



ESFeres
Estudis

Escasez en la Abundancia

La construcción del Derecho al Agua en El Salvador



Escasez en la Abundancia La construcción del Derecho al Agua en El Salvador

Realización: Quique Gornés Cardona, miembro de Ingeniería Sin Fronteras Cataluña

Agradecimientos:

Quiero agradecer a los miembros de la campaña “Agua de todos, un Derecho y no una Mercancía” de ISF- Cataluña, por su paciencia conmigo.

A Susana Agüera, Eva Marín y al resto del grupo de El Salvador de ISF-Cataluña, por sus correcciones y apoyo.

A Cristina Barberà por.... todo, al fin y al cabo.

Y a ACUA y al resto de organizaciones del Foro del Agua por su gran trabajo técnico y social.

Primera Edición:

Octubre 2008

Edita:

Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteres
c/ Pelai 52, 2n 2a
08001 Barcelona
93 302 27 53
www.esf-cat.org

Con el apoyo de:

Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament
Diputació de Barcelona
Diputació de Lleida
Ajuntament de Lleida

Diseño gráfico i maquetación: Dani López

Impresión: Impremta Badia S.L.

Depósito legal: B-48127-2008

ISBN: 978-84-613-0622-0

 **Los autores y la Asociación Catalana de Ingeniería Sin Fronteras**



Índice

0. Conceptos Generales	
a. Derecho al Agua y Derechos de Agua.....	4
b. Mercantilización y Privatización.....	6
c. Hacia una Gestión integral de los Recursos Hídricos.....	8
1. Introducción	
a. Descripción física de El Salvador.....	12
b. Acceso al agua potable en El Salvador.....	14
c. Reseña histórica.....	16
d. Contexto económico actual.....	18
2. Agua y Gobernabilidad en El Salvador	
a. Marco legislativo de la gestión del agua.....	21
b. Instituciones públicas relevantes en la gestión del Agua (ANDA, MARN, Municipalidades, Otros).....	26
c. El proceso de Descentralización del agua.....	35
d. Tendencias en la gestión integral de los recursos hídricos a nivel centroamericano.....	41
e. Conclusiones sobre la gobernabilidad.....	44
3. Agua y Mercancía, la privatización de un Derecho Humano.....	46
a. Empresas mixtas y sistemas autoabastecidos. Los primeros gestores privados de sistemas de abastecimiento.....	48
b. Plan Puebla Panamá y Tratados de Libre Comercio y como afectan a la gestión del recurso hídrico.....	49
c. Las nuevas tendencias de la cooperación y la entrada de las empresas privadas.....	51
d. Conclusiones, tendencias actuales de la privatización y mercantilización del agua.....	52
4. Agua y participación social, la respuesta social a la problemática	
a. Redes de organizaciones en El Salvador.....	54
b. Esfuerzos organizativos para la gestión del Agua.....	57
c. Conclusiones, tendencias y deficiencias del sector social.....	59

O. Conceptos Generales

a. Derecho al Agua y Derechos de Agua

En los últimos tiempos, un nuevo movimiento surgido del mundo académico se está desarrollando alrededor de la gestión del Agua. Este nuevo movimiento, denominado Nueva Cultura de Agua, ha surgido alrededor de grupos ecologistas y catedráticos ambientales, como respuesta al uso o abuso que están sufriendo nuestros más importantes recursos, los Recursos Hídricos.

Este movimiento no es sólo una cuestión del estado español. Más bien el movimiento en nuestro país es receptivo a otros movimientos que se desarrollan a nivel internacional.

Según Pedro Arrojo, de la Fundación Nueva Cultura de Agua, los Derechos de Uso sobre el agua pueden clasificarse en 3 tipologías:

AGUA-VIDA:

El agua como alimento y como salud debe ser un derecho accesible a todos los seres humanos. Representa la fuente básica de vida de los seres humanos y también de los ecosistemas hídricos. Como tal, no se puede reclamar un uso eficiente del “Agua-vida”, del mismo modo que no se reclama un uso eficiente del aire que respiramos.

De esta forma, tanto el Agua-Vida como alimento (el estándar de la OMS es 40-50 litros por habitante y día como derecho accesible a todos los seres humanos) y el derecho de las comunidades a tener ríos sanos, acuíferos sanos, en definitiva, el derecho a la sostenibilidad de sus propios ecosistemas, tiene que ser una cuestión básica y esencial en la gestión de los recursos.



Fuente: Centro de Defensa del Consumidor, El Salvador

AGUA-SOCIAL:

La cantidad de agua necesaria para que una comunidad pueda desarrollar sus actividades económicas, sociales y culturales. A partir de la consecución de los derechos de Agua-Vida, las sociedades han ido adquiriendo derechos sobre el agua, derechos sociales, como el abastecimiento ininterrumpido las 24 horas del día, la conexión domiciliar, etc. Estos usos, realizados de forma responsable constituyen otro bloque más de consumo de agua y los podemos englobar dentro del interés general de las sociedades humanas.

AGUA-NEGOCIO:

Engloba a todas aquellas actividades económicas lucrativas que necesitan o utilizan el agua para llevar a cabo su actividad. Son actividades donde el uso del agua adquiere un gran valor añadido económico y pueden conllevar a una especulación entorno al uso del agua. No son de interés general y conducen hacia una situación donde la mayor cantidad de agua se destina hacia estas actividades, reduciendo entonces la cobertura de agua vida y agua social. La derivación de agua hacia usos de Agua-Negocio cuando no están cubiertas las necesidades de Agua-Vida y Agua-Social es éticamente reprobable y debería ser condenada por la ley.

Por otro lado, cuando se desarrollan actividades de Agua-Negocio, el afán por obtener el mayor porcentaje de beneficio posible puede llevar a una sobreexplotación de los recursos. Entonces, aunque ya estén cubiertos los usos de Agua-Vida y Agua-Social, se trataría de actividades claramente ilegítimas e ilegales, la denominada AGUA-ILEGÍTIMA¹.

Además, a nivel internacional existe un fuerte movimiento que reclama el Derecho al Agua, que intenta reflejar en las legislaciones nacionales e internacionales no sólo el Derecho Humano al Agua, ya reconocido por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) de la Naciones Unidas, sino también el Derecho Universal al Agua que engloba los derechos ambientales y sociales de los ecosistemas.



¹ Pedro Arrojo, *La Nueva Cultura del Agua en España*, Fundación Nueva Cultura del Agua, 2003.

b. Mercantilización y Privatización

En toda la geografía mundial alrededor del agua se está ejerciendo una fuerte presión. Ésta no responde tanto a la posible escasez del recurso a nivel mundial, como a las tendencias del liberalismo económico.

Por otro lado, no podemos negar la limitación que supone la consideración del Agua como elemento finito, y cómo el actual modelo desarrollista está condenando la mayor parte de los recursos hídricos del planeta a una condición de recursos no renovables por estar éstos altamente contaminados.

Aún así, cuando se ha conseguido establecer en 50 litros por persona y día la cantidad de Agua necesaria para poder llevar una vida digna, se demuestra que abastecer a toda la población mundial supone un 2% del Agua disponible. Entonces está probado que en el mundo existe Agua Dulce suficiente para toda la población del planeta, repartida además de forma suficiente en todas las regiones².

La crisis del Agua que desde los años cincuenta viene pregonando las Naciones Unidas no se trata tanto de una Crisis de Escasez sino más bien de una Crisis en la Accesibilidad al recurso.

Podemos ver además que las presiones sobre los recursos van encaminadas a conseguir un mayor beneficio económico en las actividades relativas al agua. Por eso hablamos de mercantilización.



Figura 1. Mapa de disponibilidad espacial del agua dulce. Fuente: OMS, 2006.

Podemos ver además que las presiones sobre los recursos van encaminadas a conseguir un mayor beneficio económico en las actividades relativas al agua. Por eso hablamos de mercantilización.

² Varios autores, *Lo público y lo privado en la gestión del agua*, Ed. del Oriente y del Mediterráneo, Fundación Alternativas, 2005.

● **Mercantilización** es un concepto que engloba, además de la privatización, cuestiones que se pueden dar perfectamente bajo una gestión asumida por la administración pública. Destinar los recursos hídricos de una determinada cuenca hidrográfica a actividades que supongan un mayor rédito para el gestor a costa de otras actividades más sostenibles y socialmente más aceptables implica especular con el derecho humano de acceso al agua.

Mercantilización del agua es un concepto más amplio que privatización. La privatización de la gestión del agua es sólo una de las caras de la problemática.

● **Privatización** se refiere o bien a un cambio en el título de propiedad del recurso, (raramente se da con una base legal pues mayoritariamente la titularidad del agua se mantiene pública), o bien, a una transferencia de la responsabilidad de gestión que pasa de manos públicas a manos privadas, bien sea mediante venta de activos de las empresas o entidades que ejercían la gestión previamente o bien mediante concesión de ésta, que implica una temporalidad del contrato³.

Tal como indican E. Ortega y A. Sanz, se trata de un traspaso en la forma de gestión del agua en el que se transfiere parte o toda la responsabilidad de manos públicas a manos privadas. Cuando el traspaso sea entre administraciones de distinto nivel, o bien, entre entidades públicas de distinta naturaleza jurídica, como por ejemplo, la creación de una nueva empresa pública municipal de agua que se haga cargo de las responsabilidades de un determinado ayuntamiento, entonces, no podríamos hablar de privatización.

La privatización de la gestión del agua lleva consigo la mercantilización del mismo recurso al basarse la gestión en criterios de eficiencia económica. La gestión privada del agua conlleva a obtener de por sí una tasa de retorno de la inversión, establecida sobre varios parámetros según la estabilidad financiera, monetaria y política del país donde se refiere. Este es el objetivo de una empresa privada y para conseguirlo destinará el agua de abastecimiento humano a las actividades que le supongan un mayor rédito, actividades donde el agua tenga mayor valor añadido (mercantilización) o como mínimo tendrá tendencia a hacerlo.

Además, transferir la gestión a empresas privadas perjudica la gobernabilidad al limitar las capacidades técnicas y financieras del sector público, de interés general, hacia empresas privadas, de interés particular.



³ Varios autores, *Lo público y lo privado en la gestión del agua*, Ed. del Oriente y del Mediterráneo, Fundación Alternativas, 2005.

c. Hacia una Gestión integral de los Recursos Hídricos

Cuando nos referimos a la gestión de los recursos hídricos entendemos todas las acciones que se lleven a cabo con relación al agua. Estas actividades las podemos clasificar en tres tipologías en función de su objetivo específico:

- Acciones para realizar un diagnóstico de calidad (levantamiento de información sobre aspectos sociales, hidrológicos, hidrogeológicos, etc.)
- Acciones de búsqueda de soluciones
- Acciones para aplicar las soluciones encontradas

Todas estas actividades deben contemplar dos aspectos básicos: oferta y demanda.

Actualmente, el uso del concepto Gestión Integral conduce a confusión pues se utiliza este término para referirse solamente a la gestión de la oferta considerando los múltiples tipos de recurso hídrico (superficial, subterráneo, etc.), cuando lo realmente novedoso de la Gestión Integral es que engloba también la gestión demanda.

La gestión de la oferta engloba:

- Producción
- Distribución en alta
- Distribución final
- Consumo
- Saneamiento y tratamiento
- Devolución al medio receptor

La gestión de la demanda engloba:

- Ordenamiento territorial por cuencas hidrográficas (Creación de organismos de cuenca, planes de territoriales).
- Protección del recurso mediante la aplicación de la legislación ambiental.
- Priorización en los usos y derechos sobre el agua
- Tarifación en función de consumos y usos

La mayor parte de las instituciones que realizan labores de regulador de la gestión del recurso no actúan sobre la demanda, sólo se dedican a actuar sobre la oferta y asumen la demanda como un factor que viene impuesto⁴.

Como veremos más adelante, El Salvador carece de instituciones que actúen sobre la demanda más allá de una política tarifaria que deja mucho que desear⁵.

En la mayor parte del mundo en desarrollo no existe capacidad ni voluntad para desarrollar herramientas que ayuden a gestionar la demanda, como planes de ordenamiento territorial, gestión de hectáreas de regadíos y otros.

Gestionar la demanda ayudaría a bajar los niveles de contaminación del recurso (limitando y regulando las actividades contaminantes alrededor del recurso hídrico) y mejoraría la distribución de éste (ordenando la distribución de las actividades humanas). De esta forma se podrían priorizar los usos del recurso y asegurar así el Derecho al Agua.

⁴ R. Artiga y H. Molina, *Recursos de Información sobre el Agua en El Salvador: Situación Actual y Desafíos*, Fundación Prisma, 1999.

⁵ Nelson Cuéllar y Silvia de Larios, *Acceso al agua potable en El Salvador: Tendencias, perspectivas y desafíos*, Fundación Prisma, boletín num. 42, 2001.

Además, con una buena gestión de la demanda se podrían encontrar los recursos financieros necesarios para posibilitar la financiación pública de la gestión de la oferta. Tomando en cuenta los costos ambientales de los grandes usuarios de agua se podrían generar impuestos directos finalistas para la modernización de las infraestructuras. Esta nueva fiscalidad necesariamente debería cargarse sobre aquellas actividades de Agua-Negocio que se desarrollen en la zona.

Si se consiguieran implantar organismos de cuenca o región hidrográfica, con capacidad normativa y recaudadores de impuestos o tasas, este mismo organismo podría afrontar las actuaciones necesarias para la implantación o modernización de infraestructuras necesarias para garantizar el Acceso Universal al Agua.

Por otro lado se debe considerar que en los países del sur, los sistemas urbanos aunque rentables no son autosuficientes, su producción de agua es completamente insuficiente para abastecer a sus poblaciones usuarias respectivas. Las fuentes de agua de las que se abastecen se encuentran, normalmente, en zonas rurales con muy baja cobertura del servicio de agua potable. Gracias a los entes reguladores de Cuenca Hidrográfica se podría plantear la cuestión de la solidaridad territorial y la redistribución de la riqueza mediante el cobro de algún canon que permitiera liquidez para desarrollar las actuaciones necesarias.

Para poder aplicar este tipo de mecanismos se necesita una fuerte capacidad de gobierno dedicada al interés general de la sociedad. Se necesita **Gobernabilidad**, una cualidad que en la mayoría de los países del sur brilla por su ausencia y que, en lo referente a los Recursos Hídricos, es una cuestión crucial para desarrollar políticas que garanticen un uso adecuado y equitativo del Agua.

Por otro lado, los procesos destinados a fortalecer la Gobernabilidad en materia de Recursos Hídricos de los países del sur a cargo de las grandes agencias de desarrollo y los organismos multilaterales, como el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tienen una dudosa utilidad. Las reformas legislativas impuestas por estos organismos son más propensas a allanar el camino a la privatización que al fortalecimiento de las instituciones públicas responsables. La gran mayoría de los procesos de reforma del sector Agua llevadas a cabo por el BM y el BID en América Latina tiene dos elementos en común: la **Descentralización** y la participación del sector privado o privatización.

Cuando hablamos de descentralización debemos diferenciar entre dos cuestiones. En la fase de



Fuente: Fondo Documental ISF, El Salvador

ejecución de infraestructuras y aplicación de soluciones técnicas se trata de un proceso beneficioso, siempre que las entidades beneficiadas con ésta tengan los recursos técnicos, financieros y humanos necesarios para poder llevar a cabo su función con todas las garantías. También es necesaria la independencia política respecto de la administración central, si no se corre el riesgo de dejar la descentralización en una mera excusa para favorecer aquellos territorios afines políticamente.

En la fase de gestión de sistemas en funcionamiento, la descentralización de servicios de abastecimiento y saneamiento se aplica para hacer más eficiente la gestión de los sistemas basándose en el principio de subsidiariedad, que implica que cualquier competencia pública debe asumirse desde la administración más cercana posible al ciudadano. Hacer la gestión técnica de un sistema de abastecimiento de Agua y Saneamiento algo cercano al ciudadano es siempre recomendable, pero se deben desarrollar mecanismos para realizar una gestión participativa y con control social. Los argumentos que defienden la aplicación de un proceso de descentralización para la gestión de sistemas de abastecimiento de agua son varios:

- mayor eficiencia
- mayor implicación
- mejor conocimiento de la situación
- mejor comunicación entre usuarios y gestores
- menor politización de los programas de actuación
- mejora de las capacidades locales
- más facilidades para llevar a cabo una gestión con la participación del usuario

Estas motivaciones para la mejora técnica de la gestión de los Recursos Hídricos a través de la descentralización no tienen en cuenta un factor muy importante pues se limitan a enunciar la gestión de éstos como un proceso técnico, dejando de lado una de las bases políticas, la solidaridad entre territorios o, llamándolo de otra forma, la redistribución de la riqueza. En ninguno de los procesos de descentralización impulsados por el BM hasta la fecha no ha existido ningún tipo de mecanismo de solidaridad entre territorios.

Hablamos entonces de otro tipo de proceso de descentralización, el de la descentralización de la gestión financiera, que consiste en la rotura de la unidad del sector Agua de un país en unidades económicas más pequeñas y manejables con sistemas de abastecimiento y saneamiento independientes entre sí. Esta descentralización conlleva a que, como si la ley de la selva regulara las cuestiones de la vida pública, las pequeñas entidades tengan que lidiar con unas infraestructuras obsoletas con escasos recursos económicos, una nula capacidad técnica y la desconfianza en la administración central, mientras los grandes sistemas urbanos, aquellos que son rentables, quedan en manos de empresas privadas que han conseguido la concesión mediante algún tipo de concurso o licitación.

Por razones de economía de escala los sistemas urbanos, y entre ellos los mayores, tienden a ser más rentables. A partir de cierta envergadura los costos de administración y mantenimiento ralentizan su crecimiento en función del número de conexiones, esto permite aumentar el superávit.

