza participativa sobre los servicios de agua y

alcantarillado; sólo el Comité de Vigilancia tiene establecida una fecha²⁸. La necesidad de contar con reglas estatutarias relativas a los cronogramas para la difusión de la información ha sido propuesta por muchos de sus miembros. Por ejemplo, en una reunión del CD 8, un dirigente planteó que “los estatutos deberían ser ajustados. Estas reuniones se hacen tarde, deberían ser hechas más antes porque sólo ahora estamos planificando para los sectores” (Observación Personal, Consejo Distrital #8, Enero, 2009).

Segundo, en las actuales condiciones, la difusión de la información por parte de los representantes depende de su propia capacidad de producirla y difundirla. La falta de recursos económicos impide que los representantes elaboren y difundan la información de manera oportuna. El hecho de que los representantes de las instituciones participativas no reciban sueldos conlleva que ellos tengan que, además de dedicarse a sus obligaciones, buscar fuentes de ingreso para sustentarse, limitando su tiempo para dedicarse a asuntos administrativos (Entrevista anónimo, Representante del Comité de Vigilancia 2, Noviembre 2008).

Tercero, si los dirigentes se retrasan en la difusión de los datos es porque esperan que las instituciones inicien las actividades específicas de una etapa de la gobernanza. En la planificación, los CDs convocan a varias reuniones para realizar las diferentes actividades que esta fase implica. En el distrito 8, por ejemplo, los dirigentes, para

²⁷ Dicho artículo del Estatuto del Comité de Vigilancia ha sido interpretado del Artículo 15 del D.S. 23858 que establece: “Los miembros de los Comités de Vigilancia deberán informar a las OTB de sus gestiones y actividades semestralmente, cuando éstas lo soliciten o cuando el propio Comité lo considere pertinente”.

²⁸ En el ámbito de la sanción de los representantes del Comité de Vigilancia, la Comisión Sumariante “presentará su informe en un plazo de 15 días hábiles, computables desde la apertura del Sumario” (Artículo 63º, Estatuto Orgánico Comité de Vigilancia).

difundir los datos sobre cuánto va a recibir el distrito para obras sectoriales, han esperado hasta el 10 de Enero de 2009, sólo entonces ellos empezaron a deliberar en el CD sobre las obras sectoriales. De hecho, los Directores del Consejo ya disponían de dicha información desde Noviembre del 2008, y pudieron socializarla entre todos sus miembros para que ellos, a su turno, elaboren propuestas para obras distritales.

Finalmente, otro factor que contribuye al retraso en la difusión de la información podría estar relacionado con el hecho de que muchas de las reuniones de las instituciones de la LPP y también por el Estatuto Orgánico de SEMAPA (ej. Los Directores Ciudadanos) son cerradas y no se permiten al público en general participar de ellas. La restricción de la participación en estos espacios deliberativos crea una dependencia de los ciudadanos con los dirigentes de las mismas instituciones como los únicos agentes sociales para difundir la información. Si los espacios de la toma de decisiones estuvieran abiertos al público, un mayor número de actores sociales podrían ser capaces de difundir la información de manera más eficiente y más amplia. Por ejemplo, si las plenarios del Comité de Vigilancia estuvieran abiertas a la participación del público, los dirigentes de los Distritos ya podrían tener un conocimiento de los montos de los FCP que el Comité ha fijado para cada distrito y de allí empezar a difundir la información a sus bases.

El retraso para producir y difundir cierta información desde el municipio, SEMAPA y las instituciones de la sociedad civil, limita claramente a la gobernanza democrática participativa y la gestión técnicamente viable sobre los servicios de agua y alcantarillado en Cochabamba. Pero, también los sistemas de transparencia para apoyar la GPE dependen de que las

entidades públicas y las instituciones participativas de la sociedad civil, reconocidas con ciertos derechos legales, tengan la responsabilidad de crear mecanismos que permitan que la información generada por la ciudadanía sea utilizada dentro sus procesos de toma de decisión de manera oportuna.

3.3. SEMAPA no recibe la información generada por las instituciones de la sociedad civil de manera oportuna

La información generada por las instituciones participativas reconocidas por la LPP y por el Estatuto Orgánico de SEMAPA tampoco se encuentra disponible en los espacios de toma de decisión en SEMAPA de manera oportuna.

Con respeto a la planificación de proyectos, la mayoría de las obras que las OTBs y los CDs elaboran y aprueban, no se toma en cuenta cuando la institución programa las actividades y proyectos en su POA para el próximo año, porque dichas demandas no llegan a SEMAPA hasta que el POA de la entidad ya está aprobado.

Por ejemplo, en el 2008, la Propuesta de POA de SEMAPA 2009 estaba aprobada en el Directorio el 17 de Noviembre 2008 y fue enviada al Ministerio de Hacienda el 22 de Noviembre (Entrevista anónimo, Funcionario de SEMAPA, Enero 2009). Al mismo tiempo, la mayoría de las OTBs y los CDs no habían empezado a planificar sus obras de agua y alcantarillado hasta la mitad de Noviembre y no terminaron hasta Diciembre, incluso algunos no lo hicieron hasta Febrero o Marzo del 2009. Por esto, era imposible que dichos proyectos pudieran ser incluidos en el POA de SEMAPA 2009. Este ejemplo de lo sucedido el 2008 no es una excepción, sino un hecho común, que se repite cada año en

Cochabamba. Los proyectos de las OTBs y los CDs son presentados cada año tardíamente, porque los plazos de los procedimientos de la planificación participativa en el municipio no han sido optimizados y planificados para que se desarrollen de manera paralela y simultánea con la planificación de SEMAPA. Es decir, los ciclos de planificación para las instituciones participativas reconocidas por la LPP y SEMAPA, al igual de lo que pasa con el municipio, son discordantes temporalmente.

El retraso para incluir los proyectos de agua y alcantarillado en los POAs de Consejo Distrital y los POAs de OTB y en el POA de SEMAPA significa que tendrán siempre menor prioridad para ser atendidos por la Gerencia de Operaciones y la GPCS de SEMAPA cuando se ejecutan los proyectos programados en su propia POA. En el 2007, el Gerente General indicó que en la Gerencia de Operaciones “deben hacer entre cuatro a cinco proyectos de agua y alcantarillado al día, entonces, eso representa: analizar, hacer la inspección, hacer la topografía, empezar el diseño, calcular todo lo referente a la ingeniería... no hay capacidad humana para hacer eso... hay épocas en el año en que todas las OTBs, que son más de 800²⁹ en Cochabamba... piden proyectos para los servicios y realmente esta copado, no existe la capacidad” (Acta N° 7- A/07, Directorio de SEMAPA, 2007). La consecuencia de tener una prioridad menor es que las gerencias de la entidad ya han definido sus prioridades y actividades en el POA y por eso ya se han destinado ciertos recursos humanos y definidos los plazos para realizarlas. El hecho de que SEMAPA

coordina con micro-empresas contratistas para realizar las obras, reduce la necesidad de los recursos propios que tiene que gastar para apoyar la planificación y supervisar la ejecución de los proyectos. Sin embargo, SEMAPA tiene que comprometer ciertos recursos humanos y de tiempo³⁰ para apoyar a las OTBs y a los CDs en los aspectos de la gestión de los proyectos, lo que esa entidad no ha tomado en cuenta mientras hacía planificada su POA para el año siguiente.

También, las demandas de las OTBs, CDs y los Directores Ciudadanos se incluyen tarde y fuera del ciclo de planificación de SEMAPA por otras razones. *Existe una práctica política de clientelismo sobre la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en SEMAPA. En muchos casos, grupos que son aliados a los partidarios políticos del municipio hacen demandas de servicios durante el año.* Cuando el Alcalde responde políticamente da curso a dichas demandas y obliga a SEMAPA a realizar los proyectos. Un ex-gerente de SEMAPA nos ha informado que a través del Alcalde se presiona a la Gerencia General de la institución para realizar dichos proyectos, que por lo general son nombrados como “proyectos de emergencia”. De hecho, no todos de los “proyectos de emergencia” son realizados por razones políticas, pero en muchos casos tienen estos fines.

Asimismo, en muchas ocasiones, los CDs y los Directores Ciudadanos tienen éxito en conseguir fondos como donaciones, de fuentes nacionales y/o internacionales para financiar proyectos de agua y alcantarillado.

²⁹ De hecho, en 2007 existían alrededor de 500 OTBs en Cercado (Entrevista anónimo, Funcionario de la Alcaldía, Julio 2008).

³⁰ En parte estos recursos se explique en la citación del Gerente General arriba (Acta N°7-A/07) pero también SEMAPA asume otras responsabilidades como en la elaboración de la convocatoria para contratar contratistas, etc.

Cuando esto sucede, SEMAPA con frecuencia incluye dichos proyectos en su plan de ejecución en el año vigente. En el 2007, por ejemplo, algunos Directores Ciudadanos y el presidente del CD #8 han conseguido fondos externos para proyectos, lo que SEMAPA ha incluido entre sus prioridades de ejecución para el mismo año. En el 2007, un Director Ciudadano informó el Directorio de SEMAPA que el presidente del CD #8 había recibido un financiamiento de \$US 999,000 del Gobierno Nacional para un proyecto de agua potable en Valle Hermosa de la Zona Sur. Este Director ha pedido a SEMAPA que se “elabore este proyecto a diseño final y que se lo haga en la brevedad posible” (Acta del Directorio, No. 11/07). El Director representante de la Alcaldía, sugirió “instruir el señor Gerente (General) que en plazo con fecha fatal pueda presentar lo técnico de este diseño o perfil para poder enviarlo a la ciudad de La Paz, no sin antes recordar que el plazo para enviar estos documentos a Palacio es hasta la primera semana del mes de Mayo” (Acta del Directorio, No. 11/07). A esta solicitud, el Gerente General respondió que este proyecto tomaría prioridad, porque si no se lleva el perfil no se recibiría el primer desembolso del proyecto, lo que era \$US 444,400... y por otro lado, estamos elaborando un proyecto de \$US 700,000 que estará destinado al Distrito 9 (Acta del Directorio, No. 11/07)³¹.

Todos estos proyectos, que se incluyen con posterioridad a la aprobación del POA de SEMAPA y toman prioridad en la gestión vigente, crean retos para el buen desempeño de la entidad. Es decir, estos proyectos no planificados y calificados como prioridades son añadidos a todos los que ya

han sido planificados e impiden a SEMAPA ejecutar el 100% de su POA. Está el caso, por ejemplo, de un Director Ciudadano ha informado al Directorio que sus vecinos lo presionan para que se realicen las obras de alcantarillado en el barrio de Villa Coronilla y que, el entonces Gerente de Operaciones, habría respondido que SEMAPA había priorizado “aquellos 200 metros de alcantarillado en esa zona, pero que no se iniciarían las obras de inmediato por falta de personal” (Acta del Directorio No. 7- A/07). En la misma reunión, otro Director Ciudadano presionaba al Gerente General por el retraso en la ejecución del Plan de Expansión, lo que el Gerente respondía diciendo que “no abastece el personal técnico de ingeniería en ese sector... y esa es una de las otras cosas que puede obstaculizar la realización del Plan de Expansión” (Acta del Directorio No. 7- A/07). Aunque el Gerente, en este caso, haya echado la culpa a la falta de personal en SEMAPA al hecho de que “nadie quiere venir a trabajar en SEMAPA, debido a los sueldos que se ofertan”, es necesario considerar que el número amplio de proyectos que realiza esta institución durante la gestión, la mayoría no son planificados, lo que tiene que ser una razón importante para explicar la falta de recursos humanos adecuados. Además, la inclusión con demora de obras que exigen las OTBs y los CDs con los FCP y el retraso en la ejecución de dichos proyectos, crean los problemas sobre el aumento en los precios de materiales y los perjuicios democráticos con respeto al desempoderamiento de la sociedad civil señalado en la sección arriba.

³¹ El proyecto referido para el Distrito 9 fue aprobado después de que el Director Ciudadano de la circunscripción 12 habría recibido una donación de una agencia Italiana para realizar una obra de expansión para dotar el agua en la Zona Sur. Este proyecto tampoco estaba incluido anteriormente en el POA 2007 de SEMAPA.

3.4. Oportunidad de que la información generada por la ciudadanía sea recibida por las Instituciones de la sociedad civil

Igual que con las entidades públicas, las instituciones participativas reconocidas por la LPP y el Estatuto Orgánico de SEMAPA tienen la responsabilidad de establecer mecanismos efectivos para canalizar la demanda desde abajo para que dichos actores se comuniquen de manera oportuna a SEMAPA; pero todavía, estas instituciones no han establecido los mecanismos específicos para institucionalizar este proceso.

