

En Ingeniería Sin Fronteras (ISF) creemos que la transformación social tanto en el Norte como en el Sur es necesaria y que es una de las claves para conseguir un desarrollo integral. Así, la colección de ESFeres Estudis pretende ofrecer materiales e instrumentos para la reflexión y el análisis crítico. El objetivo es facilitar la profundización en las causas de las desigualdades del patrón actual de desarrollo, para contribuir a mejorar la acción política y educativa en el Norte de los movimientos sociales, universitarios, ONGD y otros actores de la cooperación internacional.

www.catalunya.isf.es

www.aigua.isf.es

■ Edita:



■ Con la colaboración de:

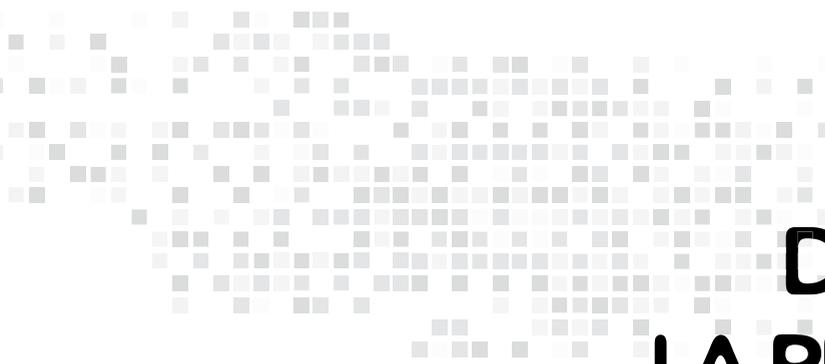


DEL BID A LA REALIDAD

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN EL SALVADOR

Campaña:





DEL BID A LA REALIDAD

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN EL SALVADOR

■ **Autor:**

Quique Gornés Cardona, miembro de Ingeniería Sin Fronteras Catalunya.

■ **Agradecimientos:**

Quisiera agradecer a los grupos de voluntarios y voluntarias de El Salvador y de la campaña “Agua de Todos, Un Derecho y No una Mercancía” de ISF Catalunya por su apoyo, colaboración y tareas de seguimiento. En especial a Diana Pascual, por sus correcciones.

También quisiera agradecer el apoyo de Alejandro Andrade (EMASIC) y al resto de personal de las operadoras descentralizadas, así como a todas aquellas personas que aceptaron entrevistarse conmigo. También el apoyo y la facilitación de Beatriz Yarza (AECID), Guillermo Navarro (CDC) y Ana Ella Gómez (ACUA). Por último, es de agradecer el trabajo que realizan las organizaciones que conforman el Foro Nacional del Agua de El Salvador.



1. INTRODUCCIÓN	5
2. CONTEXTO	
2.1 La situación del agua potable y saneamiento en El Salvador	6
2.2 La situación externa. Las condiciones de las Instituciones Financieras y la ola de reformas en toda América Latina	9
3. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	
3.1 El crédito del BID 1102/OC-ES para la reforma del sector hídrico de El Salvador	12
3.2 Sociedades de Economía Mixta	23
3.3 Entidades mixtas municipio/ciudadanía	24
3.4 Entidades sociales sin ánimo de lucro	26
4. INDICADORES DE GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN	
4.1 Indicadores técnicos	28
4.2 Indicadores financieros	34
4.3 Indicadores de gestión	40
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
5.1 Conclusiones sobre el proceso de descentralización	45
5.2 Conclusiones del análisis de los operadores descentralizados	46
5.3 Deficiencias generales del sector agua potable y saneamiento	47
5.4 Recomendaciones a corto plazo	48
5.5 Recomendaciones a medio y largo plazo	49
6. ANEXOS	54



El presente estudio nace con la voluntad de ser un documento de referencia a la hora de analizar el proceso de descentralización del sector de agua potable y saneamiento en El Salvador. Cuáles fueron las principales motivaciones a la hora de iniciar éste proceso, cuáles han sido los obstáculos, qué oportunidades plantea, etc.

El proceso de descentralización del agua potable y saneamiento en El Salvador ha sido un proceso largo (más de 10 años) con multitud de intereses, a menudo contrapuestos.

