

ANÁLISIS, DIÁLOGO Y APORTES



Hacia una Estrategia Nacional de Descentralización de Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento en El Salvador

Red de Agua y Saneamiento de El Salvador
Red para el Desarrollo Local

San Salvador, Diciembre de 2002

Escrito por:
Raúl Artiga, Nelson Cuéllar y Diego Salcedo

Coordinación:
Raúl Artiga

Equipo de apoyo:
Nelson Cuéllar, Carmen Rodríguez, Jesús Valencia y Antonio Morales

Consultor-Facilitador de Talleres:
Diego Salcedo

Edición:
Nelson Cuéllar

ANÁLISIS, DIÁLOGO Y APORTES

**Hacia una
Estrategia Nacional
de Descentralización
de Servicios Públicos de Agua
Potable y Saneamiento
en El Salvador**

**Red de Agua y Saneamiento de El Salvador
Red para el Desarrollo Local**

San Salvador, Diciembre de 2002

Agradecimientos

El presente documento refleja los resultados de un proceso simultáneo de diálogo y análisis sobre la descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento en El Salvador, proceso desarrollado en el marco de trabajo de la Comisión de Incidencia en Políticas y Legislación de la Red de Agua y Saneamiento de El Salvador, Comisión en la que además participa la Red para el Desarrollo Local.

Bajo la modalidad de talleres (Ver Anexo 1), se presentaron y discutieron diversas experiencias sobre descentralización, con la participación de una serie de organizaciones y entidades vinculadas con los servicios de agua potable y saneamiento. A lo largo de cinco talleres se tuvo la participación sistemática de representantes, técnicos y funcionarios de entidades gubernamentales, municipalidades, organizaciones no gubernamentales, juntas y asociaciones rurales de agua, y agencias de cooperación, entre otros.

Los talleres fueron facilitados y sistematizados por un consultor, quien además tuvo el apoyo de un equipo formado por miembros de organizaciones de la Red de Agua y Saneamiento de El Salvador y de la Red para el Desarrollo Local. Así, los talleres significaron un espacio importante para el análisis de experiencias nacionales e internacionales sobre descentralización de servicios de agua, lo que contribuyó a identificar los principales logros y desafíos de la descentralización de dichos servicios en El Salvador.

Sirva el presente espacio para agradecer a todas y todos los participantes durante este esfuerzo, por su rol activo y propositivo, a quienes además, exhortamos a reafirmar su compromiso con un proceso de descentralización de los servicios de agua y saneamiento, que contribuya a la gobernabilidad del agua y a mejorar la calidad de vida de la población.

Agradecemos al Dr. Miguel Solanes, especialista en regulación de servicios y legislación de aguas de la Comisión Económica para América Latina y miembro del Comité Técnico de Global Water Partnership, por la sustancial contribución durante el taller inicial, quien además de apoyarnos en el análisis de las principales lecciones de experiencias de descentralización y privatización de los servicios de agua en América Latina, nos facilitó documentación sumamente valiosa para el análisis del tema.

Agradecimiento especial merece el Programa Agua y Saneamiento (AGUASAN), financiado por COSUDE, Programa bajo el cual se auspició este esfuerzo de análisis, diálogo y aportes a la descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento en El Salvador.

Contenido

Introducción	1
Reestructuración de los servicios públicos de agua potable y saneamiento en América Latina: Tendencias y lecciones	2
Tendencias y rasgos principales	2
Lecciones	7
El proceso de descentralización de servicios de agua potable en El Salvador	9
La política de descentralización.....	9
Bases institucionales para la descentralización de servicios de agua potable en El Salvador	16
Marco legal	16
Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	16
Código de Salud	17
Código Municipal	17
Ley del Medio Ambiente.....	18
Consideraciones sobre el marco legal.....	18
Práctica institucional del subsector agua y saneamiento.....	19
Limitaciones institucionales para la descentralización de los servicios de agua	21
Aportes hacia una estrategia nacional de descentralización de servicios públicos de agua potable y saneamiento en El Salvador	23
Aspectos legales e institucionales	23
Aspectos de políticas.....	24
Aspectos ambientales.....	25
Aspectos tecnológicos	26
Aspectos financieros.....	26
Lineamientos para la descentralización.....	27
Bibliografía	30
Anexo 1: Talleres sobre Descentralización de Servicios de Agua Potable y Saneamiento	31
Anexo 2: Caracterización de procesos de descentralización de servicios de agua potable analizados en los talleres.....	32
Anexo 3: Municipios incluidos en el Programa de Reforma del Sector Agua Potable y Saneamiento	34
Anexo 4: Opciones jurídicas para el traspaso de activos asociados a los servicios de agua potable y alcantarillado	36
Anexo 5: Comentarios sobre la estrategia de descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento en El Salvador (Taller de noviembre de 2002)	38

Introducción

Por más de una década se ha venido impulsando la reforma del Estado en El Salvador. En el marco de las políticas de ajuste estructural de la economía salvadoreña y reducción del Estado se han impulsado procesos caracterizados por el traspaso de competencias (y activos) desde el gobierno central hacia el sector privado, tal como en el caso de las comunicaciones y la electricidad; hacia organizaciones no gubernamentales, en el caso del manejo de áreas naturales protegidas; y más recientemente, hacia las municipalidades y otros operadores, en el caso de los servicios de agua potable y alcantarillados.

En efecto, el traspaso de los servicios públicos de agua potable y saneamiento se ha planteado en el marco del prologado proceso de reforma del sector de los recursos hídricos, que incluye el traspaso de competencias, administración y operación de los sistemas de agua operados por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) hacia diversas entidades locales. Este proceso cuenta con recursos públicos, incluyendo un préstamo contratado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que junto a la contrapartida nacional totaliza US \$ 60 millones.

En este contexto, el presente documento busca aportar algunos elementos críticos que se consideran determinantes para la descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento, los cuales presentan una serie de desafíos para alcanzar la sostenibilidad de dichos servicios.

A la luz de las experiencias analizadas en los talleres, de los valiosos aportes de los participantes y del análisis realizado, se presentan algunas limitaciones que caracterizan el actual proceso de descentralización, así como diversos lineamientos que pretenden aportar a un proceso que garantice la ampliación de cobertura, la calidad y la equidad, promoviendo la gobernabilidad en la gestión del agua y en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el país. Por la relevancia para el tema en estudio, en este documento también se incluyen varios anexos que sintetizan los resultados de los talleres y se agrega información relevante sobre la descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento en El Salvador.

Esperamos que este documento sea un punto de referencia en el análisis del proceso de descentralización de los servicios de agua en El Salvador, sobre todo, desde la perspectiva institucional, que muestra vacíos y restricciones para mejorar la gobernabilidad que el proceso de descentralización requiere.

Reestructuración de los servicios públicos de agua potable y saneamiento en América Latina: Tendencias y lecciones

Tendencias y rasgos principales

Desde la década de los años sesenta, en Latinoamérica se generalizaron procesos de centralización de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, que antes estaban bajo la responsabilidad de los gobiernos locales.¹ La rápida urbanización develó las limitaciones de los gobiernos locales para satisfacer las crecientes demandas de infraestructura urbana. En respuesta, se crearon nuevas entidades estatales que despojaron a las municipalidades de su función formal de prestadoras de servicios a nivel local. Así, durante los años cincuenta y sesenta se llevó a cabo un proceso de “desmunicipalización” a lo largo de la región, traspasando la responsabilidad por la prestación de servicios como el suministro de agua potable, el transporte, la vivienda pública, la atención de salud primaria y la educación al gobierno central (Shahid y otros, 1999).

Ya en los ochenta existía un consenso en términos de que el esquema centralizado para la provisión de servicios de agua potable y saneamiento, si bien había contribuido a una ampliación importante del acceso, adolecía de serios problemas de eficacia y eficiencia que comprometían la sostenibilidad para garantizar un acceso universal, eficiente y equitativo al agua potable y saneamiento, en tanto que las áreas rurales continuaron estando marginadas bajo el esquema centralizado.

¹ Según Corrales (2002), el desarrollo de las redes de agua potable y saneamiento en América Latina se produjo entre las décadas del cuarenta y los sesenta, con un modelo de gestión mayoritariamente público y altamente centralizado, liderado por un aparato estatal que en la mayoría de los casos se caracterizaba por tener mucho poder, pero cuya capacidad gerencial e institucional fue disminuyendo. En ese período, la prioridad estuvo orientada a la ampliación de la cobertura, aún en detrimento de la calidad y eficiencia económica de las entidades operadoras.

El contexto y los desafíos de gestión macroeconómica de los ochenta, particularmente por el creciente endeudamiento y los desequilibrios fiscales, significaron fuertes restricciones para la continuidad de los modelos centralizados. La orientación de las reformas y programas de ajuste estructural, así como la modernización del Estado y el creciente protagonismo de agendas y actores locales, incidieron en la búsqueda de una reorientación y reestructuración del modelo centralizado de provisión de servicios públicos de agua potable y saneamiento.

De ese modo, el desempeño generalmente deficiente del sector agua potable y saneamiento² dio lugar a que muchos países latinoamericanos emprendieran iniciativas de reforma, que incluyeron nuevos esquemas institucionales, legales y regulatorios. A pesar que la mayoría de países reconoció las fallas en la provisión centralizada, el cambio real apenas está empezando a ocurrir, cambios que incluyen haber recurrido a la descentralización como la base principal de la reforma, pero también a la participación del sector privado (Rosensweig, 2001). En ese marco, ante la crisis de la gestión centralizada de los servicios públicos en general, se han venido impulsando una diversidad de estrategias en América Latina, que incluyen procesos de descentralización de la responsabilidad en la provisión de los servicios

² Juravlev (2001) atribuye el deslucido desempeño del sector agua potable y saneamiento, a la ineficiencia de las instancias públicas responsables del sector y a su incapacidad de implementar y seguir políticas apropiadas de administración de las empresas, de establecer tarifas que hicieran posible recuperar costos y de proteger contribuciones al sector de los ingresos generales de los gobiernos en situaciones de austeridad presupuestaria, así como la inapropiada estructura institucional del sector que tuvo como resultado la superposición, confusión y excesiva politización de funciones de prestación de los servicios, de definición de políticas y de control de las entidades prestadoras.

Recuadro 1 Descentralización: Concepto y modalidades

La *descentralización* se refiere al proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales del gobierno. Aunque existen muchos puntos de partida y estrategias para descentralizar, un país no se considera descentralizado si no tiene un gobierno subnacional elegido localmente. Por ello, la descentralización debería entenderse como un proceso ordenado y progresivo de transferencias de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos desde el gobierno central hacia entidades estatales subnacionales, así como la apertura de éstas a la participación activa de la sociedad civil, sobre todo si se toma en cuenta que la descentralización consiste esencialmente en acercar la gestión pública a la ciudadanía. Se considera que existen diversas modalidades de descentralización:

La **descentralización política** que se refiere a una mayor participación de la población en los procesos de decisión. Esta modalidad implica que las autoridades elegidas localmente asumen más responsabilidades ante los electores y pueden defender mejor los intereses locales en los procesos de decisión.

La **descentralización administrativa** que atribuye competencias para el cumplimiento de ciertas tareas públicas a las autoridades situadas en diferentes niveles del Estado. En esta modalidad, la administración central transfiere la responsabilidad de la planificación, de la gestión operativa y, en parte, de la financiación de infraestructura y de servicios hacia las autoridades subordinadas. En esta modalidad se pueden distinguir tres formas: *desconcentración*, bajo la cual en la cual el gobierno central aumenta la autonomía de sus oficinas regionales, representando la forma de descentralización más débil, ya que el proceso se limita únicamente al interior de la jerarquía del gobierno central; *delegación*, que constituye una forma de transferencia de competencias y responsabilidades hacia autoridades locales, las cuales disponen de cierta autonomía, aunque son responsables ante el gobierno central; y *devolución*, que es la transferencia definitiva de poderes del gobierno central a los gobiernos locales para prestar servicios, obtener recursos y decidir independientemente.

Además de las modalidades de descentralización política y administrativa, también existe la modalidad de **descentralización fiscal**, conocida también como **descentralización económica o de mercado**. Esta modalidad está asociada a procesos de desregulación, concesión y privatización. La *privatización* puede involucrar un espectro amplio de modalidades, desde los diferentes acuerdos de *concesiones* para la prestación de servicios por parte del sector privado, la *venta de activos*, y alianzas entre el sector público y privado. Obviamente, con la *privatización* se incorpora la motivación de lucro como mecanismo de influencia en el comportamiento. En esta modalidad se requiere desarrollar marcos regulatorios para la participación privada en la prestación de servicios públicos, donde antes solamente existían monopolios estatales.

Fuente: Elaborado en base a COSUDE (2001), PNUD (2001) y Shahid y otros (1999).

a entidades gubernamentales no centrales (Ver Recuadro 1). Por ejemplo, desde los ochenta, se inició un proceso de transferencia de los servicios de agua potable a las provincias en Argentina y a las municipalidades en Colombia (Cuervo, 1991). En México, la descentralización administrativa del servicio de agua y saneamiento se inició en 1980 con la entrega de los sistemas a organismos operadores estatales y municipales y se acompañó de la descentralización financiera que data de 1976 (Pérez, 2000).

En Chile (y México) se procedió a reestructurar los servicios públicos de agua potable y saneamiento incluyendo la eliminación de las

agencias centrales encargadas de la provisión de tales servicios, en tanto que los países de Centroamérica y el Caribe (con excepción de Guatemala) continuaron con la organización centralizada para la provisión de servicios de agua potable y saneamiento (Yepes, 2001).³ No parece haber una visión clara sobre los resultados de la gestión descentralizada de los servicios de agua potable y saneamiento, sobre todo, considerando que las formas que el proceso de descentralización asume, son múlti-

³ En Brasil y muchos gobiernos locales se mantuvo el modelo de organización local de provisión de servicios de agua, de tal manera que la ola de la centralización de esos servicios no fue universalmente adoptada (Yepes, 2001).

ples. Sin embargo, pareciera que algunos rasgos sobresalientes se refieren a la transferencia de la responsabilidad de la prestación de los servicios a nivel local (o a una entidad autónoma), con su posterior administración con un criterio técnico y comercial; y al fortalecimiento y consolidación de los operadores autónomos (Juravlev, 2001). Los resultados de la descentralización no son particularmente diferentes de los que se logran en el modelo centralizado, ya que, muchas veces, persisten los mismos problemas que se detectan en la gestión centralizada.⁴

Esta persistencia no es casual, sobre todo si se toma en cuenta que las debilidades del sistema centralizado generalmente no son abordadas antes de transferir las responsabilidades a los gobiernos locales. En efecto, en la mayoría de los casos, la transferencia se ha realizado apresuradamente y como es de esperar, los gobiernos locales no están preparados para asumir las nuevas responsabilidades. Ejemplo típico de ello es el hecho de que la autoridad para establecer las tarifas permanece en el nivel central, por lo que las políticas financieras permanecen iguales. El desencanto y la necesidad de financiar fuertes inversiones en un contexto de recursos gubernamentales limitados, también dio paso a pensar en nuevas opciones de organización y financiamiento, abriendo modalidades de gestión con participación del sector privado (Yepes, 2001).⁵

⁴ Un ejemplo es la provisión de agua y saneamiento en Pachuca, Estado de Hidalgo, México. En los años ochenta, la Comisión de Servicios Públicos (COSEPU) creada en 1977 por decreto estatal, se caracterizaba por: incapacidad administrativa para solucionar el déficit de agua e ineficiencia para recuperar los costos, por ausencia de padrones de usuarios y tomas clandestinas; abastecimiento inadecuado de agua y provisión por "tandeo"; obsolescencia tecnológica, en particular de los equipos eléctricos y fuerte pérdidas de agua; déficit financiero y necesidad de subsidio estatal debido a las bajas tarifas (4 veces menores que el costo), la morosidad de los usuarios y las tomas clandestinas existentes (Pérez, 2000).