Con relación a la falta del establecimiento de mecanismos que permitan la generación de la demanda social desde abajo haremos referencia a dos eventos. Primero, el 12 de Diciembre de 2008, por primera vez en la historia de Cochabamba, el CV, apoyado por el Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), realizó un seminario público para presentar su pronunciamiento sobre el POA 2009, que fue publicado en Noviembre, antes que fuera aprobado en el Concejo Municipal (Observación Personal, Diciembre 2008). Este evento es significativo en nuestro análisis, como aspecto clave, de los mecanismos y prácticas que han creado las instituciones participativas de la LPP para generar y recibir información desde abajo y de manera oportuna. Es decir, este año el CV ha establecido mecanismos para presentar la Propuesta del POA Municipal y sus observaciones al público para generar debates y demandas desde la ciudadanía antes que sean formalizados en su Pronunciamiento sobre la Propuesta del POA Municipal. Este evento innovador era promovido por la inquietud y apoyo del Equipo Zona Sur del CEDIB con la propia determinación del CV. En dicho seminario varios asistentes han planteado que para el

próximo año el Comité y el CEDIB trabajen para llevar información pertinente a la planificación participativa más temprano en el año para apoyarles para participar a elaborar el POA Municipal. Empero, todavía no es una iniciativa del CV establecer los mecanismos para difundir información más oportuna para apoyar la generación de propuestas desde abajo en la planificación del POA Municipal.

Segundo, relacionado al caso que hemos presentado en la sección arriba (se trata del caso de un dirigente de la OTB ha denunciado que el Comité de Vigilancia había determinado que 5 Millones de Bolivianos se destinen para servicios básicos y que esto “era una imposición”), varios dirigentes estaban denunciando la falta de recursos destinados para servicios básicos. En respuesta a las denuncias, el presidente del CD correspondiente indicó que “estos montos ya están determinados y no hay nada que podamos hacer para cambiar este hecho. Lo que podemos hacer, para no impedir los avances este año es seguir con la planificación de obras con los montos establecidos y en el próximo año intentamos negociar con el Comité de Vigilancia respecto a los montos antes de que se firme el convenio con la Alcaldía” (Observación Personal, Consejo Distrital #8, Noviembre 2008). O sea, ni el CV ni los CDs han establecido mecanismos para canalizar la demanda de las OTBs con respeto a la distribución de los FCP para los sectores de desarrollo vigente a la participación popular. Hasta hoy día no existen iniciativas planteadas en el CD #8 ni el CV para apoyar la planificación participativa, en este aspecto, desde abajo.

Con respeto a los Directores Ciudadanos, ni el Estatuto Orgánico de SEMAPA, ni otra normativa interna, ha establecido

mecanismos efectivos para apoyar la generación de la demanda desde abajo para canalizarla en SEMAPA de manera oportuna, respeto a los plazos de gestión anual. De hecho, sólo existe una normativa respecto a la posibilidad de que los Directores Ciudadanos reciban la información desde abajo. El Artículo 20, inciso y, del Estatuto Orgánico da la atribución al Directorio de “Conocer informes, solicitudes, peticiones, denuncias, etc. de la población organizada en Comités de Saneamiento Básico de los Barrios, que acredite su personería y establecer las medidas a tomar en cada caso”. Este único mecanismo, en este sentido, es débil por dos razones principales. Primero, el Estatuto Orgánico ha intentado obligar a las OTBs a crear dichos Comités de Saneamiento Básico, sin respaldo legal desde la LPP que norma a las propias OTBs y por eso no se habrían creado dichas instituciones. Además, el Estatuto no ha reconocido a las OTBs, a los CDs y al CV, ni a otras organizaciones sociales de la sociedad civil el derecho de participar en SEMAPA a través del Directorio. Segundo, dicha atribución del Directorio no estaba complementada con otras responsabilidades de los Directores Ciudadanos de asistir a las reuniones de las organizaciones sociales para escuchar sus demandas e intentar canalizarlas de forma oportuna. Por ejemplo, mientras que SEMAPA está en su ciclo de planificación, los Directores Ciudadanos no tienen la obligación de asistir a las reuniones de las OTBs, ni de las CDs para informarles sobre la planificación y apoyar la formalización de sus demandas en forma de propuestas y comunicarlas a las autoridades de la empresa de manera oportuna.

Dentro de SEMAPA y las instituciones participativas de la sociedad civil existen varios factores que impiden la producción e intercambio de la información de manera oportuna, lo que últimamente limita el GPE de la gestión y prestación de los servicios de agua y alcantarillado. Los dos factores principales que hemos demostrado son, primero, la falta de mecanismos viables y deseables que definan las responsabilidades y plazos para crear y hacer accesible la información para dichas instituciones. Segundo, existen malas prácticas por parte de las autoridades identificadas que no cumplen con sus obligaciones de producir y difundir cierta información en plazos establecidos.

En esta sección, se demuestra que la oportunidad de la información producida e intercambiada entre los varios actores conectados al sistema de la transparencia tiene consecuencias relacionadas a la democracia en la gobernanza y el desempeño de la gestión de SEMAPA. Así, para garantizar la efectividad del sistema de transparencia, los productores y usuarios de la información deben tener acceso a la información de manera oportuna. También, dichos actores, deben encontrar la información en formatos útiles para asegurar que a todos beneficien y pueda convertirse en una herramienta para reforzar la calidad de las decisiones que se tomen en la GPE sobre SEMAPA.

4. Los Formatos de presentación de la Información

En esta sección evaluamos la calidad de la información, bajo el criterio de los formatos de presentación, generada e intercambiada por los varios actores vinculados de la GPE. Cuando los datos están presentados en formatos útiles se reducen los costos de análisis (ej. tiempo), aumentan el interés en la participación, aseguran la comprensión de los usuarios y se mejora la calidad de la toma de decisiones dentro la GPE. Específicamente, evaluamos la utilidad de los formatos de presentación de la información para determinar si ellos responden a los intereses y las necesidades de los usuarios de la información vigentes a los procesos de la gobernanza y la gestión.

El formato hace referencia a si la información está presentada como “datos en bruto” o si de alguna manera la información ha sido puesta en un formato en el que se hace un resumen a un nivel general (Weil et al, 2006). El propósito de hacer resumen de la información podría ser detallar de manera relacionada a ciertas políticas o programas del gobierno. Por ejemplo, dentro el Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010 de Bolivia (2006) el gobierno incluye la *Estrategia de Acceso Pleno al Agua y Saneamiento como Uso Social* que pretende “en el largo plazo 2006-2010...lograr una gestión y ejecución de programas y proyectos de preinversión y inversión... para incrementar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, hasta un 78 por ciento en agua potable”. Bajo esta política, la EPSAS como SEMAPA

podrían generar y difundir informes concretos y resumidos para mostrar las demandas para el servicio desde el inicio de la programa, las inversiones económicas del gobierno nacional correspondientes que la EPSA ha recibido para apoyar este plan, los avances anuales para aumentar las conexiones en Cochabamba desde la aplicación de la política y las proyecciones por año hasta que la entidad cumplirá con dicha política para apoyar a las entidades estatales reguladoras del sector (ej. SISAB), tanto como a las instituciones de la sociedad civil que evalúan su desempeño en el cumplimiento de dicho plan.

La agregación de datos tiene otro propósito: garantizar que estos respeta a los intereses de los usuarios de la información involucrados en la GPE. Por ejemplo, los Directores Ciudadanos de SEMAPA, como representantes electorales de ciertas zonas geo-políticas de Cochabamba tienen interés en conocer ciertos temas respecto a la prestación de los servicios en sus circunscripciones territoriales respectivas³².

La agregación de los datos también funciona para respetar las necesidades de los usuarios respecto a sus limitaciones de recursos de tiempo. Es decir que a través su ciclo de gestión cualquier actor de la GPE normalmente genera un gran cantidad de la información bruta; para lo mayoría de los usuarios sería excesivo el tiempo necesario para revisar todos los datos que corresponde a sus propios intereses. Por eso, la agregación de la información podría servir para concretizar la información y reducir los recursos de tiempo limitados de los mismos usuarios.

³² Además como hemos explicado arriba la Ley SAFCO establece ciertas rubros en como la información generada por las entidades públicas debería ser presentada a las entidades de control gubernamental como la Controlaría General de la Republica (ej. el contenido y formato de los contratos firmados entre las entidades públicas y empresas privadas para bienes, servicios u obras públicas).

Finalmente, resumir la información efectivamente tiene como propósito promover la comprensión de la misma por sus usuarios correspondientes. Bajo la GPE, los ciudadanos usuarios de la información normalmente no tienen el conocimiento para entender fácilmente las complejidades de los temas técnicos, legales y económicos que son incluidos en los informes que producen las entidades públicas. Para reforzar la participación ciudadanía dichas instituciones deberían trabajar para resumir estos datos en formatos más sencillos y así facilitar su comprensión por los ciudadanos no-expertos³³.

Entonces para evaluar la utilidad de los formatos de la información actual que está producida e intercambiado en la GPE sobre SEMAPA usamos los siguientes criterios: qué la presentación de la información que difunde SEMAPA y las instituciones de la sociedad civil vigentes a la pública respeta los intereses y necesidades de las instituciones de la sociedad civil como usuarios de la información; qué la información presentada por SEMAPA y las instituciones de la sociedad civil no sirve para proteger la corrupción económica o política; y finalmente, qué la información presentada por SEMAPA y las instituciones de la sociedad civil al público promueva la comprensión de los datos por parte de los ciudadanos. A través estos criterios realizamos nuestro diagnóstico para evaluar si los formatos de la información producidas e intercambiadas en el presente sistema de transparencia apoyan o limitan la efectividad de la participación ciudadanía dentro la EPG sobre SEMAPA.

4.1. Formatos de los datos presentados por SEMAPA a las instituciones de la sociedad civil

Los Directores Ciudadanos tienen la atribución de aprobar la Propuesta del POA de SEMAPA para la siguiente gestión. Puesto que ellos son elegidos por sus respectivas circunscripciones de la ciudad tienen la responsabilidad de representar los intereses de sus electores. Por eso, cuando revisan la Propuesta del POA de SEMAPA tienen que analizar los objetivos, metas y actividades planificadas para cumplir dichos objetivos y metas. Entonces, cuando los Directores Ciudadanos evalúan las actividades -como por ejemplo obras públicas para ampliar las redes de agua potable y alcantarillado- es cuando se están planificando dichos proyectos. Sin embargo, la Propuesta del POA de SEMAPA que es presentada al Directorio tiene una cierta generalidad o imprecisión en la explicación de las actividades, que impide a los Directores determinar si las obras planificadas servirán a los intereses de sus electores. Específicamente, con frecuencia las actividades registradas no incluyen las ubicaciones de dónde serían implementadas las obras. Por ejemplo, en el POA de SEMAPA 2006, el POA de la Unidad de la Gerencia de Ingeniería³⁴ ha listado como un Objetivo de Gestión la “Ampliación de Redes de Agua Potable y Alcantarillado” y “Construcción de 12.000 mts. de agua potable” en una de sus Metas de Gestión (POA SEMAPA, 2006). En la sección de Operaciones de Inversión de la Gerencia de Ingeniería bajo el ítem de “Nombre del

³³ El resumen de la información a veces podría ser problemático porque permite las autoridades manipular los datos para fines ilícitos económicos o políticos (Fung, 2001). Entonces aunque es beneficioso resumir los datos por las razones que explicamos, es necesario que los ciudadanos también tengan acceso al 100% de la información para, en caso necesario, puedan verificar la legitimidad de los resúmenes presentados.

³⁴ Dentro del **POA de SEMAPA** cada Gerencia tiene su propio **POA de Unidad**. Dicha gerencia era consolidada en la reorganización del Organigrama de SEMAPA en 2007 y ahora es parte de la Gerencia de Operaciones.

Proyecto u Obra” sólo se han listado como “Proyectos de Ampliación de Redes de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Diseño Final y Construcción)” con las mismas Metas de “Construcción de 12.000 mts. de redes de Agua Potable” (Ídem). Aunque las otras obras que estaban financiadas con créditos internacionales estaban registradas precisamente en las ubicaciones de éstas obras y tenían un resumen de la infraestructura que iban a construir, las obras de ampliación de las redes de agua potable financiadas con “Recursos Propios” de SEMAPA, recursos de “Coparticipación” de las OTBs y recursos de “los Vecinos”, no han incluido tales datos específicos (Ídem).

Por eso, la manera como estos datos son presentados en el POA de SEMAPA no corresponde a los intereses de los Directores Ciudadanos en la GPE. Sin la desagregación de la información respecto a la determinación de dónde se van a implementar las redes, es imposible para los Directores Ciudadanos criticar las metas y obras de ampliación de las redes de agua potable según los intereses de ellos y sus electores. Por otro lado, la información imprecisa respecto a las obras, impide a los Directores Ciudadanos hacer monitoreo y evaluar el desempeño de los avances en la ejecución de dichas obras porque hay un desconocimiento de qué obras específicas SEMAPA tiene que realizar para el año siguiente. Tampoco, en este caso, los formatos de los datos del POA no respetan las necesidades de los Directores Ciudadanos. Específicamente, el hecho que dichos directores tengan poco tiempo para revisar la propuesta del POA de SEMAPA antes de aprobarla, la falta de resúmenes informativos, les impide investigar los

proyectos planificados para determinar si responden a los intereses de los usuarios de sus circunscripciones.