Aún así, existen en la actualidad unos cuantos operadores de agua potable y saneamiento que se formaron a raíz del proceso y que con el paso del tiempo han tenido diferentes evoluciones. Analizar estos desempeños y buscar sus causas también debe servir para plantear en el futuro como deben ser los operadores de agua potable y saneamiento.

A partir de este análisis se deben extraer algunas lecciones y aprendizajes a partir de los cuales afrontar las necesarias reformas en el ámbito del agua potable y saneamiento en El Salvador.

No tendría ningún sentido analizar la descentralización, sus debilidades y fortalezas, sin buscar cómo estos conocimientos se utilizan para plantear el nuevo marco normativo del sector (Ley General del Agua y Ley del Sub-sector del Agua Potable y Saneamiento), reformar el funcionamiento de los operadores de agua potable y saneamiento existentes y establecer la base para el nacimiento de nuevos operadores.

2. Contexto

2.1 La situación del agua potable y saneamiento en El Salvador.

En 1961 se dio creación a Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) como ente autónomo del gobierno dependiente de la Presidencia de la República. Este hecho representó la centralización del sector, ya que hasta la fecha los municipios brindaban los servicios de agua potable en El Salvador¹. Aún así unos 60 municipios del país, esencialmente pequeños municipios, mantuvieron la gestión de los servicios de agua potable.

Por otro lado en 1962 se creó por parte del Ministerio de Salud Pública un plan encargado del suministro de agua potable en zonas rurales (PLANSABAR), con la finalidad de ejecutar y gestionar varios centenares de sistemas de abastecimiento de agua potable.

Décadas más tarde, El Salvador sufrió un conflicto armado entre los años 1980 y 1992, entre el gobierno pro estadounidense y la guerrilla izquierdista del FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional). Durante la guerra civil el sector del agua potable y saneamiento padeció un empeoramiento progresivo, una pérdida de recursos humanos, una debilitación de las instituciones del sector, la destrucción física de infraestructura, así como niveles de inversión bajos.

Si bien tras los acuerdos de paz los niveles de inversión para el abastecimiento en zonas rurales a través del PLANSABAR aumentaron con el apoyo del BID, en 1996 el financiamiento del BID se agotó y el Ministerio de Salud se retiró del sector de agua y saneamiento, dejando las Juntas de Agua creadas hasta el momento casi sin apoyo. El PLANSABAR fue cancelado en 1996 por varios

casos de corrupción² y los sistemas rurales construidos hasta entonces fueron transferidos a ANDA según un acuerdo ejecutivo.

En 1991, el Gobierno de El Salvador inició un proceso de modernización del Estado y, como parte del mismo creó, en 1995, la Comisión Coordinadora para la Reforma Sectorial de los Recursos Hídricos (COSERHI), integrada por la Comisión Presidencial para la Modernización, el Presidente de la ANDA y el Ministro de Agricultura. La COSERHI sería responsable de la planificación, coordinación y supervisión de los estudios de la reforma hídrica con el objetivo de mejorar la organización del sector; bajo esta comisión se creó la Unidad Coordinadora de la Modernización (UCM)³, ubicada en las oficinas de la ANDA. Ambas instancias (COSERHI-UCM), establecieron dentro del "Plan de modernización del sector de recursos hídricos" la necesidad de crear las siguientes instancias:

- La institución rectora del sector hídrico.
- La institución reguladora del subsector agua y saneamiento.
- La institución para la conservación de los recursos hídricos y la atención del área rural.
- Conformar empresas operadoras y administradoras de sistemas de agua potable y saneamiento.

Este plan sirvió de base posteriormente para plantear ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el proceso de reforma del sector.

1. Varios autores, "Plan Director para el abastecimiento y saneamiento de agua en zonas rurales del sur de La Libertad", Ingeniería Sin Fronteras, 2004.

2. Nelson Cuellar y Silvia de Laríos, "Acceso al agua potable en El Salvador: Tendencias, perspectivas y desafíos", Fundación Prisma, boletín num. 42, 2001.

3. Ana Patricia Silva, "El vaivén de la descentralización del agua potable en El Salvador", CDC y Las Dignas, 2005.

Por otro lado, a mediados de la década de 1990 desde el Gobierno de El Salvador se acometieron varios procesos de privatización y todo parece indicar que se pretendía repetir el mismo modelo con ANDA. El listado de privatizaciones durante esos años es bastante elocuente:

- 1995, Privatización de la distribución de Energía Eléctrica.
- 1998, Privatización de las Telecomunicaciones.
- 1998, Privatización del Sistema de Pensiones.