⁵ La crisis de los modelos centralizados de gestión de los servicios urbanos también llevó a la promoción la privatización, como parte de una estrategia más amplia, de reforma del Estado. Así, en América Latina, la crisis de los modelos estatales y el peso de los desequilibrios macroeconómicos, se conjugó con la presión de los organismos internacionales y el "ambiente favorable"

De hecho, desde hace varios años, instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo vienen promoviendo la incorporación del sector privado en el sector de agua potable y saneamiento, enfatizando el desempeño de las empresas y las reformas normativas inherentes, sin embargo, a pesar de la modernización y reestructuración del sector, las poblaciones de escasos recursos del sector urbano todavía carecen de acceso a dichos servicios, lo que ha derivado en el surgimiento de proveedores privados informales de pequeña escala, que han demostrado un potencial importante para prestar mejores servicios en zonas de ingresos bajos, con un costo de inversión comparativamente reducido (Debomy, 1998).

Las implicaciones de todo esto, se traducen en una amplia diversidad de opciones o modelos de gestión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, que van desde las tradicionales empresas públicas centralizadas, hasta sistemas manejados directamente por los usuarios (sobre todo en sistemas rurales), la conformación de empresas privadas que operan bajo distintas figuras, y una diversidad de modelos que combinan arreglos público-privados para la prestación del servicio (Ver Cuadro 1).

generado por las experiencias británica y norteamericana (Pérez, 2000).

Cuadro 1
Opciones Institucionales para la Reestructuración de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento

Función	Opción A			Opción B		Opción C	Opción D
	Entidad gubernamental	Empresa pública	Contrato de arrendamiento	Propiedad y operación privada o cooperativas	Provisión por comunidad o usuarios		
	Tradicional	Incorporada y comercializada	Contrato de servicio	Contrato de gestión	Contrato de concesión		
Propiedad de los activos	Pública	Pública (la mayoría)	Pública (la mayoría)		Pública (la mayoría)	Privada (la mayoría)	Privada o comunitaria
Planeamiento, coordinación, de políticas y regulación de inversiones	El gobierno	Ministerio u otro ente público			Ente público, negociado con el operador (privado o público)	No aplica o por un ente público	No aplica o por un ente público
Inversión en capital fijo	Presupuesto gubernamental	Financiamiento del mercado (la mayoría)			Público	Privado	Privado
Capital de trabajo	Presupuesto gubernamental	Ganancias internas (la mayoría)			Operador privado	Privado (gobierno paga obligaciones de servicios públicos)	Privado
Operación y mantenimiento	El gobierno	Empresa pública	Operador privado por servicios específicos	Operador privado	Operador privado	Privado	Privado
Cobro de ingresos por tarifa	El gobierno	El gobierno o empresa pública	Empresa pública		Operador privado	Privado	Privado
Autoridad gerencial	El gobierno	Empresa pública	Empresa pública	Operador privado	Operador privado	Privado	Privado
Lleva el riesgo comercial	El gobierno	Empresa pública	Empresa pública	Pública (la mayor parte)	Operador privado	Privado	Privado
Base de compensación para el ente privado	No aplica	Pago fijo, basado en servicios	Basado en resultados	Basado en servicios y resultados	Basado en resultados, después que el operador paga por uso de activos	Determinado de manera privada	Determinado de manera privada
Duración típica	No hay límite	Menos de 5 años	3 a 5 años	5 a 10 años	10 a 30 años	No hay límite	No hay límite

Fuente: Banco Mundial, citado en North (2000)

Si bien la participación privada en los sistemas urbanos ha mostrado algunos éxitos en términos de mejorar la calidad y eficiencia operacional del servicio, no puede ser considerada como una opción definitiva, sobre todo, porque prevalecen imperfecciones de mercado y marcadas debilidades institucionales para garantizar una regulación eficaz.

Aunque también existe evidencia de que la participación privada entendida como organizaciones de usuarios o figuras como las juntas de agua, suelen funcionar bien en los sistemas rurales de agua.

La tendencia mostrada por los países que han implementado procesos de descentralización de servicios de agua potable y saneamiento, muestra que es clave mantener las funciones de regulación centralizadas y delegar las funciones de construcción, rehabilitación, operaciones y mantenimiento a las municipalidades o entidades mixtas (en el caso de las redes urbanas) y a los usuarios (en el caso de las redes rurales).⁶

En relación a los niveles (redes primaria y secundaria en zonas urbanas y rurales), la experiencia refleja que el gobierno central, a través de licitaciones en que participa el sector privado, tiene una ventaja comparativa (financiera y técnica) para construir y operar los sistemas principales, y en algunos casos los secundarios, que son intensivos en capital. De acuerdo a esa lógica, las municipalidades (o asociaciones de municipios), sobre todo en áreas metropolitanas, deben construir y operar los sistemas urbanos con el apoyo del sector privado a través de diferentes formas de concesiones. Para el caso de los sistemas rurales, los grupos de usuarios locales o comunitarios, debidamente capacitados con apoyo del gobierno central y de las municipalidades, tienen ventaja en operar los sistemas.

En cuanto a las funciones, hay diferencias sustanciales para las redes urbana y rural. La experiencia apunta a que la función regulatoria (asignación de los derechos de agua, definición

y control de estándares ambientales) se debe quedar a nivel central, en tanto que las otras funciones de los sistemas urbanos deben ser devueltas a las municipalidades, quienes pueden decidir concesionar algunas de éstas (construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento). Normalmente, el gobierno central financia la construcción y mantenimiento de las redes primarias (y posiblemente las secundarias) de distribución y saneamiento. También contribuye con la inversión de los sistemas de distribución rurales.

Con la inclusión del sector privado en la provisión de servicios públicos de agua y saneamiento adquirió mayor relevancia la necesidad de construir y/o fortalecer los sistemas de regulación, sobre todo a partir de los resultados en el caso de Buenos Aires, donde desde principios de la década de los noventa, bajo un contrato de concesión a largo plazo, se obtuvieron rápidas y significativas mejoras en la calidad y cobertura, lo que despertó el interés de varios países de la región por las posibilidades que ofrecía la participación del sector privado.

Chile desarrolló un sistema regulatorio que generó un interés generalizado en el resto de países (Yepes, 2001). En ese país, se ha implementado un esquema de subsidios focalizados a la demanda en los sectores pobres, pero en muchos países resulta difícil implementar esta alternativa, por las debilidades institucionales propias de los países, que incluyen la falta de capacidad administrativa y de fiscalización que permita realizar un adecuado seguimiento de la utilización de los subsidios. Los casos de Cochabamba, con sus conflictos sociales; y de Buenos Aires, con su falta de previsión original para cobertura de las zonas marginales son ejemplos ilustrativos de este serio rezago (Peña y Solanes, 2002).

En síntesis, la prestación de servicios públicos de agua potable y saneamiento en América Latina se caracteriza por ser un proceso de construcción de un nuevo arreglo institucional, en donde la crisis del modelo centralizado está transitando a una diversidad de modelos de gestión que incluyen la participación de los gobiernos locales, de grupos de usuarios y del sector privado. Este proceso se caracteriza por adolecer de una institucionalidad transitoria ca-

⁶ En el caso de la delegación de servicios de agua potable y saneamiento asociados regionalmente (área urbana y rural) los resultados son insuficientemente concluyentes en las distintas modalidades de operadores.

paz de cubrir la brecha entre las condiciones de partida y el modelo seleccionado, para lo cual es necesario comprender que la reestructuración plantea nuevos roles del Estado, no por distintos menos importantes; de apreciar las limitaciones existentes para la participación del sector privado, no por inexistentes menos necesaria; y en particular, de diseñar nuevas prácticas de solidaridad social que, sin poner en riesgo la coherencia del modelo que se busca construir, permitan el acceso a dichos servicios por parte de toda la población (Corrales, 2000).

Lecciones

La descentralización supone que la gestión de los servicios en unidades locales es más adecuada que la opción centralizada. Esto, en teoría, incluye una mayor y más eficaz movilización de recursos. En ciertos casos la disminución de la escala en la prestación de algunos servicios puede implicar deseconomías relativas, como puede ser una planta de tratamiento para una ciudad de tamaño pequeño o aún mediano. La descentralización, sobre la base del cumplimiento de un papel activo de la sociedad local puede permitir el logro de formas más democráticas de gobierno y de gestión de los servicios.

Rosensweig (2001) plantea que la descentralización en el sector agua potable y saneamiento de los últimos 20 años, deja entre otras, las siguientes lecciones:

- La importancia de la autonomía que incluye la independencia para tomar decisiones acerca de las prioridades, la contratación, la planificación y la implementación de actividades y presupuestos.
 - En la descentralización, el contexto más amplio legal y regulatorio es fundamental para la expansión de los servicios. En el caso de los sistemas rurales, el ambiente legal y regulatorio no parece ser tan crítico para la expansión.
 - La asistencia externa (técnica y financiera) es especialmente importante en las fases iniciales, cuando se está implementando un nuevo modelo.
 - Si la descentralización es una política pública, entonces el marco regulatorio debe ser reflejo de ella. Un gobierno que piensa realmente devolver o transferir la responsabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento a las municipalidades, debe reducir además el control en el nivel central sobre las tarifas y otros aspectos de operación que limitan las opciones de gestión local.
 - En el caso de municipalidades pequeñas, el acceso a fondos externos para el financiamiento de capital es prácticamente un requisito previo.
- Los procesos de descentralización y reestructuración de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, son en esencia procesos de ajuste y redefinición del arreglo institucional, el cual debe ser lo suficientemente flexible como para permitir abarcar la diversidad de sistemas, modalidades de gestión y niveles de desarrollo institucional. En particular, entre las dificultades encontradas en dichos procesos sobresalen (Corrales, 2002):
- La necesidad de buscar un equilibrio en tres dimensiones distintas pero interrelacionadas, las cuales son complementarias y no están subordinadas. Esas dimensiones son la sociopolítica, la económica-financiera y la ambiental. Un desequilibrio sostenido en cualquiera de estos tres planos, pone en riesgo el proceso.
 - La descentralización es un proceso de replanteamiento del rol del Estado, que requiere una instancia estatal especializada que pueda liderar el proceso de transformación, que por naturaleza es complejo y de largo plazo.
 - Retomar el rol público en el financiamiento de las inversiones necesarias para ampliar cobertura en las zonas pobres y para avanzar en el tratamiento de las aguas residuales, todo ello dentro de un aumento de la eficiencia que permita el mejor uso de los escasos recursos disponibles.

- Abordar el desarrollo de capacidades regulatorias eficientes dentro de una perspectiva más amplia y de largo plazo que incorpore instrumentos sencillos, adaptados a las capacidades nacionales y que respondan a la estructura y modelos de gestión existentes, incluyendo a los operadores públicos.
 - Redimensionar la contribución de los privados, que incluye la promoción de operadores locales u otras figuras que permitan aumentar el número de oferentes en los procesos licitatorios.
 - Reconocer la necesidad de reducir los riesgos y de buscar fórmulas de cooperación público-privada que faciliten el financiamiento para el aumento de cobertura de los servicios.
 - Reinventar la empresa pública con el fin de mejorar la eficiencia de los servicios prestados, garantizar la sostenibilidad económico financiera a largo plazo, propiciando mecanismos de participación ciudadana y limitando el intervencionismo político que hasta ahora la ha caracterizado.
 - Mejorar la información y transparencia sectorial mediante un activo proceso de difusión de información relevante y de incorporación de la sociedad, particularmente de los usuarios, en las actividades de planificación sectorial, diseño de soluciones, mecanismos de regulación, control y seguimiento de los operadores.
- Si bien los procesos de descentralización tienen un potencial importante para fortalecer procesos locales, para facilitar una participación más activa de los usuarios y para hacer más factible el seguimiento al desempeño de las responsabilidades descentralizadas, debe tenerse presente que no siempre se han logrado los resultados esperados, debido principalmente a que las instituciones locales, además de carecer de capacidad operativa, administrativa y de regulación de los servicios transferidos. En esto, es sumamente crítico tomar en cuenta la cultura de participación del gobierno local y la celeridad con que el gobierno central impulsa el proceso, todo lo cual, unido a la falta de preparación adecuada, fácilmente puede terminar restándole potencial a las estrategias de descentralización.

El proceso de descentralización de servicios de agua potable en El Salvador

Hasta 1960, la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en los cascos urbanos eran manejados por las municipalidades. La tendencia latinoamericana de fortalecimiento de instancias estatales centralizadas de prestación de servicios públicos, derivó en la creación de la ANDA en 1961, cuyo fin era proveer de acueductos y alcantarillados a la población, mediante la planificación, financiación, ejecución, mantenimiento, administración y explotación de las obras necesarias.

El establecimiento de servicios de agua potable y saneamiento para las áreas rurales data de 1941, con el nacimiento del Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública, financiado con fondos de la Organización Mundial para la Salud y del Gobierno de El Salvador. En este marco se desarrolló un programa para llevar agua potable a las zonas rurales.

En 1967 surgió el Programa de Introducción de Agua Potable en las Áreas Rurales (PIAPAR), programa que en 1980, se convertiría en el Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural (PLANSABAR), alojado en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. PLANSABAR fue clausurado en 1995 y la responsabilidad de los sistemas hasta entonces construidos fue trasladada a la ANDA (ver Recuadro 2), creándose la Gerencia de Sistemas Rurales.

Actualmente, una de las principales características del sector de agua potable y saneamiento salvadoreño, es la existencia de una serie más o menos amplia de entidades (prestadores) que han asumido la responsabilidad de manejar los sistemas de agua potable. Dentro de los prestadores del servicio de agua se encuentran: ANDA, que es el principal operador con una cobertura en unas 180 municipalidades; al me-

nos 72 municipalidades, que administran sus sistemas directamente; cerca de 100 proyectos privados, conocidos como “comunidades auto-abastecidas”, que son sistemas urbanos contruidos por urbanizadores; y unos 350 sistemas rurales de agua, manejados directamente por las comunidades, organizadas en Juntas de Agua.

Con todo esto, se estima que la cobertura de servicios de agua potable para las zonas urbanas es de 88% y la de saneamiento del 64%, mientras que en la zona rural, se estima que la cobertura es de 27% y 50% respectivamente. Además, se estima que sólo 18% del agua distribuida es de aceptable calidad.

Diversas investigaciones e informes (PNUD, 2001; PRISMA, 2001; BID, 1998) dejan entrever la baja capacidad de respuesta de la ANDA y la evidente deficiencia en la prestación de los servicios, frente a una demanda creciente. Esto, entre otros factores, también es producto del mismo proceso de modernización del Estado y de la ausencia de una estrategia de ampliación de la cobertura de los servicios de agua y saneamiento.

La política de descentralización

La política de descentralización del Gobierno se basa en un conjunto de principios orientadores, entre los cuales están:

- Partir de las realidades y proximidades al ciudadano. Se enfatiza que el traslado de competencias a otras entidades o niveles de gobierno, así como la prestación de servicios debe responder a lo que se demanda y a las capacidades locales.

Recuadro 2
Marco legal para el traslado de PLANSABAR desde el Ministerio de Salud hacia ANDA

El traslado de PLANSABAR fue una decisión del Órgano Ejecutivo, decisión debidamente legalizada dentro de los cánones de los poderes administrativos que le corresponden al Órgano Ejecutivo, de lo cual no tiene más responsabilidad que los de una buena gestión de Gobierno. Así lo establece el Art. 171 de la Constitución cuando establece que el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado, son responsables solidariamente por los actos que autoricen.” Dentro de esta potestad, es que los actos de Gobierno de esta naturaleza, se autorizan por medio de Acuerdos Ejecutivos, los cuales son firmados por el Presidente de la república y el o los respectivos Ministros, y/o Presidentes de Instituciones Oficiales Autónomas.

Este ha sido el caso de esta transferencia que, por venir del cumplimiento de Ejecución del Programa 3.03 proveniente de un fondo específico al saneamiento básico rural, el Gobierno únicamente tiene la obligación de cumplirlo por cualesquiera de sus organismos competentes, y buscar para ello la mejor idoneidad. Se entiende que esto sucedió, al ubicar PLANSABAR en la institución con mayor experiencia en estos sistemas, como es ANDA.

Esta transferencia de funciones de dicho Programa, se hizo por acuerdo No. 3666, de fecha 17 de Noviembre de 1995, entre el Ministro de Salud y el Presidente de ANDA, decreto que fue autorizado con la rúbrica del Presidente de la República y la firma de los funcionarios antes mencionados, razón por la cual su legalidad está justificada.