Existe también una práctica de las autoridades de SEMAPA de difundir información a los Directores Ciudadanos en formatos de resumen que no respetan sus intereses o necesidades para cumplir con sus responsabilidades. Como hemos apuntado anteriormente, otra responsabilidad de los Directores es “Controlar y supervisar todos los actos, gestiones, trámites y contratos necesarios para el cumplimiento del objeto de SEMAPA (Artículo 20, inciso x, Estatuto Orgánico de SEMAPA). En este sentido, es imperativo que los Directores reciban las PAF y CAFO que elaboran los STF/E que están contratados o conformados internamente por SEMAPA para controlar el desempeño de la ejecución de las obras públicas y/o consultorías³⁵. En dichas planillas se registran claramente todas las actividades y responsabilidades para ejecutar la obra, el cronograma por mes para realizar todo el proyecto y los registros de los avances mensuales en el proyecto verificado por dichos supervisores del proyecto. Pero en la práctica, el Gerente General no difunde tales informes a los Directores y en vez de esto les proporciona resúmenes de las planillas. En el análisis sobre el acceso a la información hemos llevado adelante una discusión con el Directorio respecto al acceso de la información sobre la realización de la consultoría sobre la gestión de SEMAPA, elaborado por la empresa privada GERENTECH. En plenaria del Directorio, los Directores Ciudadanos denunciaron que no cuentan con la información sobre la

³⁵ Vea en el informe completo del proyecto “Reconstruyendo el sistema de transparencia para reforzar la participación ciudadana y el control social en SEMAPA” el AEGA del Monitoreo de Ejecución SEMAPA para revisar las responsabilidades, actividades y productos informáticos de los STF/E

ejecución del proyecto, a lo que el Gerente General les respondió informando que “tengo en este momento un Resumen de cómo está la situación actual del contrato que hice preparar a las gerencias supervisoras y con las auditorías que nos dicen cómo está el proyecto y las posibles soluciones y en esas soluciones hemos marchado, por eso les dije que desde marzo estamos ejecutando éstas recomendaciones y estamos avanzando en este proyecto por lo que vamos a tener buenas noticias” (Acta del Directorio 11/07, 2007)³⁶. Con frecuencia, los resúmenes entregados a los Directores no desagregan la información sobre los avances de las obras por mes y sólo especifican los avances del proyecto, sin incluir el cronograma original para que los Directores evalúen efectivamente los avances de la obra con respecto a los plazos fijados en el contrato original (Entrevista anónima, Director de SEMAPA, Noviembre, 2008).

4.2. Formatos de los datos presentados por las instituciones de la Sociedad Civil al público.

Como señalamos en la sección del Acceso a la Información, no existen normas dentro las instituciones participativas de la sociedad civil reconocidas por la LPP, ni por el Estatuto Orgánico para definir qué información se tiene que socializar a sus bases electorales o a los ciudadanos en general y por eso no existen normas para definir en qué formato se debería presentar

tal información. En la práctica, la presentación de los datos de estos actores, tiene un amplio espectro, lo que hace que los formatos de su información dependan de quién los presente³⁷.

Anteriormente, hemos explicado cual era la responsabilidad del CV para determinar la distribución de los FCP para cada sector de desarrollo en la planificación del POA municipal. Los informes de Distribución Sectorial por Distrito que se publican tienen aspectos positivos y negativos respecto a las necesidades de la ciudadanía para utilizar la información para participar efectivamente.

El aspecto positivo del formato de dichos informes es que desagrega los montos que se distribuyen por sector y para cada distrito, lo que en los informes de la Alcaldía sólo figura como la distribución por Comuna³⁸. Bajo el ítem “Para los Distritos”, en este informe, se incluye un cuadro que contiene una lista de todos los distritos con los recursos designados para cada CD para el año siguiente y el financiamiento de obras sectoriales para el distrito. Los representantes distritales del CV efectivamente informan a los directores de los CDs sobre cuánto va a recibir el distrito para obras sectoriales. Dicha información, cuando los Directores de los CDs la pasan a las OTBs, apoya a la participación en la planificación sobre obras para el distrito. En el CD # 8, por ejemplo, después que el CD difundió los datos sobre cuánto va a recibir el distrito

³⁶ A pesar del optimismo del Gerente, en esa época, un año después el proyecto sigue inconcluso y en riesgo de ser suspendido por incumplimiento con las obligaciones contractuales (Entrevista anónima, Director de SEMAPA, Noviembre 2008).

³⁷ Los Directores Ciudadanos generalmente no difunden ninguno de los informes a la ciudadanía y por eso no están mencionados en esta sección.

³⁸ Las Comunas son agencias oficiales de la Alcaldía de Cochabamba que coordinan con los varios distritos sobre la distribución de los recursos públicos bajo los procesos de presupuesto participativo sancionado por la LPP. Pero todavía no existe una Comuna por Distrito y por eso las comunas tienen bajo sus responsabilidades varios distritos.

para obras sectoriales, sus miembros empezaron a tener reuniones con SEMAPA para planificar cómo se gastan los fondos para servicios básicos (Observación Personal, Consejo Distrital #8, Diciembre 2008 & Enero 2009).

Empero, en los mismos informes, se incluyen gastos para proyectos sectoriales en el municipio que no están correctamente desagregados. Por ejemplo, en el informe Deportes Gestión 2009 del CV, había cinco ítems principales: Material Deportivo, Unidades Educativas, Deportes para la Discapacidad, Deportes Central, Para los Distritos y Para Inversión en Campos Deportivos. Mientras que el ítem “Para los Distritos” se ha mostrado la distribución para cada uno de los distritos, en el contenido de los demás sólo tenían una línea que explicaba el monto gastado, sin proveer listas de los proyectos que iban a financiar y en qué lugares del municipio se iban a realizar³⁹. *Entonces, el resumen de esta información no permite a las OTBs, ni a los CDs ser informados sobre qué proyectos van a ser realizados en sus barrios y distritos y por eso no se les permite hacer el monitoreo de la ejecución de dichos proyectos.*

En muchos sentidos, la práctica de las autoridades de SEMAPA y los actores de la sociedad civil para suministrar información a los actores de la sociedad civil en formatos de resumen (o la práctica de agregar cierta información que no respeta los intereses o las necesidades ciudadanas) evidentemente impide a estos actores sociales participar efectivamente en la GPE de SEMAPA.

Específicamente, la inutilidad de los formatos de la información, analizados en

esta sección, ha mostrado que la mala agregación de los datos podría limitar la comprensión por parte de los usuarios de los hechos en la gestión y causarles por lo tanto un mayor gasto en recursos humanos, pero mayor tiempo para analizarla o también depender de profesionales para interpretar la información, lo que limita su capacidad de tomar decisiones de calidad de manera informada.

Las dos siguientes secciones evalúan la calidad de la información desde una perspectiva relacionada a la confiabilidad y la relevancia de la información generada e intercambiada por los varios actores vinculados al sistema de transparencia de la GPE sobre SEMAPA.

5. La Confiabilidad de la Información

La confiabilidad de la información generada e intercambiada entre los diferentes actores (estatales, instituciones y de la sociedad civil) durante las distintas fases de la gestión de un ciclo de la gobernanza es uno de los criterios principales para evaluar la calidad de la información accedida en los sistemas de transparencia. La confiabilidad de la información accedida por los varios actores vinculados a la EPG es fundamental para garantizar la calidad de sus decisiones tomadas, porque serían más informadas y permitirían reducir los costos de los usuarios para analizar y verificarla. La no confiabilidad de los datos generados y circulados en el sistema de la transparencia, en general, crea profundos obstáculos que impiden la participación y control social efectivo sobre SEMAPA. Por un lado, los

³⁹ No pudimos encontrar el informe Servicios Básicos Gestión 2009 para criticar la presentación de los datos respecto a los gastos para agua y alcantarillado.

datos no veraces suben los costos para los usuarios de la información para analizarla. Por otro lado, los datos no veraces crean una desconfianza de la ciudadanía, lo que limita la participación. En fin, la información no confiable sirve para proteger las malas prácticas de las autoridades y la corrupción económica y política que restringe la equidad y el desempeño en la prestación de los servicios de las instituciones públicas-comunitarias.

Para evaluar si la información producida y accedida, por los actores estatales, de SEMAPA y los de la sociedad civil en el sistema de la transparencia, es confiable planteamos y consideramos los siguientes tres criterios.

Primero, que la información sea vigente. La vigencia de la información significa que los datos presentados reflejan la realidad contemporánea. Cuando los actores correspondientes proveen o acceden información vigente se contribuye para garantizar la toma de decisiones informadas.

Segundo, la información tiene que ser completa. Para ser completa, la información debería comprender todo el contenido obligado por las normas que regulan el sistema de transparencia.

Tercero, que la información sea veraz. La veracidad de los datos significa que no contiene datos que han sido manipulados con el propósito de esconder hechos o distorsionar la realidad de alguna manera por razones políticas y/o económicas.

Bajo estos criterios realizamos nuestra evaluación de la confiabilidad de la información intercambiado dentro el sistema de transparencia en la EPG sobre SEMAPA.

5.1. Vigencia de la información presentada por SEMAPA

Con frecuencia, la información presentada por SEMAPA no es vigente.

Dentro la entidad existe la práctica de las autoridades de reinsertar información antigua de la gestión anterior en su POA para el año siguiente. Esta información pasada gira en torno a obras no concluidas y también respecto a los objetivos y estado de la situación general de SEMAPA.

Revisando el POA 2003 y 2004 de SEMAPA vemos que la sección “Análisis de la Situación de SEMAPA” es exactamente la mismo, palabra por palabra, salvo que cuando se menciona el año se ha cambiado el POA de 2003 por el POA 2004, a modo de actualización. En ciertos ítems del Análisis se usan las mismas cifras que ya se han usado el año anterior. Por el ejemplo, “50% de la red se encuentra en mal estado” o “sólo 75% de las instalaciones cuentan con medidores” o “Red de alcantarillado obsoleta en un 30%” (POA de SEMAPA 2003 y 2004). En muchos sentidos, la información que se pone en el Análisis de la Situación como “Existencia de Usuarios Clandestinos” debería cambiar drásticamente año tras año y vale la pena actualizarla necesariamente cada año. También en las menciones de datos específicos, como cifras de cobertura, calidad de la infraestructura etc. es cierto que SEMAPA en algunos niveles hace avances o se retrasa año a año.

El hecho de que se haya copiado el Análisis de la Situación palabra por palabra muestra que no se toma en serio dicha actividad. Como un gerente explicó en el 2008, no han realizado dicho Análisis para elaborar la planificación del POA 2009 (Entrevista anónima, Funcionario de

SEMAPA, Enero, 2009). Sin esta evaluación anual del estado de SEMAPA y las oportunidades y amenazas de prestar los servicios, la entidad y los mismos ciudadanos están limitados para elaborar una planificación viable y deseable de las políticas y proyectos que son necesarios para garantizar la equidad de la prestación de los servicios (ej. cumplir con las metas de prestar servicios de calidad a todos los Cochabambinos) y un buen desempeño de la entidad. Es decir, sin esta información vigente, ni la sociedad civil ni los mismos gerentes de SEMAPA podrán determinar la necesidad actual que debería guiar las determinaciones de políticas y proyectos en el corto, mediano y largo plazo.

Tampoco el Manual de Funciones de SEMAPA está vigente. La última vez que se actualizó fue el 2000 y por eso hasta ahora se identifican cargos de la entidad que no se encuentran incorporados (ARAM, 2008). Aunque en el 2007, el Directorio de SEMAPA aprobó una nueva estructura del organigrama institucional (Resolución N° 25/2007, Directorio de SEMAPA, 2007) no estaba aprobada por el Ministerio de Hacienda. La no actualización del Manual de Funciones no permite definir los objetivos y responsabilidades de cada funcionario; lo que limita la habilidad de crear criterios objetivos para facilitar la evaluación del desempeño y la sanción por los resultados en la gestión.

5.2. Vigencia de la información presentada por las instituciones de la sociedad civil

Las instituciones de la sociedad civil a quienes hacemos referencia en esta sección son las reconocidas por la LPP⁴⁰. En la

práctica encontramos menor tendencia a difundir información no vigente.

La mayoría de la información que está producida por las instituciones participativas reconocidas por la LPP está vinculada con la Planificación Participativa anual del POA del municipio de Cochabamba. En este sentido, los únicos datos que son responsables de generar y difundir éstas instituciones están relacionados con la distribución de los FCP. De esta manera, la información viene primero desde el Acuerdo Inter-Institucional entre la Alcaldía y el Comité de Vigilancia, el mismo que es firmado anualmente y contiene datos nuevos respecto a la determinación de la distribución de los fondos. Así, hay menor probabilidad de que las instituciones participativas vayan a reproducir datos desactualizados, pues esto iría en contra de sus propios intereses de recibir los fondos y planificar las obras en los Distritos y Barrios cada año.