Por su parte, ANDA, sufría unos niveles bajos de inversión por parte del estado. Durante el período 1990-2002, el 63% de las inversiones fueron financiadas a través de préstamos y donaciones internacionales, el 21% mediante el autofinanciamiento de ANDA y solamente el 16% con recursos gubernamentales⁴.

De esta forma, parece claro que la administración del Gobierno de la República pretendía la privatización de ANDA en su conjunto como una empresa pública estatal más. Además, desde el poder político se procuraba mantener cierto control con los inversores privados que finalmente adquiriesen los activos de ANDA, posiblemente con la forma de pago de subsidios por parte del estado al operador privatizado⁵.

Mientras tanto, a finales de la década de 1990, los sistemas de abastecimiento de agua fueron protagonistas de múltiples conflictos entre el operador centralizado ANDA y varias agrupaciones y comunidades usuarias. En algunos lugares estos conflictos condujeron a un traspaso de responsabilidades de ANDA hacia otros

actores, bien de forma consensuada o bien mediante la toma de los sistemas de abastecimiento por parte de los usuarios. Éstos fueron motivados esencialmente por el mal servicio que ANDA otorgaba a los sistemas en poblaciones relativamente pequeñas y alejadas de la capital. Se visibilizaron varios problemas endémicos en la gestión de ANDA como ineficiencia, burocratización, partidismo, falta de inversión, etc.

Entre estos conflictos cabe destacar especialmente dos: la toma de hecho por parte de los respectivos usuarios del sistema de abastecimiento de agua de Tacuba, departamento de Ahuachapán, y la del sistema de abastecimiento de agua en San Antonio del Monte, departamento de Sonsonate.

Por otro lado, en 2003 se descubrió un escándalo de corrupción que abarcaba desde 1998 hasta la fecha y que involucraba al entonces Presidente de ANDA, Carlos Perla, así como a varios miembros de su familia y a altos funcionarios de ANDA⁶.



4. Quique Gornés, "Escasez en la Abundancia. La construcción del derecho al agua en El Salvador", Ingeniería Sin Fronteras, 2008.

5. Ibidem.

6. El Diario de Hoy, 5 de julio de 2003.

La toma del sistema de abastecimiento de agua potable en Tacuba

Según los usuarios, bajo la administración del servicio de agua potable por parte de ANDA, cada mes se pagaba una cuota de unos 50 colones salvadoreños (5.70 USD) en promedio. Cabe destacar que, según la población de Tacuba, el servicio era ineficiente, la población se veía obligada a lavar en el río, la mayoría de usuarios se sentía acosada por recibos con mora y sin recibir el servicio. Esta situación llevó a la toma de las oficinas de ANDA por parte de la población en 1997, cuando se formó una Directiva Comunal encargada de la administración del servicio del agua potable, definiéndose una cuota voluntaria específica para el mantenimiento del sistema. En 1998, el agua pasó a ser administrada por la municipalidad y la tarifa se clasificó en dos categorías: los usuarios comerciales pagaban 15 colones (1.71 USD) mientras que el resto pagaban 10 colones (1.14 USD), registrados por medio de un recibo que daba al sistema un ordenamiento mínimo.

Posteriormente, durante el gobierno municipal del Sr. Moisés Abarca, se inició el proceso de descentralización del agua de la alcaldía a una empresa municipal creada a tal efecto, EMSAGUAT, amparándose en el proceso de descentralización de ANDA. El 8 de junio de 2001, se estableció un convenio entre la alcaldía y ANDA con el cual se otorgó a EMSAGUAT la administración del sistema de abastecimiento de agua potable durante 5 años, pero con la administración financiera asegurada desde la alcaldía, y se adquirió el compromiso de aplicar capacidad y eficiencia en la operación, de lo contrario dicha administración sería entregada nuevamente a ANDA. EMSAGUAT, estableció su primera junta directiva, con mandato hasta el año 2003, asumiendo la presidencia de la empresa el Alcalde Municipal y la vicepresidencia uno de los usuarios electos en la asamblea general, constituida por los 161 delegados del agua de los barrios y colonias.