En este Decreto, ANDA no tuvo ninguna responsabilidad en cuanto a faltantes que a posteriori hubiese hecho la Corte de Cuentas de la República, sobre casos pendientes, según el No. 1 de dicho Acuerdo; y la transferencia de equipo que pertenecían al Programa, también le fueron transferidos conforme inventario se realizó, por lo cual ANDA, no ha caído nunca en un acto de ilegalidad al aceptar la administración de PLANSABAR. Lo que sí se recomienda es que, ahora que se tiene en proyecto una nueva Ley del Subsector Agua Potable y Saneamiento se incorpore en éste la normativa específica para sistemas rurales.

Fuente: Elaborado en base a Sandoval (2001)

- Incrementar y hacer más efectiva la participación ciudadana, enfatizando, entre otras cosas, ejercer contraloría social.
- Subsidiariedad, que enfatiza la necesidad de que las familias, barrios, cantones, y municipios asuman, hasta donde les sea posible, por sí mismas la responsabilidad de solucionar sus problemas y proveer de los recursos que requieren para satisfacer sus necesidades y aspiraciones.
- Claridad de roles y complementariedad entre nivel nacional y local del gobierno. Este principio enfatiza la necesidad de definir los roles, competencias y los recursos que corresponden a cada nivel de gobierno. Establece que los gobiernos municipales podrán tener un rol normador a nivel local, en tanto que los entes descentralizados asumir un rol ejecutor de acciones operativas.
- Flexibilidad y gradualidad. Con este principio se enfatiza que las municipalidades sólo deben asumir aquellas competencias según sus capacidades administrativas, técnicas y financieras, para desarrollar una gestión eficiente y eficaz. Según esto, se deben establecer estándares de oportunidad y calidad. Por ello, un apoyo claro está en apoyar a las municipalidades en desarrollar esas capacidades.
- Eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y en la calidad de los servicios prestados. Enfatiza que cada nivel de organización debe hacerse cargo de aquellas funciones, competencias o servicios que puede prestar de una manera eficiente y con mejor calidad. Debe haber racionalidad en la asignación de recursos y optimización.
- Equidad. Enfatiza la necesidad de contribuir a la equidad territorial, es decir, que la zonas marginadas y desprovistas deben reci-

bir un apoyo especial para fortalecer sus capacidades.

- Sostenibilidad. Enfatiza que el proceso de descentralización debe ser apropiado por los entes locales.
- Transparencia. Enfatiza la necesidad de que la población disponga de información y de que se impulse una cultura de rendición de cuentas por parte de los funcionarios.

Estrategia de gobierno para el sector hídrico y el subsector agua y saneamiento

La Nueva Alianza (actual Plan de Gobierno) establece que las prioridades de ANDA son:

- Llevar agua potable y saneamiento a la población, a través de los sistemas de suministro existente;
- Incrementar la cobertura de servicios de agua potable a nivel nacional, mediante la identificación de proyectos en áreas rurales y suburbanas, en el Gran San Salvador y en localidades urbanas del interior del país;
- Crear y organizar la entidad concesionadora y reguladora, para la aplicación de la Ley de Aguas y el marco regulatorio;
- Reestructuración empresarial de ANDA para que actúe exclusivamente como una operadora en un mercado abierto.

Para esto, el Gobierno, a través de ANDA, esperaba contar con un préstamo del BID para implementar una reforma del sector hídrico y del subsector agua potable y saneamiento, incluyendo un nuevo marco legal.

En este escenario, ya se incluía un Proyecto Piloto de Descentralización de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento, que formaba parte de la estrategia del Gobierno para el sector hídrico. El Proyecto Piloto visualizaba procesos de delegación de servicios de agua potable hacia operadores locales.

En el marco del Proyecto Piloto, el proceso de la delegación de la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento ha implicado:

Identificación de sistemas delegables;⁷ el proceso se establece a partir de la firma de un convenio de delegación (Ver Recuadro 3); se establecen condiciones de gestión empresarial de los sistemas; se otorga asistencia técnica; se formula un plan de inversiones para los operadores; se requiere la regularización de los sistemas en su parte técnica y comercial; se establece un mecanismo de regulación técnica, económica y social. Asimismo quedaban excluidos una serie de apoyos, como por ejemplo, la inversión y/o rehabilitación de los sistemas; la inversión para macro y micro medición; inversiones para futuras expansiones de cobertura; y no se establecía un concepto integral de gestión hídrica o planes directores.

A consecuencia de los terremotos de enero y febrero de 2001 cambió la estrategia del Proyecto Piloto, pasando de 12 sistemas a un conjunto mucho más amplio y con un alcance mayor que el previsto. Ello condujo a la reformulación tanto del préstamo contratado con el Banco Interamericano de Desarrollo, como de la estrategia para la descentralización de sistemas de agua y saneamiento. En el Cuadro 2 se presentan los componentes principales del préstamo.

⁷ Inicialmente se identificaron 12 sistemas y al menos 5 modelos de gestión. El proceso se inició con el sistema conocido como Tetralogía, en el departamento de Usulután, como la primera experiencia piloto.

Recuadro 3
Compromisos contenidos
en los convenios de operación

Para el operador:

- Operar y mantener el sistema de agua y alcantarillado que se le está delegando.
- Facturar y cobrar por sus servicios, asegurando que los fondos recaudados se destinen exclusivamente para el mismo servicio.
- Contratar personal, organizar una oficina y sistemas gerenciales.
- Planificar anualmente la operación, mantenimiento y la protección de las fuentes de agua.
- Reportar sus planes y progresos a ANDA.

Para ANDA:

- Facilidades para la importación de materiales y equipos.
- Asistencia técnica para el control sanitario, análisis de muestras de agua y otra asistencia que solicite el operador.
- Mantenimiento correctivo para algunos componentes del sistema.
- Seguimiento permanente y sistemático para garantizar el cumplimiento de los acuerdos suscritos.

Otros criterios incluidos en los convenios:

- Se demanda eficiencia en la prestación del servicio.
- Obligación de brindar servicio a los usuarios actuales y potenciales cuando haya factibilidad técnica y económica.
- El operador queda obligado a acatar las medidas que recomiende el Ministerio de Salud, relativas a la calidad del agua suministrada.
- Los bienes afectados propiedad de ANDA quedan bajo custodia del operador.
- Garantías de fiel cumplimiento, robo y estafa.
- La tarifa por el servicio prestado será la vigente para los sistemas de ANDA.

Fuente: ANDA

Cuadro 2

Componentes del Programa de Reforma del Sector Hídrico y Subsector Agua Potable y Saneamiento
(Millones de US \$)

Componente	BID	Contra-partida	Total
Ejecución y coordinación del Programa	2.3	0.4	2.7
Gestión hídrica en apoyo a la reconstrucción de sistemas	1.3	1.0	2.3
Regulación para la reconstrucción de sistemas de agua	1.5	0.7	2.2
Reconstrucción de sistemas de agua	35.5	9.1	44.6
Sin asignación	2.0	0.6	2.6
Gastos financieros	5.0	0.6	5.6
Total	47.6	12.4	60.0

Fuente: Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto (2001)

La descentralización de servicios de agua potable y saneamiento

Los fondos del préstamo contratado con el Banco Interamericano de Desarrollo y aprobado por la Asamblea Legislativa en noviembre del 2001, fueron reorientados para financiar la reconstrucción de unos 42 sistemas urbanos, que abastecen a 63 localidades, y 12 sistemas rurales, abarcando 60 municipios (Ver Mapa 1 y Anexo 3), cuyos sistemas de agua potable fueron afectados por los terremotos de enero y febrero de 2001. Según el programa de préstamo, se pretende que estos sistemas, una vez rehabilitados se sometan a un esquema de gestión autónomo y sostenible.

Es en este contexto que ANDA creó la Unidad de Descentralización (UDES), a través de la cual está promoviendo modalidades descentralizadas de gestión de sistemas de agua potable y saneamiento. Para ello promueve un proceso de delegación de las responsabilidades administrativas desde ANDA hacia operadores locales. La figura legal utilizada son convenios firmados entre ANDA y los operadores locales. Según el reglamento operativo del préstamo (Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, 2001), luego de los terremotos se descartó la necesidad de una Ley General de Agua

Mapa 1
Municipios incluidos en el Programa de Descentralización de ANDA



Fuente: Elaborado en base a Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto (2001)

y de una Ley del Subsector de Agua Potable y Saneamiento, centrandó el uso de los recursos del préstamo, a la rehabilitación y transferencia de los sistemas por medio de convenios entre ANDA y los operadores locales. La nueva estrategia para la descentralización no incluye un modelo único de gestión, sino más bien una serie de modelos alternativos de gestión, los cuales son definidos y adoptados de acuerdo a capacidades locales.

Así, los modelos propuestos por ANDA bajo la nueva estrategia son:

- El concejo municipal autoriza y se responsabiliza de la creación de una empresa municipal descentralizada.
- Uno ó varios gobiernos municipales se asocian para formar empresas mixtas.
- La comunidad organizada puede asumir la responsabilidad.
- Una o varias ONG's podrían asumir la administración de sistemas.

- Sistemas en donde la administración sea responsabilidad de la empresa privada y los usuarios estén dispuestos a aceptar ese modelo.
- Sistemas en donde la administración es responsabilidad del Concejo Municipal, a través de las unidades operativas de la municipalidad.

Asimismo, la estrategia incluye un conjunto de principios orientadores, los cuales son:

- Gradualidad: El proceso de transferencia se hará ordenado y teniendo en cuenta la capacidad instalada de cada municipio u organismo que tome la responsabilidad de la administración de los sistemas.
- Mutuo acuerdo: Las partes deben llegar a concretar la transferencia de la administración de los sistemas teniendo acuerdos en todos los aspectos vinculados a la responsabilidad referida.
- Legalidad: La transferencia de sistemas se hará mediante formas y mecanismos en-

marcados en la actual ley de ANDA y tendrá como soporte la firma de un convenio entre las partes.

- Administración eficiente: Se tendrá el cuidado que la administración de los servicios esté a cargo de un ente separado y especialmente creado para estos efectos, que funcione con sentido empresarial.

Bajo estos principios ya se han firmado varios convenios de delegación de 13 sistemas, bajo los diversos modelos previstos y se han identificado al menos 14 sistemas adicionales.⁸

Los modelos promovidos por la Unidad de Descentralización de ANDA se han desarrollado siguiendo un conjunto de criterios y un enfoque de transferencia de responsabilidades administrativas y operativas de sistemas de agua potable manejados por ANDA hacia municipalidades pequeñas, hacia empresas intermunicipales y hacia el sector privado. Dichos criterios se dividen en:

- Socioeconómicos: Disposición para administrar los servicios; representatividad y respaldo comunitario; nivel de satisfacción con servicios prestado por ANDA; población y nivel de desarrollo del municipio;
- Técnicos: Estado aceptable de la infraestructura hidráulica; municipios que cuenten con ambos servicios; complejidad operativa de los sistemas; nivel de cobertura; capacidad de producción de la fuente de agua;
- Legales: La administración se delega en el marco legal vigente; el operador debe constituirse con personería jurídica;

⁸ Los sistemas con convenio de operación son: Tetraglogía, San José Villanueva, Plan de la Laguna, Suchitoto, Ataco-Apaneca, Tacuba, San Isidro, Caluco, Micro Región Juayúa, Santa Teresa-San Martín, Santiago de La Frontera, San Antonio del Monte y Nueva Concepción. Por su parte los sistemas identificados para delegar bajo convenio son: El Carmen, Nueva Esparta, Osicala, Perquín, San Rafael Obrajuelo, El Rosario, Carolina, Jocoro, Jayaque, San Pedro Masahuat, San Antonio Masahuat, San Pedro Nonualco, San Juan Nonualco y Tecoluca.

- Geográficos y ambientales: Prioridad a los agrupamientos de sistemas; impulsar el manejo de microcuencas;
- Administrativos: Inducir que en su momento regirá un nuevo marco normativo; transitoriamente el regulador y titular del servicio continúa siendo ANDA;
- Financieros: Aplicación del marco normativo vigente (tarifa de ANDA); pactar inversiones en infraestructura de los sistemas descentralizados;
- De asociatividad de municipios: Economías de escala; esfuerzos ambientales conjuntos; sostenibilidad mediante esfuerzos asociativos; enfoques de ANDA y organismos financieros-cooperantes; vulnerabilidad política.

En la figura del convenio, la propiedad de los activos sigue siendo de ANDA, a pesar que en el marco legal actual existen figuras jurídicas que podrían implementarse para el traspaso de dichos activos (Ver Anexo 4).

Es importante hacer notar que, además de los sistemas administrados por ANDA, existen otros apoyados por USAID, la Unión Europea, COSUDE, UNICEF y otras organizaciones (de las REDES entre otros), que muestran que tanto las juntas rurales de agua y las municipalidades que administran los sistemas (y en ciertos casos, alcantarillados), presentan dificultades superables con apoyo oportuno.

Entre las dificultades más sobresalientes de estos sistemas (al igual que los de ANDA) se encuentran: Falta de respaldo jurídico; carencia de herramientas administrativa gerenciales en las juntas de agua; dificultades en el análisis de la calidad del agua; deficiencia en el análisis y cálculo económico; debilidades de comunicación entre las municipalidades y las juntas de agua; influencia política partidista en ciertos casos; carencia de leyes que protejan el recurso hídrico; falta de capacitación especializada en el manejo del agua; poca o ninguna visión de inversión; y baja cobertura rural.

Ante este contexto, la descentralización enfrenta no sólo el desafío de un proceso ordenado y

progresivo de transferencia de competencias, responsabilidades, con poder de decisión, y recursos desde el gobierno central hacia las localidades, sino también de la construcción de un cultura de descentralización, que supone:

- Voluntad de los entes de decisión o que conforman la correlación política.
- Considerar a los agentes locales sujetos de su propio desarrollo, pues son ellos quienes conocen su propia realidad y quienes deben convivir con sus decisiones.
- Dotar a las municipalidades de asistencia técnica, asesoría adecuada en las distintas

necesidades, apoyo financiero, facilitación de herramientas legales para su mejor desempeño, en función de mejorar su capacidad de gestión administrativa, dirigida hacia la búsqueda de la racionalidad empresarial de servicio público.

- Promover la participación responsable, activa, organizada e informada de los usuarios de los servicios, sujetos de los mismos, fortaleciendo esfuerzos genuinos de participación ciudadana en la gestión y fiscalización de los servicios.

Bases institucionales para la descentralización de servicios de agua potable en El Salvador

Marco legal

Las principales normas legales que rigen al Subsector de Agua y Saneamiento se encuentran en la Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, el Código de Salud, el Código Municipal, y la Ley del Medio Ambiente. A continuación se hace una breve descripción.

Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados

La Ley de Creación de la ANDA (Decreto Ley No. 341 del 17 de Octubre de 1961 y sus modificaciones), la define como una institución autónoma de servicio público. ANDA tiene por objeto proveer y ayudar a proveer a los habitantes de la República de acueductos y alcantarillados mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración y explotación de las obras necesarias o convenientes.

El artículo 4 define el patrimonio de ANDA como aquellos “sistemas de acueductos y alcantarillados, los bienes y derechos poseídos y explotados o controlados por el Estado y los municipios, que son usados o útiles principalmente para el suministro o la disposición de aguas, después de que le sean legalmente traspasados (...), así como los demás bienes muebles e inmuebles que a cualquier título adquiera del Estado, de los municipios, de entidades oficiales y de particulares, que se destinen al aumento de su capital.”

En el Capítulo IV sobre el traspaso de propiedades, se hace tradición de dominio a favor de ANDA de los acueductos y alcantarillados, incluyendo los derechos, servidumbres y bienes útiles a tales servicios que sean propiedad del Estado, los municipios, o instituciones autónomas.

En el entendimiento de que los sistemas continuarán sirviendo a la comunidad, las municipalidades y demás corporaciones gubernamentales harán entrega material a ANDA de los acueductos y alcantarillados bajo su administración o dominio, sin retribución o indemnización de parte de ANDA.

Según el Capítulo III sobre la organización, dirección y administración de ANDA, ninguno de sus cinco directores o el Presidente, que conforman su Junta de Gobierno, es nombrado por las municipalidades o sus representantes, lo cual le da un carácter altamente discrecional.