También, el CV tiene la responsabilidad de elaborar informes semestrales y anuales respecto a sus observaciones sobre los avances en la ejecución del POA Municipal por la gestión anterior y la vigente. En dichos informes, muchas veces, los datos de la gestión anterior son reinsertados en el Informe de la Gestión vigente. Pero este hecho no siempre sucede porque el Comité quiere distorsionar intencionalmente la realidad, sino porque en los hechos el municipio retrasa la ejecución de las obras de los CDs y las OTBs y por eso tiene que identificar las obras que todavía están en ejecución. Por ejemplo, en el Informe de Gestión Primer Semestre 2008, el CV ha elaborado muchos cuadros sobre la ejecución de las obras de 2007 que han

⁴⁰ Puesto que los Directores Ciudadanos prácticamente nunca difunden información a sus bases, no hemos incluido este aspecto de nuestra evaluación.

detallado en su informe del año anterior (Gestión 2006-2007: Informe del 2do. Semestre del 2007, Comité de Vigilancia de Cercado, 2008) porque todavía la mayoría de dichas obras no han sido iniciadas o terminadas.

5.3. Carácter incompleto de la información

En SEMAPA existen muchos casos en los cuales la información formal que las autoridades generan y difunden a las agencias estatales y a las instituciones de la sociedad civil es incompleta.

Estos hechos son comunes y ocurren con frecuencia debido a malas prácticas de las autoridades que no cumplen con sus responsabilidades, y en el peor de los casos ocurren para proteger la corrupción política y económica sobre la entidad. La frecuencia de estos hechos de proveer información no completa refleja ciertas formas y prácticas de la corrupción que se realiza en SEMAPA año tras año. Aunque no identificamos todas las formas de corrupción que resulta en la información no completa, seguimos con un análisis de cuatro tipos de información no completa que ocurre en SEMAPA.

El primer tipo de información que frecuentemente las autoridades de SEMAPA no difunden a las agencias estatales correspondientes y los Directores Ciudadanos de

manera completa es el PAC⁴¹. Por ejemplo, en el 2008 la auditoria externa realizada sobre SEMAPA ha denunciado que el POA 2007 que la entidad a emitido al SICOES no incluyó todos los proyectos que SEMAPA ha contratado en el 2007 (ARAM, 2008).

Otra práctica en que frecuentemente las autoridades de SEMAPA no difunden información completa a las agencias estatales correspondientes y los Directores Ciudadano consiste en emitir documentos formales sin firmas obligadas por la ley. Por ejemplo, en el 2007, una empresa contratada para realizar una auditoria externa del desempeño de la gestión 2006 y 2007 denunció que el cuadro comparativo de propuestas económicas para los contratos suscritos con los consultores del Plan de Expansión y Acción⁴², no están firmados por el Gerente General ni por el Gerente de la GAF (León y Asociados, 2007). Además otros auditorias muestran casos donde existe la falta de firmas en los PAF y CAFO por las autoridades correspondientes en SEMAPA sobre los avances físicos y financieros de obras ejecutadas (ARAM, 2008).

Una tercera forma de producir y difundir información incompleta es la práctica de no incluir cierta información en los contratos suscritos entre la entidad y las empresas privadas. Como analizamos en el AEGA de la Ejecución de SEMAPA⁴³, la Ley SAFCO obliga a todas entidades públicas proveer

⁴¹ Vea en el informe completo del proyecto “Reconstruyendo el sistema de transparencia para reforzar la participación ciudadana y el control social en SEMAPA”, el AEGA del Planificación Anual de SEMAPA, el PAC es el documento que registra, supuestamente, todos los contratos para bienes, obras y servicios la entidad intenta contratar por el próximo año.

⁴² El Plan de Expansión y Acción incluye grandes obras para ampliar los servicios de agua potable a miles de usuarios en la Zona Sur y también reduce las pérdidas técnicas de agua potable en el centro de la ciudad. Revisar Driessen 2008a y Driessen 2009 para un análisis de estos proyectos.

⁴³ Vea en el informe completo del proyecto “Reconstruyendo el sistema de transparencia para reforzar la participación ciudadana y el control social en SEMAPA”, el Como explicado en el AEGA de la Ejecución Anual de SEMAPA,

cierta información sobre las obras contratadas en los contratos suscritos. Según un auditoria externa realizada en 2008 sobre SEMAPA, se ha denunciado que muchos contratos suscritos en el 2007 no incluyen información requerida por el Ministerio de Hacienda y la CGR sobre objetivos, metas, multas y penalidades por incumplimiento de partes, las condiciones para la recepción de servicios, etc. (ARAM, 2008).

Otro ámbito donde SEMAPA no produce la información completa es en las Carpetas de Personal que se crean como archivo de todo funcionario que trabaja en la entidad. Como hemos explicado en el AEGA de la Ejecución, dichas carpetas deberían incluir información como Certificados de Solvencia Fiscal del CGR, Certificados de no tener Juicio en la Fiscalía, historia de trabajo, etc. Estos datos son necesarios para asegurar que los empleados en SEMAPA tienen capacidad para realizar sus responsabilidades y también que no tienen casos de corrupción en su historia de trabajo. Aunque hace años las auditorias externas realizadas sobre SEMAPA denuncian que dichas carpetas no incluye la información requerida por la Ley (Ej. ARAM, 2008, León y Asociados, 2007).

La no inclusión de toda la información en los documentos arriba mencionados impide el control estatal y social por las instituciones correspondientes lo que facilita que la corrupción económica y política florezca sistemáticamente afectando la equidad y buen desempeño en la prestación de los servicios de SEMAPA.

Primero, los proyectos que se agregan durante el año que no entran en el PAC original limitan la capacidad del sistema gubernamental, SICOES, para publicar las ofertas para los contratos en su sitio internet. Cuando los proyectos no están listados en el SICOES, las contratistas locales no tienen conocimiento y por eso no pueden presentar propuestas para ser consideradas durante las épocas de consultación pública⁴⁴. Este hecho limita la competencia entre las contratistas, pues resulta que ellos -que tienen contactos con las autoridades de SEMAPA- reciben contratos bajo las condiciones de pagar el “diezmo”⁴⁵.

Segundo, en muchos sentidos *estos proyectos que se agregan a través del año no requieren la aprobación por el Directorio. Entonces estos proyectos clandestinos normalmente funcionan para servir los intereses ilícitos políticos (ej. los “proyectos de emergencia” discutidos arriba) o económicos que no responden al interés de la entidad ni el pueblo en general.* Además, la agregación de los proyectos después que el PAC ya está hecho, desafía a las agencias estatales y los Directores de SEMAPA correspondientes para hacer monitoreo y evaluar el desempeño de la entidad en realizar todos los proyectos. Es decir que los Directores Ciudadanos normalmente no tienen los recursos de tiempo para hacer una comparación exhaustiva entre los proyectos listados en el PAC y los que se registran en los informes de Avances Físicas y Financieros que produce la entidad durante el ciclo de gestión actual no tienen

⁴⁴ Vea en el informe completo del proyecto “Reconstruyendo el sistema de transparencia para reforzar la participación ciudadana y el control social en SEMAPA” nuestro AEGA de la Ejecución en SEMAPA para ver los aspectos de la consultaría pública para la contratación de las empresas privadas quien proveen bienes, obras y/o servicios para la entidad.

⁴⁵ El diezmo se refiere a la práctica de los contratistas de pagar una coima de 10% de todo el valor económico del contrato a las autoridades de SEMAPA responsables para elegir la empresa privada que debe proveer o realizar ciertos bienes, obras y/o servicios.

conocimiento de cuales proyectos eran agregados y por eso no pueden ser evaluados.

Tercero, la falta de firmas en los documentos sirve con frecuencia para proteger a las autoridades correspondientes de las sanciones fijadas por no realizar sus responsabilidades adecuadamente. Por ejemplo, el proceso para la contratación de las empresas privadas para ejecutar el Plan de Expansión era criticado por ser excluyente de modo que sólo pocas empresas puedan proponer propuestas (Driessen, 2009). En el segundo caso, el hecho que frecuentemente las autoridades correspondientes (ej. el Fiscal o SFT) no firmen los informes del PAF y CAFO también muestra evidencia indirecta de las prácticas de la corrupción. Es decir, estas autoridades con frecuencia reciben coimas de las contratistas para falsificar los avances de las obras (Entrevista anónima, Director de SEMAPA, Noviembre, 2008). Por eso, cuando dichas autoridades reciben la coima no se hace un buen monitoreo de la ejecución de la obra correspondiente ni se sanciona a la empresa por mal desempeño. En este sentido se evitan las firmas de los avances para protegerse de las sanciones eventuales de una investigación legal en el futuro.

Cuarto, la omisión de incluir los datos en los contratos puede servir para proteger a los contratistas de las sanciones por no ejecutar los proyectos dentro los parámetros necesarios porque impiden el control fiscal y de desempeño por parte de las agencias estatales y de las instituciones de la sociedad civil, respectivamente. Es decir si no se incluyen datos específicos sobre los objetivos del proyecto ni las multas que podrían aplicarse por incumplimiento es casi imposible sancionar a los contratistas por su desempeño.

Finalmente, la falta de inclusión de todos los datos necesarios en las Carpetas de Personal, sirve para extender las redes de la corrupción en la entidad porque se permite que gente no calificada o ilegítima trabaje en SEMAPA. En muchos casos, estas personas no deseables son aliadas con los políticos del municipio, parte de las organizaciones clandestinas que realizan la corrupción económica dentro la entidad y/o son parientes de los funcionarios existentes en SEMAPA. Por ejemplo, el gerente general Eduardo Rojas generó una fuerte resistencia de los profesionales en SEMAPA y de varias organizaciones de la sociedad civil porque, según ellos, tenía casos legales pendientes por cargos de corrupción en otro municipio de Bolivia (Driessen, 2008a).

5.4. Distorsión de la información de SEMAPA

Frecuentemente, se ha denunciado que los datos que SEMAPA genera y difunde son distorsionados. Por definición, la distorsión de la información que presenta la entidad sirve para proteger la corrupción. En SEMAPA, la falsificación de los datos se da dos maneras: distorsión de los datos económicos y distorsión de datos sobre el desempeño de la gestión. En esta sección, nuestro análisis revela ciertas formas de corrupción existente en SEMAPA que promueve la distorsión de ciertos tipos de información año tras año. Aunque no identificamos todas las formas de corrupción que resulta de la información distorsionada, seguimos con un análisis de dos clases de información frecuentemente distorsionada por las autoridades de SEMAPA.

La primera manera es la *tendencia de manipular los informes de la evaluación de la gestión y los avances del POA para aumentar los porcentajes de obras*

*concluidas en SEMAPA para intereses políticos*⁴⁶. En el 2007, por ejemplo, SEMAPA estaba realizando el Plan de Expansión. En esta época, con frecuencia había artículos publicados en la prensa local sobre los avances del proyecto que SEMAPA estaba emitiendo. En Agosto 2007, por ejemplo, un gerente de SEMAPA anunció que el Plan de Expansión tenía un avance del 40%. *Pero, semanas después, las oficiales de la empresa privada contratada para ejecutar la obra denunciaron públicamente, en un programa de noticias de televisión, que SEMAPA todavía no les había suministrado un proyecto técnico a diseño final. Por eso, si el plan final no existía era imposible calcular los avances actuales de la obra.*

La segunda consiste en la distorsión de los datos respecto a los avances físicos de las obras que realizaba las contratistas para SEMAPA. En este sentido, como ha sido denunciado frecuentemente, los STF/E elevan las cifras de la ejecución de una obra para proteger a los contratistas privados de la sanciones. Entonces, en esta práctica, dichos actores, quienes supuestamente ha recibido una coima de la empresa privada correspondiente, elevan las cifras de avances registrados en las PAF y CAFO para que el contratista reciba una buena evaluación y no sea sancionado por incumplimiento con sus obligaciones contractuales. *Por ejemplo, en 2007, el fiscal y supervisor de SEMAPA certifican el 93% de avance físico del Tanque Tacko Loma sin justificación* (ARAM, 2008). Aunque, en este caso ejemplar, no se ha determinado en los tribunales que las

autoridades correspondientes hayan recibido coimas, este hecho caracteriza las denuncias de la manipulación de los datos del desempeño de las contratistas que caracterizan la corrupción económica en SEMAPA.

La distorsión de los datos sobre el desempeño y administración financiera de la gestión de SEMAPA crea obstáculos significativos para que todos los ciudadanos ejerzan un control social efectivo y realicen un monitoreo sobre las autoridades municipales en su gestión. Con frecuencia, las instituciones de la sociedad civil tienen que gastar sus recursos de tiempo, que son muy limitados, para revisar todos los documentos y compararlos con otras fuentes de datos para hacer su análisis. Por otro lado, el análisis de los documentos requiere un cierto nivel de capacitación técnica y/o legal, que es con frecuencia una falencia de los directores ciudadanos, que no siempre son capaces de encontrar la distorsión de los datos.