En cambio, los sistemas rurales, mucho menores y normalmente atendiendo a poblaciones dispersas, tienen muchas dificultades para sostenerse. Los costos de operación y mantenimiento, la amortización de la infraestructura, la amortización de los equipos mecánicos, los gastos de administración y otros tienen que repartirse entre pocos usuarios. Además, estos usuarios corren con gastos extraordinarios, como por ejemplo, averías en los equipos mecánicos, que suelen ser sangrantes y pueden llevar la sostenibilidad del sistema al colapso.

Realizando una gestión del abastecimiento y saneamiento completamente descentralizada, con descentralización en las cuentas de resultados, se pierde la solidaridad entre zonas urbanas y zonas rurales, los beneficios de los sistemas urbanos no se aplican para mejorar los sistemas rurales.

Por estos motivos, es muy cuestionable utilizar los beneficios del sistema de abastecimiento como motivación para el sector privado, pues al hacerlo, hipotecamos el futuro acceso al abastecimiento de agua de las comunidades rurales. La gestión privada por muy eficiente que sea, no tiene como objetivo satisfacer el interés general del acceso universal al Agua, y no permitirá dejar en ello parte de sus beneficios. Además, no está demostrada una mayor eficiencia de este tipo de gestión.

Por eso mismo, es innegable que la gestión de los Recursos Hídricos por parte de la administración pública debe ser eficiente y tener un marcado carácter de solidaridad, que en lo referente a abastecimiento y saneamiento debe incluir la redistribución de recursos entre sistemas urbanos y rurales.

Por todos estos motivos, para desarrollar correctamente una Gestión Integral de los Recursos Hídricos es necesaria:

- Marco legislativo coherente y aplicable, que considere el ciclo hidrológico en su conjunto, los recursos hídricos como un bien colectivo y como unidad territorial la cuenca/región hidrográfica.
- Diagnósticos fiables de la realidad de la situación.
- Instituciones públicas coordinadas en función de una planificación conjunta.
- Organismos gestores de cuenca con capacidad normativa para desarrollar planes de ordenamiento territorial.
- Entidades gestoras de sistemas integrados que engloben el abastecimiento y el saneamiento.
- Los recursos financieros que permitan adecuar las instalaciones y garantizar la sostenibilidad de los sistemas mediante la solidaridad entre las zonas urbanas y las zonas rurales.
- Una gestión transparente, con participación de los usuarios y que considere el agua como derecho humano no mercantilizable.

En resumen, **governabilidad** aplicada a los recursos hídricos, pero también al resto de la sociedad, por ejemplo, tribunales independientes que garanticen el cumplimiento del marco normativo.

Concluimos pues que para fortalecer la Gobernabilidad en el sector Agua de los países en desarrollo es necesario que existan **mecanismos que fomenten la redistribución de la riqueza** a través de la gestión de los Recursos Hídricos, sobretudo entre zonas urbanas y rurales, siendo una prioridad para asegurar, primero, un aumento en la cobertura de los servicios públicos de agua y saneamiento, y después, la sostenibilidad de los sistemas rurales.



1. Introducción

a. Descripción física de El Salvador

La República de El Salvador se encuentra en la costa pacífica de la región centroamericana, es el país más pequeño de la América Latina continental con una superficie de 21.040 km² divididos administrativamente en 14 departamentos con una población de 6,3 millones de habitantes⁶.

El Salvador cuenta con 10 cuencas o regiones hidrográficas, 3 de las cuales son compartidas con los países vecinos:

- Río Lempa (Cuenca compartida) que representa el 66% del Potencial Hídrico de El Salvador.
- Río Paz (Cuenca compartida)
- Río Goascoran (Cuenca Compartida)
- Región Cara Sucia-San Pedro
- Región Río Grande de Sonsonate
- Región Mandinga-Comalapa
- Región Jiboa
- Región Bahía de Jiquilisco
- Región Río Grande de San Miguel
- Región Sirama

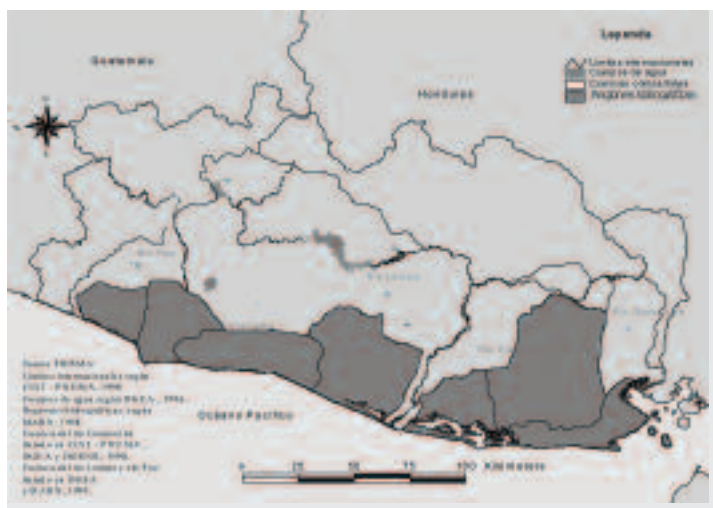


Figura 2. Regiones hidrográficas en El Salvador. Fuente: PRISMA, *La Gestión del agua en El Salvador*, 2001

⁶ Varios Autores, *Plan Director de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales del Sur de La Libertad*, Ingeniería Sin Fronteras, 2005.

La precipitación media anual en El Salvador oscila entre los 1500 y 2100 mm, con una estacionalidad del 95 % en época lluviosa (Mayo-Noviembre). El total de la lluvia precipitada es de 56.670 millones de m³ mientras que la disponibilidad del recurso hídrico es de unos 20.725 millones de m³ anuales de los cuales el 65,75% son superficiales y el 34,25% son subterráneos⁷.

Por otro lado, y según cálculos obtenidos durante los años noventa, de las aguas residuales sólo reciben tratamiento entre el 2 y el 3%, de los residuos urbanos sólo el 4%, y un 90% de las empresas de la capital, San Salvador, elimina sus vertidos sin ningún tipo de tratamiento⁸.

El resultado de esta situación se traduce en que el 90 % de las fuentes de agua superficiales se encuentran contaminadas por desechos orgánicos, industriales y agroquímicos. También las aguas subterráneas tienen niveles de contaminación tipificados desde “moderados” hasta “elevados”⁹.



Fuente: Fondo Documental ISF, El Salvador

⁷ Varios Autores, *Alteración del Ciclo Hidrológico en El Salvador, tendencias y desafíos para la gestión territorial*, Fundación Prisma boletín num. 44, 2001.

⁸ Varios Autores, *Natural resources study. El Salvador*, Banco Mundial, 1994.

⁹ Nelson Cuellar, *Los desafíos del agua y la reforma del sector hídrico en El Salvador: La respuesta Institucional*, Fundación Prisma, Boletín num. 45, 2001.

b. Acceso al agua potable en El Salvador

● Cobertura

Se ha constatado una gran disparidad en los datos sobre la situación de acceso a agua potable y saneamiento aportados por distintos organismos como resultado de las distintas concepciones del acceso a fuentes mejoradas. Así pues, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) considera tanto la conexión domiciliar como la obtención de agua por medio del pozo de un vecino como acceso a agua potable, sin considerar cuestiones como la distancia hasta el punto de agua, la continuidad del servicio o la calidad del agua.

Por otro lado, la FESAL (Encuesta Nacional de Salud Familiar) establece para el año 2004 una cobertura de agua potable total del 63%, siendo del 83% en zona urbana y del 38% en zona rural¹⁰.

La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) establece una cobertura de agua potable del 73%.

Esto nos demuestra, como la disparidad entre administraciones e instituciones no consigue establecer una fuente de datos fiables que sirvan de base para las futuras actuaciones.

Para este estudio se han tomado los datos de acceso a conexión domiciliar y a chorro público aportados por la EHPM del año 2004. Así pues, las coberturas resultantes son las reflejadas en la tabla de la Figura 3.

Si comparamos la situación de la cobertura de agua potable en El Salvador con la de otros países centroamericanos, la visión empeora. El Salvador se encuentra muy rezagado en cuanto a acceso a agua potable. La tasa de cobertura global se encuentra por debajo de sus países vecinos, aún contando con una mayor densidad de población, hecho que debería significar una ventaja. En materia de cobertura urbana de agua El Salvador se encuentra por detrás de Honduras y Nicaragua, y en agua rural por detrás de Guatemala y Honduras¹¹.

Acceso a agua potable

	Total del país	Zona urbana	Zona rural
Acceso domiciliar	57,9%	73,4%	31,7%
Chorro público	9,4%	10,1%	8,1%
Total	67,3%	83,5%	39,8%

Acceso a saneamiento

	Total del país	Zona Urbana	Zona rural
Conexión alcantarillado	39,9%	62,2%	2,3%
Letrinas	45,7%	27,7%	75,8%
Total	85,6%	89,9%	78,1%

Figura 3. Cobertura de agua potable y saneamiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EHPM, 2004

¹⁰ Nelson Cuéllar y Silvia de Larios, *Acceso al agua potable en El Salvador: Tendencias, perspectivas y desafíos*, Fundación Prisma, boletín num. 42, 2001.

¹¹ A. Ibarra et al, *Hacia la gestión sustentable del Agua en El Salvador*, UNES, 2005.

● Producción y consumo de agua de ANDA

Según ANDA, el principal operador de sistemas de agua del país, el nivel de fugas de agua se encontraba en el 15,08% en el año 2000, aunque otras fuentes hablan de hasta un 40% de fugas¹².

Zona o Región	Producción (millones m ³)
Río Lempa (Agua Superficial)	51,3
Zona Norte (Agua Subterránea)	38,9
AMSS (Agua Subterránea)	69,1
Región Central	40,1
Región Occidental	40,8
Región Oriental	27,1
Total	267,3
Consumo	227
Pérdidas	40,3

Figura 4. Pérdidas en la red de ANDA. Fuente: PRISMA en base a ANDA, 2000

● Rangos de consumo

En el Área Metropolitana de San Salvador, AMSS, principal aglomeración metropolitana del país, los consumos de agua residencial se pueden distinguir en varios rangos. Las conexiones de menor consumo, asimilables al menor nivel económico, representan sólo el 7% del consumo total cuando son el 20% del total de conexiones. Por otro lado, el rango de consumo más alto, asimilable al mayor nivel económico, representa un 49% del consumo, siendo solamente el 21% del total de conexiones.

Se podría establecer así, un precio por debajo de costo para los menores consumos residenciales, incluidos en lo que hemos dado en llamar Agua-Vida.

Consumo Mensual (m ³)	nº de servicios	%	Consumo (l/hab.día)	%
0 a 20	55.395	20	81	7
21 a 40	166.349	59	174	44
41 a más	60.189	21	531	49
Total	281.933	100	231	100

Figura 5. Consumo de agua en el AMSS. Fuente: en base a ANDA, 2000

¹² Nelson Cuéllar y Silvia de Larios, *Acceso al agua potable en El Salvador: Tendencias, perspectivas y desafíos*, Fundación Prisma, boletín num. 42, 2001.

c. Reseña histórica

Es importante destacar la convulsa historia de El Salvador durante el siglo XX pasado. Esta historia, conjuntamente a la otra más reciente, nos dará las pautas de las problemáticas y sus posibles causas, aunque no es motivo de este estudio realizar una relectura política de la historia de El Salvador, valgan algunos datos como muestra de ello.

- 1923-1944- Dictadura militar del general Maximiliano Hernández Martínez. (1932, Masacre de indígenas, campesinos y trabajadores)¹³
- 1944-1979- Sucesivos gobiernos militares en una alianza ejército-oligarquía¹⁴
- 1979- Golpe de estado de una parte del ejército y establecimiento de una Junta Revolucionaria de Gobierno. Ésta intentó la implantación de un proceso de reforma agraria con el apoyo de la administración de EEUU durante el mandato de James Carter. Este hecho provocó la confrontación con la oligarquía salvadoreña¹⁵ también conocida como Bloque Hegemónico Empresarial Salvadoreño¹⁶.
- 1981-1992- Conflicto armado entre el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y sucesivos gobiernos contrainsurgentes apoyados por la administración de EEUU durante el mandato de Ronald Reagan.
- 1992- Firma de los Acuerdos de Paz. La firma de los acuerdos de Paz implicó una refundación de las instituciones del estado para la construcción de un “estado de derecho”. Esta reforma fue sólo política y no económica ni social.
- 1992-2005- 4 Gobiernos sucesivos del partido ARENA que llevó el país a un giro económico neoliberal. ARENA condujo el país hacia un camino de Programas de Ajuste Estructural y Programas de Estabilidad Económica impulsados por el FMI. El sector agropecuario dejó de ser la actividad económica principal (mayoritariamente monocultivo cafetalero) para dejar paso al sector industrial basado en las maquilas. Más recientemente, la especulación financiera y las remesas enviadas por los salvadoreños en el exterior (exportación de mano de obra no cualificada)¹⁷ han tomado el relevo al sector industrial.

Desde el punto de vista de la gestión de los recursos hídricos podemos establecer un esquema que guarda ciertas semejanzas:

- 1961- Creación de ANDA (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados) como ente autónomo del gobierno dependiente de la Presidencia de la República. Esto representó la centralización del sector, ya que hasta la fecha los municipios brindaban los servicios de agua potable en El Salvador¹⁸.

¹³ R. Armstrong y J.S. Rubin, *El Salvador (El rostro de la revolución)*, UCA Editores, 1983.

¹⁴ R. Armstrong y J.S. Rubin, *El Salvador (El rostro de la revolución)*, UCA Editores, 1983.

¹⁵ R. Armstrong y J.S. Rubin, *El Salvador (El rostro de la revolución)*, UCA Editores, 1983.

¹⁶ Carlos Rodolfo Paniagua Serrano, *El bloque hegemónico empresarial salvadoreño*, Estudios Centroamericanos/UCA, 2002.

¹⁷ Raúl Moreno, *La Globalización Neoliberal en El Salvador*, Fundación Mon-3, 2004.

¹⁸ Varios Autores, *Plan Director de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales del Sur de La Libertad*, Ingeniería Sin Fronteras, 2004.

- 1962- Creación por parte del Ministerio de Salud Pública de un plan encargado del suministro de agua potable en zonas rurales (PLANSABAR), con la finalidad de ejecutar y gestionar varios centenares de sistemas de abastecimiento de agua potable.
- 1981-1982- Elaboración del Plan Maestro Director de Recursos Hídricos PLAMDARH. Plan director que después de una gran campaña de diagnóstico de situación del recurso hídrico debía establecer las prioridades en las asignaciones presupuestarias en la materia¹⁹.
- 1980-1992- Durante la guerra civil el sector sufrió de un descuido de la infraestructura, una pérdida de recursos humanos, una debilitación de las instituciones del sector, la destrucción física de infraestructura, así como niveles de inversión bajos.
- 1986 Ley de Recursos Naturales que estableció las bases de lo que será la futura ley de medio ambiente.
- 1995- Si bien tras los acuerdos de paz los niveles de inversión para el abastecimiento en zonas rurales a través del PLANSABAR aumentaron con el apoyo del BID, en 1996 el financiamiento del BID se agotó y el Ministerio de Salud se retiró del sector de agua y saneamiento, dejando las Juntas de Agua creadas hasta el momento casi sin apoyo. El PLANSABAR fue cancelado en 1996 por varios casos de corrupción²⁰.
- Desde 1995 han surgido diversas iniciativas para reformar el sector agua y para crear un nuevo marco legal. Las reformas previstas incluyeron la fijación de tarifas con base a la recuperación de costos, la creación de un ente regulador y la introducción de la participación del sector privado entre otros. El BID condicionó, en 1996, un largo préstamo de agua y saneamiento a la adopción de un paquete de leyes para encaminar estas reformas. Sin embargo, ni la administración de Calderón Sol (1994-1999), ni la de Francisco Flores (1999-2004) sometieron esta legislación a la Asamblea Nacional.
- No obstante, en 1999 empezó un programa de descentralización con el apoyo de CARE, una organización internacional de ayuda humanitaria, y de otros actores, para transferir la prestación de los servicios de agua de 12 pequeños sistemas desde ANDA a cooperativas, empresas mixtas y municipios²¹.
- 2000-2001- Segundo préstamo del BID para la reforma del sector hídrico. A causa de los seísmos de 2001 éste se recondujo, con el acuerdo del BID, a fines de reconstrucción de urgencia²².
- En 2003 se descubrió un escándalo de corrupción que involucraba al entonces Presidente de ANDA, Carlos Perla, así como a varios miembros de su familia y a altos funcionarios de ANDA²³.

¹⁹ Varios Autores, *Plan Director de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales del Sur de La Libertad*, Ingeniería Sin Fronteras, 2004.

²⁰ Nelson Cuéllar y Silvia de Larios, *Acceso al agua potable en El Salvador: Tendencias, perspectivas y desafíos*, Fundación Prisma, boletín num. 42, 2001.

²¹ R. Artiga y H. Rosa, *“la reforma del sector hídrico en El Salvador: Oportunidad para avanzar en la gestión integrada del agua*, Fundación Prisma boletín num. 38, 1999.

²² A. Ibarra et al, *Hacia la gestión sustentable del Agua en El Salvador*, UNES, 2005.

²³ El Diario de Hoy, 5 de julio de 2003

d. Situación actual

En los últimos años El Salvador ha experimentado fuertes cambios a nivel económico y social como consecuencia de los hechos comentados en el apartado anterior, y, en particular, del paso de una actividad económica agrícola mayoritaria a una economía basada primero en la actividad maquilera y después en una economía básicamente especulativa y exportadora de mano de obra no cualificada. Un dato relevante es el valor de las **Remesas familiares del exterior** que en el 2006 ascendieron a **3.470,9 mill. USD** y representaron el **18,6% del PIB**²⁴ salvadoreño, según datos de Banco Central de la Reserva.

A esto, podemos añadir una serie de acontecimientos que reflejamos a modo de esquema:

- 1995, Privatización de la distribución de Energía Eléctrica.
- 1998, Privatización de las Telecomunicaciones.
- 1998, Privatización del Sistema de Pensiones.
- 2000, Dolarización.
- 2005, Ratificación del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA).