Los Capítulos VII y VIII de la ley dan un amplio margen a ANDA para ejercer los derechos de servidumbre y expropiación en todo el país, a efectos de cumplir con sus responsabilidades.

Finalmente, como un ejemplo de lo que parece ser un centralismo excesivo, las disposiciones transitorias incluye que se podrán instalar pilas y grifos públicos, los cuales serán costeados por el Estado.

La instalación y supresión de dichas pilas o grifos, se hará a solicitud del Ministerio del Interior (ya desaparecido), el que designará quién deberá administrar esas obras.

Además de las funciones y facultades mencionadas, la Ley de Creación de la ANDA, contiene una cantidad de disposiciones, entre las cuales puede mencionarse: Adquirir bienes muebles e inmuebles, a cualquier título y disponer de aquellos que considere necesarios; adquirir y tratar aguas superficiales o subterráneas, y disponer de las mismas para provisión de las poblaciones y las zonas rurales; construir obras relacionadas con estudios, investigación, alumbramiento, captación, tratamiento, conducción, almacenamiento y distribución de agua potable; desarrollar estudios, investigación, evacuación, tratamiento y disposición final

de aguas residuales; y mejorar, ampliar, y mantener las instalaciones o servicios existentes.

Código de Salud

El Decreto Legislativo No. 955 del 28 de abril de 1988, da fuerza legal al Código de Salud. En su Capítulo II, la sección sobre saneamiento del ambiente urbano y rural, le atribuye al Ministerio de Salud (por medio de los organismos regionales, departamentales y locales), la responsabilidad por desarrollar programas de saneamiento ambiental, encaminados a que las comunidades tengan acceso a servicios de abastecimiento de agua potable, así como a la disposición adecuada de excretas y aguas servidas. El mismo Capítulo II establece el papel subsidiario del Estado en la provisión del servicio de agua potable. Textualmente, los artículos 61 a 64 lo plantean así:

- Art. 61: Las ciudades y poblaciones urbanas deberán estar dotadas de servicio de agua potable y cuando no los tengan, el Estado, de acuerdo a sus recursos y conforme a los planes respectivos, se los proveerá por medio de los organismos especializados correspondientes.
- Art. 62: En las áreas rurales, el Estado estimulará a los pobladores para la creación, funcionamiento y mantenimiento de acueductos, dando al respecto la asistencia técnica que sea necesaria y la ayuda económica posible, de acuerdo a sus recursos.
- Art. 63: El agua destinada para el consumo humano deberá tener la calidad sanitaria que el Ministerio conceptúa como buena y exigirá el cumplimiento de las normas de calidad en todos los abastecimientos de agua utilizadas para el consumo humano.
- Art. 64: No podrá efectuarse ninguna construcción, reparación o modificación de una obra pública o privada destinada al aprovechamiento de agua para consumo humano sin la autorización previa del Ministerio, para lo cual deberá presentarse a éste, una solicitud escrita con las especificaciones y planos de las obras proyectadas.

La normatividad contenida en el Código de Salud asigna un conjunto importante de responsabilidad y roles al Ministerio de Salud, sobre todo en garantizar el acceso y la calidad del agua para consumo humano.

Código Municipal

El Código Municipal (Decreto No. 267 del 3 de Febrero de 1986), desarrolla los principios constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de las municipalidades, a quienes compete (Art. 4):

- Elaboración, aprobación y ejecución de los planes locales de desarrollo urbano y rurales;
- La promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes;
- Promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades;
- El impulso al turismo interno y externo y la regulación del uso y explotación turística y deportiva de lagos, ríos, islas, bahías y demás sitios propios del municipio;
- La promoción del desarrollo industrial, comercial y agrícola, artesanal y de los servicios;
- El incremento y protección de los recursos naturales renovables y no renovables;
- La creación, impulso y regulación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad como mercados, tiangues y mataderos;
- La prestación del servicio de aseo, barrido de calles, recolección y disposición final de basuras;
- La regulación del uso de calles, aceras, parques y otros sitios públicos, municipales y locales;

- La planificación, ejecución y mantenimiento de todo el género de obras públicas necesarias al municipio;
- Los demás que sean propios de la vida local y de las que le atribuyan otras leyes;

Si bien, el Código Municipal atribuye a los municipios una serie de atribuciones y responsabilidades generales, entre las cuales podría interpretarse que se incluyen atribuciones relativas al subsector de agua potable y saneamiento, ciertamente, no atribuye la responsabilidad por la administración de los sistemas de agua urbanos o rurales a los municipios. Tampoco lo prohíbe, aunque no desarrolla un marco normativo específico para estos servicios.

Ley del Medio Ambiente

La Ley del Medio Ambiente, aprobada en 1998, le atribuye al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) la responsabilidad de velar por el manejo sostenible de los recursos naturales (incluido el recurso hídrico), incorporando criterios ambientales en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. La Ley, establece el uso de instrumentos como permisos, estudios de impacto ambiental, fianzas, multas, auditorías ambientales y mecanismos de información y participación públicos, para garantizar el manejo sostenible de los recursos naturales.

Además, dicha Ley le atribuye al MARN la responsabilidad por controlar y prevenir la contaminación del agua, conjuntamente con el Ministerio de Salud y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, como entes responsables de establecer la norma técnica nacional de la calidad apropiada del agua para consumo humano.

La Ley del Medio Ambiente también contiene mandatos para la protección del recurso hídrico, según los cuales, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales debe promover el manejo integrado de cuencas hidrográficas (que debe ser objeto de una ley especial) y establece la creación de un comité interinstitucional de planificación, y manejo sostenible de cuencas hidrográficas, lo cual tiene implicaciones territoriales de alcance nacional (Ver mapa 2).

La supervisión de la disponibilidad y calidad del agua también son funciones previstas en la Ley del Medio Ambiente, funciones que son atribuidas al Ministerio de Medio Ambiente.

Consideraciones sobre el marco legal

Según su ley de creación, ANDA cuenta con un poder casi absoluto para la planificación, construcción y operación de los sistemas urbanos y rurales, incluyendo las obras de explotación de las fuentes hídricas. Su orientación es claramente centralista, dejando fuera de su estructura operativa y de gobierno, a las municipalidades. Pero también son claros los traslapes y contradicciones con otras leyes, tal es el caso del Código de Salud y de la Ley del Medio Ambiente.

La regulación del subsector no está incluida dentro de la ley de ANDA, dado que la orientación centralista de los años sesenta no lo requería.

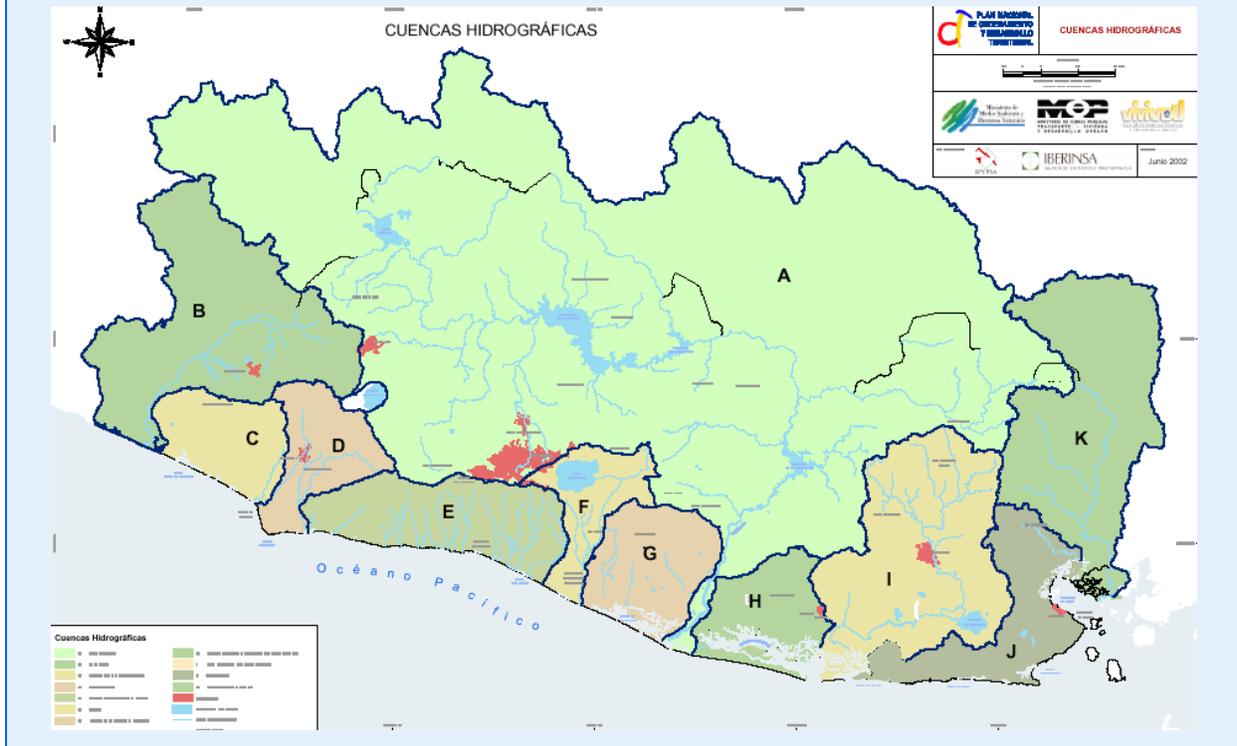
El Código de Salud, que es posterior a la Ley de Creación de la ANDA, le asigna responsabilidades por el desarrollo de programas de agua y saneamiento al Ministerio de Salud, creando conflictos y traslapes con las competencias de ANDA, pero también dejando claros vacíos de regulación.

El Código de Salud atribuye al Ministerio (de Salud), la responsabilidad de velar por la calidad del agua para consumo humano, según la cual, dicho ministerio debería evaluar la calidad del agua distribuida por ANDA y por los otros proveedores del servicio. En este rol, la Ley del Medio Ambiente también atribuye responsabilidades al Ministerio de Medio Ambiente, relacionadas con la calidad del agua para consumo humano (y otros usos).⁹

De cara al proceso de descentralización, es particularmente importante que en el Código Municipal no esté definida la competencia de las municipalidades en la administración directa de los sistemas de agua potable y alcantarilla-

⁹ Existe un creciente mercado de agua envasada, lo que refleja en gran parte, la desconfianza de la población acerca de la calidad del agua distribuida por ANDA.

Mapa 2
Cuencas hidrográficas



do. Esto explica en gran parte, que el marco legal que sirve de base para impulsar la descentralización y la elaboración de los convenios de operación de los sistemas de agua potable, sea justamente la Ley de Creación de ANDA, que como se ha visto antes, adolece de una serie de limitaciones, por reflejar un enfoque de gestión que buscaba centralizar los servicios de agua potable del país desde la década de los sesenta.

Práctica institucional del subsector agua y saneamiento

ANDA ha sido el principal operador del subsector de agua y saneamiento. A principios del año 2000, de los 262 municipios del país, ANDA atendía 182 con servicios de acueducto y 71 con alcantarillado. Para el mismo año, ANDA tenía registrado más de medio millón de servicios de acueductos y cerca de 400,000 de alcantarillado.

En el año 2001, ANDA contaba con un presupuesto de ¢1,068 millones, de los cuales ¢432

millones se destinaron a la producción, distribución y mantenimiento de la red de agua potable y alcantarillado.¹⁰ Unos ¢261 millones se destinaron para la inversión, incluyendo estudios de preinversión.¹¹

A pesar que ANDA tiene una acción en todo el territorio nacional, más de 70 municipios manejan sus propios sistemas de agua potable.¹²

¹⁰ Esta información se refiere al presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa, que fue modificado en virtud de los terremotos de enero y febrero de 2001.

¹¹ Se contemplan 31 estudios de preinversión para la introducción, rehabilitación o mejoramiento de los sistemas urbanos o rurales en los diferentes departamentos del país. Relativo a los proyectos de inversión se contemplan 17 proyectos, 13 de ellos con recursos propios.

¹² Unos 72 municipios se rehusaron a entregar sus sistemas como lo contemplaba la Ley de ANDA y 8 municipios no contaban con sistemas de acueductos. Con proyectos de cooperación externa se construyeron sistemas en estos 8 municipios que los manejaban independientemente, aunque tuvieron apoyo de ANDA para trabajos mayores. El proceso de urbanización dio paso al surgimiento de operadores independientes en

Según ANDA, la mayoría de estos municipios también reciben apoyo financiero y técnico (de ANDA) para trabajos mayores.

Con recursos del Fondo de Desarrollo Económico Social de El Salvador (FODES), los municipios complementan los esfuerzos de ANDA y desarrollan sus propios proyectos de agua.

Según ISDEM, en el año 2000, cerca del 8% de los recursos del FODES recibidos por las municipalidades se destinaron a la inversión en proyectos de agua y alcantarillado (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3
Distribución sectorial
de los recursos FODES, 2000

Concepto	%
Agua y alcantarillado	8.18%
Infraestructura de agua	6.37%
Desechos sólidos	1.81%
Sistema vial	47.40%
Caminos y calles	47.40%
Otra infraestructura urbana	21.23%
Cementerios	0.69%
Infraestructura escolar	4.59%
Infraestructura de salud	1.24%
Mercados	1.06%
Canchas	5.05%
Alumbrado	3.59%
Parques	3.49%
Rastros	0.75%
Terminales	0.02%
Tianguis	0.77%
Otros	23.19%
Electrificación rural	9.24%
Otros	13.95%

Fuente: ISDEM

En cambio, luego del traspaso de la responsabilidad de los sistemas PLANSABAR hacia ANDA, el Ministerio de Salud no tiene mayor ingerencia en el subsector (en lo referente a planificación y construcción de sistemas rurales o urbanos de agua), ni a la supervisión de la calidad del agua para consumo humano.¹³

áreas urbanas en expansión, sobre todo, en las principales ciudades, los llamados autoabastecidos, que se caracterizan por no estar regulados ni reconocidos dentro del marco legal actual.

¹³ Según ANDA, de los 320 sistemas de PLANSABAR, solamente 30 estaban en funcionamiento cuando el programa terminó. ANDA rehabilitó algunos sistemas y para su operación, estableció acuerdos con las asociaciones de usuarios, a partir de los cuales ANDA apoyaría a las asociaciones para hacer trabajos mayores. Sin embargo, ante la falta de apoyo y reconocimiento legal de dichos sistemas surgió la Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo y Distribución del Agua a Nivel Rural (ANDAR), como reacción organizada de las juntas de agua rural que enfocó sus primeros esfuerzos al mantenimiento de un subsidio ante los costos por energía eléctrica asociados a la operación de los sistemas. Recientemente, ANDAR también ha formulado una propuesta propia de ley, estableciendo su visión institucional y normativa para atender los sistemas rurales.

Por su parte, la capacidad de respuesta de la Gerencia de Sistemas Rurales de ANDA ante la demanda y déficit ya existente en el área rural es sumamente limitada. Su capacidad instalada y de inversión no corresponde con las necesidades y expectativas de la población rural.

Aunque en su presupuesto (2001) el Ministerio de Salud contó con una asignación de ¢69 millones para desarrollar acciones de saneamiento básico, control de vectores y disminuir los riesgos a la salud de las personas, entre otro, dichas acciones no incluyeron rehabilitación de sistemas de agua ni de supervisión de la calidad de agua para consumo humano.¹⁴

Finalmente, en cumplimiento de la Ley del Medio Ambiente, el CONACYT, como responsable nacional de emitir las normas técnicas de calidad, actuando en coordinación con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Medio Ambiente, adaptó la Guía para la Calidad del Agua Potable de la Organización Mundial de la Salud (OMS), emitiendo la Norma Salvadoreña Obligatoria para la Calidad del Agua Potable, la cual debe ser cumplida por cualquier distribuidor (público y privado) de agua. Dicha norma establece los valores recomendados para la calidad del agua para consumo humano, junto con los procedimientos, registros, frecuencia mínima de muestreo y métodos estandarizados a ser aplicados para el control de la calidad. Sin embargo, en la práctica, ni el Ministerio de Salud, ni el de Medio Ambiente cuentan con la capacidad de vigilar el cumplimiento de la norma.

Ante esta limitación, los monitoreos de la calidad que realiza ANDA del agua que la misma institución sirve, no están exentos de imparcialidad, de tal manera que ANDA es juez y parte en materia de monitoreo de la calidad.