5.5. Distorsión de la información en las instituciones de la sociedad civil

Las denuncias sobre la distorsión de los datos por parte de las autoridades municipales, empresariales y de SEMAPA son frecuentes, pero son menos frecuentes con relación a los representantes de las instituciones de la sociedad civil.

La falta de denuncias podría estar relacionada por la escasez de la información mínima que producen dichos actores y/o la

⁴⁶ Las políticas de desarrollo y la descentralización introducidas en los 1990s han creado una nueva presión sobre los alcaldes para mantener una imagen pública que muestra que el ejecutivo municipal es una representante que “hace obras” y trabaja por el desarrollo de su municipio (Fernando, et al, 1997). Como consecuencia, con frecuencia hay una tendencia de manipular los informes de la evaluación de la gestión y los avances del POA para aumentar los porcentajes de obras concluidas en SEMAPA para mostrar una imagen pública del alcalde que “hace obras” o para proteger las autoridades correspondientes de SEMAPA de eventuales sanciones por su desempeño.

falta de información formal adecuadamente socializada en la ciudadanía para que ella compare los tres tipos de información.

En suma, la no confiabilidad de la información producida e intercambiado por los varios actores dentro el sistema de transparencia en la GPE de SEMAPA, muestra los malos hábitos de las autoridades quienes -a veces- no cumplen con sus responsabilidades efectivamente por falta de sinceridad o para proteger los actos ilícitos en la gobernanza y la gestión de los servicios de SEMAPA. En el caso presentado, sobre la no vigencia del análisis de situación realizada por el comité gerencial de SEMAPA cada año, se demuestra que las autoridades de la entidad no toman en serio esta actividad ni tampoco la responsabilidades obligadas por la normativa nacional e interna de SEMAPA. Pero en otros casos la no confiabilidad de la información muestra ciertas tendencias para seguir el mismo molde y por eso sugieren que son consecuencias de los actos de la corrupción que son omnipresentes en la gobernanza y la gestión de los servicios prestados por SEMAPA. Es decir, ciertos ejemplos de la información no confiable presentada en este diagnóstico podrían estar presentes debido a las formas o estrategias clásicas de la corrupción institucionalizada, que representa una forma de gobernanza y gestión informal que existe entre bastidores, y que permite que la corrupción florezca y que se siga reproduciendo año tras año en SEMAPA, las empresas privadas, en las agencias estatales del municipio de Cochabamba e igualmente en las instituciones de la sociedad civil.

Pero al mismo tiempo, a veces es difícil decir claramente si la información no confiable es generada por malas prácticas pasivas o por esfuerzos de esconder la corrupción. Por ejemplo, la no-veracidad de

los datos sobre el Bono de Antigüedad podría ser visto como un error administrativo no deliberado o mecanismos para permitir a autoridades corruptas recompensar a funcionarios que participan en los actos de corrupción relacionados con daño económico y la mala gestión de SEMAPA.

Los anteriores secciones del presente diagnóstico nos dan luces sobre la pobre calidad de la información generada e intercambiada por los varios actores descritos hasta ahora, pero más allá de ello, es necesario evaluar si la información vigente del sistema es suficiente para informar a los actores para que se puedan tomar decisiones de calidad y de qué manera la falta de la información afecta sus decisiones y qué información específica necesitan dichos actores para cumplir efectivamente con sus roles en la gobernanza y la gestión sobre los servicios de agua y alcantarillado prestado por SEMAPA.

6. La Adecuación de la Información

Para que los usuarios de la información puedan tomar decisiones informadas en las varias fases de la gobernanza y la gestión, necesitan tener acceso a información adecuada. Para reforzar la toma de decisiones de calidad e informada y también para promover la misma participación de los ciudadanos, los varios actores dependen de recibir información adecuada. En este diagnóstico evaluamos si la información es adecuada bajo de los criterios necesidades, intereses y responsabilidades de los distintos actores vinculados en la gobernanza y gestión de SEMAPA.

En esta sección evaluaremos la adecuación de la información generada e intercambiada entre los distintos actores; las de SEMAPA y las instituciones participativas reconocidas por la LPP y el Estatuto Orgánico de SEMAPA, identificamos la insuficiencia en la información intercambiada entre las agencias de SEMAPA y las instituciones de la sociedad civil, mostramos los impactos de dicha escasez de datos en la capacidad de los actores de la sociedad civil y los ciudadanos en general de participar de manera efectiva en la gobernanza democrática participativa en los servicios de agua y alcantarillado en Cochabamba e identificamos, a través de sus propios reclamos, ciertas clases de información que necesitarían para esto.

Para realizar nuestro diagnóstico sobre este aspecto de la calidad de la información, detallamos las críticas y sugerencias hechas por los actores de la sociedad civil y funcionarios de SEMAPA, presentadas a nuestro equipo investigador durante las entrevistas, la participación en las reuniones y talleres, en la revisión de documentos de archivo y planteamos nuestras propias críticas respecto a la falta de información presente en el sistema de transparencia.

6.1. Adecuación de la información que SEMAPA produce y provee a sus mismos funcionarios

Los datos empíricos recogidos en nuestros análisis de archivos y de las investigaciones de campo (ej. las entrevistas y conversaciones con los funcionarios de SEMAPA) nos demuestra que la información que la entidad produce y difunde a sus funcionarios no es la adecuada.

Primero, la entidad no produce informes adecuados para que sus funcionarios puedan hacer una planificación viable y con un buen desempeño. En la fase de la

planificación y el monitoreo de la planificación, por ejemplo, la entidad no produce suficientes estudios respecto a la necesidad de los servicios de agua, no se elaboran planes exhaustivos para la ampliación de los servicios de todo Cochabamba, no existen suficientes estudios confiables que detallen los costos de la producción y distribución del agua, y tampoco existe información sobre el consumo de agua para los usuarios. Además con frecuencia, en la entidad no se elaboran diseños finales para las obras y/o servicios, lo más común son los Perfiles de Proyecto.

En el ámbito de la evaluación del desempeño, la entidad no se elabora el POAI (ARAM, 2008). La falta de elaboración de este documento por parte de los funcionarios, limita la capacidad del Directorio y de las autoridades de SEMAPA correspondientes para evaluar y sancionar sus subordinados para su desempeño en el cumplimiento de sus responsabilidades en el ciclo de gestión anual. Tampoco se elaboran los estados financieros mensuales, lo que limita a las autoridades para hacer una efectiva evaluación del desempeño de cada unidad y de la entidad en general mientras que se ejecutan sus POAs durante el ciclo de la gestión anual.

6.2. Adecuación de la información que SEMAPA produce y provee a las instituciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general

En SEMAPA existe una base de datos, más completa que en las instituciones públicas estatales cochabambinas, que podría apoyar a la gobernanza participativa sobre los servicios de agua y alcantarillado. Pero la información que provee SEMAPA a las instituciones de la sociedad civil reconocidas por la LPP y sus propio Estatuto Orgánico y

también a la ciudadanía en general, es muy limitada y en ningún sentido adecuada.

Los Directores Ciudadanos reciben, en comparación con las otras organizaciones sociales de la sociedad civil y la ciudadanía en general, la mayor cantidad de información desde SEMAPA. La razón de esto está relacionada con que los Directores Ciudadanos, como miembros del Directorio de SEMAPA -la “Máxima Autoridad de la Empresa”- disfrutan de ciertos derechos legales definidos en el Estatuto Orgánico de SEMAPA con respecto al acceso a la información. A pesar de que dichos derechos de acceso a la información definidos en el Estatuto Orgánico sean muy limitados y restrinjan a los Directores Ciudadanos su participación en la gestión de SEMAPA.

Los Directores Ciudadanos no reciben información adecuada de SEMAPA para cumplir con su rol en la planificación del POA. Según el Estatuto Orgánico de SEMAPA, los Directores Ciudadanos tienen la responsabilidad de “Considerar, aprobar, observar o rechazar los programas anuales, los planes estratégicos o maestros, así como los planes de explotación, ampliación, mejora y expansión del servicio que presente el Gerente General Ejecutivo” (Artículo 20º inciso q, Estatuto Orgánico). Las mismas críticas que hemos hecho sobre los datos que provee el municipio se aplican en este caso. De hecho, el único informe que reciben los Directores Ciudadanos en la planificación es la propuesta del POA. Por eso, no son ellos mismos quienes reciben los datos sobre las demandas de servicios de agua potable y alcantarillado en sus respectivas zonas y distritos. Los informes que produce SEMAPA sobre la demanda de los servicios no se difunde a los Directores Ciudadanos y por eso, ellos mismos no

están capacitados para hacer observaciones a la propuesta sobre las inversiones en obras para mantener y/o ampliar las redes de agua y alcantarillado en sus correspondientes zonas y distritos, ni para plantear sus propias propuestas respecto a la prestación de los servicios. Además, los datos, como el Análisis de la Situación del POA, aunque brindan información sobre la demanda de servicios, son siempre insuficientes.

Asimismo, como la crítica planteada en la sección arriba respecto a los formatos de la presentación de la información, la propuesta del POA que SEMAPA emite al Directorio para su revisión, no incluye información desagregada sobre las obras de agua y alcantarillado y la ubicación en donde estas obras se realizarían. De hecho, existen datos que podrían ayudar a los Directores Ciudadanos a hacer observaciones sobre los proyectos planificados en el POA correspondientes a los intereses de los electores de su circunscripción. El informe del PAC por ejemplo, explica todas las obras que SEMAPA ha planificado realizar para el año siguiente y los barrios donde van a realizarlas. Pero esta información está remitida directamente al VPC del Ministerio de Hacienda para la aprobación del POA y no se la proporciona al Directorio en esta fase de la gestión. (Ej. ver el Acta del Directorio 4- B/07, 2007)

La información que SEMAPA difunde a las instituciones participativas reconocidas por la LPP es también muy restringida. De hecho, no existe ninguna normativa en el Estatuto Orgánico que defina la información que SEMAPA tiene que difundir al Comité de Vigilancia, los Consejos Distritales, las OTBs, ni a los ciudadanos en general. Por eso, la información que difunde SEMAPA a dichos actores siempre se basa según la decisión de

SEMAPA de responder a las peticiones de dichos actores.

Al igual que el municipio, SEMAPA tampoco provee información al Comité de Vigilancia, a los Consejos Distritales y las OTBs sobre la demanda de los servicios en los distritos, planes globales para hacer llegar los servicios a todos y los costos económicos para cumplir con los planes. Como apuntamos arriba, esta falta de información limita al Comité de Vigilancia el poder planificar bien los montos de los FCP que deberían designar para el sector de servicios básicos cada año. Por ejemplo, un representante distrital del Comité Vigilancia del centro de Cochabamba nos explicó que él no quería aceptar la propuesta de la Alcaldía por 5 millones de bolivianos para servicios básicos porque “en el centro tenemos muchas fugas de agua que costarían un monto alto para hacerlas arreglar” (Entrevista anónima, Representante del Comité de Vigilancia 4, Noviembre, 2008). Pero tampoco sabía cuánto necesitaba su distrito para arreglar dichas fugas (Ídem).

De esta manera, los Consejos Distritales y las OTBs podrían beneficiarse de tal información. De hecho, muchos dirigentes denuncian que SEMAPA no provee esta información. En una reunión del Consejo Distrital 8, un dirigente de una OTB dijo que “SEMAPA debería hacer un estudio de todas las necesidades de servicios de agua y alcantarillado en el Distrito 8 y de allí elaborar un plan de desarrollo para el distrito para que las OTBs pueden juntar sus proyectos... SEMAPA no debería hacer estudios pequeños aquí y allá... sino un estudio global del distrito” (Observación Personal, Consejo Distrital #8, Enero, 2009). Según esta petición del dirigente, varios otros dirigentes plantearon que el Consejo

Distrital debería gastar un cierto monto de sus FCP de Servicios Básicos para realizar un estudio así (Observación Personal, Consejo Distrital #8, Enero, 2009).

Otra crítica frecuente de la sociedad civil tiene que ver con que SEMAPA no difunde suficiente información a las organizaciones sociales y a los ciudadanos sobre las obras que se están ejecutando (o no) en los distritos. En algunas instancias, SEMAPA ha elaborado cartillas para informar a las OTBs sobre cuáles de ellas están incluidas en una determinada obra. En abril de 2008, por ejemplo, SEMAPA ha publicado una cartilla con el nombre de “Construcción del Sistema de Agua Potable en la Zona Sur de Cochabamba” para explicar un proyecto de expansión de los redes de agua potable que se realizaba bajo el Programa de Saneamiento Básico- PROSUB 987/SF-BO. Dicha cartilla incluyó una descripción de los objetivos y alcances del proyecto, una lista de las infraestructuras físicas que estaban siendo construidas y las áreas territoriales en donde la infraestructura sería fijada. Además, la cartilla incluía una lista de todas las OTBs que estaban siendo involucradas en el proyecto. Sin embargo, aunque esta información es vital para apoyar la planificación participativa a través de las instituciones participativas reconocidas por la LPP, SEMAPA raramente provee ciertos tipos de información.