Por otro lado, hay que resaltar la poca capacidad de recaudación fiscal del estado salvadoreño, alrededor de un 12% del PIB, y también, como en el resto de países en su situación, poca o nula capacidad para llevar adelante políticas públicas de carácter social. Además, el nivel de desigualdad social y económica es de los más altos de la zona, que con un índice de GINI de 52,2 ocupa el puesto decimoquinto en el ranking de países con más desigualdades internas para el año 2004²⁵.

A todo esto hay que añadir que el poder económico, y por consecuencia, el poder político real, se encuentra concentrado en el llamado Bloque Hegemónico Empresarial Salvadoreño, conjunto de empresas y familias que copan los sectores económicos principales y que ejercen una fuerte presión para rentabilizar los recursos del país, incluyendo su población. Este bloque ha desarrollado sus actividades sin que ningún gobierno hasta la fecha haya conseguido aplicar políticas de interés general que puedan reducir los niveles de bienestar de estas clases altas en busca de un beneficio conjunto de la sociedad. Estamos hablando de un problema de falta de gobernabilidad pública a favor de una gobernabilidad en manos privadas.



Fuente: Centro de Defensa del Consumidor, El Salvador

²⁴ Datos preliminares del Banco Central de Reserva de El Salvador: www.bcr.gob.sv/

²⁵ Raúl Moreno, *La Globalización Neoliberal en El Salvador*, Fundación Mon-3, 2004.

● **Evolución Presupuestaria**

Si analizamos la evolución de los presupuestos generales desde 2002 hasta 2006, vemos algunos puntos interesantes:

Hay que resaltar el aumento gradual del endeudamiento público, siendo éste más acusado desde la toma de posesión de Elías Antonio Saca en el 2004. Este hecho va acompañado de una menor inversión en Educación, Salud pública, Obras Públicas y en el ente autónomo del gobierno para el abastecimiento de agua y saneamiento, ANDA. El único sector que ha aumentado en relación al total presupuestario es el de Presidencia. Este dato nos da una idea aproximada de la situación de las finanzas públicas del estado salvadoreño y de la prioridad que se le otorgan a los servicios sociales básicos en relación al endeudamiento.

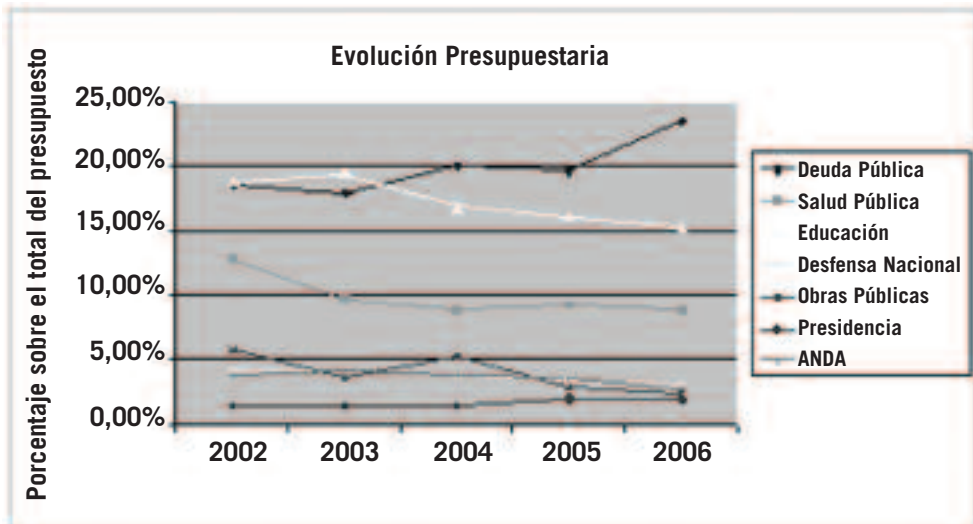


Figura 6. Evolución de los Presupuestos Generales Fuente: en base a Ministerio de Hacienda, 2007

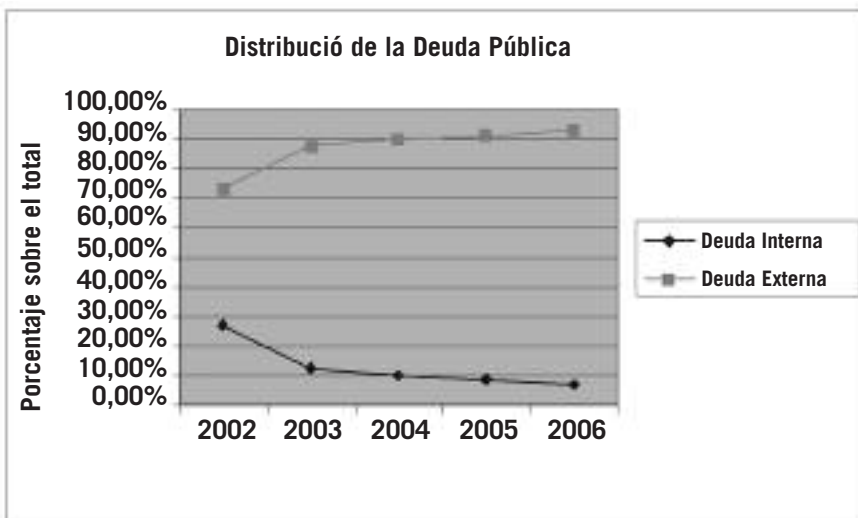


Figura 7. Distribución de la deuda pública. Fuente: en base a Ministerio de Hacienda,

Si observamos este endeudamiento podemos diferenciar dos tipos, el interno y el externo. Estos dos tipos de deuda siguen dos evoluciones completamente distintas: mientras la **Deuda Interna** va disminuyendo su valor absoluto y, por consecuencia, el relativo, la **Deuda Externa** es la responsable de alrededor del 90% de endeudamiento y también la responsable del aumento del gasto en Deuda Pública.

Vemos, por tanto, que la auténtica prioridad del Gobierno Salvadoreño es el pago de la deuda Externa por encima de la inversión en servicios sociales básicos.

A estos datos sobre financiación pública hay que añadir otros factores ya comentados de falta de capacidad recaudadora y gobernabilidad democrática. El Salvador ha cumplido a rajatabla las recetas neoliberales del consenso de Washington, los Planes de Ajuste Estructural y de Estabilidad Económica. Con ello no ha podido mejorar su situación de gobernabilidad y es probable que esta situación empeore aún más al ratificar el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. El Salvador ostenta la dudosa calificación de país *laboratorio* de las políticas neoliberales, y esta consideración se puede trasladar perfectamente a la gestión de los recursos hídricos del país.



Fuente: Fondo Documental ISF, El Salvador

2. Agua y Gobernabilidad en El Salvador

a. Marco legislativo de la gestión del Agua

El conjunto de leyes que en El Salvador tienen vinculación con la gestión del agua es muy extenso y abarca desde leyes fundamentales a reglamentos técnicos:

- La *Constitución Política* declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. Entre los motivos de expropiación por causa de utilidad pública, establece el objetivo de aprovisionamiento de agua.
- El *Código Municipal* hace referencia a la competencia de los municipios para el incremento y protección de los recursos renovables y no renovables, y les proporciona atribuciones y jurisdicción en su territorio a través de las ordenanzas, incluyendo la gestión de los recursos naturales.
- El *Código Penal* establece penas al que contamine, envenene, adultere o corrompiere de modo peligroso los recursos hídricos.
- El *Código de Salud* determina la norma de calidad del agua, el control de vertidos y las zonas de protección. Le otorga al Ministerio de Salud las atribuciones para desarrollar programas de saneamiento ambiental, abastecimiento de agua potable para comunidades, disposición adecuada de excretas y aguas servidas, así como la eliminación y control de contaminación del agua.
- La *Ley de Riego y Avenamiento* establece que las aguas superficiales y subterráneas son propiedad del Estado. Norma la extracción de agua para riego, sin aclarar cómo se planifica, regula y adjudica el uso del agua para demandas competitivas entre agua potable y agua para riego, tanto para uso público como privado.
- La *Ley Forestal* declara de utilidad pública la conservación e incremento de los recursos forestales para la prevención de la erosión y la protección de cuencas hidrográficas, y prohíbe cortar, destruir, dañar o arrancar árboles o arbustos de los bosques, tierras forestales y de las zonas protectoras del suelo, cualquiera que sea el régimen de propiedad a que estén sujetos.
- Bajo la *Ley de la Administración de Acueductos y Alcantarillados*, ANDA tiene la potestad de regular toda extracción de agua en el país, pero al mismo tiempo es el mayor usuario de este recurso para consumo humano.
- Según su *Ley de Creación*, la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) tiene derechos sobre el uso del agua para generación de energía, concebidos sin atención a los derechos de otros usuarios conferidos por ley.
- En el *Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo del Gobierno de la Nación* se establecen competencias para los ramos de Agricultura y de Obras Públicas, para la generación de mecanismos legales de protección, conservación y uso racional del recurso hídrico, así como investigación de condiciones geológicas, hidrológicas y sismológicas del territorio nacional. El Ministerio de Agricultura se ha encargado de los aspectos normativos del agua como recurso natural, fundamentalmente con orientación al riego y es responsable de administrar la red hidrométrica. El Ministerio de Obras Públicas tiene a su cargo el desarrollo de infraestructura de regulación de caudales para control de inundaciones.

- La *Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos* (1981) y su reglamento (derogado) es una especie de ley básica para poder legislar en detalle los diferentes usos del agua: consumo humano, riego, industriales, comerciales, hidroeléctrica, pesca, usos comunes, etc. Esta ley mandaba al Ministerio de Planificación a coordinar los estudios y desarrollar las políticas hídricas para todos los usos del recurso. Se creó la Oficina Especializada del Agua (OEDA) en el desaparecido Ministerio de Planificación y luego fue reubicada en ANDA (ahora UEDA).
- El *Reglamento sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección* (Decreto No. 50, 1987), tiene por objeto desarrollar los principios de la Ley de Gestión Integrada de Recursos Hídricos y su Reglamento, y se orienta a evitar, controlar o reducir la contaminación del agua por vertidos domésticos, industriales o de cualquier índole, estableciendo normas sobre depuración y tratamiento de aguas y sus respectivas sanciones.
- La *Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones* incluye la función de asignar concesiones de agua para hidroelectricidad, sin tomar en cuenta los demás usuarios. La aplicación de esta normativa está prácticamente suspendida, pero añade otro factor de confusión a la gestión del recurso.
- La *Ley del Medio Ambiente* otorga competencia en la prevención y control de la contaminación al Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, junto al Ministerio de Salud Pública. Según la ley, para proteger el recurso hídrico debe promoverse el manejo integrado de cuencas hidrográficas y la protección del medio costero-marino de toda clase de vertidos y derrames. Corresponde al Ministerio del Ambiente elaborar y proponer a la Presidencia de la República los reglamentos necesarios para la gestión, uso, protección y manejo de las aguas y ecosistemas.
- El *Reglamento Especial de Aguas Residuales* tiene por objeto velar porque las aguas residuales no alteren la calidad de los medios receptores para contribuir a la recuperación, protección y aprovechamiento sostenibles del recurso hídrico respecto de los efectos de la contaminación. Las disposiciones del reglamento serán aplicables en todo el territorio nacional, independientemente de la procedencia y destino de las aguas residuales²⁶.

Como se ha visto, el marco legislativo es complicado y confuso, y aunque aparece en él todo lo que sería deseable, el conjunto de leyes y normas es de muy difícil articulación. El principal problema es el solape de competencias entre instituciones lo que conduce a un vacío de responsabilidades.

Por otro lado, la realidad del vacío de responsabilidades no es solo cuestión legislativa sino del carácter de las instituciones, del nepotismo presente durante muchos años y la poca motivación y formación de sus trabajadores.

Con el marco legislativo actual no se permite la propiedad privada de los recursos hídricos y se concede a las alcaldías la potestad de otorgar concesiones de agua a otro tipo de personalidades jurídicas distintas de la administración pública, en el marco de la ejecución de gestión hídrica en sus propios municipios.

Además la Ley de Medio Ambiente ha sido calificada como una de las leyes más avanzadas de la región centroamericana, al albergar en ella la concepción de delito ecológico y reglamentar la penalización de este tipo de delitos. El marco legislativo actual también permite establecer una priorización de los usos del agua, marcando como uso prioritario el uso de boca.

En ninguna ley o norma establecida hasta la actualidad se establece como tal el Derecho al Agua, Derecho Humano reconocido por la Naciones Unidas, en el marco del comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El Salvador no cuenta propiamente con una Ley de Agua aunque desde hace más de 12 años se han estado estudiando sucesivos borradores de ley que nunca han llegado a una discusión pública en la Asamblea Legislativa.

²⁶ R. Artiga y H. Molina, *Recursos de Información sobre el Agua en El Salvador: Situación Actual y Desafíos*, Fundación Prisma, 1999.

Entidades relacionadas con el manejo de recursos hídricos y funciones que desarrollan

	Funciones					
	Participación de asignación	Uso del recurso	Investigación	Tutela Ambiental	Normativa	Desarrollo
UEDA	X			X		
MAG	X	X	X	X	X	X
MOP	X	X				X
CEL	X	X		X		X
VMVDUR	X					X
MSPAS	X		X	X	X	
ANDA	X	X		X	X	X
ALCADIAS	X	X		X	X	X
MTRAB	X			X		
TRIBUNALES	X			X	X	
PNC				X		
MARN	X		X	X	X	X
MARINA	X			X		
FGR	X			X		
FONAES						X
FIAES						X
PAES			X			X
CONACYT			X		X	
CENTA			X			
MINED				X		
ISDEM				X		
COMURES				X		
ASAMBLEA	X			X	X	
CEDENPESCA	X		X	X	X	X
SIGET	X				X	
OPAMSS	X			X		X

Figura 8. Entidades relacionadas con el manejo de los recursos hídricos. Fuente: Fundación PRISMA 1999

Así, en Diciembre de 1993, bajo un contrato con USAID, la cooperación oficial estadounidense, la firma “Romero Pineda y Asociados” entregó un proyecto de Código de Aguas, bajo el cual se creaba una Secretaría de Gestión Integrada de Recursos Hídricos adscrita a la Presidencia de la República. En Agosto de 1996, la firma Rusconi-Váldez presentó un nuevo proyecto de Ley General de Aguas elaborado bajo contrato con ANDA. Posteriormente, ANDA contrató al consorcio español Lypsa-Typsa que presentó una nueva propuesta en Mayo de 1997. Finalmente, otra firma consultora (OPTIMA, Inc.) generó una nueva versión de propuestas de reforma que sirvieron de base para un préstamo por US\$43,7 millones y dos cooperaciones técnicas no reembolsables por US\$3,9 millones, que fueron aprobadas por el BID en Mayo de 1998. Sin embargo, hasta la fecha, ninguna ley fue sometida a la Asamblea Legislativa para su aprobación²⁷.

Ningún borrador ha salido oficialmente a la luz pública, aunque de forma más o menos oficiosa se ha llegado a establecer el articulado de los distintos borradores encargados a las distintas instituciones según el año de encargo. Las últimas propuestas parecen indicar que estas leyes se establecerían en dos niveles: Una Ley general de Agua y otra Ley del Subsector de Agua Potable y Saneamiento. De acuerdo con estos dos proyectos, ANDA pasaría a ser un proveedor de servicios más.

Otro gran problema en referencia al agua es el judicial. El problema está en la aplicabilidad de la legislación debido a la falta de independencia del poder judicial. La gobernabilidad en El Salvador no dispone de un poder judicial eficiente ni siquiera comparado con el resto de repúblicas centroamericanas. Aunque la Ley de Medio Ambiente recoge sanciones y penas por delito ecológico, éstas nunca se han llevado a la práctica en una sentencia judicial firme contra un miembro del bloque empresarial hegemónico salvadoreño²⁸, ni contra las hidroeléctricas, que son los grandes contaminadores del medio ambiente salvadoreño.



²⁷ Nelson Cuellar, *Los desafíos del agua y la reforma del sector hídrico en El Salvador: La respuesta Institucional*, Fundación Prisma, Boletín num. 45, 2001.

²⁸ Carlos Rodolfo Paniagua Serrano, *El bloque hegemónico empresarial salvadoreño*, Estudios Centroamericanos/UCA, 2002.

● Política tarifaria

Las tarifas se aplican única y exclusivamente al uso doméstico del agua potable, y no se aplican a los otros usos como son los agrícolas e industriales.

Las tarifas de agua de ANDA están, de promedio, sobre los treinta centavos de dólar por metro cúbico (0,27\$/m³ en 2006) y están por debajo de las aplicadas en muchos otros países de América Latina. Es más, las tarifas de ANDA no son socialmente equitativas y los subsidios implícitos en las tarifas bajas benefician predominantemente a los no pobres. En primer lugar, los usuarios sin acceso a la red, que suelen ser los más pobres, no se benefician con el subsidio al consumo. Además, los usuarios cubiertos por otros proveedores que no son ANDA no reciben un subsidio al consumo. Y por último, de entre los usuarios cubiertos por ANDA los pobres reciben menos subsidios que los no pobres como consecuencia de la estructura tarifaria existente. En este punto hay que tener en cuenta que la tarifa básica que ANDA aplica a todos sus usuarios considera tanto el servicio de agua como el de alcantarillado, motivo por el que se genera un subsidio cruzado de los usuarios sin conexión de alcantarillado a aquellos que disponen de conexión, que suelen ser personas en mejor situación económica²⁹.

Por razones políticas los ajustes de las tarifas del agua servida por ANDA han sido infrecuentes. Durante los últimos 14 años éstas se ajustaron sólo dos veces, en 1994 y en 2001.

Las tarifas que pagan los usuarios de agua en las zonas rurales no servidas por ANDA sí permiten la recuperación de los costos financieros de operación puesto que no hay disponibilidad de subsidios directos. Estas tarifas suelen ser mucho más elevadas que las que pagan los clientes de ANDA. Algunos usuarios de sistemas rurales con bombeos eléctricos reciben un subsidio a través del Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía (FINET), el cual subsidia las tarifas de electricidad.