A inicios de 2002, EMSAGUAT abrió una pequeña oficina, con un escritorio para la secretaria, quien también asumió el rol de cobradora y con dos fontaneros para atender las demandas de los desperfectos de la tubería y de las nuevas instalaciones del suministro. Esta oficina permitió que muchos usuarios que antes no pagaban el suministro de agua, por no llegar a la alcaldía por cuestiones de política partidaria, empezaran a pagar. A partir del segundo semestre de 2003, la junta directiva contrató un administrador a quien se le asignó la gerencia administrativa.

Esta delicada situación, donde se unen bajos niveles de inversión mencionados anteriormente y los ejemplos seguidos en otras empresas estatales, hace suponer que se estaba preparando desde el gobierno de la república la privatización del sector del agua potable y saneamiento y en especial de la ANDA coincidiendo con la tendencia general en América Latina.



2.2 La situación externa. Las condiciones de la Instituciones Financieras y la ola de reformas en toda América Latina.

Desde principios de la década del 90 en toda América Latina se dio una gran oleada de reformas impulsadas por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI)⁷ que asumieron y promovieron la introducción del sector privado lucrativo en la gestión de sistemas de abastecimiento y saneamiento de agua.

Este cambio de opción del sector público hacia el sector privado se cimentaba, entre otros, en los principios concretados en la Conferencia Internacional sobre el Agua de Dublín (1992), que establecen específicamente que el agua tiene un valor económico aplicable a todos sus usos y, por tanto, debe ser reconocida como un bien económico.

El Banco Mundial (BM), los bancos regionales de desarrollo, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁸ asumieron inmediatamente este planteamiento, potenciando reformas en el sector del agua que se enmarcaron en las políticas globales de carácter neoliberal, y que iniciaban el proceso de privatización del agua en América Latina y Asia.

Es el caso del BM, principal agente financiador para la mayoría de países empobrecidos, que en el año 2002 condicionó más del 80% de sus créditos en el sector del agua a alguna forma de privatización⁹.

Concretando esta tendencia en América Latina, el agente que se debe analizar es el BID, que en el periodo 1993-2005 condicionó el 66% de sus créditos en el sector agua a la promoción de la participación privada¹⁰.

¿Qué es el Banco Interamericano de Desarrollo?

- EL BID fue fundado en 1959 y su oficina central se encuentra en Washington D.C.
- Se fundó para realizar las funciones de un agente financiador para el desarrollo de los países que tenían dificultades para conseguir financiación en el sector bancario tradicional. El BID otorga créditos a los países latinoamericanos para financiar programas, sectores industriales, etc.
- El Banco tiene 48 países miembros, es decir, todos los países del continente americano a excepción de Cuba, además de 20 miembros de fuera de la región.
- El poder de voto y la influencia en el BID están determinados por el monto de inversión de cada país al banco, llamadas "suscripciones al capital social". Estados Unidos tiene el 30% de las suscripciones, lo que lo convierte en el miembro con mayor influencia y otorga a este país el derecho a veto sobre las decisiones del Banco.
- El BID es el más grande prestamista multilateral para el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe con una carpeta de proyectos regional tan grande como la del Banco Mundial, préstamos acumula dos por valor de 136.000 millones y una capacidad de préstamo actual de 8.500 millones de U\$D.
- 340 millones de dólares fue el monto otorgado en préstamos para los proyectos de agua y saneamiento en el 2006.

7. Por Instituciones Financieras Internacionales se entienden por un lado los organismos de banca multilateral como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otros. También engloba a organismos como el Fondo Monetario Internacional.

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

9. World Bank and Center for Public Integrity Analysis.

10. Para el Cono Sur, este porcentaje fue del 57%, y movilizó un total de 1.800 millones de USD. "Sedientos. El BID y las políticas sobre el agua", Food and Water Watch, 2007.