A veces, si los dirigentes de los Consejos Distritales piden a SEMAPA dar ese tipo de información, SEMAPA responde insatisfactoriamente. En Enero de 2009, por ejemplo, cuando el Consejo Distrital 8 estaba empezando a planificar una obra de agua y/o alcantarillado para su distrito con los FCP que han recibido para el sector de Servicios Básicos, un dirigente anunció que el Consejo debería solicitar a SEMAPA

informarles sobre cuáles proyectos se estaban realizando en su distrito. El presidente del Consejo Distrital ha solicitado una reunión entre el Gerente General de SEMAPA con todos los miembros del Consejo. En dicha reunión, los dirigentes han pedido al Gerente General que se les informe sobre todos los proyectos que SEMAPA estaba realizando en el distrito. El Gerente General respondió que podría asistir a otra reunión con el Consejo para informarles sobre el asunto. El 16 de Enero, un profesional de SEMAPA conjuntamente el Gerente General llegó al Consejo para dar una presentación sobre las obras que se estaba planificando y realizando en el distrito. Dicha presentación se hizo de manera verbal, SEMAPA no había elaborado informes para difundir entre los asistentes (Entrevista anónima, Funcionario de SEMAPA, Febrero 2009).

El caso anterior muestra que SEMAPA *no proporciona la información si no es solicitada específicamente y que en otros casos, SEMAPA no provee la información aunque ésta igualmente sea solicitada*. Este tipo de información no esté disponible para la mayoría de los Consejos Distritales y OTBs al principio de las etapas del ciclo de planificación participativa impide que dichas organizaciones puedan planificar proyectos a nivel de barrios y/o a nivel distrital para relacionarlos y complementarlos con las obras que SEMAPA ya está realizando en el distrito.

Estas faltas de información adecuada se suman al hecho de que las autoridades de SEMAPA rara vez asisten a las reuniones de las organizaciones sociales para socializar la información necesaria para participar efectivamente en la gobernanza y la gestión de la prestación de los servicios. Por otra parte, los mismos Directores Ciudadanos no

tienen obligaciones normadas para brindar información a sus representados.

6.3. Evaluando si la información que las instituciones de la sociedad civil producen y proveen es adecuada

Como hemos argumentado en la sección del acceso a la información, las instituciones participativas de la sociedad civil reconocidas por la LPP y el Estatuto Orgánico de SEMAPA generan poca información para cumplir con sus responsabilidades de informar a sus propios miembros y a la ciudadanía en general sobre asuntos relacionados a las oportunidades, hechos y amenazas en la gobernanza participativa sobre los servicios de agua y alcantarillado en Cochabamba.

Casi nunca, los Directores Ciudadanos proveen información a la ciudadanía. De hecho, no existe ninguna regulación en el Estatuto Orgánico de SEMAPA que les obligue a emitir ningún tipo de información a la sociedad civil. En este vacío de responsabilidades formales respecto a la difusión de información, los Directores Ciudadanos no han desarrollado prácticas efectivas para difundir la información y en muchos casos, la información que ellos raramente proporcionan no es la adecuada.

Con muy poca frecuencia los Directores Ciudadanos asisten a las reuniones de los Consejos Distritales o facilitan seminarios para comunicarse con la ciudadanía sobre asuntos de SEMAPA. En una reunión del Consejo Distrital 9, por ejemplo, el Director Ciudadano del Sur Este asistió para informar a los dirigentes sobre sus acciones para investigar la supuesta corrupción del Gerente General (Observación Personal, Consejo Distrital #9, Julio, 2007). En dicha reunión, el Director anunció que en una

investigación que realizó habría descubierto los actos de corrupción. Aunque el mismo Director, con algunos otros directores más, había elaborado un informe que detalla los actos ilícitos del Gerente, no lo difundió a los miembros del Consejo para que hagan sus observaciones.

En ninguna instancia, los Directores Ciudadanos difunden información sobre la propuesta del POA para deliberar antes que el Directorio lo apruebe, o sobre los contratos para obras que están siendo ejecutadas en los barrios y distritos de su circunscripción, ni tampoco informes sobre sus propias actividades durante su gestión para que la ciudadanía pueda evaluar su desempeño.

Ante este vacío de normativas para reglamentar qué información tienen que producir y difundir, las instituciones de la sociedad, ciertos actores han empezado a publicar una mínima cantidad de información. Aunque en general, dichos actores todavía no proveen información adecuada a sus propios miembros y a la ciudadanía en general. El Comité de Vigilancia es la única institución participativa que recibe ingresos de los Fondos de Control Social para su funcionamiento (Artículo 151, Ley 2028 de 1999 y Artículo 7, D.S. 26130), por eso mismo, tiene una gran responsabilidad de generar y difundir ciertos datos a todos los miembros de las OTBs y Consejo Distritales. *Empero, en los hechos, los informes que se elaboran, analizados en el presente capítulo, se proporcionan solamente a los Directores de los Consejos Distritales y no a todos sus miembros. La incapacidad de hacer copias físicas de dichos informes y difundirlos a todos, ha creado oportunidades para que ciertos dirigentes controlen la información y ejerzan su poder sobre la toma de decisiones.*

En la sección del Acceso a la Información hemos desarrollado cómo este hecho ha impedido a muchos de los miembros de las OTBs participar en la planificación de los proyectos de agua y alcantarillado a nivel distrital. Además, el Comité de Vigilancia no provee información respecto a los avances en la ejecución de todas las obras individuales que se realizan en los Distritos y OTBs para difundirla. La práctica de producir los Informes de Gestión que agregan los datos sobre los avances en la ejecución de los proyectos del POA y no producir informes desagregados que detallen las cifras de avance y difundirlos a todos los Consejos Distritales y sus miembros dirigentes de OTBs, limita la capacidad de dichos actores para planificar efectivamente proyectos de agua y alcantarillado con los FCP para los años siguientes y que a través de su voz colectiva se pueda presionar a SEMAPA o a los contratistas privados para que ejecuten obras y/o a la Alcaldía para que las obras cumplan con los plazos determinados en los contratos que se firmaron para tal efecto. *Finalmente, casi todas las OTBs, Consejos Distritales y el Comité de Vigilancia no publican las actas y resoluciones que se adoptan en plenarias de dichas instituciones. Por eso, sin dicha información, la ciudadanía en general no puede evaluar el desempeño de los representantes y autoridades de las instituciones participativas que presuponen representar sus intereses.*

Para hacer efectivo el cumplimiento de roles en la gobernanza participativa sobre la prestación de los servicios de agua y alcantarillado, todos los ciudadanos dependen de recibir información adecuada. En la planificación de la distribución de los recursos económicos públicos y las obras públicas, dichos actores dependen de la información adecuada para que puedan

hacer una planificación viable y garantizar el uso eficiente de los recursos públicos limitados y cumplir con la demanda social de dichos servicios.

Además, la ciudadanía depende de la información adecuada para ejercer un control social ejecutivo y sancionar a las autoridades por su mal desempeño en la ejecución de políticas y obras públicas. Desde la Alcaldía, SEMAPA y las instituciones participativas reconocidas por la LPP y el Estatuto Orgánico de SEMAPA, la ciudadanía no cuenta con la información adecuada para ejercer su rol y ejercer sus derechos y responsabilidades en la gobernanza democrática participativa de los servicios de agua y alcantarillado.

Parte de la falencia de dichas instituciones para proporcionar información adecuada está relacionada con la falta de normas específicas que definan qué tipo de información tienen que producir y difundir a la sociedad civil. O en otras instancias, las entidades públicas no cumplen con sus responsabilidades para producir información y por eso no es posible hacer llegar nada al público. Además, con respecto a las instituciones de la sociedad civil, dichos actores no cuentan con apoyo técnico-legal y administrativo y recursos económicos para producir tal información y hacerla pública.

CONCLUSIONES

De los problemas identificados en este diagnóstico del sistema de transparencia surgen los desafíos para la gobernanza democrática participativa y la gestión de SEMAPA resultantes de una suma de las debilidades contextuales y prácticas.

El análisis crítico de los sistemas de la gobernanza usualmente incluye los aspectos contextuales y prácticos de los procesos. Los aspectos prácticos (a veces se llaman aspectos culturales) se refieren a los conocimientos, capacidades y hábitos de las individuales y instituciones quienes están vinculados a la gobernanza y gestión de las entidades públicas incluyendo a las instituciones públicas-comunitarias de servicios públicos. En el presente diagnóstico, nuestras críticas de los aspectos prácticos del sistema de transparencia en SEMAPA han sido enfocadas en tres criterios principales. Primero, hemos mostrado que en varios niveles de la gobernanza y la gestión existe un desconocimiento omnipresente de los actores respecto a sus derechos, responsabilidades y las relaciones entre ellos para realizar sus actividades coordinadas en la gobernanza y la gestión que limitan la democracia y el desempeño de SEMAPA.

Por un lado, exponemos el desconocimiento de los Directores Ciudadanos sobre sus derechos de acceso a cierta información

ha limitado sus capacidades para participar efectivamente y para promover la equidad en la planificación de los servicios y controlar el desempeño de la entidad. A este hecho se suma otro: ni los Directores Ciudadanos ni otros miembros de la sociedad civil están entrenados para conocer sus derechos sobre el acceso a la información y tampoco sobre cómo cumplir sus responsabilidades. Por otro lado, exponemos la falta de conocimiento de varios gerentes en SEMAPA respecto a las necesidades temporales para la información de otros departamentos ha limitado una coordinación efectiva para la ejecución de trabajos en la entidad.

Segundo, hemos mostrado que la baja capacidad de los funcionarios de SEMAPA y los dirigentes de las instituciones de la sociedad civil para poder producir información de la calidad y efectivamente analizarla, han limitado su efectividad de contribuir a una planificación equitativa de los servicios y un buen desempeño en la prestación de ellos. Por ejemplo, la falta de experiencia y tiempo de los Directores Ciudadanos ha limitado su capacidad de analizar las propuestas del POA para poder realmente juzgar si sus contenidos respetaran las necesidades de sus constituyentes. Además la falta de capacidad de los funcionarios de SEMAPA en ciertas

instancias ha contribuido a la producción de información no confiable como, por ejemplo, cuando ellos no producen nuevos estudios respecto a la demanda de los servicios.

El tercer aspecto de la crítica de las prácticas en nuestro diagnóstico, se ha enfocado en los hábitos de los actores dentro y fuera de SEMAPA, vinculados a la administración y la gobernanza de los servicios de agua y alcantarillado. Dentro este análisis intentamos entender los tipos de malos hábitos y los impactos que tienen sobre la efectividad del sistema de la transparencia y como estas debilidades limitan la gobernanza y la gestión en la prestación de los servicios equitativos y con buen desempeño.

Reflejando en los datos presentados en el presente diagnóstico es pertinente decir que existen dos formas de malos hábitos que demuestran los funcionarios de la entidad tanto como de los actores de la sociedad civil. El primer tipo es cuando los funcionarios no cumplen con sus responsabilidades por falta de respeto a las normas. Por ejemplo, en los casos de la planificación del POA del 2003 y 2009 hemos mostrado que los gerentes de la entidad no han realizado nuevos estudios para el análisis de la situación. Estos hechos nos muestran que las autoridades de SEMAPA no toman en serio sus responsabilidades en este aspecto de la gestión, que facilita la producción de la información vigente y que a su turno limita una planificación eficiente y posible equitativa. Además los varios casos de la demora de producir los datos dentro el tiempo establecido por la normativa interna de SEMAPA muestran estos malos hábitos. Según un gerente, el “cronograma (para la elaboración del POA) entra por una oreja de

las autoridades y sale por la otra” (Entrevista anónima, Funcionarios de SEMAPA, Enero, 2009). Entonces estas demoras causadas por las malas prácticas de los funcionarios limitan la capacidad de producir los datos oportunas, hecho que limita a su vez la capacidad de los Directores Ciudadanos de acceder a dicha información durante la etapa del monitoreo de la planificación para poder contribuir a la viabilidad técnica de los planes y asegurar que sean deseables en el sentido de promover la equidad de los servicios.

Los malos hábitos existentes son la consecuencia de la amplia corrupción que existe dentro y fuera de SEMAPA, mientras que los varios actores estatales, institucionales, privadas y de la sociedad civil interactúan en la gestión y la gobernanza democrática participativa sobre la prestación de los servicios de agua y alcantarillado en Cochabamba. En la sección de la confiabilidad de la información hemos mostrado varios casos específicos de como la corrupción política y económica ha resultado en la producción de información no confiable y no oportuna. Además en la sección del Acceso a la información hemos mostrado casos específicos en los cuales estos actos ilícitos animan a las autoridades a negar la apertura de espacios en la toma de decisiones con los ciudadanos o el acceso público de la información delicada.