Cuando en 1995 ANDA asumió el rol de operador de sistemas de abastecimiento rurales, las tarifas que históricamente se habían administrado a partir de una tarifa fija que no excedía los diez colones mensuales (US\$1,14)³⁰ pasaron a tarifarse como los sistemas de agua urbanos. Este hecho provocó graves repercusiones en la población más vulnerable del país que no pudo asumir este coste, por lo que las propias comunidades, a través de sus juntas directivas, asumieron la gestión de los sistemas en la mayor parte de las comunidades. En este contexto, una parte importante de estas comunidades con problemas financieros y técnicos coordinaron esfuerzos para gestionar apoyos y respuestas a demandas emergentes para la gestión de sus sistemas rurales de agua potable.

²⁹ Varios autores, *El Agua. Una Valoración económica de los recursos hídricos en El Salvador*, Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 5, PNUD, 2006.

³⁰ Nelson Cuéllar y Silvia de Larios, *Acceso al agua potable en El Salvador: Tendencias, perspectivas y desafíos*, Fundación Prisma, boletín num. 42, 2001.

b. Instituciones públicas relevantes en la gestión del Agua

En El Salvador las instituciones públicas que tienen competencias en la gestión del recurso hídrico no actúan sobre la demanda, sólo sobre la oferta. La única institución pública que actúa sobre la demanda de agua en el país es el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, y su actividad se limita a la otorgación de permisos ambientales para el uso del recurso. En ningún caso se realiza trabajo alguno sobre políticas de planificación, como planes de ordenamiento territorial o gestión de hectáreas de regadíos. Gestionar la demanda ayudaría a bajar los niveles de contaminación del recurso (limitando y regulando las actividades contaminantes alrededor del recurso hídrico) y mejoraría la distribución de éste (ordenando la distribución de las actividades humanas).

Por otro lado, se debe considerar que los grandes sistemas urbanos no son autosuficientes, su producción de agua es completamente insuficiente para abastecer a sus poblaciones usuarias respectivas. Las fuentes de agua de las que se abastecen (en el caso del AMSS: cuenca del Lempa, acuíferos subterráneos de La Libertad) se encuentran en zonas rurales con muy baja cobertura del servicio de agua potable. Se puede plantear la cuestión de la solidaridad territorial y la redistribución de la riqueza mediante subsidios cruzados entre los que disfrutan el agua y los que serían encargados de su conservación.

Esto nos lleva a considerar las estrategias de descentralización en los servicios de agua potable y saneamiento en El Salvador, aunque realmente sería más adecuado hablar de desconcentración. Este proceso se ha analizado en detalle en el siguiente punto.

● PLAN HIDRO 2009³¹



Por otro lado y coincidiendo con la toma de posesión de Elías Antonio Saca como Presidente de la República en 2004, el Gobierno lanzó un nuevo plan de inversión en agua y saneamiento, que se conoció como Plan Hidro 2009. El Plan Hidro 2009 no ha significado grandes avances en lo que a la solución de la problemática del agua se refiere. De hecho nos da un ejemplo de cual es el modelo seguido por parte de la administración central de El Salvador en cuanto al acercamiento a la problemática. No se trata más que de la combinación de la política de descentralización y algunos esfuerzos inversores normalmente procedentes del exterior, que ya estaban en marcha antes del anuncio del nuevo plan.

Este plan tenía como objetivos a alcanzar en cinco años (cifras oficiales):

- A nivel urbano pasar del 90% al 95% de cobertura
- A nivel rural pasar del 40% al 55% de cobertura

³¹ <http://www.ccad.ws/> Foro Centroamericano del Agua, 2004

En la presentación del Plan Hidro 2009, Manuel Arrieta, entonces presidente de ANDA, enunció algunas de las ideas básicas de éste. Sobre descentralización dijo: “Para el 2009 habremos descentralizado más de 80 municipalidades, con participación de la comunidad.”

Cuando se refirió a la participación del sector privado comentó que las empresas constructoras y desarrolladoras eran “socios estratégicos que hay que atender, y en quienes nos vamos a apoyar para ampliar los sistemas.” Con estos socios se pretendía realizar una “agilización de trámites de factibilidades y recepción de proyectos” y el “Mapa de aguas de El Salvador³²”

Está claro que los objetivos del PLAN HIDRO 2009 no eran muy ambiciosos y carecían de una coherencia por lo que a porcentajes de cobertura se refiere, pues según otros datos oficiales, la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples de 2004, los niveles de cobertura a alcanzar en 2009 estaban superados en 2004.

Pasados los primeros meses de campaña publicitaria el Plan Hidro 2009 quedó olvidado. En el 2007 coincidiendo con la mitad de período establecido no se hizo pública ninguna evaluación de resultados.



Fuente: Centro de Defensa del Consumidor, El Salvador

³² Manuel Arrieta, Presidente de ANDA, 2004

● Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)

El sector del agua potable y saneamiento fue centralizado en 1961 con la creación de ANDA, organismo autónomo al que la gran mayoría de los municipios salvadoreños entregaron sus sistemas de agua. La ley de creación de ANDA³³ promulgo que ésta fuera un organismo autónomo dentro del ministerio de Obras Públicas, aunque en la actualidad depende directamente del organismo de Presidencia de la República, y el presidente de su junta directiva de ANDA tiene rango de ministro. Si bien el presupuesto de ANDA forma parte del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas, éste no tiene ninguna atribución en el sector de agua y saneamiento.

Según los propios datos de ANDA, la producción de agua potable de este organismo llegaba en 2005 a los 343,6 millones de m³, de los cuales un 28,7% se perdía debido a fugas, conexiones ilegales, etc.

Algunos datos	
90%	De hogares de la zona urbana cuentan con cañerías según datos de ANDA. Lo que no se puede comprobar es cuánta de esta infraestructura cumple con la misión de transportar líquido.
47%	Según ANDA, el 60% de las familias de las zonas rurales tiene agua. Según el Ministerio de Salud, únicamente un 47% la recibe desinfectada.
34%	El Ministerio de Salud detectó bacterias que causan diarrea y gastroenteritis en un 9 por ciento del agua que sirve ANDA y en el 34 por ciento de la que sirven otras empresas.

Figura 10. Datos relativos al abastecimiento. Fuente: <http://www.elfaro.net/> del 20 de noviembre de 2006

ANDA actúa sólo como ente encargado del abastecimiento de la población, y, aunque también tiene el mandato de ocuparse del saneamiento, únicamente mantiene el alcantarillado en grandes ciudades. Además, dispone de pocas plantas de tratamiento de aguas residuales y ninguna en funcionamiento completo.

ANDA había manifestado claramente que no tenía capacidad de abastecer a poblaciones menores de 2000 habitantes. Por este motivo, desde el Ministerio de Salud, se creó PLANSABAR como alternativa para abastecimiento en el medio rural.

En 1995, al cancelarse el PLANSABAR, una gran parte de los sistemas rurales de agua potable, se trasladaron a ANDA, creándose la Gerencia de Sistemas Rurales con el fin de coadministrar unos 700 sistemas del país de los cuales unos 315 habían sido construidos por PLANSABAR. Esta transferencia desde el Ministerio de Salud despertó una serie de interrogantes que, hasta la fecha, no se han podido despejar, como por ejemplo, la legalidad de estos sistemas y los derechos de propiedad de los equipos y terrenos, así como la responsabilidad de su administración. Muchos de estos sistemas rurales técnicamente han llegado al fin de su vida útil y financieramente enfrentan graves problemas.

Por otro lado, ANDA no se ha librado de las tendencias neoliberales dominantes y ha sufrido en sus propios presupuestos el adelgazamiento del estado propugnado por ejemplo en documentos como el Consenso de Washington.

³³ Varios Autores, *Plan Director de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales del Sur de La Libertad*, Ingeniería Sin Fronteras, 2005.

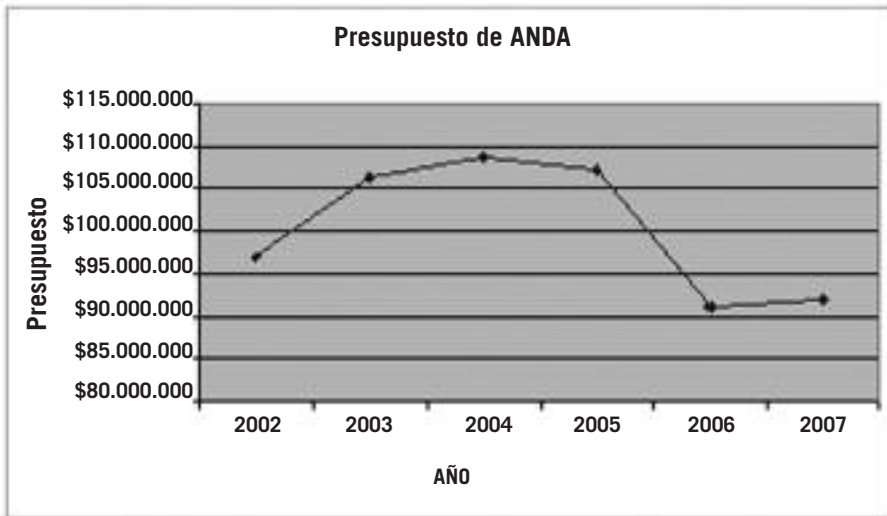


Figura 11. Presupuesto de ANDA. Fuente: en base a Ministerio de Hacienda, 2007

La situación se agrava al comprobar cómo los ingresos de ANDA dependen en gran medida de las aportaciones externas (Créditos de la Banca Multilateral y donaciones procedentes de la Cooperación Internacional) y de su capacidad para generar recursos propios. Las aportaciones del estado central salvadoreño mediante transferencias de capital a cargo del Presupuesto General de La Nación, no son constantes, y aparecen casi siempre como una contrapartida condicionada por las aportaciones realizadas desde el exterior. Es altamente discutible que, mientras la cobertura de agua potable no llega a toda la población y, cuando llega, sea mediante un servicio de muy baja calidad, el estado salvadoreño no mantenga una política de aportación de recursos para inversión en nueva infraestructura y mejora y acondicionamiento de la existente.

En el período 1990-2002, el 63% de las inversiones fueron financiadas a través de préstamos y donaciones internacionales, el 21% mediante el autofinanciamiento de ANDA, el 16 por ciento con recursos gubernamentales.

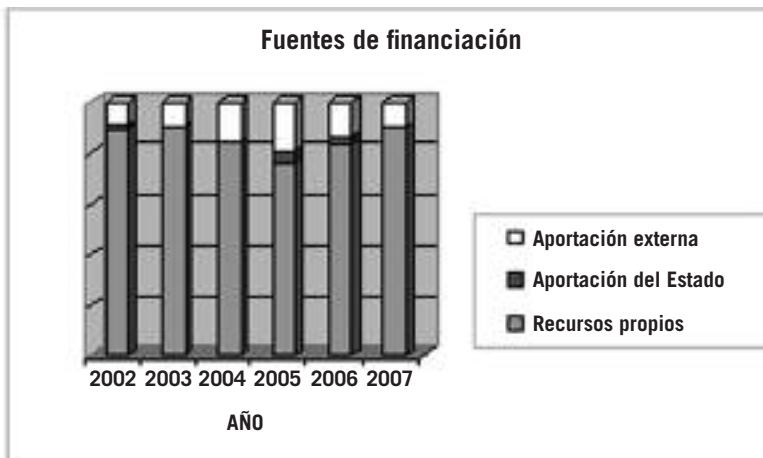


Figura 12. Fuentes de Financiación. Fuente: en base a Ministerio de Hacienda, 2007

La situación financiera actual del proveedor de servicios ya no permite la autofinanciación de las inversiones. El coeficiente de explotación de ANDA se acerca a 1, lo que indica que la empresa apenas cubre sus costos de operación y mantenimiento de rutina.

La razón de la reducción de la capacidad de autofinanciamiento es un incremento significativo en los costos unitarios de explotación de ANDA, que han pasado de los US\$ 0,21/m³ en 1994 a US\$ 0,46/m³ en 2001, y US\$ 0,63/m³ en 2004. La razón del pronunciado aumento del costo unitario en 2004 no está clara, pero es posible que se deba al inicio de operaciones del sistema del Río Lempa, altamente intensivo en cuanto a consumo de energía.

A esta consideración hay que añadir que, mientras el costo promedio de un m³ producido por ANDA es de 0,63\$, el precio medio por m³ cobrado mediante el sistema tarifario actual se encuentra entre 0,23\$ y 0,27\$³⁴.

Estos datos nos reflejan la tremenda inequidad de la situación en cuanto a cobertura y tarifas, y nos puede dar algunas ideas a la hora de plantear nuevos métodos de tarificación que puedan hacer sostenible la gestión del operador mediante sistemas de tarificación cruzados, donde la capa de mayores consumidores pueden financiar, mediante sobreprecio, el costo de las conexiones con menor rango de consumo.

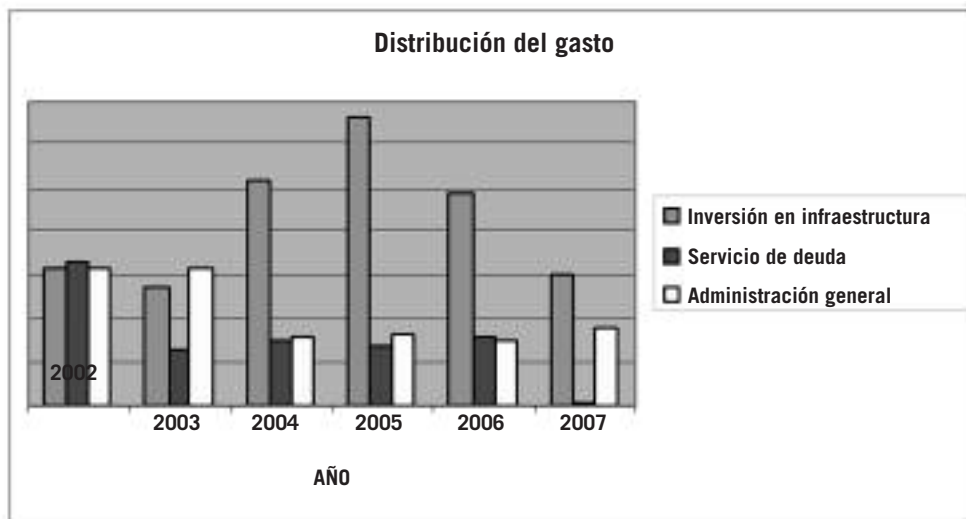


Figura 13. Distribución del gasto. Fuente: en base a Ministerio de Hacienda, 2007

Como se puede ver en el gráfico, la financiación para nueva inversión proviene mayoritariamente de entes externos al estado salvadoreño. Incluso para el año 2005, que fue el de mayor inversión con casi 35 millones y medio de dólares, solamente algo más de 15 millones provenían de recursos de ANDA o del Presupuesto General de La Nación.

Además, desde los presupuestos de ANDA debe hacerse frente a la política de endeudamiento seguida hasta la fecha y que en 2006 todavía representaba casi el 8% del total del presupuesto del ente. Si analizamos con un poco de detalle esta deuda para los años 2005 y 2006, podemos encontrarnos con banca privada y banca multilateral.

³⁴ Varios autores, *El Agua. Una Valoración económica de los recursos hídricos en El Salvador*, Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 5, PNUD, 2006.

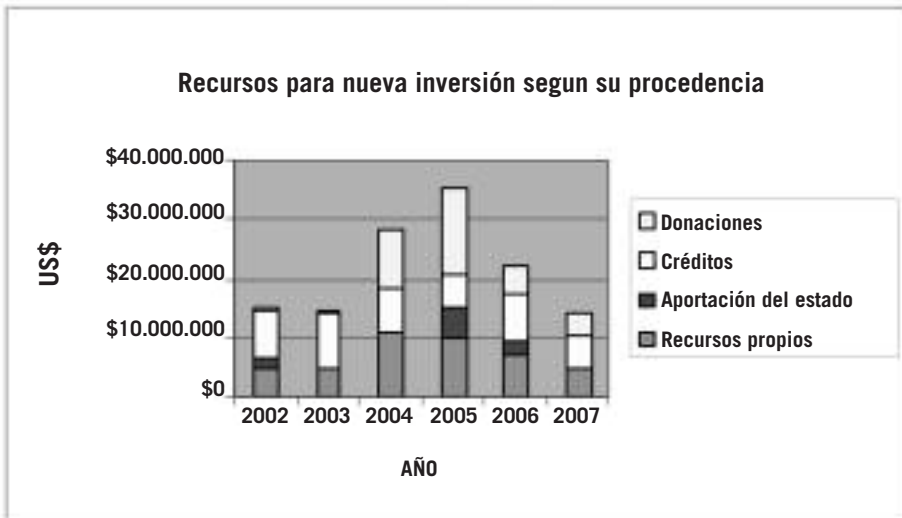


Figura 14. Procedencia de recursos para nueva inversión. Fuente: en base a Ministerio de Hacienda, 2007

Llama la atención la presencia entre los acreedores de la deuda externa de un banco privado español (BBVA) y el Instituto de Crédito Oficial (ICO) de España. Estos créditos corresponden a un mismo concepto, el Proyecto de Ampliación y Mejoras a la Planta de Tratamiento del Sistema Río Lempa, también conocido como Proyecto Lempa II, que fue adjudicado a una Unión Temporal de Empresas (UTE) española como parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo ligada reembolsable del Gobierno de España a El Salvador.

El proyecto Lempa II, así como la UTE española que lo ejecutó, llenaron las portadas de los diarios salvadoreños en uno de los momentos de menor legitimidad de las instituciones públicas salvadoreñas de la última década.

Por todas estas razones, los recursos que ANDA destina a inversión en infraestructuras no son suficientes y mantienen a un importante porcentaje de la población fuera del servicio de abastecimiento de agua potable. Estas familias tienen que comprar el agua a otros proveedores como vendedores ambulantes y camiones cisternas (pipas) a un precio de entre 5\$ y 10\$ el m³. La falta de inversión en nuevos abastecimientos agudiza la situación de pobreza de los más pobres.