Limitaciones institucionales para la descentralización de los servicios de agua

Dicha propuesta está siendo estudiada en la Asamblea Legislativa.

¹⁴ Según la Memoria de Labores 1999-2000 del Ministerio de Salud, sólo algunos proyectos de saneamiento básico referidos a la construcción de letrinas aboneras se habrían ejecutado con el apoyo financiero de UNICEF.

Si bien, la descentralización es un proceso todavía incipiente, es posible identificar una serie de limitaciones que le restan alcance. A continuación se presenta de manera sintética, algunos de los resultados obtenidos de las discusiones desarrolladas durante los talleres, relativos a las principales limitaciones identificadas en el actual proceso de descentralización.

- Ausencia de un ente rector del sector hídrico con autoridad nacional para planificar y asignar los derechos de uso del recurso, a pesar de las responsabilidades asignadas por la Ley de Medio Ambiente al MARN referidas a la conservación y al manejo sostenible de los recursos naturales renovables, incluyendo al agua.
- Ausencia de un ente regulador del subsector de agua y saneamiento independiente del principal prestador del servicio (ANDA).
- Traslapes y falta de claridad en las responsabilidades asignadas por ley (Código de Salud y Ley del Medio Ambiente) al Ministerio de Salud y al Ministerio de Medio Ambiente, en cuanto a velar por la calidad del agua potable y la prevención de la contaminación.
- Traslapes en el marco jurídico (Ley de ANDA y Código de Salud), en cuanto a las funciones asignadas a las instituciones del gobierno central (ANDA, Ministerio de Salud), referidas al papel subsidiario del Estado para la provisión de los servicios de agua y saneamiento.
- Evidente vacío del Código Municipal, que legitime con suficiente claridad la provisión de dichos servicios por parte de las municipalidades.
- Limitaciones y excesiva centralización del régimen tarifario vigente, que imposibilita el ajuste de tarifas de los servicios por los operadores locales (en descentralización) para cubrir los costos de los sistemas.
- Ausencia de una estrategia que operativice el rol subsidiario del Estado para ampliar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en las zonas rurales, así co-

- mo de los mecanismos u opciones de subsidio para los sectores más pobres, sobre todo en las zonas rurales.
- Déficit de cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en la mayor parte de las áreas rurales del país, así como en gran parte de las áreas peri-urbanas.
 - Precariedad de la mayoría de los sistemas existentes, tanto por lo obsoleto de su infraestructura, por la falta de recursos técnicos y financieros locales para su mantenimiento y reemplazo, así como por la falta de información técnica y de estrategias para la conservación de las fuentes.
 - Baja calidad del servicio de agua potable, magnificada por la falta de un ente e instrumentos para la regulación de los operadores, desde la perspectiva de los usuarios.
 - Prevalece la falta de macro y micro medición del agua que circula en los sistemas y la facturación muchas veces está desvinculada del consumo volumétrico.
- La estrategia de descentralización excluye la problemática de los sistemas municipales que no dependen de ANDA, los sistemas autoabastecidos construidos por compañías constructoras en las zonas urbanas, así como los sistemas rurales (antes PLAN-SABAR).
 - Simplificación del concepto de modernización y descentralización, al reducir la reforma del sector y la descentralización del subsector de agua y saneamiento a una delegación de las funciones administrativas de los sistemas de agua de ANDA, en distintos tipos de operadores locales, sin tomar en cuenta otras modalidades.
 - Falta de estrategias y de información pública confiable en las áreas: i) ambiental (conservación y el uso sostenible del agua); ii) social (subsidios directos a las familias pobres, que les permita acceder a los servicios existentes, y subsidios de fomento a la inversión para dar cobertura en las zonas actualmente marginadas); iii) financiera (sistema de tarifas que permita a las empresas locales recuperar los costos de operación y atraer a la inversión privada).

Aportes hacia una estrategia nacional de descentralización de servicios públicos de agua potable y saneamiento en El Salvador

El proceso de descentralización de los servicios de agua, se ha venido desarrollando de manera oficial bajo los criterios y estrategias diseñadas por el Proyecto Piloto de ANDA, y más recientemente redefiniéndose de acuerdo a la estrategia del Programa de Préstamo del BID que recién inicia operaciones. En ese sentido, el propósito de este apartado es aportar a una estrategia nacional de descentralización del subsector de los servicios agua potable y saneamiento que incluya elementos clave para asegurar la viabilidad y gobernabilidad del proceso ya iniciado.

Aspectos legales e institucionales

Dado que el subsector de agua potable y saneamiento depende del sector hídrico en general, el punto de partida de la estrategia de descentralización debería enfocarse en resolver los vacíos institucionales más importantes identificados para dicho sector. Estos son:

- La necesidad de recuperar y mejorar la capacidad del Estado en general, y en concreto de los entes del Gobierno con responsabilidades asignadas por ley (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales), de generar la información técnica necesaria para la planificación, regulación y control efectivo del recurso hídrico, que asegure la conservación y uso sostenible del agua, así como la calidad de los servicios de agua y saneamiento.
- Se requiere de un ente público con el mandato y capacidad técnica para planificar, adjudicar y regular los derechos de uso del recurso hídrico en el ámbito nacional.
- Asimismo, son necesarias instancias públicas y mecanismos institucionales para resolver conflictos entre usos incompatibles del recurso hídrico en el ámbito local.

En cuanto al subsector de servicios de agua potable y saneamiento, la estrategia debería enfocarse en resolver los siguientes vacíos legales e institucionales:

- La Ley de ANDA y los convenios de delegación son insuficientes como marco legal para la descentralización del subsector, ya que no permiten implementar la figura de devolución contemplada en la política de descentralización del Gobierno, al no haber un mandato legal explícito para que las municipalidades asuman la competencia del manejo de los sistemas de agua y saneamiento (vacío legal del Código Municipal); adicionalmente, no permiten implementar la figura de concesión (participación de la empresa privada) de forma efectiva, ya que todos los activos de los sistemas delegados son propiedad de ANDA, y por lo tanto, desincentiva la inversión privada en el subsector de agua potable y saneamiento.
- Se requiere de un ente regulador de carácter público, que sea independiente del proveedor actual del servicio, con los recursos necesarios para generar la información técnica y los mecanismos de control que aseguren la sostenibilidad y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento.
- Se necesita superar las limitaciones del régimen tarifario, que imposibilitan el ajuste de las tarifas por parte de los operadores locales para poder cubrir los costos específicos de cada sistema.

Dado que existen vacíos legales importantes en el caso de las municipalidades y juntas rurales de agua, es importante considerar las varias iniciativas y propuestas de ley orientadas a enfrentarlos. Estas propuestas tienen origen diverso, como las provenientes del Gobierno (a través de ANDA), de la oposición política (a

través de la fracción legislativa del FMLN) y de las juntas rurales, como en el caso de ANDAR.

Dada la riqueza, e incluso la posible complementariedad de las propuestas, deberían ser retomadas por parte del Gobierno, a través de una comisión de trabajo, que bajo su coordinación oficial, incluya a todas las instituciones competentes del Gobierno central (ANDA, Ministerio de Salud, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Agricultura y Ganadería), así como a representantes de los gobiernos locales (COMURES) y de la sociedad civil (ANDAR). Dicha comisión debería integrar y armonizar las propuestas, con el objeto de resolver traslapes y vacíos, como los presentados en este documento.

Aspectos de políticas

El proceso de descentralización es esencialmente político, en ese sentido, los criterios y las bases que fundamentarán la ejecución del préstamo tendrán fuertes y determinantes efectos en los arreglos institucionales locales y nacionales para el resto del país que no será considerado en el universo de ejecución del préstamo. Es decir, el proceso iniciado es la referencia y espejo de lo que eventualmente se desarrollará en todo el territorio nacional, paralelamente o posterior a la implantación del proceso a impulsar con los recursos del préstamo. En ese sentido, es indispensable establecer una política y estrategia que reconozca las expectativas, demandas y particularidades de las demás regiones y municipios, con la decisión política de descentralizar los sistemas de agua.

Adicionalmente, la incorporación de los usuarios o consumidores de los servicios de agua potable y saneamiento en la definición de las políticas sobre el sector hídrico y sobre la regulación, prestación y control del subsector de agua y saneamiento, le daría mayor legitimidad y coherencia al proceso.

Otro aspecto que se encuentra en el centro de los procesos de descentralización de los servicios públicos y que tampoco es abordado con claridad ni recogido adecuadamente en el préstamo del BID ni en los documentos de ANDA, es el problema de la participación de la comunidad en todos este proceso. La partici-

pación de los ciudadanos, no sólo permite aligerar la costosa estructura pública y hacer frente a la escasez financiera, sino también implicar a los diferentes actores y beneficiarios en todas las fases del proceso de descentralización, logrando de esta manera un mayor compromiso y una mayor apropiación de los proyectos por parte de éstos.

Curiosamente, el tema de la participación en el préstamo del BID sólo aparece en el momento de identificar el modelo de gestión más adecuado para los sistemas descentralizados y luego de la constitución de las empresas municipales, a través de la participación de la comunidad y de las autoridades locales en el organismo superior de dirección de las mismas. No se prevé ningún tipo de participación en el momento de la elaboración de los proyectos para el mejoramiento de cada uno de los sistemas. Tampoco está prevista en la fase de monitoreo y evaluación de los operadores. La Unidad de Descentralización "UDES" es juez y parte del proceso, sin integrar a representantes de los municipios o de la comunidad y, finalmente, la consulta con la sociedad sigue siendo discrecional, puesto que no figura entre las pocas obligaciones atribuidas a ANDA en el Reglamento Operativo del préstamo.

Una verdadera participación implica considerar las demandas de la población desde el inicio de la elaboración de los proyectos para cada municipio e integrar plenamente a los diferentes actores desde las primeras etapas del proceso, asegurando su participación en la selección de las acciones a realizar en los diferentes municipios y en la determinación de los montos asignados a los diferentes rubros de cada proyecto. Esto es fundamental, porque la incompreensión o el rechazo de las premisas de un proyecto puede afectar su durabilidad. Por otra parte, es necesario que el municipio y la comunidad se responsabilicen de su decisión y se sientan plenamente identificados con las acciones a realizar. Es precisamente en esta etapa que se construye el conocimiento mutuo de los actores, condición indispensable para el establecimiento de relaciones contractuales claras y equilibradas.

La consulta con la población y los municipios en esta etapa, tendrá repercusiones sobre el

conjunto del procesos de descentralización y sentará las bases para la buena ejecución de la acción, y el seguimiento y evaluación de la gestión de los operadores descentralizados. Esto último es sumamente importante, puesto que la experiencia muestra que la vigilancia de los estándares actuales de provisión de servicios por parte de los gobiernos nacionales es aún relativamente rara en América Latina. En general, no se observa una tendencia hacia la vigilancia nacional de los servicios básicos provistos por los gobiernos locales. Esta ausencia refleja el hecho de que los gobiernos nacionales de AL no están aún comprometidos a favor de la meta de asegurar normas universales de provisión de servicios a todos sus ciudadanos.

En esa perspectiva, es necesario implicar a las alcaldías y comunidades de los diferentes municipios en la definición de las metas y los indicadores de gestión, así como en el establecimiento de mecanismo de seguimiento y en su aplicación. Esto supone la adquisición de competencias que es preciso contemplar en los planes de capacitación. Vista de esta manera, la participación en las fases de seguimiento y evaluación no sólo sirve para controlar y mejorar la calidad de los proyectos, sino también para potenciar las capacidades de los participantes para examinar de manera crítica sus propias prácticas

Actualmente en El Salvador, el papel político del Gobierno en cuanto al agua es inadecuado, dada su limitada perspectiva actual como administrador de los sistemas de acueductos y alcantarillados, es decir, como proveedor de un servicio. Una perspectiva de políticas más integral debería incluir:

- Una política hídrica que incorpore el carácter público de los servicios de agua potable y saneamiento, y que por lo tanto busque asegurar el acceso universal a dichos servicios en general, específicamente el aumento de la cobertura en las zonas rurales.
- Políticas de subsidios estatales necesarias para asegurar el acceso público a los servicios de agua potable y saneamiento (incluyendo subsidios directos a las familias pobres), los cuales podrían ser administrados por los gobiernos locales.

- Políticas ambientales de conservación y uso sostenible del recurso hídrico.

Aspectos ambientales

Dado que no existe información actualizada sobre disponibilidad y calidad del recurso hídrico para sus distintos usos, incluyendo los del subsector de agua potable y dado el carácter de bien público que tienen el recurso hídrico en general y los servicios de agua potable y saneamiento en particular, es necesario recuperar la capacidad del Gobierno de generar la información técnica necesaria, así como desarrollar los mecanismos públicos de control necesarios para asegurar la conservación y buen uso del recurso hídrico y de los servicios de agua potable y saneamiento. Es fundamental avanzar en los procesos de levantamiento de la oferta y demanda hídrica.

En este sentido, es necesario evaluar la propuesta actual del Gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente, en torno al marco institucional para la creación de Organizaciones de Cuenca en El Salvador.¹⁵

Uno de los objetivos fundamentales de la gestión descentralizada del agua a través comités u organizaciones de cuencas, sería el de asegurar la protección de los recursos hídricos, un rol no desarrollado hasta ahora por la institucionalidad salvadoreña. Esta función es estratégica en términos de asegurar la sostenibilidad ambiental de los prestadores u operadores de los servicios de agua.¹⁶

¹⁵ La propuesta consiste en la creación de un Comité Interinstitucional Nacional de Organizaciones de Cuencas (CINOC) para facilitar y fomentar la gestión integrada de cuencas, como organismo de coordinación política del más alto nivel, que incluya a los organismos claves del Gobierno, como son el MARN, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Salud, CEL, ANDA, así como a los gobiernos locales, a través de la gremial de alcaldes COMURES, como a otros representantes de los distintos sectores de la sociedad civil (comunidades y ONG's). Dicho Comité sería presidido por la Vicepresidencia de la República. Las Organizaciones de Cuencas, por su parte, operarían de forma descentralizada, como asociaciones privadas de utilidad pública, bajo los lineamientos políticos del CINOC.

¹⁶ Estas entidades descentralizadas responsables de brindar el servicio de agua se convierten en usuarios

La estrategia de descentralización debe incorporar mecanismos y arreglos institucionales locales y/o regionales que vinculen la prestación del servicio con las instancias locales organizadas por cuencas e incentivar acciones conjuntas en beneficio de la protección y control ambiental del recurso.

Aspectos tecnológicos

Como se ha descrito anteriormente, existe una gran precariedad en la mayoría de los sistemas de agua potable y saneamiento existentes, por lo que la estrategia de descentralización debería abordar los siguientes factores:

- Inversiones para mejoras en infraestructura para disminuir costos de operación y mantenimiento. Adicionalmente, se deberían considerar los altísimos costos de operación que implican los sistemas de bombeo electro-mecánico, por los costos de la energía eléctrica, frente a los sistemas que operan por gravedad.
- Se requiere información sobre el estado de la infraestructura, es decir, un catastro técnico de los sistemas, así como información sobre el estado de las fuentes de abastecimiento.
- Dotar de recursos técnicos localmente, para la administración y mantenimiento de los sistemas y para la generación de la información técnica.
- Ampliar la capacidad de macro y micro medición e implementar sistemas de tarifas diferenciadas.

No avanzar en temas como los anteriores de manera consistente y clara, pone en riesgo la sostenibilidad de los sistemas transferidos.

Aspectos financieros

La experiencia en América Latina en materia de provisión de servicios públicos por parte de las municipalidades nos obliga a ser cautos, sobre todo tratándose de un recurso vital como es el

principales del recurso y potencialmente demandantes de servicios ambientales.

agua y conociendo la situación de los poderes locales en El Salvador, caracterizados por su extrema debilidad administrativa, técnica y financiera, y por “una atomización municipal acompañada de una heterogeneidad en su capacidad de gestión.

En esas circunstancias, el riesgo es grande, no sólo de que los servicios provistos por los nuevos sistemas descentralizados no sean de igual calidad ni significativamente mejores que los prestados por el Estado, que es precisamente la aspiración de algunos gobiernos municipales; sino además, que las municipalidades se vean obligadas a la larga, a efectuar más gastos que los ingresos percibidos por la administración de los sistemas, reduciéndose de esta manera los recursos propios para inversión en otras áreas sociales deficitarias o para la realización de proyectos de desarrollo local comunitario.