Desde la perspectiva de los aspectos prácticos del sistema de la transparencia, la corrupción en SEMAPA es uno de los obstáculos más profundos que limitan una gestión con buen desempeño y democrático. Realmente la amplia corrupción en la entidad tiene una historia de décadas y es realizada por redes de autoridades dispersas, poderosas y organizadas. Es decir que los actores quienes participan en las redes de la

corrupción realizan una práctica de gestión informal que existe entre los bastidores. Bajo esta forma de organización, las autoridades, los políticos institucionales de SEMAPA, las empresas contratistas privadas y las instituciones de la sociedad civil aprenden como participar en la corrupción, hecho que permite la reproducción social generación tras generación de estas nuevas autoridades. Además, con frecuencia las nuevas autoridades que no quieren participar en los actos ilícitos son removidas de sus posiciones. Esta amplia corrupción institucionalizada empuja y jala a SEMAPA en varias direcciones divergentes que no coinciden con los intereses de la entidad ni del pueblo en general, y *crean una cultura de la organización que resiste la transparencia y la participación ciudadana y además desanima los funcionarios que realmente quieren trabajar en una SEMAPA con buen desempeño lo que en suma refuerza las malas practicas discutidas en este sección.*

Como expusimos, durante la reorganización de SEMAPA tras de la Guerra del Agua, la Coordinadora fue partidaria de la institucionalización de la participación ciudadana y el control social en SEMAPA con el intento de combatir las prácticas de corrupción y sus malos impactos sobre la democracia y el desempeño en la prestación de los servicios. Pero garantizar la gobernanza democrática participativa efectiva, depende del desarrollo de un nuevo sistema de transparencia adecuado. A continuar, resumamos nuestras críticas de los límites de los aspectos contextuales de dicho sistema implementado en SEMAPA.

Los aspectos contextuales (a veces son factores institucionales) se refieren a los componentes formales de cualquier sistema de gobernanza. Entonces en nuestro caso

hablamos de los retos contextuales del sistema de transparencia como las políticas, mecanismos y procesos que regulan la producción e intercambio de la información actual dentro la gobernanza democrática participativa y la gestión de SEMAPA. En el presente diagnóstico hemos mostrado varios tipos de límites contextuales sobre dicho sistema. Primero, como hemos indicado en la sección del acceso, las políticas sobre el derecho público a la información son limitadas en el sentido que solamente reconocen los derechos de los Directores Ciudadanos para acceder cierta información y no a la ciudadanía en general. Además la normativa de SEMAPA no establece bien claro que información los Directores podrían acceder.

Segundo, los mecanismos para regular las actividades de la producción, gestión de la información e el intercambio de los datos entre los actores estatales, institucionales y de la sociedad civil no son viables. Por un lado, SEMAPA no ha creado todavía una unidad responsable para la centralización de los datos que la entidad produce ni para ser responsable para difundir la información de la calidad a las organizaciones sociales de la sociedad civil ni la ciudadanía en general que corresponden a sus necesidades por el contenido y plazos del acceso. Esto se suma al hecho de que SEMAPA tampoco ha interiorizado todas las normas nacionales respecto a la creación de mecanismos para facilitar el acceso público a la información. Por ejemplo, en contradicción del D.S 29190 (Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios) que obliga a todas las entidades del sector público a publicar sus procesos de contratación (ej. copias del PAC) en una Mesa de Partes para que estén a disposición de cualquier interesado. Además, el establecimiento de los Directores Ciudadanos

como los mecanismos principales para ambos promover el acceso público a la información tanto como canalizar la información generada por la ciudadanía y las instituciones participativas de la sociedad civil (ej. ellos reconocido por la LPP) han tenido muchas deficiencias.

Por un lado, la única mención en la normativa respecto a ambos temas está dentro el Estatuto Orgánico, que da las responsabilidades a los Directores para “conocer informes, solicitudes, peticiones, denuncias, etc. de la población organizada en Comités de Saneamiento Básico, que acredite su personería y establecer medidas a tomar en cada caso (inciso y, artículo 20, Estatuto Orgánico de SEMAPA, 2006). En este sentido no se establece mecanismos específicos para guiar a los Directores Ciudadanos quienes deberían responder a las solicitudes para la información de los actores de la sociedad civil y la ciudadanía en general; sólo se reconoce la obligación de los Directores de responder a las demandas de las Comité de Servicios Básico⁴⁷ y ninguna otra organización social de la sociedad civil ni los ciudadanos en general. En este sentido, los Directores Ciudadanos no están en la obligación de responder a las peticiones de la información de los ciudadanos en general ni se han establecido mecanismos para canalizar la demanda generada por la sociedad civil respecto a los varios aspectos vinculados a la prestación de los servicios dentro las arenas formales de la toma de decisión en SEMAPA.

Tercero, los procesos formales que guían la producción e intercambio de la información dentro SEMAPA y con el municipio y la sociedad civil son problemáticos en mucho sentidos. En el primer lugar, existen muchos vacíos respecto a la definición de las actividades y responsabilidades de las autoridades correspondientes sobre la producción y difusión de la información según la normativa interna de SEMAPA. Por ejemplo, la elaboración del PAC y el registro de los proyectos en el SISIN, depende de que la Propuesta del POA de SEMAPA y el Anteproyecto de Presupuesto Institucional de SEMAPA estén consolidados antes que esta actividad sea realizada, normalmente en Noviembre de cada año. Cabe mencionar que ambos actividades preparatorias no están incluidas en el PEPOA ni el Cronograma de Actividades Para Elaborar el POA de SEMAPA. En este sentido la falta de normativa interna completa crea muchos obstáculos para producir y difundir ciertos datos de manera oportuna y para facilitar, de esta manera, la coordinación entre los varios actores internas de SEMAPA y en el Directorio en los aspectos de la gestión y la gobernanza de la prestación de los servicios. Por otro lado, los ciclos de la gobernanza y la gestión anual entre SEMAPA, el municipio y las instituciones participativas reconocidas por la LPP son divergentes cronológicamente. Como hemos mostrado en la sección de la oportunidad de la información, la mala coordinación entre estos tres tipos de actores, causa una serie de problemas para realizar una planificación y ejecución de los servicios eficientes y con buen desempeño.

⁴⁷ Los Comités de Servicios Básicos eran demandados por la Coordinadora por la implementación de la participación ciudadana y el control social. Dichos comités iban a ser creado por los OTBs y Consejos Distritales para proveer instituciones participativas deliberativas que permitieron la participación directa de las ciudadanas en la gobernanza de los servicios de agua y alcantarillado prestados por SEMAPA. Aunque la normativa interna de SEMAPA ha demandado que los OTBs y Consejos Distritales deberían conformar dichos comités no se reconocen esta obligación en la LPP y sus reglamentos ni en las ordenanzas municipales lo que formalmente regulan a ellos y por ellos no se han conformado.

Las críticas contextuales que hemos hecho en nuestro diagnóstico, en resumen, muestran que SEMAPA y las instituciones participativas de la sociedad civil no han reconfigurado todavía los componentes formales del sistema de transparencia para reforzar la participación ciudadana y el control social en la toma de decisiones respecto a la gobernanza y la gestión de la entidad mientras que se presta sus servicios. Estas debilidades limitan la gestión de la información dentro SEMAPA, el acceso público de la información que la entidad produce y aquella que es generada por la sociedad civil y que es recibida por SEMAPA, lo que en general limita la prestación equitativa de los servicios y el desempeño de la entidad en general. Realmente, después de la reorganización de SEMAPA tras de la guerra del agua, la entidad sigue mostrando las características de una institución de servicio público-estatal típica, que corresponde bajo el modelo “estado auto-regulado” y no a una institución

pública-comunitaria lo cual requiere, por lo menos, la construcción y práctica de una nueva forma de sistema de transparencia para reforzar la participación ciudadana y el control social sobre la gobernanza y gestión del servicio público.

Finalmente queremos recordarles que los alcances de las actividades de la primera fase del proyecto “reconstruyendo el sistema de transparencia para reforzar la participación ciudadana y el control social en SEMAPA” son limitados en el sentido que solamente han logrado la identificación de los componentes formales y el diagnóstico del sistema de la transparencia en SEMAPA para crear una propuesta regulatoria destinada a superar dichas debilidades contextuales y prácticas. En este sentido, continuamos elaborando una propuesta de reglamento respecto al sistema de transparencia en SEMAPA.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John. 2004. Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice”. *World Development*. Vol. 32. No. 3. pp. 447-463.
- Aram Consultores. 2008. Aguilar Rivera Asesores Multidisciplinarios SRL. SEMAPA: Informe de Control Interno Auditoria a los Estados Financieros al 31 de Diciembre de 2007. Cochabamba, Bolivia:
- Ayala, Ricardo. 2007. Gestión Financiera y Tarifas. Power Point Presentation submitted for “Costos y Tarifas”. Hosted by the Working Group on Social Control. Cochabamba, Bolivia. July, 2007. Non-published.
- Assies, Willem. 2003. David Versus Goliath in Cochabamba: Water Rights, Neoliberalism, and the Revival of Social Protest in Bolivia. *Latin American Perspectives*. Vol. 30, No. 3. pp.14-36.
- Balanyá, Belen, Brennan, Brid, Hoedman, Olivier, Kishimoto, Satoko, Terhorst, Philipp. 2005. Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World. Transnational Institute and Corporate Europe Observatory. Amsterdam, Holland.
- Bartholdson, Orjan, Rudqvist, Anders, Widmark, Charlotta. 2002. Popular Participation in Bolivia, Columbia, and Peru: A Synthesis of Three Studies. Swedish International Development Cooperation Agency. Stockholm, Sweden.
- Bustamante, Rocío. Peredo, Elizebeth. Maria Esther Udaeta. 2005. Women in the Water War in the Cochabamba Valleys. In *Opposing Currents: The Politics of Water and Gender in Latin America*. Ed. Beneett, Vivienne Bennett. Davila-Poblete, Sonia. Nieves, Maria.
- Cohen, Joshua, Rogers, Joel. 1995. “Secondary Associations and Demo-cratic Governance”. In *Associations and Democracy*. Eds. Joshua Cohen & Joel Rogers. London & New York. Verso, 1995. pp. 7-98
- Consultaría HB León Asociados. 2007. Informe de Auditoria Externa: gestión de SEMAPA 2006. Cochabamba, Bolivia.
- Crespo Flores, Carlos. 2006. hacia una política de los bienes comunes del agua en Bolivia: los desafíos y Contradicciones de la agenda post “guerra del agua”. Conference Paper

- submitted for Water Week. Hosted by Ingeniería Sin Fronteras. Barcelona, Spain. November, 2006.
- Crespo Flores, Carlos. 2005. "La Crisis de SEMAPA". Newspaper Article printed in Los Tiempos. Cochabamba, Bolivia.
- Crespo Flores, Carlos. Fernández, Omar. Peredo, Carmen. 2004. Los Regantes de Cochabamba en La Guerra del Agua. CESU. UMSS. Cochabamba, Bolivia.
- Driessen, Travis. 2009. Bolivia: Improving Transparency and Accountability in a Public Water Utility with Citizen Participation. Case Information Sheet No 1/2009. Water Integrity Network. Berlin, Germany.
- Driessen, Travis. 2008a. Collective Management Strategies and Elite Resistance: Deconstructing the Experience of Social Control in SEMAPA. Development. Vol. 51 No. 1. March 2008.
- Driessen, Travis. 2008b. Beyond Water Wars: Lessons on Forming Collective Governance from Cochabamba. Reclaiming Public Water. Transnational Institute publishing. Amsterdam, Holland. Available online at:
http://www.tni.org/detail_page.phtml?act_id=18250&m`
http://www.tni.org/detail_page.phtml?&lang=sp&page=water_briessenbeyond_waterwars&lang_help=sp
- Driessen, Travis. 2007. Las formas e impactos de la resistencia elite en los procesos participativos: control social en SEMAPA. Conference Paper submitted for "Seminario Internacional: Modelos de gestión del agua en ciudades y comunidades de los Andes". Hosted by Instituto Francesa de Estudios Andinos y Las oficinas del Vicepresidente del Republica de Bolivia. La Paz, Bolivia. November, 2007. Available online at: www.pieb.com.bo
- Fung, Archon, Graham, Mary and Weil, David. 2007. Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency. Cambridge University Press. New York, NY.
- Fung, Archon, Wright Olin, Erik. 2001. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. Politics and Society. Vol. 29. No. 1. March, 2001. pp. 5-41.
- Fung, Archon, Wright Olin, Erik. 2003a. "Thinking about Empowered Participatory Governance"; Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Eds. Archon Fung & Erik Olin Wright. London & New York. Verso, 2003. pp. 3-42.
- Fung, Archon, Wright Olin, Erik. 2003b. "Countervailing Power in Empowered Participatory Governance"; Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Eds. Archon Fung & Erik Olin Wright. London & New York. Verso, 2003. pp. 259-290.
- García Linera, Álvaro. 2005. "The Multitude"; Cochabamba! Water War in Bolivia. Eds. Oscar Olivera & Tom Lewis. Cambridge MA. South End Press, 2004. pp. 65-86.