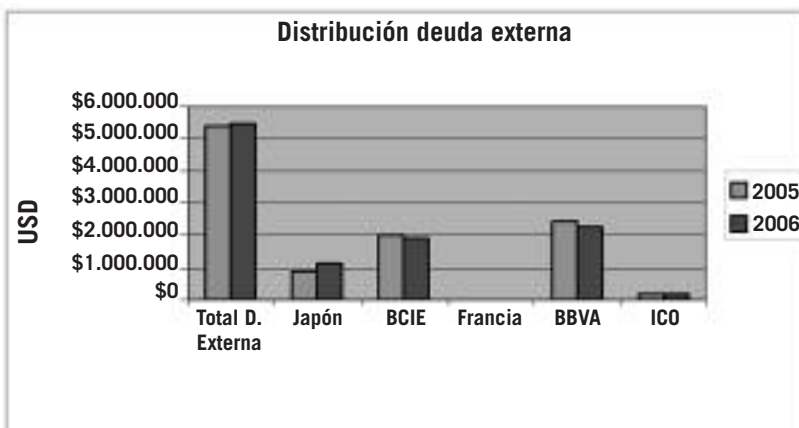


Figura 15. Distribución de la deuda externa. Fuente: en base a Ministerio de Hacienda, 2006

● Corrupción y desprestigio del operador público, ANDA

En el año 2003, un caso de corrupción sacudió la opinión pública de El Salvador. Carlos Perla, presidente de ANDA se había enriquecido ilícitamente mediante la realización de concursos y licitaciones irregulares con fondos del proyecto de mayor envergadura de ANDA, el Proyecto Lempa II, financiado en parte por la Cooperación Oficial Española mediante un crédito de ayuda ligada y reembolsable, de tipo FAD (Fondos de Ayuda al Desarrollo).

El crédito fue aprobado por el Consejo de Ministros del Gobierno de España el 5 de febrero de 1999, con un valor de 13.171.300,47 €³⁵.

Las irregularidades se inician ya en la licitación de las obras, que se otorgaron a una UTE (unión temporal de empresas) española conformada por ICASUR SA, Grupo Isolux-Corsán SA y HIMEXSA (Hidromecanica Extremeña SA)-Medioambiental SA.

El gerente de la UTE era un empresario español, Joaquín Alviz, propietario de ICASUR, el cual sobornó repetidamente y mediante diferentes mecanismos a Carlos Perla, en ese momento presidente de ANDA, y a Mario Orellana, gerente general de la autónoma, con el fin de cobrar certificaciones de obra no ejecutadas.

Joaquín Alviz ha sido investigado por varias irregularidades tanto en España como en Panamá, Costa Rica, Santo Domingo y El Salvador, y se han dictado contra él varias órdenes de arresto. El 29 de mayo de 2006, ICASUR SA fue declarada insolvente por parte de un Juzgado de lo social de Madrid. Las otras dos partes de la UTE, Grupo ISOLUX e HIMEXSA iniciaron acciones legales contra Alviz.

Por su parte, HIMEXSA, propiedad del empresario Emilio Serrano, inició el proceso de liquidación el 29 de junio de 2007 y fueron subastados sus bienes por orden de un juzgado de Plasencia. La Audiencia Provincial de Cáceres acusó, a finales de mayo de 2007, a Emilio Serrano de apropiación indebida y estafa.

El grupo ISOLUX asumió la ejecución del proyecto Lempa II en solitario. Este grupo es propietario de la constructora Corsán-Corviam, que a su vez tiene entre sus filiales a la empresa Typsa. Typsa participó en la redacción de un borrador de Ley general de Aguas en 1997.

Este ha sido el caso más sonado de corrupción en el ente público y ha dado origen a una campaña de desprestigio del ente público operador de sistemas para fomentar la aceptación en la opinión pública de la entrada de la iniciativa privada en la gestión de sistemas de abastecimiento de agua.

Todavía no se ha clarificado dónde están los 19 millones que se descubrió salieron de ANDA del total aproximado de 30 millones de dólares del proyecto³⁶.

Una institución plagada de corrupción

Otras investigaciones revelaron posibles actos de corrupción. La Corte de Cuentas halló que se habían producido anomalías en la licitación donde ANDA entregó a la UTE un segundo trabajo: la construcción de un reservorio de agua en Nejapa por un valor de \$3.7 millones. El trabajo todavía no ha sido concluido a pesar de que ya venció su plazo límite.

Además, la Fiscalía comprobó que Noel Alvarado, un carpintero de ANDA con un sueldo de \$350 dólares mensuales, adquirió un carro nuevo por \$44 mil dólares en junio de 2000. Doce días después, Alvarado le vendió el mismo vehículo a Perla pero por 28 mil 500 dólares. Y el caso no termina ahí. La misma investigación determinó que Alvarado recibió el dinero para poder comprar el vehículo de la firma española Inceysa, propiedad de Joaquín Alviz, por medio de un cheque de \$70 mil dólares. El automóvil fue vendido por Intermotor, una compañía perteneciente a Mario Orellana, ex gerente general de ANDA y destituido a finales del año pasado. Orellana también es objeto de investigación y los periódicos lo señalan como la mano derecha de Perla durante su larga gestión.

Semanario Digital www.elfaro.net. 21 de Julio de 2003

³⁵ Carlos Gómez Gil et al, *La Illegitimidad de los créditos FAD, treinta años de historia*, Observatori del deute en la Globalització/Icaria editorial, 2008.

³⁶ La Prensa Gráfica, 6 de abril de 2007

● Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales mantiene diversas competencias relacionadas con los recursos hídricos al ser el titular de todas las masas de agua dulce del país.

Se encarga de otorgar las concesiones para la explotación de recursos naturales, entre ellos las extracciones mineras, y de la concesión de cualquier tipo de derecho para el uso del agua también para las presas hidroeléctricas. Cualquier actuación que suponga una captación de agua natural debe contar con su autorización expresa. De acuerdo a la Ley, tiene capacidad normativa para establecer, mediante reglamentos técnicos, las condiciones en las que se debe desarrollar la captación de agua y su retorno al medio natural.

Entre sus competencias también figura la protección de zonas naturales de especial interés, incluidas las zonas de recarga de acuíferos, y la vigilancia y control de vertidos y contaminación.

Además, tiene, según la Ley de Medio Ambiente de 1998, potestad para definir planes para la gestión ambiental. A nivel legislativo, la cuenca hidrográfica no aparece en ningún momento como unidad territorial para la gestión ambiental ni de ordenamiento territorial.

Por otro lado, ejecuta proyectos de recuperación forestal y descontaminación de aguas. También tiene vital importancia desde el punto de vista del establecimiento de actividades contaminantes al ser el encargado de las concesiones mineras y de tipo extractivo, actividades con un uso intensivo de agua y altamente contaminantes para los acuíferos.

● Municipalidades

Algunas municipalidades del país gestionan sus propios sistemas de abastecimiento. En general se trata de pequeños municipios que en 1961, cuando se centralizó el servicio en ANDA, mantuvieron sus sistemas de abastecimiento bajo control municipal. En 2006 se contabilizaban 83 municipios.

Por otro lado, desde el gobierno y ANDA se lleva a cabo un proceso de descentralización, sin la existencia de un marco legislativo donde apoyarse, con el fin que cada vez más municipios gestionen sus sistemas de abastecimiento y saneamiento. De este proceso hablaremos en un capítulo específico.

Además y según la legislación vigente las municipalidades pueden dar fuentes de agua en concesión a entidades públicas o privadas, para que le den un uso determinado. Pueden realizar ordenanzas municipales por las que regir el uso de los recursos hídricos en su municipio, establecer zonas de protección como zonas de recarga de acuíferos, y pueden sancionar a aquellas personas jurídicas o físicas que cometan delitos ambientales y contra la salud pública.



● Otros

Existen otras instituciones con un papel importante en la gestión de los recursos hídricos:

Ministerio de la Salud Pública: tiene a su cargo el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) el cual fija la normativa de calidad del agua mediante la publicación de normas con los valores aconsejables y admisibles de elementos en el agua potable. El Ministerio se encarga también de realizar análisis en los sistemas de abastecimiento, llegando a controlar los niveles de cloro residual en los sistemas de abastecimiento rurales bajo control comunitario.

SNET: Servicio Nacional de Estudios Territoriales, tiene las competencias de un servicio meteorológico, recopilación de datos hídricos, previsiones meteorológicas, alertas por emergencias, etc. También engloba otras ramas de la física y la geología albergando una sección de vulcanología. Realiza estudios sobre riesgos ambientales, posee mucha información para el diagnóstico de la situación de los recursos hídricos. Podría tener un papel mucho más relevante pero por decisiones políticas mantiene un perfil secundario alejado de la realización de propuestas de actuación y gestión.

Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG: La División de Riego y Drenaje del MAG es el ente encargado de otorgar los permisos para riego, si bien luego el usuario debe pagar una tarifa por el uso del agua en la alcaldía correspondiente. No existe un monitoreo que permita saber si el usuario está utilizando más agua de la asignada, por lo que se dan muchos casos de abuso. En general, el sistema adoptado no estimula el ahorro de agua ni la búsqueda de acciones para la protección del recurso, lo cual fomenta conflictos por el uso de agua entre los regantes. La División de Riego realiza un cálculo del caudal disponible para aprovechamiento de riego, en base a un 20% del caudal mínimo de reserva según lo establecido legalmente. Debido a la creciente demanda, se está llegando al punto de negar nuevos permisos de riego, lo cual dificulta la viabilidad de proyectos enfocados en el desarrollo rural que promueven el uso de sistemas de micro-riego en pequeñas parcelas, pero que en conjunto generan una demanda considerable de agua. La gravedad de la situación aumenta al tomar en cuenta que los sistemas de riego operan con una eficiencia estimada del 30%, significando grandes pérdidas del recurso.



c. El proceso de descentralización del agua

FISDL (FONDO DE INVERSIÓN SALVADOREÑO PARA EL DESARROLLO LOCAL)

El FISDL es, según las manifestaciones oficiales, la gran apuesta por la descentralización y el desarrollo local, cuando se creó este fondo con recursos de la administración central se pensaba que permitiría la profunda descentralización del poder.

En realidad lo que hizo el gobierno de la Nación fue redirigir los fondos de la recaudación fiscal que tenían como destino las municipalidades según la constitución a este fondo que también tiene como destino las municipalidades pero en base a Proyectos presentados por estas últimas.

Este proceso dificulta que las municipalidades puedan mantener un mínimo presupuesto para administración y estructura propia, limita que puedan generar capacidades técnicas endógenas.

En realidad el FISDL acaba siendo una herramienta más en la lucha entre el poder local (mayoritariamente dominado por el FMLN) y el poder central (eternamente controlado por ARENA), pues tiene un marcado peso partidista a la hora de aprobar el financiamiento de proyectos dependiendo del color de la alcaldía que los presente.

- Descentralización y Desarrollo Local,

Ediciones de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”

En el Salvador, la estructura del estado provoca que la mayor parte de la recaudación se destine a la administración central, mientras que los municipios tienen que gestionarse con unos impuestos propios muy escasos y con la financiación que les traspare la administración central mediante fondos como el FODES o el FISDL (ver cuadro).

El proceso de descentralización de los sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento en el Salvador no tiene ninguna base jurídica, no está contemplada en ninguna ley sobre gestión de recursos ni servicios. Únicamente se ratificó por la Asamblea Legislativa como proceso administrativo en el año 2001.

El proceso tiene 2 fases:

FASE I 2004- 2006: 32 Localidades o Municipalidades
18 Sistemas de abastecimiento



Figura 16. Mapa de la descentralización Fase I. Fuente: <http://www.anda.gob.sv>

FASE II 2004 - 2008: 30 Localidades o Municipalidades
25 Sistemas de abastecimiento



Figura 17. Mapa de la descentralización Fase II. Fuente: <http://www.anda.gob.sv>

En realidad sería más clarificador llamar al proceso de **desconcentración**, pues se trata de contratos temporales de gestión de la infraestructura con una duración establecida de 5 años que, al finalizar el periodo de contrato, ANDA puede recuperar.

Según esto, ANDA sería propietaria de la infraestructura, y sólo contrataría la gestión del sistema bajo sus condiciones. Así mismo, ANDA sería la encargada de establecer un precio a pagar a la entidad por la gestión del sistema, quien sería la responsable de la gestión, la ampliación de la infraestructura según contrato y recaudación de las tarifas. El dinero recaudado iría a ANDA y ésta pagaría lo acordado a la entidad gestora. No se prevé ningún compromiso de ANDA después de la finalización del contrato.

Hasta la fecha, el proceso de descentralización ha contado con varias experiencias que se pueden denominar proyectos pilotos, los más destacados son los llevados a cabo en Suchitoto (EMASA) y en Usulután (Tetralogía SEM de CV).

El Salvador: gobierno lanza reforma del sector hídrico

El gobierno nacional presentó el pasado 24 de junio un plan de descentralización del servicio de agua potable en El Salvador, con el cual la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) dejaría de ser la responsable directa de distribuir el agua potable en 79 zonas urbanas y 12 rurales.

De los EUR 49.6 millones que cuesta el proyecto de descentralización, EUR 36 millones los ha aportado el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en calidad de préstamo; EUR 10.2 son la contrapartida de la ANDA y el resto proviene de diferentes instituciones. El objetivo es ambicioso. Según la ANDA, aproximadamente 500 mil personas serán beneficiadas directamente con la rehabilitación de 43 sistemas hídricos urbanos y 12 rurales.

Manuel Arrieta, presidente de la ANDA presentó el proyecto como “una modalidad más eficiente, más transparente, con sistemas rehabilitados sostenibles, amigables con el medio ambiente, con un enfoque fuerte con relación al usuario y con mucha participación de la ciudadanía y las alcaldías”.

Diario El Mundo. San Salvador, 17 de junio de 2004

Em-presa	Municipios	Numero de co-nexio-nes	Usua-rios/as (por 4.3)	Cober-tura Agua Po-table 2004	Cober-tura Al-cantarilla do 2004	Calidad (Cloro Resi-dual)	Continui-dad (Horas/Dia)	Dotación (lpd)	Trata-miento Aguas Residua-les
Emasa	Suchitoto	1.471	6.325	100%	80%	0,6	24	212	Hay Planta Depura-dora
Emasic	San Isidro	416	1.789	70%	25%	0,5	24	254	No Hay
Emanc	Nueva Concep-ción	1.983	8.527	88%	69,3%	0,6	22	244	No Hay
Emsa-guat	Tacuba	1.305	5.612	100%	11,5%	0,6	24 Invierno	-	-
18 Ve-rano	212	No hay	-	-	-	-	-	-	-
Emaco	Comalapa	324	1.393	100%	No hay	0,6	7	42	No Hay
Emap-saf	Santiago de la Fron-tera	271	1.165	66%	No hay	-	24	ND	No Hay
Tetralo-gía SEM de CV	Alegría, Berlín, Cali-fornia, Te-capan, Mercedes Umaña y Saniago de María	6.227	26.776	72%	ND	0,6	"3 Mpios 2 h/día1 Mpio 6 h/día2 Mpios 6h/c/2días "	269	No Hay
Villa-nueva SEM de CV	San José Villanueva	595	2.559	70%	24,7%	0,6	3 sectores 8hd 1 sector 8h/c4d	126	Planta con Ca-pacidad 18 l/s
AA-Atap	Ataco y Apaneca	1.917	8.243	69%	25,8%	0,5	"Ataco 5 a 13 h/dApaneca 3 h/c 3 d"	200	No Hay
Asevilla	Antiguo Cuscatlán	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Micro-re-gión Juayua	Nahui-zalco, Sal-coatitán y Juayua	3.359	14.444	78%	Juayua 54% Nahuizalco 39.4% Salcoati-tán 42%	0,7	Servicio in-termi-tente,12 hd en cier-tas zonas	640	No Hay
Muni-cipalidad Caluco	Caluco	523	2.249	100%	ND	0,5	24 Caluco y La Cha-cra, 3hd en Comalapa	Ele-vada	No Hay

Figura 18. Empresas gestoras de sistemas de abastecimiento descentralizados. Fuente: "Hacia dónde va la re-forma hídrica en Centroamérica y Panamá", Centro de Defensa del Consumidor, 2005

EMPRESAS DESCENTRALIZADAS

EMP. MUNICIPALES	6
SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA	2
EMP. MANCOMUNIDAD DE MUNIC.	1
EMP. MANCOMUNIDAD DE MUNIC.	2

El proceso de descentralización prevé 3 tipos de entidades gestoras:

-**Municipios**, toman control sobre su sistema de abastecimiento de forma directa o mediante la creación de una empresa municipal.

-**Empresas SEM** (Sociedades económicas mixtas). Un municipio o varios se suman a una empresa privada y gestionan el sistema.

-**Entidades sin ánimo de lucro**, normalmente, sistemas rurales aunque también alguno urbano (San Antonio del Monte).

Tetralogía nació a principios de 1994, cuando los alcaldes de varios municipios de Usulután estaban preocupados por el servicio deficiente de agua potable suministrado por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA).

Después de varias reuniones, se integraron el 19 de enero de 1995 y conformaron el Comité Consultivo Intermunicipal (CCI), que inició gestiones con la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID).

Con USAID, las municipalidades obtuvieron la asesoría técnica a través de la firma de consultoría estadounidense Research Triangle Institute (RTI), la que presentó en febrero de ese año a la ANDA una propuesta de asistencia técnica y de participación ciudadana para el desarrollo del proyecto dentro del marco de la descentralización.

En el año 2000 Tetralogía debió enfrentar problemas en torno a la partidización del sistema de distribución de agua, surgidos a partir de diferencias entre los alcaldes de Alegría, Carlos Antonio Luna Pozo (ARENA) y el de Santiago de María, Roberto Edmundo González Lara (FMLN). Hasta el 2005 en la Directiva permanecían los alcaldes de Berlín, Santiago de María y Alegría.