Recordemos que los ingresos propios de los municipios en El Salvador son sumamente exigüos. En más de la mitad de ellos, ni siquiera alcanzan a cubrir los gastos administrativos, lo que crea una gran dependencia de las transferencias de gobierno central, que además son de las más bajas de América Latina (6% del presupuesto nacional). Esta fuerte dependencia de las transferencias por parte de las municipalidades, aunada a la insuficiente movilización de sus propios recursos, son importantes factores que dificultan el alcance de la acción municipal en la provisión de los principales servicios públicos.

En ese contexto, y tomando en cuenta los criterios utilizados por ANDA para determinar la sostenibilidad financiera de los sistemas que serán descentralizados, es poco probable que las alcaldías de los 62 municipios seleccionados, logren cumplir con las numerosas obligaciones que les impone el Reglamento Operativo del préstamo, entre las cuales están: constituir el capital necesario para iniciar y mantener las operaciones; pagar a ANDA por el arrendamiento de la infraestructura, la asistencia técnica, los gastos de supervisión y seguimiento del convenio; prestar los servicios respetando los estándares acordados; operar y mantener las instalaciones, crear una oficina de

atención al cliente y un fondo de inversión para reparar, sustituir o mejorar los sistemas.

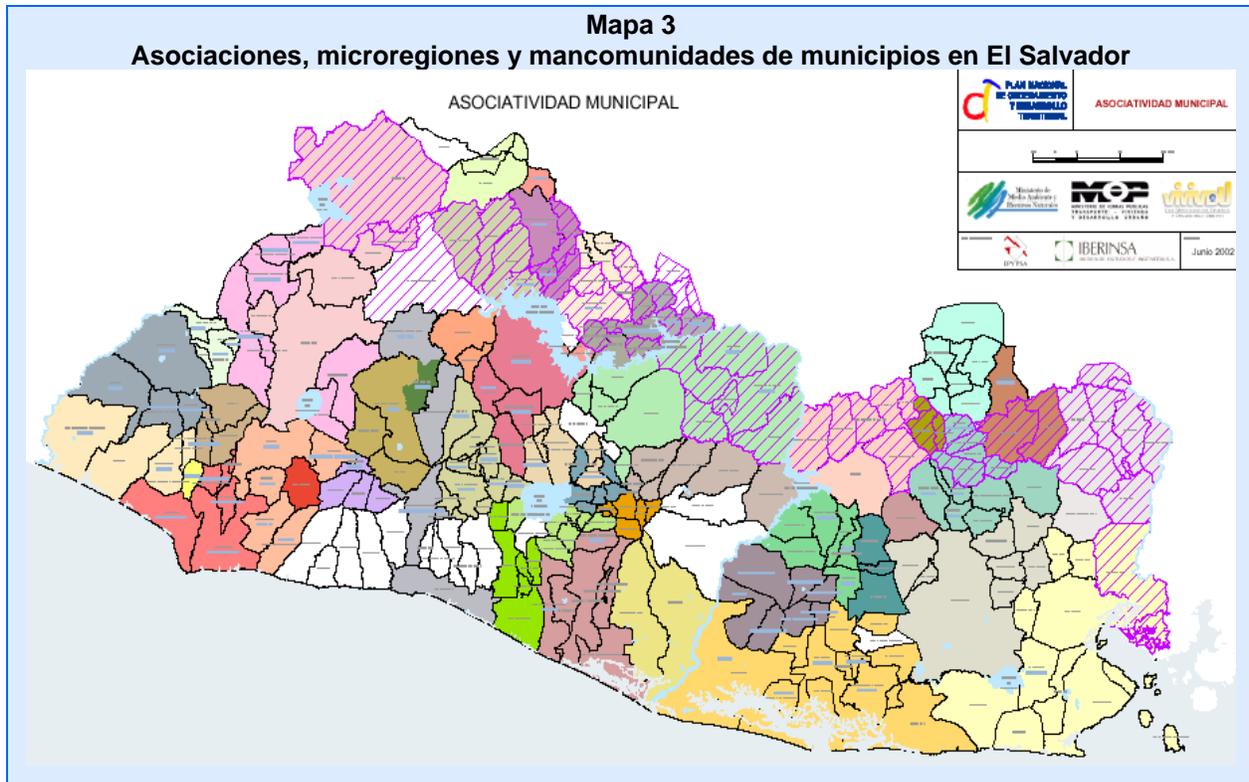
Dado el papel subsidiario del Estado, establecido por ley para los servicios de agua y saneamiento (dado su carácter de bienes públicos de interés social), en cuanto a los aspectos financieros de la Estrategia de Descentralización de agua y saneamiento, se requiere definir claramente como se abordarán los siguientes factores estratégicos por parte del Gobierno:

- Las fuentes de financiamiento necesarias para asegurar la conexión y uso de los servicios de agua y saneamiento para las familias pobres que actualmente son incapaces de costearlos.
- Las fuentes de financiamiento necesarias para llevar a cabo las inversiones que permitan ampliar la cobertura de los servicios, especialmente en las áreas rurales.
- El establecimiento de una política de subsidios focalizados o cruzados para asegurar la cobertura y la equidad en el acceso al servicio.
- El financiamiento para generar la información técnica necesaria para la planificación, regulación y control efectivo del recurso hídrico, que asegure la conservación y uso sostenible del agua, así como la calidad de los servicios de agua y saneamiento.
- El financiamiento para desarrollar e implementar los mecanismos de control sobre el uso del recurso hídrico en general y los servicios de agua potable y saneamiento en particular.
- El financiamiento para capacitar técnicamente recursos humanos en el ámbito local.

Lineamientos para la descentralización

Con el objeto de fortalecer el proceso de descentralización de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, se presentan de manera resumida, los siguientes lineamientos:

1. Para que los procesos de descentralización contribuyan a la democratización de nuestras sociedades y no respondan únicamente al deseo de los gobiernos centrales de desprenderse de una serie de servicios públicos, reduciendo el rol del Estado al de un promotor y facilitador de la iniciativa privada de los sectores productivos, es indispensable que vayan acompañados de una verdadera transferencia de poder tanto en el plano económico, técnico, administrativo y político. Un proceso de organización a la base y de gestión asociando las estructuras políticas administrativas locales puede ser la primera etapa, el fundamento de un movimiento ascendente de diálogo y de construcción de una sociedad a la vez más democrática y más cerca de los ciudadanos, en sus estructuras y modos de funcionamiento.
2. La complejidad de las implicaciones del proceso de descentralización de los servicios de agua potable, demanda la necesidad de crear un espacio de coordinación interinstitucional público y privado que le de suficiente soporte político, financiero y de gobernabilidad al proceso.
3. La descentralización de servicios de agua requiere un marco jurídico adecuado que genere certidumbre. Particularmente importante es contar con un marco regulador del subsector. Sin ello, en el proceso puede verse afectado por los temores e incertidumbres que le terminen restando viabilidad jurídica y política al proceso. El hecho que los activos sigan siendo propiedad de ANDA inhibe a operadores con potencial de inversión. La limitada duración de los convenios limita la realización de inversiones mayores, dado el limitado período para recuperarlas. Por todo esto, se requiere un marco legal que genere confianza, certidumbre, pero que también regule la prestación de los servicios, incluidas las tarifas.
4. Sería más adecuado que la descentralización se condujera bajo la responsabilidad directa de una instancia pública reguladora con los recursos y autonomía suficiente para liderar un proceso, que por su naturaleza



es de mediano y largo plazo. La Unidad de Descentralización presenta limitaciones para este rol, ya que para el seguimiento y supervisión de la gestión de los sistemas en descentralización, además de adolecer de funciones y mecanismos de regulación, presenta conflictos de interés e independencia, por estar adscrita a la estructura del principal operador de servicios de agua potable y saneamiento.

5. Para que la descentralización asegure que la eficiencia y calidad de los servicios por lo menos no se deteriore, es necesario contar con normas, reglas, incentivos y sistemas de rendición de cuentas apropiados en cada caso. Esto significa que las responsabilidades deben estar debidamente delimitadas, los mecanismos de financiamiento debidamente establecidos y un sistema de información que permita la gestión eficiente, la rendición de cuentas y la contraloría social. Por lo tanto, este debería ser el punto de partida para cualquier proceso de descentralización que pretenda tener éxito.
6. La estrategia de descentralización debe articularse mucho más a la identificación de economías de escala adecuados. Por ello, es sumamente relevante la dinámica de asociación municipal y conformación de microregiones en el país (Ver Mapa 3). Si bien esta es una dinámica muy reciente, la estrategia de descentralización no contempla suficientemente este escenario y tampoco lo fomenta, omitiendo la posibilidad de encontrar economías de escala importantes para mejorar las posibilidades de ampliación de cobertura y la sostenibilidad de los servicios de agua potable.
7. Es fundamental definir una estrategia de apoyo, con recursos y asistencia técnica, para las municipalidades excluidas del proceso de descentralización, sobre todo porque existe un conjunto de municipalidades interesadas en asumir la administración de los sistemas de agua potable, pero que no forman parte de los sistemas "descentralizables" identificados con posterioridad a los terremotos de enero y febrero de 2001. Quezaltepeque, San Francisco Gotera y Tecoluca son algunos ejemplos.
8. El préstamo para apoyar la descentralización posibilitará contar con mayores recur-

- sos. Tanto los sistemas descentralizados en el marco del Proyecto Piloto de Descentralización, como los de las municipalidades interesadas en asumir la administración y que no forman parte del programa, deberían ser acompañados de asistencia técnica y recursos de inversión adecuados y oportunos. La combinación de recursos de FODES, FISDL y ANDA podrían potenciar un esfuerzo importante en este sentido.
9. El proceso de descentralización de servicios de agua potable, abre la puerta para movilizar apoyo y respaldo al establecimiento de una política nacional de recursos hídricos bajo un modelo descentralizado, que pudiera contribuir de manera importante a mejorar la precaria gestión hídrica prevaleciente en el país. Sin embargo, esto requeriría de una base mínima de planificación de los recursos hídricos.
 10. Es fundamental que en el proceso de descentralización se establezca un modelo de intervención que fomente arreglos institucionales entre sistemas comunitarios rurales y municipales urbanos, que constituye una condición *sine qua non* para mejorar la gobernabilidad del proceso y de la gestión de los sistemas. Intervenciones con estas características pueden promoverse en aquellos casos en que ya se cuenta con la voluntad política para dichos arreglos entre juntas rurales y municipalidades.
 11. La descentralización de los servicios de agua potable debe contar con una política y mecanismos adecuados de subsidio. La estrategia de descentralización no cuenta con mecanismos operativos que permitan fortalecer las capacidades locales para el manejo de subsidios y no queda claro cuál es el compromiso del Estado en asegurar el acceso de los sectores más pobres a los servicios de agua potable y saneamiento.
 12. Es importante acompañar la descentralización de los servicios de agua potable, con acciones estratégicas en materia de saneamiento y alcantarillado sanitario. El proceso se limita al acceso al agua, pero poco o nada se establece en relación al saneamiento. Ciertamente hay implicaciones económicas y de costos importantes, pero éste es un tema frente al cual, vale la pena identificar acciones u opciones y no seguir posponiendo su atención.
 13. Se requieren mecanismos claros (centralizados y descentralizados) de información, transparencia y participación ciudadana alrededor de los sistemas de agua potable. Existe un enorme potencial desde los espacios de organización comunitaria para jugar el rol de usuarios, consumidores y cliente, que simultáneamente son importantes contralores directos de la prestación del servicio. Por ello, también es necesario definir indicadores de sostenibilidad de los sistemas descentralizados, desde la perspectiva de participación y contraloría social.
 14. Finalmente, con el objeto de mejorar la gobernabilidad del proceso de descentralización, se requiere mayor transparencia de la agenda de reconstrucción de ANDA, así como de su futuro rol, sobre todo, porque la descentralización requiere de un ambiente de confianza y transparencia importante. La descentralización es un proceso de naturaleza política, de ahí que se requiere contar con un respaldo y compromiso de los actores y sectores involucrados.

Bibliografía

- ANDA (2001). *Política y estrategia de descentralización*. Unidad de Descentralización. San Salvador.
- BID (1998). *El Salvador. Propuesta de préstamo y cooperación técnica no reembolsable para un programa de reforma del sector hídrico y del subsector agua potable y saneamiento*. Washington, D.C.
- Comisión de Hacienda y Especial del Presupuestos (2001). *Programa de reforma del sector hídrico y del subsector agua potable y saneamiento*. Enmienda al Contrato de Préstamo No 1102/OC-ES, suscrito entre el Estado y Gobierno de El Salvador y el Banco Interamericano de Desarrollo. Asamblea Legislativa. San Salvador.
- Corrales, María (2000). *La modernización de los servicios públicos por redes: El reto de combinar eficiencia económica y solidaridad social*. Reforma y Democracia No. 16. CLAD. Caracas.
- Corrales, María (2002). *Gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina*. GWP-SAMTAC. Caracas.
- COSUDE (2001). *Descentralización. Documento de Orientación*. Grupo de Trabajo Descentralización. Berna, Suiza.
- Cuervo, Luis Mauricio (1991). *La crisis del agua potable en Colombia: Aspectos cruciales y vías de solución*. CINEP, Bogotá.
- Debomy, Sylvie (1998). *Servicios de agua y saneamiento para los pobres del sector urbano. Pequeños proveedores: Tipología y perfiles*. Programa Conjunto PNUD-Banco Mundial para el Agua y el Saneamiento. Abidján, Costa de Marfil.
- Juravlev, Andrei (2001). *Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL. Santiago.
- Moncada y Sandoval (1999). *Estudio de descentralización del sistema de agua potable y alcantarillado del municipio de Suchitoto*. RTI-USAID. San Salvador.
- North, Richard (2000). *Descentralización del agua y saneamiento. Revisión y sistematización de proyectos pilotos*. RTI-USAID. San Salvador.
- Peña, Humberto y Solanes, Miguel (2002). *La gobernabilidad del agua en las Américas. Una tarea inconclusa*. SAMTAC.
- Pérez, Pedro (2000). *Servicios públicos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 26. CEPAL. Santiago.
- PNUD (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2001*. San Salvador.
- PRISMA (2001). *La gestión del agua en El Salvador: Desafíos y respuestas institucionales*. San Salvador.
- Sandoval, Magno Tulio (2001). *Análisis de la legislación de ANDA y de otras instituciones para promover la descentralización y un marco jurídico adecuado para la sostenibilidad de los sistemas de agua potable y saneamiento rurales*. Red de Agua y Saneamiento de El Salvador y Red para el Desarrollo Local. San Salvador.
- Shahid, Javed; Perry, Guillermo; y Dillinger, William (1999). *Más allá del centro. La descentralización del Estado*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington, D.C.
- Yepes, Guillermo (2001). *Regulación de los servicios de agua potable y saneamiento. Reseña de las experiencias de varios países en Latinoamérica*. Strategic Paper No. 1, EHP. Washington, DC.

Anexo 1

Talleres sobre Descentralización de Servicios de Agua Potable y Saneamiento

1. *Regulación de los Servicios Públicos: La experiencia de Descentralización de los Servicios de Agua en América Latina - Reflexiones sobre la Descentralización de los Servicios Públicos y su Regulación* (8 de mayo de 2002).

Ponente: Miguel Solanes (Especialista en Regulación de Servicios y Legislación de Aguas de la CEPAL).

2. *Marco Institucional Salvadoreño para la Descentralización de los Servicios de Agua y Saneamiento* (13 de junio de 2002).

Ponencias:

- *Situación Institucional Actual y Proyectos de Ley para la Regulación del Sector Hídrico y del Subsector de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en El Salvador* (Eduardo Urquilla, Asesor Jurídico de la Corte Suprema de Justicia).
- *La Regulación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, Tendencias y Perspectivas. La visión de los Consumidores* (Armando Flores, Director Ejecutivo del Centro para la Defensa del Consumidor).
- *Convenio de Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo y sus Implicaciones para la Estrategia de Descentralización de ANDA-Componentes y Condicionantes del Préstamo* (Diego Salcedo, Consultor en Economía Ambiental y Gestión Pública).