Desde su fundación en 1959, el BID ha otorgado 136.000 millones de USD en préstamos y donaciones a los gobiernos y a las corporaciones privadas en 26 naciones del Caribe y Latinoamérica. Las inversiones del BID son aprobadas por sus accionistas, las 22 naciones miembros que aportan fondos. Colectivamente las naciones de América Latina y Caribe (prestatarios), tienen alrededor del 50.02% del poder de voto. Estados Unidos tiene 3 veces más acciones que los segundos accionistas más grandes que son Argentina y Brasil. Esto hace de los Estados Unidos el país con mayor influencia y además le da derecho a veto sobre las decisiones del BID. Por lo tanto, simbólicamente hablando, Washington es mucho más que su sede.

Tabla 1 - BID. Créditos para agua potable y saneamiento, 1993-2005

Regiones	Número de créditos para agua potable y saneamiento	Porcentaje de los créditos que demandan privatización	Monto de los créditos (millones de USD)
América central y Caribe	34	74%	634
México	5	60%	686
Venezuela	5	80%	111
Brasil	9	56%	1200
Región Andina	19	68%	883
Cono Sur	16	57%	1800
TOTAL	88	66%	5314

Fuente: Food and Water Watch, 2007.

Los proyectos de agua del BID

La misión del BID en su iniciativa para el agua potable y saneamiento de 2007 declara que pretende cerrar la brecha de cobertura existente en América Latina en lo referido a conexiones de abastecimiento y saneamiento de agua. Esto incluye ayudar aproximadamente a 125 millones de personas en Latinoamérica que viven sin conexiones de agua potable y a 200 millones de personas que no tienen saneamiento.

Pero, por otro lado, el mismo organismo ha favorecido la entrada del sector privado en los sistemas de agua en América Latina, lo que ha permitido elevar las tarifas más allá del alcance de la población y ha deteriorado el servicio de distribución debido a que las corporaciones reducen la mano de obra y los costos de mantenimiento para incrementar los beneficios económicos.

Incluso la división interna de vigilancia del mismo BID afirma que las políticas sobre agua del banco –que se enfocan extensamente en los Partenariados Público-Privados (PPP)¹¹, el término preferido del banco en vez de privatización, y en la recuperación total de costos– “no son apropiadas” para ayudar a la gente de escasos recursos, no hacen énfasis en la protección medioambiental, ignoran la opinión de las comunidades y no están “produciendo los resultados esperados”¹².

En la tabla 1 se resumen los préstamos para el sector del agua otorgados a los países latinoamericanos en el periodo de 1993 a 2005. Algunos estudios muestran que más de la mitad de los créditos demandaron constantemente que los usuarios pagasen incrementos en las tarifas del agua¹³. Dos tercios demandaron la privatización de los servicios. Dichas demandas ignoran la necesidad de proveer servicios al alcance de todos y el acceso a este recurso para todos. Pero más importante aún, las políticas de crédito del BID ignoraron la necesidad de un proceso de toma de decisiones democrática y transparente en los países que recibían estos créditos. En vez de promover mejores prácticas y encontrar soluciones acordes a las condiciones locales, el BID

constantemente ha usado el mismo modelo, modelo que constantemente ha fracasado¹⁴.

El caso de la región centroamericana no es una excepción, como se puede ver en la tabla 2, y se contabilizan un mínimo de 33 créditos del BM, BID y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) desde 1997 hasta 2008, en el sector de agua potable y saneamiento. De éstos, un mínimo de 17 tenían condiciones o propuestas para favorecer la participación del sector privado en el sector agua potable y saneamiento¹⁵. El volumen total de créditos concedidos a la región por parte de las 3 instituciones financieras supera los 400 millones de USD.

En los países donde existían operadores de agua y saneamiento centralizados, como la mayoría de países centroamericanos, se debía primero dividir estos operadores para facilitar la entrada del sector privado lucrativo, ya que estos sólo demandaban la gestión de los grandes sistemas urbanos y metropolitanos. Por este motivo existía mucho interés en facilitar procesos de descentralización de servicios de agua potable y saneamiento.



Tabla 2 - Distribución de créditos (BM, BID y BCIE) para el sector agua potable y saneamiento en CA

País	Num. Créditos	Volumen aproximado
Costa Rica	4	85 millones USD
El Salvador	4	45 millones USD
Guatemala	8	60 millones USD
Honduras	8	92 millones USD
Nicaragua	7	45 millones USD
Panamá	2	77 millones USD

Fuente: Elaboración propia a partir de Nidia Hidalgo, CDC, 2008.