Sin embargo, en 2005, el gerente de Tetralogía, René Mauricio Vidaurre, dijo que la Empresa debió afrontar problemas en la distribución, ya que debido a supuestas irregularidades en el servicio eléctrico resulto dañado casi la totalidad del equipo de bombeo, lo cual representó cerca de \$20 mil en reparación, mientras a la Empresa no se le permitió actualizar las tarifas para saldar los costos reales de operación. Ese mismo año, probablemente por las críticas de los operadores de Tetralogía, las principales autoridades de ANDA y el mismo Presidente de la República anunciaban la inversión en la empresa de casi 2 millones de dólares.

Vidaurre, explicó que desde que la Entidad inició su trabajo, ha pasado de 3,500 conexiones a 6,500 y espera que al concluir las obras de mejoramiento, puedan atender a 50 mil usuarios.

Diagnóstico del impacto del proceso de descentralización del sistema de agua potable en el bienestar de las mujeres de Berlín, Usulután. Ana Silvia Ortiz Gómez i Aura Cecilia Jarquín Castro. Las Dignas, 2006.

Se vislumbran 3 posibles motivaciones para el proceso de descentralización que ANDA lleva a cabo:

- Sanear la economía y la gestión de los sistemas de agua para una posterior privatización de ANDA en su conjunto. Los sistemas descentralizados estarán saneados cuando ANDA recupere la gestión.

- Sanear económicamente ANDA librándose de sistemas *peso muerto* aquellos sistemas que no sean rentables económicamente serán descentralizados definitivamente. ANDA será privatizada sin estos sistemas.

- Empezar la privatización de ANDA de forma encubierta, de momento no parece ser el caso, pues los sistemas descentralizados son los menos rentables. En el caso de que se descentralizasen los rentables (AMSS + algunas cabeceras departamentales), la forma de descentralización cambiaría para

blindar los contratos por parte de las empresas privadas que se harían cargo de estos. Probablemente ANDA no mantendría tanto poder sobre los sistemas. Ninguna empresa privada importante aceptaría hacerse cargo de un sistema de abastecimiento complejo como el de AMSS sin garantías jurídicas de estabilidad y proyección a varios años.

“No habrá fondos adicionales a las alcaldías, sino que se constituirá como un proceso sustentable, ellos reciben el agua, la distribuyen y también recibirán el dinero que la gente pague. Al recibir el agua van a cobrar, al recibir el agua van a tener que reparar, siempre he creído en la descentralización, pero esto significa derechos y deberes”

Declaraciones del Presidente Elías Antonio Saca a Diario Co-Latino, 2006

También cabe resaltar que muchas de las descentralizaciones realizadas por ANDA son fruto de la lucha de organizaciones sociales y municipalidades por mejorar el abastecimiento de agua en sus zonas de actuación en un momento, 1998, en que la situación de descrédito de ANDA era muy grave y su privatización algo muy probable. No obstante, se advierte que la descentralización a nivel municipal, aparte de algunos casos aislados, no ha conducido a una mayor eficiencia en la dotación de servicios en comparación con el pasado, y con frecuencia ha conducido a serios problemas, entre los que se incluye: bajas economías de escala, profusión de proveedores, reducido potencial para subsidios cruzados, gestión y regulación de servicios basados en lo político antes que en criterios técnicos; carencia de atención a las áreas rurales, carencia de incentivos para proteger las fuentes de agua y el control de la contaminación del agua.

Atrasos y polémica

La reforma llega con un atraso. Se planteó en 1991. Desde entonces, el proyecto no caminó. Fue hasta 1999 que Tetralogía inicia la comercialización del servicio de agua potable en los municipios usulutecos de Alegría, Berlín, California, Santiago de María, Tecapán y Mercedes Umaña. Todo como un proyecto piloto.

Sin embargo, pese a la ratificación de los diputados en 2001, la reforma hídrica no entró en vigor, sino hasta marzo del 2002. Cuando solamente un 40 por ciento de la población rural tenía agua potable, la elegibilidad de desembolsos llegó en marzo del 2003.

Ayer en la mañana, al terminar de explicar detalles del proyecto, Arrieta firmó con el presidente de Tetralogía, René Vidaurre, un contrato que incluye la entrega de dos millones de dólares.

La eficiencia, el acercamiento con los usuarios y el aumento de la cobertura son cartas a favor. “Todos están contentos y nadie quiere regresar con la ANDA”, se jacta.

La pelea por la eficiencia entre privados o públicos renace. Generalmente, la derecha se inclina a creer que la empresa tiende a ser más eficiente; la izquierda cree lo contrario.

Por ello temen la privatización, algo que es descartado por los funcionarios de la ANDA. “Habría que analizarlo mejor, pero yo no estaría de acuerdo si esto empieza a convertirse en privatización y no en desconcentración”, se queja la diputada miembro de la comisión de Asuntos Municipales, Celina Monterrosa.

Pero las alcaldías del FMLN no se excluyen del proyecto. La vigilancia constante de la ANDA es lo que el alcalde efemelenista José Pacas califica como requisito indispensable para que el proyecto funcione. Apastepeque, el municipio que Pacas preside, es uno de los 32 que entran en la primera fase del proyecto que se realizarán entre 2004 y 2006. La segunda etapa, que llegará a 32 zonas más, finalizará en 2008.

Diario El Mundo, San Salvador, 2004

ANDA ha mostrado que no cuenta con suficientes recursos financieros para desarrollar de forma exitosa la política de descentralización que ni siquiera en los proyectos pilotos ofrece un apoyo a las municipalidades como principales operadoras respecto a la sustitución y/o reparación del sistema de tuberías de agua potable y aguas negras, potabilización, distribución y medición para evitar que los altos costos de éstos proyectos se trasladen a los y las consumidoras.

Los proyectos pilotos de descentralización de agua potable y saneamiento de ANDA han enfrentado serias dificultades respecto a la toma de decisiones, financiamiento, asistencia técnica, medición de agua servida, reparación de tuberías e instalación de tuberías de aguas negras donde no existía el servicio; problemas que ya arrastraba la Autónoma por progresivas limitaciones presupuestarias y que ahora puede identificarse como una *descentralización de problemas*.

La ineficiencia de las municipalidades en la administración del agua potable que condujo a la creación de ANDA en los años sesenta no ha sido superada en relación a los retos actuales de cobertura, cantidad y calidad del servicio de agua potable y saneamiento con la política de descentralización del servicio que actualmente se implementa.



Fuente: Centro de Defensa del Consumidor, El Salvador

d. Tendencias en la gestión integral de los recursos hídricos a nivel centroamericano

A nivel centroamericano, se ha conformado el PACADIRH (Plan de Acción Centroamericano para el Desarrollo Integrado de los Recursos Hídricos), un impulso para que los gobiernos centroamericanos reformen su gestión sobre los Recursos Hídricos. Este Plan de Acción está promovido por el CCAD (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo) y financiado mediante un convenio firmado en 1998 con la DANIDA, Agencia oficial de Desarrollo de Dinamarca. También participan en la elaboración de este Plan de Acción el CRRH (Comité Regional de Recursos Hidráulicos), organismo que cuenta con financiación del BID, y el CAPRE (Comité Coordinador de Instituciones de Agua Potable de Centroamérica, Panamá y República Dominicana) y tiene el respaldo político del PARLACEN (Parlamento Centroamericano)³⁷.

Dicho plan promueve la reforma del sector de los recursos hídricos en todos los países de Centroamérica para crear los marcos reguladores necesarios para una integración regional a nivel de los recursos hídricos. Así pues, se trabaja estableciendo marcos reguladores similares y autoridades nacionales de los recursos hídricos en cada país centroamericano, además de establecer también organismos de cuenca para las cuencas hidrográficas transnacionales. Por otro lado, plantea, bajo el argumento de la falta de financiación pública, la necesidad de la inversión de la empresa privada en el sector, su mayor eficiencia e incluso se plantean algunos modelos más “respetables” para la privatización como las concesiones. Este Plan de Acción fue finalmente redactado en Agosto de 1999 por la Secretaria General del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). La redacción final ha contado con colaboraciones intensas por parte de Global Water Partnership-Centroamérica, desde la creación de esta oficina regional. Además, GWP-Centroamérica está colaborando en la concretización de este proceso

Este plan tiene entre sus premisas básicas la descentralización de la gestión del abastecimiento de agua potable y el saneamiento, y se trabaja con ejemplos de buenas prácticas donde la descentralización está funcionando correctamente. Los análisis se basan, sobre todo, cuando se crea la alianza de varios municipios, mancomunidades, y se acompaña con organizaciones sociales presentes en el territorio. Una crítica hacia estos ejemplos es que no pueden ser replicables a todos los niveles pues depende de multitud de factores hidrológicos, sociales, económicos y políticos.

El PACADIRH es muy genérico y abstracto y en estos momentos las instituciones de los países centroamericanos están intentando desarrollar sus agencias nacionales. El PACADIRH plantea ciertos compromisos internacionales como son la realización de ciertos foros regionales previos al Foro Mundial del Agua³⁸.

En algunos países de la zona se ha desarrollado una agenda con participación de actores representativos de la sociedad civil, organizaciones sociales, Org. Comunitarias indígenas, ONG, sindicatos, etc.

En El Salvador el proceso de la concreción del PACADIRH se llevó a cabo en un taller, celebrado el 23 de noviembre de 2004, promovido por la Red FAN-CA (vinculada a la GWP-Centroamérica), y en el que participaron agencias oficiales de cooperación internacional (BID, BCIE, UE, UICN, GWP, JICA, PNUD, COSUDE, ACDI, USAID, GTZ, KFW, LUXEMBURGO) y algunas ONG's representativas como Red de Agua y Saneamiento de El Salvador (RASES)³⁹.

³⁷ <http://www.ccad.ws>, Comisión Centroamericana de Ambiente y desarrollo, Marcos González, Secretario Ejecutivo, 2004

³⁸ <http://www.ccad.ws>, Comisión Centroamericana de Ambiente y desarrollo, Marcos González, Secretario Ejecutivo, 2004

³⁹ <http://www.ccad.ws>, Comisión Centroamericano del Ambiente y el Desarrollo, 2004.

Las conclusiones del taller en cuanto a Agenda Nacional se refirieron, según el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

Agenda Nacional

- Fortalecimiento del Comité de Trabajo pro-tempore para preparar la reforma del sector hídrico.
- Oficialización de Comité Nacional para la implementación de la Agenda Hídrica
- Desarrollo del Diagnóstico institucional y Fortalecimiento de las capacidades actuales de los sectores públicos y privados involucrados en la gestión del agua.
- Establecimiento y Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional
- Incremento del manejo del conocimiento sobre el Recurso Hídrico
- Establecimiento, fortalecimiento y consolidación de mecanismos de participación ciudadana en la conservación de los recursos hídricos.
- Promulgación de Legislación General de Aguas

Figura 19. Agenda Nacional de El Salvador expresada en el Foro Centroamericano del Agua.

Fuente: Foro Centroamericano del Agua, San Salvador, 2004

Todo hace que las posibles reformas en marcha en El Salvador sobre la futura Ley General de Aguas serán paralelas a otras reformas en los países vecinos y que se utilizará el mismo patrón de ley para todos los países centroamericanos.

Además, este proceso, ligado a otros tratados no específicos de los recursos hídricos, como el SICA y el TLC, pueden ser la clave para entender cuales van a ser las tendencias en cuanto a la modificación de los marcos legislativos se refiere y como las empresas privadas encuentran un camino para penetrar en el campo de los Recursos Hídricos en la región centroamericana.



Por otro lado, las características propias de El Salvador pueden condicionar estas reformas. Si en 2004 ya se consideraba casi un hecho la promulgación de la Ley General de Aguas, en 2007, el ente encargado de su redacción, ANDA, advirtió que probablemente tendría que posponerse su discusión en la Asamblea Legislativa hasta la siguiente legislatura presidencial que se iniciará en marzo 2009. El borrador de ley recorrió varios despachos del gobierno e incluso se filtró a la prensa.

Mientras en otros países centroamericanos, las leyes han abierto fuertes polémicas como en el caso de la ley aprobada en Honduras, país más avanzado en cuanto a reformas hídricas se refiere en la región. En el panorama legislativo hondureño, se avanzó la Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento, aprobada en octubre de 2003, y todavía no se ha promulgado la Ley General de Aguas que debe sustituir la Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales de 1927, y establecer la conformación una Autoridad del Agua dependiente del Ministerio de Medio Ambiente que se encargará de otorgar los derechos de agua, establecerá prioridades de uso y sancionará la sobreexplotación y contaminación del recurso.

Por otro lado, en el sector del abastecimiento, la Ley Marco aprobada ha promovido la descentralización de los sistemas a las municipalidades (municipalización), traspasando a las autoridades locales las infraestructuras que hasta la fecha eran titularidad del SANAA, Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados. Durante un periodo de 5 años los técnicos del SANAA tendrán que su-

pervisar y capacitar a las municipalidades para que hagan frente a su nueva competencia. Se ha eliminado cualquier posibilidad de subsidio cruzado entre zonas rentables y no rentables. De esta forma se ha avalado la concesión privada sobre la gestión del sistema de San Pedro Sula, segunda ciudad en importancia del país, a la empresa italiana ACEA que en 2001 ganó la licitación por la explotación del sistema por 30 años.

Otro proceso de participación del sector privado en el abastecimiento de agua se está llevando a cabo en Puerto Cortés, con el apoyo y la financiación del BID, la USAID y la Agencia Canadiense para el Desarrollo (ACDI)

Muchas organizaciones sociales hondureñas continúan la movilización social para derogar la Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento que ha abierto la puerta a la privatización de servicios de agua y saneamiento⁴⁰.



Fuente: Fondo Documental ISF, El Salvador

⁴⁰ Varios autores, *Hacia dónde va la reforma hídrica en Centroamérica y Panamá*, Centro de Defensa del Consumidor, 2007.

e. Conclusiones sobre la gobernabilidad

Existe una falta de información base sobre coberturas y muchas de las formas consideradas como acceso a una fuente de agua mejorada no garantizan la seguridad en el acceso ni la calidad de éste. Así pues, según algunos estudios El Salvador ya ha cumplido la Meta 10 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, mientras que, según otros estudios no se va a poder cumplir.

A partir de 2005 se produce un cambio de tendencia reduciendo el gasto al capítulo de inversión en Agua y Saneamiento, tanto del procedente de ANDA, de sus recursos propios, como por el de asignaciones desde los Presupuestos generales de la Nación. El Banco Mundial estima que para el capítulo de inversión para aumento de cobertura sería necesaria en El Salvador una cantidad entre los 65 mill US\$ y los 70 mill US\$, cuando en 2007 el capítulo de inversión de ANDA rondaba los 14 mill US\$, con el agravante que parte de esta inversión se dedicaba a infraestructuras existentes y no sólo a aumento de cobertura.

Por otro lado, la procedencia de dicha inversión no recae en las instituciones públicas del país sino que viene dada por programas de financiamiento de organismos multilaterales (BM y BID) mediante créditos, y por programas de cooperación internacional. Este hecho demuestra que garantizar el acceso universal a Agua y saneamiento no se encuentra entre las prioridades políticas del Gobierno de la Nación.

La capacidad técnica de las instituciones para llevar adelante la inversión necesaria plantea serias dudas pues los proyectos ejecutados carecen de un planteamiento de sostenibilidad, no está claro que la vida útil de las infraestructuras en ejecución permita su amortización. Además la inversión se está realizando con continuos retrasos. ANDA se encuentra sobrepasada por sus propios programas de inversión.

Por otro lado, es necesario un replanteamiento de la política tarifaria que permita aumentar la capacidad de liquidez del operador. Este replanteamiento requerirá una nueva definición de las prioridades en los subsidios y una tarifa basada en costos fijos y en tramos para consumo creciente, cuando en la actualidad se basa en función del censo de población y el número de habitante por vivienda con asignación de dotaciones. No se prevé en la tarifa la existencia de usos suntuarios de agua, como por ejemplo jardines o piscinas, como recargo.

No existe una política sectorial en cuanto a agua y mucho menos en cuanto a Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento por lo que es necesaria la promulgación de una ley general de aguas que clarifique responsabilidades y competencias entre las instituciones públicas, así como, derechos y deberes de los ciudadanos y las instituciones privadas. Actualmente no se reconoce el Derecho Humano al Agua ni en quien recae la responsabilidad de garantizarlo, ni están establecidos los roles de operador y regulador. Se está potenciando una política de descentralización de los servicios de Agua potable y saneamiento sin base legal o jurídica, sin establecer los mecanismos financieros de inversión necesarios y el acceso a estos por parte de los *nuevos* responsables del servicio. Tampoco hasta la fecha se ha planteado el establecimiento de un canon que garantice la solidaridad entre sistemas o la redistribución de recursos hacia las zonas o clases sociales más desfavorecidas. Se está rompiendo la caja única que actualmente contiene el operador ANDA sin ningún mecanismo de homogeneidad que lo sustituya.

Además, actualmente no existe ningún tipo de pago por servicio de agua a usos agrícolas e industriales.

Además los planteamientos para realizar estas reformas necesarias son erróneos porque no cambian la base ideológica mantenida hasta el momento de considerar el agua un recurso-mercancía, sin considerar la dimensión social del recurso ni su dimensión ambiental.

No existe la voluntad de realizar un correcto ordenamiento territorial considerando las regiones hidrográficas como unidad de gestión, sino, que se mantiene la concepción mercantilista especulativa

de rentabilizar al máximo unas inversiones realizadas con dinero público extranjero que servirán para maximizar las ganancias de ciertas empresas salvadoreñas entre ellas las constructoras con sus promociones residenciales y la industria tradicional.

A este reducido grupo empresarial se le unirá, en poco tiempo, otro grupo de mayores dimensiones. Las empresas transnacionales, mayoritariamente de capital norteamericano, que aprovechen la coyuntura del Plan Puebla Panamá y del Tratado de Libre Comercio entre CA y USA para establecer sus actividades alrededor del corredor de “desarrollo” mesoamericano aprovechando las nuevas reglas de comercio e inversión que proyecta el tratado.