3. *Análisis de las Experiencias Piloto de Descentralización de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento* (4 de julio de 2002).

Ponencias:

- *La Descentralización de la Prestación del Servicio de Agua y Saneamiento en el Municipio de Suchitoto* (Enrique Pineda, Gerente Operativo de la Empresa Municipal Administradora Suchitotense de Acueductos y Alcantarillados – EMASA).
- *La Descentralización de la prestación del servicio de Agua y Saneamiento en el Municipio de Aguilares* (Miguel Orellana, Jefe del Departamento de Servicio de Agua de la Municipalidad de Aguilares).
- *Las Experiencias de los Proyectos Piloto de Descentralización de los Sistemas de Agua y Saneamiento* (Juan Carlos González, Unidad de Descentralización de ANDA).

4. *La Gestión Descentralizada del Agua. Experiencias de Vinculación entre la Prestación de los Servicios de Agua y la Gestión de Cuenca en El Salvador* (11 de julio de 2002).

Ponencias:

- *Marco Institucional para la Creación de Organizaciones de Cuenca en El Salvador: Propuesta del Gobierno a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y el Proyecto AGUA de USAID* (Ricardo Vásquez, Director Ejecutivo de FUNDALEMPA y consultor del consorcio AGUA).
- *La Experiencia de la Prestación de los Servicios de Agua y Saneamiento en el Municipio de San José Las Flores y su Estrategia de Gestión Hídrica y Participación Ciudadana* (Julio Tobar, Concejal de la Alcaldía Municipal de San José Las Flores y Carmen Rodríguez, Consultora de la Asociación Salvadoreña de Ayuda Humanitaria).
- *La Experiencia de Administración de los Servicios de Agua Potable de Tetralogía y su Relación con el Comité de Cuenca del Río San Simón* (René Vidaurre, Presidente de TETRALOGIA, SEM).

5. *Taller final: Principales resultados de los talleres de análisis sobre descentralización de servicios de agua potable y saneamiento en El Salvador* (29 de octubre de 2002).

Anexo 2

Caracterización de procesos de descentralización de servicios de agua potable analizados en los talleres

Argentina

Tipología general: Delegación hacia la empresa privada en un ámbito municipal.

Particularidades: Los contratos de concesión de los servicios de agua y saneamiento están apuntalados por los convenios con los organismos multilaterales (ej. FMI), a favor de los concesionarios, que son empresas transnacionales.

Aspectos negativos: Las áreas rurales están igualmente marginadas que con los servicios centralizados del gobierno, y los usuarios de las áreas urbanas pobres no pueden pagar las tarifas establecidas por los contratos de concesión.

Chile

Tipología general: Delegación hacia la empresa privada en un ámbito regional.

Particularidades: Las regiones intermunicipales toman en consideración las economías de escala necesarias para la rentabilidad de los sistemas, y el Estado actúa como regulador independiente de la calidad y garante de la cobertura universal del servicio, tomando en cuenta el factor social desde una óptica de subsidios Estatales directos a los más pobres, administrados por el gobierno local (municipalidades).

Aspectos positivos: La calidad y cobertura del servicio son buenas, debido a la combinación del capital privado (atraído por la rentabilidad de la inversión), y de una regulación y un Estado fuerte, que además cuenta con una política social de subsidios, la cual incorpora a los gobiernos locales en su gestión.

Aspectos negativos: Las inversiones en saneamiento están resultando ser prohibitivas, en términos de los costos, los cuales repercuten en el incremento de las tarifas, y dadas las restricciones de balance fiscal necesarios para mantener la estabilidad macro, la capacidad del Estado para cubrir los incrementos de los subsidios se ve limitada.

Tetralogía (SEM) y San José Villanueva

Tipología general: Descentralización hacia Sociedades de Economía Mixta (SEM), iniciadas con capital público municipal, tanto en el ámbito regional (intermunicipal) como estrictamente local (municipal).

Particularidades:

Legalidad de la delegación: Según ANDA, el marco legal que rige el proyecto piloto de descentralización lo constituye: La Ley de Creación de ANDA, el Decreto tarifario de ANDA, el Convenio de Delegación de Funciones, el Código Municipal, los estatutos o escritura pública de creación según sea el tipo de empresa. Otras leyes y normas que aplican a este tipo de servicio son la Ley de Medio Ambiente y el Código de Salud Pública.

Titularidad del servicio: Por ley continua siendo ANDA el responsable final de la prestación de los servicios de acueductos y alcantarillados.

Propiedad de los activos: La infraestructura de todos los sistemas de acueductos y alcantarillados que se transfieren en delegación continua siendo propiedad de ANDA, así también pasan a ser de su propiedad todas las ampliaciones y mejoras que sean ejecutadas con fondos provenientes de la prestación del servicio (sin costo alguno para ANDA).

Régimen de tarifas: el mismo régimen tarifario que rige a ANDA, o sea el Decreto Ejecutivo No.110, el cual establece las tarifas por la prestación de servicios de acueductos y alcantarillados.

Plazo del convenio: Cinco años, prorrogable cuando el operador lo solicite a ANDA y mediante una evaluación de los resultados obtenidos en su gestión, será la Junta de Gobierno de ANDA la que dará su aprobación o desistirá al respecto.

Control de la gestión: En cada convenio suscrito queda establecido que ANDA auditará la gestión de los operadores descentralizados, tanto en aspectos técnicos, administrativos, financieros y de comercialización de los servicios; para tal efecto ANDA realizará el respectivo monitoreo continuo.

Asistencia técnica: A fin de desarrollar y fortalecer la capacidad de gestión local, durante el período de vigencia del convenio ANDA brindará capacitación y asistencia técnica en aquellas áreas de gestión que ambas partes convengan.

Modificaciones al convenio de delegación: Las partes suscriptoras reconocen que el convenio es parte de un proyecto piloto que está sujeto a perfeccionamiento, en tal sentido, ambas partes aceptan que podrán introducir modificaciones al mismo de común acuerdo y por escrito.

Aspectos positivos: Se cuenta con el capital público municipal para la empresa, y además existe en teoría la posibilidad de atraer capital privado. La cobertura se ha incrementado, y se han reducido los costos de nuevas conexiones. Se ha mejorado la calidad del servicio en términos de continuidad del mismo.

Aspectos negativos: La atracción de capital privado es improbable dado que todos los activos siguen siendo propiedad de ANDA, según el convenio de delegación y la ley de ANDA, por lo que al final del plazo del convenio la empresa puede perder todo su patrimonio. No se tiene independencia para establecer las tarifas, lo cual dificulta la recuperación de los costos de operación y mantenimiento.

Suchitoto; San Isidro; Tacuba; Santiago de la Frontera; Comalapa; Nueva Concepción

Tipología general: Empresas Municipales Descentralizadas.

Particularidades: Las mismas de Tetralogía (SEM) y San José Villanueva.

Aspectos positivos: Se cuenta con el capital público municipal para la empresa, así como con el respaldo institucional de la municipalidad.

Aspectos negativos: Los activos siguen siendo propiedad de ANDA, por lo cual la empresa municipal está subsidiando al Gobierno central.

Zona industrial Plan de La Laguna

Tipología general: Asociación privada sin fines de lucro.

Particularidades: Las mismas de Tetralogía (SEM) y San José Villanueva.

Aspectos positivos: Se cuenta con capital e iniciativa privada para la empresa.

Aspectos negativos: Los activos siguen siendo propiedad de ANDA, por lo cual la ONG está subsidiando al Gobierno central.

Administración de sistemas de agua potable por las municipalidades (San José Las Flores y Aguilares)

Tipología general: Manejo de los sistemas por las municipalidades.

Particularidades: Operan de hecho, fuera del marco legal vigente de ANDA.

Aspectos positivos: Se cuenta con recursos limitados y con respaldo institucional de la municipalidad.

Aspectos negativos: Los sistemas de gestión e información municipal son en su mayoría inadecuados, ya que por ejemplo no permiten llevar una contabilidad ni mecanismos de cobro por el servicio prestado.

Sistemas rurales de agua potable

Tipología general: Manejo de los sistemas por las comunidades de usuarios en áreas rurales.

Particularidades: Operan de hecho, fuera del marco legal vigente de ANDA.

Aspectos positivos: Han mantenido en operación muchos sistemas abandonados por el Gobierno.

Aspectos negativos: No pueden dar una calidad de servicio adecuada debido a los limitantes de presupuesto y personal técnico capacitado.

Sistemas autoabastecidos (empresas constructoras en áreas urbanas y suburbanas)

Tipología general: Construcción de sistemas por empresas privadas y manejo por comunidades de usuarios.

Particularidades: Operan de hecho sin un marco legal apropiado.

Aspectos positivos: Dan el servicio que debería proveer por ley ANDA.

Aspectos negativos: No pueden dar una calidad de servicio adecuada debido a los limitantes de presupuesto y personal técnico capacitado.

Anexo 3

Municipios incluidos en el Programa de Reforma del Sector Agua Potable y Saneamiento

Departamento y municipio	Descripción del proyecto	Miles de US \$
Ahuachapán		
Apaneca	Perforación de pozo profundo, sub-estación eléctrica, equipamiento electromecánico, incorporación al sistema existente y construcción del tanque de almacenamiento	371.71
Concepción de Ataco	Cambio de equipo de bombeo y mejoras en controles y construcción de tanque de almacenamiento	172.86
Santa Ana		
Santiago de la Frontera	Construcción de caja colectora que une los caudales de las dos fuentes y la instalación de válvulas de desaire en línea aductora	126.00
Santa Rosa Guachipilín	Construcción de caja colectora, instalación de válvulas de desaire en línea aductora y by-pass para unir dos sistemas	110.29
San Sebastián Salitrillo	Equipamiento electromecánico, línea de impelencia y construcción de tanque de almacenamiento	190.29
Sonsonate		
Armenia	Suministro y equipamiento de pozo, construcción de tanque de almacenamiento y cisternas de rebombeo y sustitución de redes de distribución de agua potable	940.62
Juayúa	Construcción de tanque de almacenamiento, cambio de equipos de bombeo y sustitución de líneas de impelencia	870.00
Nahuizalco y Cantón El Canelo	Equipamiento e incorporación de pozo, construcción de tanque de almacenamiento y sustitución de redes de distribución de agua potable	771.71
Santa Catarina Masahuat	Sustitución de redes de distribución de agua potable y construcción de tanque de almacenamiento	304.57
Izalco	Equipamiento e interconexión de pozo, construcción de tanque de almacenamiento y sustitución de redes de distribución	641.43
La Libertad		
Colón	Perforación y equipamiento de 2 pozos, sustitución de equipos de bombeo, mejoras a la red de distribución y demolición y construcción de tanque de 1,000 m ³ .	1,570.00
Comasagua	Instalación de línea de impelencia, construcción de tanque de distribución, equipamiento electromecánico, mejoramiento de red de distribución de agua potable. Introducción de alcantarillado sanitario y construcción.	1,352.00
Chiltiupán	Reparación de infraestructura en planta de bombeo y reconstrucción de muro	126.00
Huizúcar	Reparación de sistema hidráulico, equipamiento electromecánico, construcción de línea de impelencia, y reconstrucción de captaciones	394.00
Jayaque	Construcción de tanque, línea de impelencia, perforación de pozo, equipamiento electromecánico y mejoras en red de distribución	1,447.43
Talnique	Mejoras en captaciones, línea aductora y red de distribución, introducción de alcantarillado y planta de tratamiento	716.00
La Libertad	Reconstrucción y ampliación de la capacidad de la red de distribución, mejoras del sistema de saneamiento	1,441.43
Tepecoyo	Incorporación de nueva fuente, construcción de línea de impelencia, tanque de almacenamiento, equipamiento electromecánico, mejoras en red de distribución de agua potable, introducción de alcantarillado sanitario y construcción de planta de tratamiento	1,447.43
Teotepeque	Mejoras en red de distribución de agua potable, línea de impelencia y equipamiento electromecánico	784.00
Jicalapa	Construcción de cisterna y equipamiento electromecánico	111.00
Cuscatlán		
Cojutepeque	Mejoras en red de agua potable y alcantarillado sanitario, sustitución de equipos de bombeo, perforación y equipamiento de pozos	5,098.57
Candelaria	Mejoras en la red de distribución	526.00
Santa Cruz Michapa	Mejoras en la red de distribución	401.00
El Carmen	Mejoras de red de distribución de agua potable	117.00
Santa Cruz Analquito	Mejoras en red de distribución	214.00

Departamento y municipio	Descripción del proyecto	Miles de US \$
San Vicente		
Apastepeque	Perforación y equipamiento de pozo, construcción de línea de impelencia y rebombeo, mejoras en la red de distribución	771.71
Guadalupe	Mejoras en red de distribución de agua potable y construcción de línea de impelencia	818.00
Verapaz	Mejoras en redes de distribución de agua potable	670.29
San Vicente	Mejoras y ampliación de red de distribución de agua potable, sustitución de equipos de bombeo, perforación y equipamiento de dos pozos profundos	4,698.57
Nuevo Tepeitán	Mejoras en captaciones (galería de distribución) y red de distribución de agua potable	304.57
San Cayetano Istepeque	Preparación de captaciones y mejoramiento de red de distribución de agua potable	197.30
La Paz		
Zacatecoluca	Mejoras y ampliación de la red de distribución de agua potable y alcantarillado sanitario, sustitución de equipos de bombeo	2,840.00
Paraíso de Osorio	Mejoras y ampliación de la red de distribución de agua potable	761.71
San Rafael Obrajuelo	Mejoras y ampliación de la red de distribución de agua potable	333.62
Santa María Ostuma	Mejoras en red de distribución de agua potable	181.72
San Luis Talpa	Mejoras y ampliación de red de distribución de agua potable y construcción de tanque de almacenamiento	1,034.57
San Pedro Masahuat y San Antonio Masahuat	Instalación de línea de impelencia e incorporación de pozo profundo, mejoras en la red de distribución	1,457.43
San Miguel Tepezontes	Mejoras en la red de distribución de agua potable y sustitución de equipos de bombeo	476.86
San Juan Tepezontes	Mejoras en la red de distribución de agua potable	446.29
San Emigdio	Mejoras en red de distribución	108.71
Usulután		
Santiago de María	Reconstrucción y mejoramiento de dos plantas de bombeo, ampliación y reparación de la red de distribución de agua potable y reparación del sistema de alcantarillado sanitario	527.14
Berlín	Reconstrucción y mejoramiento de una planta de bombeo, ampliación y reparación de la red de distribución de agua potable y reparación del sistema de alcantarillado sanitario	412.85
Alegría	Mejorar planta de bombeo, ampliación y reparación de la línea de impelencia y de la red de distribución de agua potable	418.86
Tecapán	Ampliación y reparación de línea de aducción y de la red de distribución de agua potable	304.57
California	Ampliación y reparación de línea de aducción y de la red de distribución de agua potable	304.57
Mercedes Umaña	Mejoramiento de planta de bombeo, ampliación y reparación de la línea de impelencia y de la red de distribución de agua potable	428.86
Concepción Batres	Construcción de tanque de almacenamiento, mejoras a plantas de bombeo, ampliación y reparación de la línea de impelencia y de la red de distribución de agua potable	397.22
Jiquilisco	Construcción de tanque de almacenamiento, mejoras a plantas de bombeo, ampliación y reparación de la línea de impelencia y de la red de distribución de agua potable	687.71
Jucuarán	Reparación y mejoramiento de planta de bombeo, ampliación y reparación de la línea de impelencia y de la red de distribución de agua potable	693.14
Ozatlán	Reparación y mejoramiento de planta de bombeo, tanque de almacenamiento, ampliación y reparación de la línea de impelencia y de la red de distribución de agua potable	771.71
San Agustín	Reparación a tanques, ampliación y reparación de la red de distribución de agua potable	521.71
San Francisco Javier	Reparación a tanques, ampliación y reparación de la red de distribución de agua potable	521.71
Santa Elena	Reparación de tanque de almacenamiento, reparación de sistema eléctrico de planta de bombeo, ampliación y reparación de la red de distribución de agua potable y alcantarillado	447.14
San Miguel		
Carolina	Reparación de tanque de almacenamiento, reparación de sistema eléctrico de planta de bombeo, ampliación y reparación de la red de distribución de agua potable y alcantarillado	452.57
Chinameca	Reparación y mejoras a la planta de bombeo, tanque de almacenamiento, ampliación y reparación de la línea de impelencia y de la red de distribución de agua potable	538.57
Lolotique	Reparación y mejoras a la planta de bombeo, tanque de almacenamiento, ampliación y reparación de la línea de impelencia y de la red de distribución de agua potable	750.28
San Rafael Oriente	Reparación y mejoras a la planta de bombeo, tanque de almacenamiento, ampliación y reparación de la línea de impelencia y de la red de distribución de agua potable	435.71
Chirilagua	Reparación y mejoras a la planta de bombeo, tanque de almacenamiento, ampliación y reparación de la línea de impelencia y de la red de distribución de agua potable	744.28
Nueva Guadalupe	Reparación y mejoras a la planta de bombeo, ampliación y reparación de la línea de impelencia y de la red de distribución de agua potable (administrado por la municipalidad)	750.28
La Unión		
Pasaquina	Reparación de planta de bombeo, ampliación y reparación de la red de distribución de agua potable	613.14

Anexo 4

Opciones jurídicas para el traspaso de activos asociados a los servicios de agua potable y alcantarillado

Primera opción: La donación

Esta opción requiere de un decreto de autorización de la Asamblea Legislativa. Según el Art. 233 de la Constitución Política de la República, los bienes raíces de la Hacienda Pública y los de uso público, pueden donarse, darse en usufructo, comodato o arrendamiento (con autorización del Organo Legislativo) a entidades de utilidad general. Siendo el municipio una entidad de utilidad general, no se requiere ninguna restricción para los bienes muebles, como sería el caso de la infraestructura de los servicios de agua potable y alcantarillado.