- Gaventa, John. 2004. Participatory Development or Participatory Democracy? Linking Participatory Approaches to Policy and Governance. *IDS Bulletin Participatory Action and Learning* (50): pp. 150-159.
- Gutiérrez Aguilar, Raquel. 2005. "(x)"; Cochabamba! Water War in Bolivia. Eds. Oscar Olivera & Tom Lewis. Cambridge MA. South End Press, 2004. pp. 65-86.
- Heller, Patrick. 2001. Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. *Politics and Society*. Vol. 29. No. 1. March, 2001. pp. 131-163.
- Kohl, Benjamin. 2002. Stabilizing Neoliberalism in Bolivia: Popular Participation and Privatization. *Political Geography* 21. pp. 449-472.
- Komadina, Jorge. 2008. Informe de transparencia presupuestaria: Prefectura de Cochabamba 2006-2007. Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cochabamba, Bolivia.
- Los Tiempos. 2007. "Suspenden millonario crédito a SEMAPA". 17 de Octubre. A1
- Mansbridge, Jane. 2003. "Practice Thought Practice"; Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. Eds. Archon Fung & Erik Olin Wright. London & New York. Verso, 2003. pp. 175-199.
- Medeiros, Carmen. 2001. The Law of Popular Participation and the Design of the New Civil Society in 1990s Bolivia. *Critique of Anthropology*. Vol 21 (4). pp. 401-425.
- Mayorga, Fernando (Coordinador). 1997. ¿Ejemonías?: Democracia Representativa y Liderazgos Locales. Plural Editores. La Paz, Bolivia.
- Newell, Peter. 2006. "Taking Accountability into Account: The Debate So Far"; Rights, Resources and the Politics of Accountability. Eds. Peter Newell & Joanna Wheeler. London and New York. Zed Books.
- Olivera, Oscar & Lewis, Tom. 2005. Eds. Cochabamba: Water War in Bolivia. South End Press. Cambridge Massachusetts.
- Ostrom, E. 1996. Crossing the Great Divide: Co-Production, Synergy, and Development. *World Development*. 24(6), 1073-1088.
- Sanchez-Gomez, Luis & Terhorst, Phillip. 2005 Cochabamba, Bolivia: Public-collective Partnership after the Water War. In: Reclaiming Public Water. Transnational Institute and European Corporate Observatory. Amsterdam, Holland. Disponible en el internet: <http://www.tni.org/books/watercochabamba.pdf>
- Schedler, Andreas, Diamond, Larry, & Plattner F., Marc. 1999. The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Lynne Rienner Publishers. Boulder, Colorado.
- Schedler, Andreas. 2004. Que es la Rendición de Cuentas? Cuadernos de Transparencia, N° 3, Instituto Federal del Acceso a la Información Pública: México, DF

- Schultz, Jim. 2008. Water in Cochabamba after the Water Revolt: A Legend with Mixed Results. In Dignity and Defiance-Stories from Bolivia's Challenge to Globalization. University of California Press. Berkeley, California. Disponible en el Internet: [tp://democracyctr.org/bolivia/documents/documents/semapa_brief.pdf](http://democracyctr.org/bolivia/documents/documents/semapa_brief.pdf)
- Spronk, Susan. 2005. Moving From Protest to Proposal in Cochabamba, Bolivia: "Social Control" as an Alternative to the Privatization of Urban Water Systems. CIDA-CHFSS Contest. Canadian Federation for the Humanities and Social Sciences. Unpublished.
- Spronk, Susan. 2007. The Politics of Third World Water Privatization: Neoliberal Reform and Popular Resistance in Cochabamba and La Paz-El Alto, Bolivia, 1990-2005. Political Science Doctoral Dissertation. York University. Montreal, Canada.
- Spronk, Susan. 2008. After the Water Wars in Bolivia: The Struggle for a Social-Public Alternative. Upside Down World. Disponible en el Internet: upside-downworld.org/main/content/view/1255/31/
- Terhorst, Philipp. 2003. Public-Popular Organisations: The Case of Cochabamba, Bolivia. MSc Thesis. Loudenborough University. Leicestershire, UK.
- Weil, David. Fung, Archon. Graham, Mary. Fagotto, Elena. 2006. The Effectiveness of Regulatory Disclosure Policies. Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 25. No. 1. 155-181.

ÍNDICE DE SIGLAS Y ABREVIACIONES

- Acta Ordinario N° 04-B/07. Directorio de SEMAPA. 2007.
- Acta Ordinario N° 4-B/07. Directorio de SEMAPA. 2007.
- Acta Ordinario N° 7- A/07. Directorio de SEMAPA. 2007.
- Acta Ordinario N°. 08/07. Directorio de SEMAPA. 2007.
- Acta Ordinario N° 10/07. Directorio de SEMAPA. 2007.
- Acta Ordinaria N° 11/07. Directorio de SEMAPA. 2007.
- Cronograma de Actividades para Elaborar del POA de SEMAPA. 2008
- Contrato de Concesión, SISAB – SEMAPA. 2002.
- Estatuto Orgánico de SEMAPA. 2006.
- POA SEMAPA 2003.
- POA SEMAPA 2004.
- POA SEMAPA 2006.
- Programa Estratégico de Desarrollo Sectorial de SEMAPA (2002-2042). 2002.
- Plan de Desarrollo Quinquenal de SEMAPA (2007-2012). 2007.
- Reglamento de Regulación, de Inhabilidades, Incompatibilidades y Prohibiciones de SEMAPA. 2007.
- Reglamento Específico de Administración de Bienes y Servicios de SEMAPA. 2005.
- Reglamento Procedimientos para Elaborar el POA. 2005
- Resolución N° 15/2007. Directorio de SEMAPA. 2007.
- Resolución N° 25/2007. Directorio de SEMAPA. 2007.

NORMAS LEGALES NACIONALES DE BOLIVIA

- Constitución Política del Estado. 2004
- Constitución Política del Estado. (Vigente). 2009
- D.S. Nº 23215. Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República. 1992.
- D.S. Nº 23318. Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública. 1992.
- D.S. 24505. 1997.
- D.S. Nº 26237. 2001.
- D.S. Nº 26115. Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal. 2003.
- D.S. Nº 28631. 2006.
- D.S. Nº 29190. 2007.
- D.S. 29190 revisado por el D.S. 27328
- D.S. Nº 3351. 2006.
- Ley Nº 1178. Ley de Administración y Control Gubernamentales SAFCO.1990.
- Ley Nº 1151. Ley de Participación Popular. 1994
- Ley Nº 1670. Ley del Banco Central de Bolivia. 1995.
- Ley Nº 1760. Procedimiento Civil. 1997.
- Ley Nº 1768. Código Penal.1997.
- Ley Nº 1970. Código de Procedimiento Penal.1999.
- Ley Nº 2027. Ley de Estatuto de Funcionario Público.1999.
- Ley Nº 2028. Ley de Municipalidades. 1999
- Ley Nº 2029. Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.1999.
- Ley Nº 2066. Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. 2000.
- Ley Nº 3351. Ley de Organización del Poder Ejecutivo. 2006.
- R.S. Nº 397. Manual de Operaciones del Sistema de Contrataciones Estatales. 2007.
- R.S. Nº 216768. Normas Básicas del Sistema de Inversión Pública.1996.
- R.S. Nº 225557. Normas Básicas del Sistema de Programaciones de Operaciones. 2005. R.S. Nº 225558. Normas Básicas del Sistema de Presupuesto. 2005.

ÍNDICE DE SIGLAS Y ABREVIACIONES

AEGA: El Análisis Espectro del conjunto de las Actividades relacionadas con la Gobernanza

CAFO: Cronograma de Avance Físico de Obra

CAIF: Cuenta de Ahorro, Inversión y Financiamiento

CC: Comisión de Calificación

CDs: Consejo Distritales

CCGA: Comisión de Calificación para Gerente de Área

CGR: Contraloría general de la República

CSGG: Comisión de Selección de Gerente General

CCGA: Comisión de Calificación para Gerente de Área

CSP: Comisión de Selección de Personal

CUCE: Código Único de Contrataciones Estatales

CV: Comité de Vigilancia

DBC: Documento Base de Contratación

DP: División de Presupuestos de la GAF

EPSAS: Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario

FCP: Fondos de Co Participación

FGR: Fiscalía General de la República

GAF: Gerencia Administrativa-Financiera de SEMAPA

GO: Gerencia de Operaciones de SEMAPA

GPE: Gobernanza Participativa Empoderada

GPSC: Gerencia de Planificación, Seguimiento y Control de SEMAPA

GSC: Gerencia de Servicio al Cliente de SEMAPA

ITF: Impuesto a las Transacciones Financieras

IUE: Impuestos a Utilidades Extranjeras
IVA: Impuesto al Valor Agregado
LPP: Ley de Participación Popular
MMAyA: Ministerio de Medio Ambiente y Agua
ODECO: Oficina de Defensa del Consumidor
OTB: Organización Territorial de Base
PAC: Programa Anual de contrataciones
PAF: Planillas de Avance Financiero
PDQ: Plan de Desarrollo Quinquenal
PEDES: Programa Estratégico de Desarrollo Sectorial
PEPOA: Procedimientos para la Elaboración del POA de SEMAPA
POA: Plan Operativo Anual
PQ: Plan Quinquenal
RE- SP: Reglamento del Sistema de Presupuesto
RE-SPO: Reglamento del Sistema de Programación de Operaciones
RPC: Responsable del Proceso de Contratación
RPI: Registro de Proyectos de Inversión
SAFCO: Sistema de Administración y Control Gubernamental
SEMAPA: Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Cochabamba
SFEPOA: Sección de Formulación y Evaluación del POA
SICOES: Sistema de Información de Contratos Estatales
SINCON: Sistema Informático Contable
SISAB: Superintendencia de Saneamiento Básico
SISIN: Sistema de Información de Inversión Social
STF: Supervisor Técnico-Financiero
STFE: Supervisor Técnico-Financiero Externo
TGN: Tesoro General de la Nación
UAI: Unidad de Auditoría Interna
VP: Viceministerio de Planificación

ENTREVISTAS

Entrevista anónimo, Funcionario de SEMAPA, Junio, 2007

Entrevista anónimo, Representante de IFFI, Julio 2008

Entrevista anónimo, Funcionario de la Alcaldía, Julio 2008

Entrevista anónimo, Dirigente de OTB Distrito #14, Octubre, 2008

Entrevista anónimo, Funcionario de la SISAB, Octubre 2008.

Entrevista anónimo, Director de SEMAPA, Noviembre, 2008

Entrevista anónimo, Dirigente de OTB, Noviembre, 2008

Entrevista anónimo, Dirigente de OTB Distrito # 9, Noviembre 2008

Entrevista anónimo, Funcionario de la Alcaldía, Noviembre 2008

Entrevista anónimo, Funcionario de SEMAPA 1, Noviembre 2008

Entrevista anónimo, Funcionario de SEMAPA 2, Noviembre 2008

Entrevista anónimo, Representante Comité de Vigilancia 1, Noviembre 2008

Entrevista anónimo, Representante del Comité de Vigilancia 2, Noviembre 2008

Entrevista anónimo, Representante Comité de Vigilancia 3, Noviembre 2008

Entrevista anónimo, Representante del Comité de Vigilancia 4, Noviembre, 2008

Entrevista anónimo, Dirigente de OTB Distrito #3, Diciembre 2008

Entrevista anónimo, Dirigente de OTB Distrito #9, Diciembre 2008

Entrevista anónimo, Dirigente de OTB Distrito #10, Diciembre 2008

Entrevista anónimo, Director de SEMAPA, Diciembre, 2008

Entrevista anónimo, Funcionario de SEMAPA, Diciembre, 2008

Entrevista anónimo, Funcionario de SEMAPA, Enero 2009

Entrevista anónimo, Funcionario de SEMAPA, Febrero 2009

OBSERVACIONES PERSONALES

Observación Personal, Reunión del Consejo Distrital #1, 4 de Diciembre 2008

Observación Personal, Consejo Distrital #9, Julio, 2007

Observación Personal, Consejo Distrital #3, Noviembre 2008

Observación Personal, Consejo Distrital #3, Noviembre 2008

Observación Personal, Consejo Distrital #8, Noviembre, 2008

Observación Personal, Consejo Distrital #8, Diciembre 2008

Observación Personal, Consejo Distrital #3, Diciembre 2008

Observación Personal, Consejo Distrital #8, Enero 2009

Observación personal, Consejo Distrital #1, Diciembre 2008