Se sospecha que las nuevas inversiones a realizar y la política de descentralización, unido a los casos de corrupción corresponden a una fase de preparación para la entrada de la participación del sector privado multinacional bajo algunas de las modalidades existentes, Partenariado Público-Privado, Concesión de sistemas de abastecimiento, BOT (*Build Operate and Transfer*), etc.



3. Agua y Mercancía, la privatización de un Derecho Humano.

La consideración del agua como una mercancía sujeta a las leyes del mercado es, actualmente, una constante en El Salvador y conlleva que el uso del recurso hídrico se destine hacia actividades de agua-negocio.

El agua sigue estando entre los recursos naturales a explotar por parte del núcleo empresarial salvadoreño y de otras transnacionales, de la forma que sea, mediante desarrollo urbanístico (cordillera del Bálsamo), mediante actividades mineras (Chalatenango, Cabañas, Cuenca río Tamulasco), o bien mediante actividades agropecuarias, aunque estas últimas ya no se encuentren entre sus prioritarias por haber perdido valor añadido.

A estos hechos existentes hay que añadir las fuertes presiones por parte de Organismos Financieros Internacionales para la liberalización del sector de servicios de agua potable y saneamiento que pueden desembocar en la entrada de empresas multinacionales de servicios en la gestión de sistemas de abastecimiento en grandes ciudades.

Este cambio de opción, del sector público hacia el sector privado, se fundamenta, entre otros, en los principios concretados en la Conferencia Internacional sobre el Agua de Dublín (1992), que establece específicamente que el *agua tiene un valor económico aplicable a todos sus usos, y por tanto debe ser reconocida como un bien económico*. El Banco Mundial (BM), los bancos regionales de desarrollo, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁴¹, asumieron inmediatamente este planteamiento, potenciando reformas en el sector del agua y otras políticas de cariz neoliberal, que iniciaban el proceso de privatización del agua en América Latina y Asia.

Una de estas políticas, posiblemente de las más decisivas, son los Programas de Ajuste Estructural (PAE) impulsados por el FMI, con el objetivo de reducir el gasto público e incrementar los ingresos que se dirigen a hacer efectivo el cobro de la deuda externa. Esto normalmente exige la venta de los operadores públicos; es decir, la promoción de la privatización del agua. Para valorar el impacto de estos PAE sólo hace falta tener presente que el 90% de los países con más de un 25% de población sin acceso al agua son Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés). De hecho, en el 30% de los casos en que el FMI se dirige a un país para hacer sus *recomendaciones*, incluye condiciones dirigidas hacia alguna forma de privatización⁴², aunque sea de forma sutil, como la exigencia de reformas de las leyes de agua nacionales, o forzando una descentralización de operadores estatales abierta a la intervención privada.

Pero el BM, el principal agente financiero para la mayoría de países empobrecidos, tampoco se queda atrás, y el año 2002, por ejemplo, condicionó más del 80% de sus préstamos en el sector del agua a alguna forma de privatización⁴³. O el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en el período 1993-2005 condicionó el 66% de sus créditos en el sector agua a la promoción de la participación privada⁴⁴. Sin contar con los constantes esfuerzos que realiza la OMC para que el abastecimiento

⁴¹ Nancy Alexander, *The roles of the IMF, the World Bank, and the WTO in Liberalization and Privatization of the Water Services Sector*, Citizens Network on Essential Services, 2005.

⁴² Sara Grusky, *IMF Forces Water Privatization on Poor Countries*, Globalization Challenge Initiative, 2001

⁴³ World Bank and Center for Public Integrity Analysis.

⁴⁴ Para el Cono Sur, este porcentaje fue del 57%, y movilizó un total de 1.800 millones de dólares.

Varios autores, *Sedientos. El BID y las políticas sobre el agua*, Food and Water Watch, 2007.

de agua se contemple como un servicio comercializable dentro del Acuerdo General de Comercio y Servicios, donde los intereses de las multinacionales queden formal y efectivamente por encima de los intereses de los estados⁴⁵.

En El Salvador, a finales de los noventa se ve un claro impulso de la administración del gobierno de ARENA para desprestigiar el administrador público ANDA, al mismo tiempo que el BID concedió un préstamo para la *reforma/modernización* del sector el año 1998. Este crédito se reorientó posteriormente a la reconstrucción de sistemas devastados primero por el Huracán Mitch y después por las consecuencias de los terremotos del 2001.

A nivel internacional el BM y el FMI emprenden su lucha contra los gestores públicos del servicio de agua. Teniendo en cuenta que en otros países laboratorio de la globalización neoliberal (Bolivia), por esos mismos años se estaba realizando la privatización de las empresas públicas de agua, vemos claro que esa era la intención en El Salvador y que por diversos motivos no llegó a darse. Las razones por las cuales no se privatizó en el final de los noventa pueden ser varias:

- El clima de resistencia social hacia una administración pública inoperante, que durante su campaña de desprestigio del ente público forzó a varios colectivos a realizar una toma de los sistemas de abastecimiento (Tacuba, San Antonio del Monte, etc.) pudo frenar las intenciones del gobierno de realizar una privatización *a las bravas* de ANDA, gestora de sistemas en todo el país, sin ningún marco regulador.
- La propia estructura de ANDA, que mantenía sistemas grandes y pequeños a lo largo de todo el país, la mayoría de ellos poco o nada rentables, que tendrían un efecto peso muerto en la nueva empresa de servicios de agua. En realidad, a cualquier empresa privada con ganas de hacerse cargo de un sistema público, la envergadura de ANDA la frenaría. A no ser que, como en otros casos de privatizaciones promovidas por el BM, se adjuntara al paquete un suculento crédito para las arcas de la empresa y que engrosaría el cajón de deuda externa de las arcas públicas.

Aun así, en esos años se externalizó de ANDA el servicio de lectura de contadores adjudicándolo a una empresa privada. Desde aquel momento, ni siquiera la política de tarifas aplicadas al consumo funciona correctamente, eliminando así el último resquicio de gestión de la demanda del recurso hídrico que había en el país.



Fuente: Centro de Defensa del Consumidor, El Salvador

⁴⁵ Lluís Basteiro, *La inclusió de l'aigua a l'Acord General de Comerç i Serveis*, Ingeniería Sin Fronteras, 2006.

a. Empresas mixtas y sistemas autoabastecidos. Los primeros gestores privados de sistemas de abastecimiento

Actualmente en El Salvador existen dos empresas de economía mixta gestionando sistemas de abastecimiento. Son las empresas Tetralogía SEM de CV y Villanueva SEM de CV. Estos dos ejemplos son producto de la política de descentralización desarrollada por los sucesivos gobiernos de la Nación y han sido estudiados en un capítulo anterior.

Por otro lado, en el Salvador existen 100 sistemas “autoabastecidos” y 112 sistemas de MIPYMES en 30 municipios investigados⁴⁶. Estos sistemas corresponden a urbanizaciones o residenciales que disponen de su propio sistema de abastecimiento operado por la empresa privada promotora de la construcción. En ellos, según un estudio realizado en base a 10 de estos sistemas, una familia promedio con un consumo de 27 m³, en el área metropolitana de San Salvador, con servicio privado de agua potable y con aparato medidor, puede pagar desde los \$10.80 hasta \$37.80 mensuales. En cambio, si el servicio es prestado por ANDA el cobro, de acuerdo al rango de consumo, es de \$6.94. Esto quiere decir que las familias que tienen servicio privado de agua potable estarían pagando entre 155.6% y 544.67% más de lo que pagarían si el servicio fuera proporcionado por la empresa estatal. En el caso de las familias del interior del país, la tarifa de ANDA es de \$5.78, de conformidad al rango de consumo, en consecuencia debería cancelar entre 186.85% y 653.97% más si fuera usuaria de un sistema privado.

De acuerdo al estudio del Centro de Investigación de la Opinión Pública Salvadoreña -CIOPS-, denominado “Sondeo de Opinión Ciudadana Sobre el Derecho al Agua”, realizado en diciembre de 2007, de 1855 personas entrevistadas a nivel nacional el 6% manifestó que reciben el servicio de agua potable de parte de alguna empresa privada⁴⁷.



⁴⁶ Varios autores, *Hacia dónde va la reforma hídrica en Centroamérica y Panamá*, Centro de Defensa del Consumidor, 2007.

⁴⁷ Varios autores, *Sistemas Privados de Agua Potable. Semilla de la Privatización en El Salvador*, Centro de Defensa del Consumidor, 2007.

b. Plan Puebla Panamá y Tratados de Libre Comercio y cómo afectan a la gestión del recurso hídrico

La aplicación del TLC y el desarrollo del llamado corredor de desarrollo del PPP pueden llegar a tener consecuencias desastrosas.

Por un lado, el Tratado de Libre Comercio entre la región centroamericana y los Estados Unidos de América (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) establece varios mecanismos en lo que se refiere a comercio de bienes, eliminación de aranceles, Inversión Extranjera Directa (IED), etc.

Este tratado ya ha sido ratificado por todos los parlamentos y asambleas legislativas de los países centroamericanos y por el congreso de EEUU.

Aunque no contenía ningún apartado para el comercio de servicios, el tratado se refería al tratamiento de inversiones e inversionistas, estableciendo los principios de Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida para las inversiones desde EEUU en Centroamérica. Dado que el concepto de inversión es considerado de una forma sumamente amplia es posible que esta sea una ventana de oportunidad para las empresas de servicios norteamericanas con intenciones de proveer servicios de agua potable en la región. En la actualidad no se conocen todavía experiencias en este campo⁴⁸.

De todas formas, el tratado afecta como mínimo, a las licitaciones públicas, en las que con gran seguridad las empresas norteamericanas *barrerán* a sus posibles competidoras centroamericanas.

Además de las consecuencias directas sobre la gestión del agua potable, existen también las consecuencias indirectas, como las medioambientales, más difíciles de prever. Dado que gran número de industrias contaminantes norteamericanas aprovecharán la laxa legislación salvadoreña para implantarse en el país y realiza en él las etapas más contaminantes de su producción.

Otra cuestión del tratado es el comercio transfronterizo de servicios y, especialmente, la integración energética centroamericana, pues son elementos que pueden provocar graves situaciones. Se prevé una proliferación de presas hidroeléctricas en la región, concretamente en la cuenca del Rio Lempa, tanto en El Salvador como en Honduras, para poder comercializar la energía entre sus vecinos. Este hecho, además de limitar la disponibilidad del recurso agua, puede provocar una gran conflictividad social, pues se prevén gran número de desplazados.

A esto, hay que añadir los grandes proyectos o programas de infraestructuras contempladas en el Plan Puebla Panamá y sus implicaciones concretas en El Salvador (Longitudinal del Norte), todos ellos concebidos, diseñados y, en su mayoría, financiados desde los EEUU.

Gian Carlo Delgado Ramos habla del PPP incluyendo en él un gran acueducto para exportar agua a granel de los países centroamericanos hacia los EEUU. Descartando de momento esta opción, existen otras formas de exportación de agua de forma indirecta, como es mediante la implantación en Centroamérica de actividades de agronegocios y actividades industriales de empresas de EEUU que, debido a las regulaciones medioambientales de EEUU, deslocalizarán su producción para reducir costos. Es la llamada exportación por *Agua Virtual* y dará origen, posiblemente, a lo que ciertos estudios califican de deuda ecológica⁴⁹.

Por otro lado, actualmente, se encuentra en negociación el Acuerdo de Asociación (AdA) entre Centroamérica y la Unión Europea. Según diversas fuentes estas negociaciones han dejado fuera de la discusión varios Servicios Sociales Básicos, como educación y atención sanitaria, aunque no parece que sea el caso de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. Es preciso recordar que la UE ha sido hasta la fecha una de las principales instituciones internacionales en la promoción de la liberalización del sector del Agua y Saneamiento. Así queda reflejado en las negociaciones sobre el

⁴⁸ Raúl Moreno, *Marco jurídico para la privatización del agua en El Salvador*, Pan para el Mundo, 2005.

⁴⁹ Varios autores, *La Deuda Ecológica, ¿Quién debe a Quién?*, Icaria Editorial, 2003.

Acuerdo General de Comercio de Servicios⁵⁰, en el marco de la OMC, y con las actividades desarrolladas por la Oficina Facilitadora de Infraestructuras Publico-Privadas, o por sus siglas en inglés, PPIAF⁵¹.

Tras los fracasos de la privatización promovida por la firma de concesiones, el BM ha concebido una nueva estrategia para impulsar la privatización: la cooperación pública privada (Privat-Public Partnership, PPP). Esta fórmula consiste en la gestión de recursos públicos por parte de empresas privadas con la supervisión de la administración pública. La publicidad que se está difundiendo se basa en una “iniciativa de cooperación para el suministro de infraestructuras y servicios, construida sobre la experiencia de cada parte, la definición de necesidades públicas por la administración a través de la asignación apropiada de recursos, riesgos y gratificaciones”.

Efectivamente, las nuevas privatizaciones tienen una asignación apropiada de riesgos y beneficios para las compañías, ya que exigen mayores garantías a las administraciones. Se ponen en marcha mecanismos como la “cláusula de dolarización” de las tarifas en caso de una depreciación de la moneda local o un “seguro democrático” contra cambios políticos. La Iniciativa del Agua de la Unión Europea soluciona los problemas de pago de altas tarifas de agua en países del Sur así: “Subvenciones adecuadas y cargas fiscales muy suaves son imprescindibles para encontrar los niveles de inversión adecuada”.

Erika González Briz, OMAL, Revista Pueblos num.21, Junio de 2006



⁵⁰ Lluís Basteiro, *La inclusió de l'aigua a l'Acord General de Comerç i Serveis*, Ingeniería Sin Fronteras, 2006.

⁵¹ Vicky Cann y Tim Jones, *Down the drain How aid for water sector reform could be better spent*, World Development Movement, 2006

c. Las nuevas tendencias de la cooperación y la entrada de las empresas privadas

A partir de la década del noventa, los procesos de privatización de los servicios públicos en Centroamérica han tenido prioridad en la agenda de los Organismos Financieros Internacionales, los cuales no han escatimado esfuerzos para asegurar la apertura de los mercados de los servicios públicos a la inversión privada, principalmente transnacional.

En el caso particular del servicio de agua potable, la participación de los organismos financieros internacionales ha sido clave para avanzar en la concesión y privatización de los servicios de agua y saneamiento, y se pueden identificar tres aspectos financiados: la modernización del marco legal e institucional del sector a través de reformas o creación de nuevas leyes y entidades reguladoras; el desarrollo de programas y proyectos pilotos para la incorporación de privados como prestadores del servicio de agua potable y saneamiento, y la reestructuración de las empresas estatales de agua potable utilizando la figura de la eficiencia y rentabilidad, principios rectores del sector privado.

En el primero de los aspectos financiados se encuentra la creación de entes reguladores de bajo perfil (con alto riesgo de ser capturados políticamente), con la participación de privados en la toma de decisiones y la nula participación de los usuarios (como aparece en alguna de las propuestas de Ley General de Aguas de El Salvador).

El hecho de que según el BM y la ONU las empresas privadas entren como actores de la cooperación internacional abre inquietantes escenarios por las tendencias que pueden provocar a la hora de establecer las relaciones del sector público con la ciudadanía.

Además, la actuación de ciertas agencias de cooperación de apoyo a ANDA y a la modernización del sector puede provocar la apertura de reformas que acaben con la liberalización del sector. Existe un claro interés por parte de empresas multinacionales de servicios de agua de utilizar fondos de cooperación al desarrollo como fuente de financiación y puerta de entrada a nuevos países.

Tampoco es despreciable la aportación de entidades como la *Global Water Partnership* a esta tendencia, ya que formalmente dispuesto como un agente independiente resulta muy característica su financiación por parte del BM y sus estrechas relaciones con el Consejo Mundial del Agua⁵². Esta oficina está trabajando como un tanque de pensamiento para favorecer la reforma del sector agua según los intereses las empresas transnacionales y los organismos financieros internacionales.

Es necesario comentar que una cooperación destinada sólo a mejorar las capacidades de ANDA puede ser contraproducente, pues esta corre el riesgo de ser privatizada y nos encontraríamos con inversión de países miembros de la OCDE calificada como AOD que tiene su destino final en las arcas de grandes multinacionales del sector agua, de forma directa, como en diversos casos de privatización en América Latina⁵³, o de forma indirecta, mediante la amortización de las infraestructuras ejecutadas. Para garantizar que las inversiones en forma de AOD sean de provecho de la población salvadoreña se debería asegurar un período mínimo de 20 años (vida útil aproximada de las infraestructuras) bajo control y gestión públicos.

Está pendiente conocer los mecanismos de cooperación en el sector de Agua Potable y Saneamiento que la UE y algunos de sus países miembros pretenden implantar en Centroamérica. Algunos de estos mecanismos, como por ejemplo, la Iniciativa para el Agua de la UE (también conocida como Water Facility) cuando se han aplicado al contexto africano han generado fuertes controversias⁵⁴.

⁵² Lluís Basterio, *Con el agua al cuello. El proceso de mercantilización de la gestión del agua*, Ingeniería Sin Fronteras, 2008.

⁵³ Lluís Basterio, *Con el agua al cuello. El proceso de mercantilización de la gestión del agua*, Ingeniería Sin Fronteras, 2008.

⁵⁴ Varios autores, *An empty glass. The EU Water Initiative's contribution to the water and sanitation Millennium targets*, Water Aid, 2005.

d. Conclusiones, tendencias actuales de la privatización y mercantilización del agua

La actual administración del gobierno salvadoreño prometió durante el último ciclo electoral que no privatizaría los servicios de agua potable, aunque entre una de sus prioridades está la reforma legislativa del sector. Ésta se va a desarrollar en esta legislatura y, según varias opiniones, se estructurará en una Ley General de Aguas y otra del subsector Agua Potable y Saneamiento.