Por existir bienes raíces propiedad de ANDA, donde se encuentra la fuente o los tanques de captación y algunas otras infraestructuras del sistema, se necesita la autorización legislativa. Un sistema legal adecuado de transferencia debería ser la DONACION.

Asimismo, de conformidad al TITULO VI de la Constitución de la República, se establece la integración de los Órganos de Gobierno, sus atribuciones y competencias, confiriendo al municipio en el CAPITULO VI, SECCION SEGUNDA, la Categoría de GOBIERNO LOCAL, constituyendo, por tanto, la unidad política administrativa primaria dentro de la organización territorial. Como consecuencia de lo anterior, la Municipalidad constituye una Corporación de Derecho Público, con personalidad jurídica propia según los artículos 541 y 542 del Código Civil y con autonomía constitucional en lo económico, técnico y administrativo, otorgándosele la facultad de aprobar sus Planes de Desarrollo Local, a los cuales deberán colaborar las Instituciones del Estado, según el Art. 206 de la Constitución y, recíprocamente, los Municipios están obligados a colaborar con dichas Instituciones en los planes de desarrollo nacional o regional.

El Art. 25 de la Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, le quitó a todas las municipalidades del país, por ministerio de ley, la administración de los acueductos y alcantarillados sin indemnización o pago alguno por parte de ANDA, justificándose en dicho artículo que era en razón de que estos sistemas continuarían sirviendo a la comunidad. En consecuencia, siendo la política del actual Gobierno, descentralizar dichos servicios hacia Municipios que estén con capacidad de administración, es concluyente la necesidad de revertir el dominio material de los Sistemas de Acueducto y Alcantarillado a los Municipios que hayan demostrado buen manejo de los mismos durante muchos años y además, en razón de que ANDA en algunos de ellos, no ha hecho inversiones significativas en sustitución o mejora del sistema, manteniéndose la misma infraestructura recibida por ANDA en 1961, ahora en condiciones de deterioro por el uso.

Segunda opción: Autorización legislativa de comodato o préstamo de uso

En esta opción, también deben llenarse los mismos requisitos que se han señalado para la primera opción, cambiando la figura del contrato de DONACION, por el de COMODATO. No se necesitan reformas a la Ley de ANDA, ni cambios en la propuesta de Ley de Aguas.

Tercera opción: Compraventa a precio simbólico

Debe efectuarse un contrato con las formalidades del Código Civil, respecto a los derechos y obligaciones recíprocas de las partes (vendedor y comprador), la capacidad de las partes y la fijación del precio. Si se trata de bienes raíces, la venta no se reputa perfecta si no se ha otorgado Escritura Pública (Artículos: 1597, 1598, 1599 y 1605 del Código Civil).

En cuanto al PRECIO, la única condición que impone el Código Civil es que debe ser determinado por los contratantes (Art.1612). En consecuencia, un contrato de venta se reputa perfecta desde que las partes se ponen de acuerdo, conviniendo en el objeto de la venta (mueble o inmueble) y en el precio (Art.1605 del Código Civil).

La determinación del precio a que se refiere el Art. 1612, deja la opción de que el precio pueda ser: Igual que el valor real del objeto de la venta; Mayor que el valor real; Menor que el valor, pero en una proporción no sustancial, pero que para la mayoría de personas estaría dentro de una negociación comercial permitida, según los parámetros de valúo que se consideren para su precio.

* Opciones basadas en el Estudio de Descentralización del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Suchitoto (Moncada y Sandoval, 1999).

En los tres casos anteriores, estamos dentro de una venta común y corriente. Pero si el precio es sensiblemente menor que el valor real y notoriamente perceptible, así por la mayoría de personas aún sin ningún criterio de valúo, se cae en el caso de PRECIO SIMBOLICO, que únicamente es permitido cuando ello no cause perjuicio patrimonial a alguien, como por ejemplo si un tutor o curador de bienes o un representante legal de un menor o incapaz vendiera los bienes de su representado abusando de su representación, dejando en la indigencia a su representado; o como cuando en casos normales, se hiciera para evadir impuestos de transferencia de bienes raíces y evasión del Impuesto al Valor Agregado, en caso de bienes muebles.

Como se trataría de un contrato entre dos Instituciones de derecho público y el destino de los bienes sería para los mismos fines de utilidad general, no existe ninguna restricción legal y, además, porque ambas Instituciones están exentas del pago de dichos impuestos: ANDA, amparada en el Art. 68 letra a) de su Ley; y los municipios, por medio del Art. 60 del Código Municipal, que asimila los bienes, ingresos y obligaciones del Municipio, con los bienes del Estado, para fines de exoneraciones, garantías y privilegios.

La competencia de ambas instituciones para celebrar este tipo de contrato, se ampara por sus respectivas leyes.

Cuarta opción: Venta a precio real

Esta opción cambia únicamente en cuanto al precio que tendría que ser negociado, de conformidad a un valúo real, tomando en cuenta el estado de deterioro del Sistema, a los ingresos que ANDA haya obtenido en su período de administración y a las inversiones que haya hecho en mejorar alguna parte de la infraestructura y costos de administración. Las modalidades de pago pueden ser: i) su totalidad en efectivo; ii) una parte en efectivo y el resto a plazos; iii) ninguna cantidad como prima y la totalidad del pago a plazos concertados de amortización; iv) los saldos o totalidad del precio, puede ser con o sin intereses, según se convenga.

Quinta opción: Empresa municipal

Esta opción requiere de la elaboración de Estatutos y de un Acuerdo del Concejo Municipal, creando la empresa municipal de agua.

Sexta opción: Sociedades por acciones de economía mixta

La figura de empresa de economía mixta la autoriza el Art. 3 de la Ley de ANDA, pero deben llenarse las formalidades que señala la Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta, promulgada por Decreto Legislativo No. 2336, del 11 de Febrero de 1957; y además, cumplir con los requisitos que para éstas establece el Código de Comercio

Séptima opción: Fundaciones sin fines de lucro

Esta opción está regulada por la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro (Decreto Legislativo, del 21 de Noviembre de 1996). Dichas fundaciones se constituyen por escritura pública en la cual sus miembros fundadores establecen la entidad, aprueban el texto de los Estatutos y eligen a los primeros administradores (Art. 12); Esta administración estará a cargo de las personas y organismos que se establezcan en los Estatutos (Art. 13). Deberán solicitar su reconocimiento oficial y su personalidad jurídica, a través del Ministerio del Interior (ahora de Gobernación): Art. 26. Deben comprobar su existencia, con el Testimonio de la Escritura Pública de constitución debidamente inscrita en el Registro (Art. 27). Estas fundaciones también tienen asidero legal y reconocimiento en el Código de Comercio (Art. 43).

Octava opción: Contrato de gestión entre ANDA y la empresa municipal, previamente establecida

Para esta opción debe constituirse una escritura pública regida por los requisitos contractuales comunes del Código Civil, como dos personas que convienen en ello.

Anexo 5

Comentarios sobre la estrategia de descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento en El Salvador (Taller de noviembre de 2002)

Sobre la estrategia de descentralización

La propuesta y plan piloto de descentralización adolecen de vacíos institucionales y legales para el manejo de los sistemas de agua potable y saneamiento, lo que le resta agilidad y capacidad de respuesta a la distribución del servicio de agua potable. Por ello, la propuesta debe partir de un plan bien definido del proceso de transferencia de los sistemas con sus recursos, financieros, tecnológicos y estudios técnicos que brinden la información del estado actual de los sistemas.

Se requiere un esfuerzo de sistematización de las experiencias de manejo de sistemas por municipalidades y comunidades, retomando sus fortalezas y limitaciones con ideas claras de cómo salvar aquellas dificultades para mejorar la eficiencia de funcionamiento y emular otros sistemas transferibles.

Crear la figura de ente autónomo, comisión o comité, con participación directa de las comunidades y municipalidades, así como facilitar procesos de capacitación en distintas temáticas para mejorar capacidades técnicas, organizativas, institucionales, e individuales, fortalecidas con oficinas regionales de apoyo. Para la conducción del programa, se puede crear una comisión que supervise el proceso, que defina criterios y que dé seguimiento a roles de comunidades o municipalidades, coordinando responsabilidades como en el manejo de cuencas.

Uno de los riesgos visibles por quienes manejan los sistemas, son los cambios de gobiernos locales, por cuanto afectan en un determinado momento el funcionamiento de las instituciones, por ello las organizaciones comunales que administran sistemas de agua desconfían en las autoridades locales de turno. Se propone el establecimiento de un sistema administrativo único con reglas transparentes.

Los sistemas rurales tienen ciertas características particulares en su funcionamiento, a pesar de sus limitaciones, tienen autonomía y son apoyados por agentes externos como ONG's o municipalidades y por tanto debería quedar clara la forma en que funcionarán para que sean eficientes y autosostenibles, incluyendo la posibilidad de articular esfuerzos regionales de asociatividad municipal en el manejo. El proceso de descentralización debería estar enmarcado dentro de un proceso de desarrollo local integral, impulsado por las municipalidades y apoyado por el gobierno central.

Las políticas y estrategias, deberían expresarse con una visión de plan de manejo integral de los recursos hídricos, considerando los arreglos institucionales sobre transferencias de sistemas y manejo de sistemas (urbano y rurales), manejo de conflictos y la participación del Estado como ente rector y planificador, así como en la definición de mecanismos interinstitucionales para la explotación y uso del suelo, entre otros. Así, el espíritu de una política de descentralización debería estar orientado a generar condiciones, no sólo para el funcionamiento de los sistemas, sino también para fortalecer las fuentes de recursos propios e incentivar la inversión privada.

Es conveniente definir claramente los criterios para decidir los sistemas que entran el proceso de descentralización, de tal manera que se incluyan aquellos sistemas donde las municipalidades tienen capacidad para manejarlos, estableciendo también mecanismos institucionalizados de contraloría ciudadana.

Paso previo a la transferencias de los bienes, debería ser la evaluación de los bienes patrimoniales, redes, instalaciones para determinar capacidades, vida útil y elaborar los respectivos planes de manejo de los sistemas. Debería definirse que los sistemas a descentralizar deberán entregarse en óptimas condiciones de funcionamiento.

Se necesitan estudios técnicos de las estructuras de costos y tarifas en cada sistema a descentralizar, para valorar si es autosostenible o si hay necesidad de subsidiarlo, sobre todo por las condiciones de pobreza en las zonas rurales, donde un aumento tarifario vendría a reducir la capacidad adquisitiva por ausencia de fuentes de empleo e ingresos suficientes. A partir de las capacidades y del fortalecimiento de las instituciones locales, el Gobierno Central, podría hacer las transferencias de recursos en base a planes de explotación, considerando la información existente y la que se construya sobre la base de los requerimientos.

La solución para mantener y aumentar la cobertura de agua potable son los subsidios focalizados. Además de esto, también se requieren programas que fortalezcan las capacidades económicas de las familias, sobre todo rurales. Una alternativa puede ser la implementación de tarifas preferenciales, incluso de energía eléctrica, sobre todo para los sistemas electromecánicos. Por otro lado, también se necesita movilizar recursos desde sectores usuarios de agua a través de un tratamiento tarifario diferenciado por el uso del agua en actividades industriales, las generadoras de energía hidroeléctrica, las empresas procesadoras de alto consumo de agua, las embotelladoras de agua, etc. Actualmente, no están claros los mecanismos para regular la explotación de las aguas subterráneas, quién paga por los servicios ambientales o a quién corresponde la promoción de programas de reforestación de cuencas.

Debe quedar claro como resolver el tema de la calidad del agua para consumo humano, dada la elevada proporción de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, por el mal manejo de las aguas negras y aguas servidas vertidas en zonas de recarga. La entidad estatal indicada para dicho fin es el Ministerio de Salud, quien en este momento tiene un bajo perfil en la vigilancia de la calidad del agua suministrada.

Hay una cantidad significativa de sistemas dejados por PLANSABAR, algunos trasladados a ANDA, cuya situación legal no quedó claramente definida, por tanto, se necesita definir un mecanismo para absorber legalmente dichos sistemas. Además, los sistemas rurales no cuentan con una ley que los regule en relación al uso, explotación y manejo, por lo que se hace necesario elaborar normativas que los regulen. Por otra parte, es necesario aclarar la legalidad de los terrenos donde están las obras de los proyectos dejados por PLANSABAR, ya que muchos de ellos fueron construidos en base a compromisos verbales sin escrituración.

Establecer competencias, funciones y delimitar lo que le corresponde a la municipalidad e instituciones descentralizadas

Sobre los sistemas rurales de agua

Los sistemas de agua potable rurales fueron trasladados de tajo a las comunidades. Las comunidades sin capacitación y sin experiencia han logrado sostener hasta esta fecha los sistemas, desarrollando capacidad empresarial durante los últimos siete años. Si no hubiese sido por el esfuerzo de las comunidades rurales reunidas en ANDAR, la cobertura actual de agua potable en el área rural fuera menor al 10%. Sin embargo, ante esta situación las instituciones públicas no se han preocupado y han menospreciado los esfuerzos de las comunidades rurales. Las consultorías encomendadas a técnicos no pasan de engrosar la gran cantidad de estudios que nunca se implementan.

Los sistemas de agua rurales ya están descentralizados. Lo que se necesita es la transferencia de recursos económicos para que operen adecuadamente y para que se cumpla el precepto constitucional que el estado es quien debe proporcionar salud al pueblo.

Ante la ausencia de un marco institucional que legitime los sistemas rurales, las juntas rurales de agua asociadas en ANDAR, han elaborado un anteproyecto de ley (que ya fue presentado a la Asamblea Legislativa), en el cual se plasman los derechos y responsabilidades, mediante un proceso de debidamente consensuado con más de doce mil personas de comunidades rurales a nivel nacional. A través de este anteproyecto de ley se busca: a) cobertura universal en un proceso a diez años plazo para el área rural, donde las comunidades sean las operadoras, distribuidoras, propietarias y mantenedoras de los sistemas; b) que las comunidades le apuesten a la conservación del recurso, mediante un proceso a 30 años plazo, período en el cual se pretende la recreación de fuentes de agua; d) la reversión de la polución actual, proceso a 20 años plazo; e) la creación de un ente nacional llamado *Instituto para el Fomento y Desarrollo de los Sistemas de Agua Potable Rurales*; y f) el saneamiento básico rural. Esto es lo que las comunidades rurales necesitan que se atienda en el marco de la descentralización de los servicios de agua potable.

Red de Agua y Saneamiento de El Salvador
www.rases.org.sv

Red para el Desarrollo Local