Aunque el ejecutivo se comprometió a debatir y aprobar las dos leyes en el período entre 2004-2009, parece que no van a llevarse a la Asamblea Legislativa los distintos borradores. Según diversas informaciones ciertos grupos empresariales no están dispuestos a que se aprueben las leyes que obligarían a realizar pagos por cantidades de agua consumida. Entre estos sectores figuran los grandes agricultores y la industria de bebidas envasadas que por el momento no pagan el consumo de agua.

Así pues, no se observa por parte del gobierno ningún interés de llevar adelante un proyecto que puede ser altamente impopular y generar cierta crisis entre los distintos sectores que hasta la fecha apoyan al partido en el gobierno.

Puesto que parece improbable la aparición de una nueva Ley del Subsector agua potable y saneamiento que abra la puerta a la participación de la empresa privada en la gestión de servicios de abastecimiento, se deberá prestar especial atención a la política de descentralización y sus consecuencias. Por otro lado, los sistemas de abastecimiento de agua que actualmente están en proceso de descentralización, en su mayoría en ciudades de segundo orden, no parecen ser un pieza valiosa para las empresas multinacionales de servicios.

Un posible escenario a medio plazo se puede plantear con una superposición de negociaciones en distintos frentes, desde una nueva ley general de agua hasta las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica

Por otro lado, la mercantilización del agua sigue manteniendo niveles muy altos cuando se trata de priorizar sus usos y se prevé que vaya en aumento. A la actual situación de uso de agua en grandes fincas agropecuarias, industrias envasadas y empresas hidroeléctricas habrá que añadir nuevas situaciones:

- Explotación minera en el la zona norte del país. Se encuentran en tramitación 14 permisos ambientales de exploración o explotación de minería a cielo abierto, una actividad extractiva reconocida como gran consumidora de recursos hídricos y responsable de varios conflictos ambientales en América Latina por vulneración de Derechos Humanos y graves contaminaciones de acuíferos. Estas actividades se concentrarían en los departamentos de Chalatenango y Cabañas.

- La integración energética. Se prevé que la implantación del Plan Puebla Panamá y el DR-CAFTA vaya acompañada de la integración eléctrica centroamericana. Actualmente la mayor parte de la energía eléctrica en la región se genera mediante grandes represas hidroeléctricas. Con la integración eléctrica se prevén una serie de proyectos para la construcción de nuevas represas en el país, en concreto en Morazán, Chalatenango y Santa Ana.

- Desarrollo urbanístico. La progresión del negocio turístico y la promoción de nuevas urbanizaciones residenciales amenaza de copar los recursos hídricos y destinarlos a usos especulativos y de ocio. La construcción de nuevos *resorts* y complejos turísticos amenazan distintas fases del ciclo del agua y una sobreexplotación de recursos. Estos desarrollos se concentran en los departamentos de Sonsonate, la Libertad y La Paz.

Ante estos posibles casos de mercantilización del agua sería necesaria la actuación de un ente regulador fuerte, capaz de mantener las condiciones ambientales y asegurar una parte del agua existente hacia la población menos favorecida. Este ente debería tener capacidad sancionadora e imponer reglas claras sobre qué usos del agua son prioritarios y, por tanto, de interés general y qué usos son secundarios.

Además, las posibilidades de mercantilización aumentarían exponencialmente con la ratificación del CAFTA por parte del congreso de los EE.UU. La implantación de nuevas industrias contaminantes y la sobreexplotación de recursos para los cultivos a la exportación será una realidad constante en el país.



Fuente: Fondo Documental ISF, El Salvador

4. Agua y participación social, la respuesta social a la problemática

a. Redes de organizaciones en El Salvador

Desde el sector social se está afrontando la problemática desde distintos puntos de vista y opciones políticas. En este escenario se configuran claramente 2 redes de entidades sociales que conllevan planteamientos, en algún caso incompatibles:

- RASES, Red de Agua y Saneamiento de El Salvador.
- Foro del Agua en El Salvador. Por la Sustentabilidad y el Derecho al Agua

● Red de Agua y Saneamiento de El Salvador (RASES)

Está integrada por:

- **COSUDE** (Cooperación Suiza para el Desarrollo)
- **PRISMA** (Programa Salvadoreño de Investigación Sobre el Desarrollo y Medio Ambiente)
- **FISDL** (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local)
- **PROJECT CONCERN INTERNATIONAL** (PCI)
- **CARE** (Cooperación Americana de Remesas al Exterior)
- **MSPAS** (Ministerio de salud Pública y Asistencia Social)
- **PRO VIDA** (Programa para la Vida)
- **ANDA** (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados)
- **PLAN INTERNACIONAL** (Plan El Salvador)
- **OPS** (Organización Panamericana para la Salud)
- **PROCOSAL** (Programas Comunitarios para El Salvador)
- **COMURES** (Cooperación de Municipalidades de la República de El Salvador)
- **USAID** (Agencia de Cooperación Internacional de los Estados Unidos)
- **UNICEF** (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)
- **AIDIS** (Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental)
- **ANDAR** (Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo, Distribución del agua a Nivel Rural)
- **FUNDE** (Fundación Nacional para el Desarrollo)
- **SNF** (Secretaría Nacional de la Familia)

Esta red combina la participación de organizaciones sociales independientes, como Pro-vida o ANDAR, con estamentos gubernamentales, como ANDA o el Ministerio de salud Pública y Asistencia Social.

Se trata de una red muy institucionalizada y entre sus planteamientos básicos se encuentra promover y contribuir a la gestión integrada de los recursos hídricos haciendo especial énfasis en los ser-

vicios sostenibles y equitativos de agua potable y saneamiento como bienes de interés público y social en asocio con las organizaciones locales públicas y privadas⁵⁵.

Sus principales actividades consisten en la publicación de informes técnicos sobre buenas prácticas en relación al Agua, desde tecnologías apropiadas hasta casos ejemplares de descentralización. No se opone a la privatización de los servicios de Agua y Saneamiento y sus planteamientos van más en la línea de realizar una *privatización equitativa*.

Los miembros de esta red han sido partícipes de la estrategia de la Agenda Nacional que el gobierno salvadoreño presentó en el Foro Centroamericano del Agua de 2004. Por ello, y por otros talleres realizados, cabe preguntarse hasta qué punto son una herramienta útil para legitimar las políticas propuestas por los estamentos dominantes, tanto salvadoreños como internacionales, sobretodo a la hora de cubrir los requerimientos internacionales de *participación de la sociedad civil*.

Entre sus miembros cabe destacar a ANDAR, actor de referencia en la gestión del agua potable en comunidades rurales. ANDAR aglutina a 350 sistemas de abastecimiento rurales bajo control de las propias comunidades. ANDAR promovió una ley que regulase los sistemas de abastecimiento rurales legalizando a las asociaciones comunitarias como gestoras de sistemas de abastecimiento, hecho que garantizaría una protección legal para los sistemas de abastecimiento de cientos de miles de salvadoreños en el medio rural.

Esta misma propuesta garantizaba un sistema de redistribución de recursos económicos en el sector del agua mediante el establecimiento de un canon sobre los grandes consumidores de agua (CEL, sobretodo), o incluso de los grandes sistemas de abastecimiento metropolitanos, para destinarlo al mantenimiento y extensión de infraestructuras en el medio rural⁵⁶.

● Foro del Agua en El Salvador Por la Sustentabilidad y el Derecho al Agua

También conocido como Foro del Agua, entre sus miembros cuentan con más de un centenar de organizaciones, algunas alcaldías y sindicatos de trabajadores. Actúa como espacio de encuentro de distintos actores de la sociedad civil y organizaciones sociales en relación al agua. Varios de sus miembros pertenecen también a la Red VIDA⁵⁷.

Su trabajo se basa en buscar una gestión eficiente, equitativa, responsable y participativa de los recursos hídricos⁵⁸. Plantean una fuerte oposición a toda forma de privatización del agua y del servicio de abastecimiento y también a proyectos que atenten a la sustentabilidad del agua, tales como la minería metálica, urbanizaciones descontroladas y la construcción de grandes represas, que amenazan la disposición y renovación de los recursos hídricos y la calidad de vida de la población salvadoreña. Su trabajo se basa en la promoción del derecho universal a un acceso digno y equitativo al agua.



⁵⁵ <http://www.rrasca.org/salvador/index.html>

⁵⁶ Borrador de Ley del subsector de sistemas de agua potable rurales, ANDAR, 1999.

⁵⁷ Red de Vigilancia Interamericana para la Defensa y el Derecho al Agua, <http://www.laredvida.org/>

⁵⁸ <http://www.foroagua-elsalvador.org>

El Foro ha presentado ante varias delegaciones de diputados de la Asamblea Legislativa dos proyectos de ley: un proyecto de Ley General de Aguas y un proyecto de Ley del Subsector de Agua Potable y Saneamiento, elaborados con las bases sociales de las organizaciones miembros y con multitud de participantes externos mediante una serie de talleres participativos por todo el país.

Esta red realiza un seguimiento de los distintos conflictos relacionados con el agua, mercantilización del recurso, vulneración del Derecho al Agua, etc.

Dos organizaciones pertenecientes a este Foro, Centro de Defensa del Consumidor (CDC) y Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES) están desarrollando una campaña para el reconocimiento por parte del estado salvadoreño del Derecho Humano al Agua, denominada Democracia Azul⁵⁹ y algunas de sus actividades se han realizado coordinadamente con el Foro.

En el marco de esta campaña se han organizado manifestaciones para el reconocimiento del Derecho al Agua y se han enviado piezas de correspondencia al Gobierno de El Salvador demandando mayor esfuerzo inversor en agua potable y saneamiento.

Conjuntamente entre la campaña y el Foro se han realizado ya los primeros talleres para definir una estrategia común frente el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, en los que se ha demandado la retirada de los servicios de abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento de las negociaciones comerciales.

Las actividades conjuntas prevén la realización de actos regionales por todos los departamentos del país.



⁵⁹ Quique Gornés, *El porqué de la Democracia Azul*, Ingeniería Sin Fronteras, 2007.

b. Esfuerzos organizativos para la gestión del Agua

En todo el país es frecuente encontrarse con organizaciones sociales gestionando sus propios sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento. De forma casi natural y ante la imposibilidad de conseguir del estado una respuesta a la demandas de acceso a una fuente de agua mejorada, la ciudadanía se ha ido organizando alrededor de la problemática para resolver sus problemas de acceso.

Para el año 2001, el 66% de los sistemas rurales de abastecimiento de agua potable estaban siendo gestionados por la propia comunidad⁶⁰. Estos sistemas, según informes de la Rases, se encontraban funcionando de forma relativamente aceptable aunque desde 2001 no se ha hecho ningún otro diagnóstico. Por otro lado, según otro informe⁶¹, la mitad de los sistemas autogestionados de El Salvador estaban trabajando en forma deficiente o a punto del colapso total.

Existen varios condicionantes de la gestión comunitaria que hay que tener en cuenta para que no se conviertan en problemas que dificulten la prestación de los servicios:

- Legitimidad y representatividad de los miembros que forman parte de los comités o juntas de agua. Hay que tener en cuenta aspectos como la politización de estas organizaciones y las influencias que personas o grupos puedan ejercer en la toma de decisiones.
- Calificación de los miembros que forman parte de los comités o juntas de agua para llevar a cabo el manejo administrativo del servicio. Además, no se encuentra disponible una oferta institucional o asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades.
- Calificación de los responsables del mantenimiento de las infraestructuras, para los que tampoco existe una asistencia técnica desde las instituciones salvadoreñas. Este factor puede llegar a producir el colapso del sistema.
- La participación de los beneficiarios en los espacios para la toma de decisiones. En un proceso participativo se deben facilitar las condiciones para que los diferentes actores hagan sus aportes.
- Inadecuado marco legal y normativo para los pequeños municipios y las zonas rurales. No está definido el papel de las organizaciones comunitarias en la prestación de servicios ni el de las municipalidades u otras instituciones cuando la gestión es comunitaria.
- Baja escala de producción: en localidades o comunidades pequeñas donde el número de usuarios es reducido los costos de operación y mantenimiento pueden superar los ingresos.
- Poca disposición a pagar por el servicio, lo que pone en duda la sostenibilidad del sistema.

Para revertir esta situación es necesario adecuar el marco legal, normativo e institucional existente de modo que las organizaciones comunitarias sean reconocidas jurídicamente como administradoras de los servicios de agua potable y saneamiento, además de establecer mecanismos para la financiación que permitan el desempeño de sus responsabilidades. También deberían contemplarse entidades de apoyo dentro de este marco normativo que respalden el trabajo de estas organizaciones.

⁶⁰ Varios autores, *Diagnostico sobre la situación de Agua y Saneamiento en El Salvador*, RASES, 2001

⁶¹ A. Karp, *Propuesta preliminar de un programa de apoyo para fortalecer la sostenibilidad de los sistemas rurales de agua potable en El Salvador*, EHP/CARE, 2002.

Estas entidades de apoyo deberían ser capaces de brindar servicios de asistencia a largo plazo, más allá del proceso de ejecución de un proyecto de agua, sin sustituir el papel de las organizaciones como gestoras de sus sistemas de abastecimiento y saneamiento. Las funciones que deberían llevar a cabo estas entidades consisten en asistencia técnica y capacitaciones en todos los aspectos relacionados con la gestión de un sistema de estas características:

- Aspectos técnicos de las infraestructuras: mantenimiento, mejora y ampliación de los sistemas comunales de abastecimiento y saneamiento. Monitoreo del funcionamiento y facilitar los vínculos de los órganos comunitarios con las empresas suministradoras de materiales.
- Aspectos administrativos y financieros: cálculo y modificación de tarifas, contabilidad básica, registros financieros.
- Aspectos legales: obtención de la personería jurídica por parte de las organizaciones comunales, interpretación de temas legales.
- Aspectos organizativos: formación, fortalecimiento y capacitación de los comités o juntas de agua para llevar a cabo la administración del sistema, resolución de conflictos.
- Aspectos sanitarios: prácticas higiénicas.
- Aspectos medioambientales: conservación de fuentes de agua, control de las aguas utilizadas vertidas al medio.

Se han identificado algunos ejemplos de entidades que brindan apoyo en alguno de los aspectos arriba citados. La mayoría de ellas se constituyen a partir de la unión de comités comunales de agua de una misma zona, formando asociaciones con el fin de facilitar economías de escala en los aspectos de operación y administración de los sistemas de abastecimiento, así como para intercambiar experiencias exitosas. Este es el caso de la Asociación para el desarrollo del agua (ADEAGUA) de la zona sur de Ahuachapán y Sonsonate en El Salvador⁶².

A estas experiencias a nivel rural hay que añadir las experiencias a nivel urbano en cuanto a la gestión de sistemas de abastecimiento por parte de organizaciones sociales. Entre los más destacados se encuentran el sistema de abastecimiento urbano de Tacuba y el de San Antonio del Monte, aunque bien es cierto no se puede calificar de ejemplar su gestión pues se han visto afectados por varias cuestiones polémicas.

Las entidades gestoras de estos abastecimientos han tenido que afrontar cuestiones relativas a la transparencia de su gestión, en el caso de Tacuba⁶³, y problemas derivados de la falta de previsión para el aumento de las fuentes de agua, en el caso de San Antonio del Monte⁶⁴.

También es de reseñar la experiencia de varias organizaciones sociales a la hora de llevar a cabo diagnósticos participativos de la situación de los recursos hídricos de país y de proponer soluciones para el abastecimiento de las poblaciones con menos peso político, las poblaciones de las comunidades rurales, como por ejemplo, en la zona de la Cordillera del Bálsamo, departamento de La Libertad.

⁶² Cristina Barberà, *Plan Director de abastecimiento y saneamiento de las cuencas internas del departamento de La Libertad (El Salvador)*, Ingeniería Sin Fronteras, 2007.

⁶³ Diario CoLatino, 13 de marzo de 2008

⁶⁴ Memoria de actividades, Geólogos del Mundo, 2005

c. Conclusiones, tendencias y deficiencias del sector social

Se visualiza un sector de organizaciones cautivas de los intereses de los estamentos gubernamentales que actúan como avaladores de sus políticas mediante los talleres de *participación* de la sociedad civil.

También se visualizan organizaciones internacionales, con fuentes de financiación de procedencia interesada como por ejemplo la USAID o la ACDI, con sus programas de proyectos pilotos de descentralización de sistemas de abastecimiento, para favorecer la implantación de las reformas descritas en el capítulo 2. Recordemos que las agencias oficiales de cooperación responden a los intereses diplomáticos y comerciales de sus países de origen.

Por otro lado, existe otro sector social no dependiente de los intereses de las Organizaciones Financieras Internacionales, aunque el sector de las organizaciones sociales en El Salvador ha pasado por momentos muy preocupantes, sobretodo por su estrecha vinculación al partido de izquierda FMLN que ha ejercido una omnipotente presencia en grandes sectores de entidades, ONG, sindicatos, etc.

Parece ser que, aunque hay una fuerte vinculación entre el FMLN y algunos sectores de las organizaciones sociales del país, una gran parte del sector social ya ha llegado a su madurez al conseguir visualizar una alternativa social independiente de los ciclos electorales. La conformación del Foro del Agua y también del conocido como Foro Anti-Minería, son expresiones de un anhelo de afrontar las causas de constantes violaciones de Derechos Humanos sin necesidad de tutelas o paternalismos por parte de los estamentos de los partidos políticos. La conformación de discurso crítico alrededor de la problemática del agua potable en El Salvador ha avanzado paralelamente a la del resto de América Latina. Las cuestiones relativas a procesos de privatización, resistencias, proposición de alternativas, etc, en relación al agua potable y saneamiento han llevado a las organizaciones sociales a tomar la delantera en cuanto a la proposición de proyectos de ley, estándares de inversión...



Fuente: Centro de Defensa del Consumidor, El Salvador

ESFeres es la colección de estudios y análisis de Ingeniería Sin Fronteras Cataluña. Pretende brindar materiales e instrumentos para la reflexión y el debate sobre el papel de la Tecnología para el Desarrollo Humano, que contribuyen a mejorar la acción política y educativa al Norte de los movimientos sociales, universidades, ONGD y otros actores de la cooperación internacional.

Edita



Financiado por