En el marco de este proceso en todo el continente y, concretamente, en la región centroamericana, el BID se interesó en la reforma del sector de agua potable y saneamiento en El Salvador. Considerando la situación general en América Latina y el papel jugado por el BID en ella, parece claro que el proceso de reforma del Sector Hídrico en El Salvador tenía como objetivo la introducción de los operadores privados en el sector del agua potable y saneamiento del país.

11. Los Parteneriados Público-Privados son asociaciones entre el sector público y privado para desarrollar alguna actividad. El concepto PPP se ha extendido en multitud de ámbitos y en el sector del agua potable se ocupa como un eufemismo del concepto privatización.

12. "Evaluation of the Public Utilities Policy (PU Policy, OP-708) for Potable Water and Sanitation Services", Oficina de Evaluación y Vigilancia, BID, RE-270, 4 de noviembre de 2002.

13. Varios autores, "Sediento, El BID y las políticas sobre agua", Food and Water Watch, 2007.

14. Lluís Basteiro, "Con el agua al cuello. El proceso de mercantilización de la gestión del agua", Ingeniería Sin Fronteras, 2008.

15. Nidia Hidalgo, "Siete Piezas de la Mercantilización y Privatización del agua en Centroamérica", CDC, 2008.

3. El proceso de descentralización

3.1 El crédito del BID 1102/OC-ES para la reforma del sector hídrico de El Salvador

En 1998 se habían generado mediante el proceso de la COSERHI una serie de propuestas de reforma del sector agua potable y saneamiento que sirvieron de base para un préstamo del BID por 43.7 millones de USD y dos operaciones técnicas no reembolsables por 3.9 millones de USD, que fueron aprobadas en Mayo de 1998.

La suma total del programa considerando la contrapartida del gobierno de El Salvador ascendía a 60 millones de USD. Según el BID, el Gobierno de la República esperaba iniciar el proceso de reforma y tener creada la figura de la autoridad hídrica y del ente regulador para el tercer trimestre de 1998. Sin embargo, este hecho no ocurrió, y las operaciones aprobadas por el BID ni siquiera se presentaron a la Asamblea Legislativa para ser ratificadas bajo la administración del entonces Presidente Calderón Sol.

!

Principales actividades del Programa GOES-BID de Reforma del Sector Hídrico al inicio del programa según el préstamo aprobado por el BID

Componente 1.

Reestructuración del sector de recursos hídricos (6.8 millones de USD): Apoyo a la organización inicial del Ente Rector para la Administración de Recursos Hídricos así como la formulación del marco regulatorio del sector. Se incluye: (1) asistencia técnica y asesoría especializada; (2) estudios prioritarios, como el balance hídrico, estudio del acuífero de San Salvador, instrumentos económicos de asignación de derechos de uso, y un proyecto piloto de participación comunitaria a nivel de cuenca; (3) apoyo a la organización institucional y funcionamiento del ente rector, y (4) modernización del sistema de información hidrometeorológica.

Componente 2.

Marco regulatorio del subsector de agua potable y saneamiento (4.1 millones de USD): Apoyo a la formulación del marco legal y regulatorio, su reglamentación y la organización y puesta en marcha del ente regulador Autoridad Reguladora de Servicios de Agua (ARESA). Se incluye: (1) asistencia técnica y asesoría especializada para la formulación del marco regulatorio; (2) estudios prioritarios como el de tarifas, políticas de subsidio y actualización de normas técnicas; y (3) apoyo al establecimiento y puesta en marcha de la ARESA.

Componente 3.

Reforma empresarial (39.1 millones de USD): Apoyo a la promoción y establecimiento de empresas independientes y financieramente viables para la prestación del servicio de agua potable y saneamiento. El componente se divide en: (a) organización empresarial (4.1 millones de USD); y (b) inversiones complementarias (35 millones de USD). La organización empresarial incluye: (1) asistencia técnica y apoyo a la conformación de la Unidad de Reforma Empresarial (URE); (2) la elaboración del Plan de Reforma Empresarial que definirá la estructura operativa óptima del subsector de agua potable y saneamiento en El Salvador, y una estrategia para la efectiva conformación, separación y/o transferencia de distintas Unidades Empresariales Operativas bajo un programa de descentralización, desconcentración y participación del sector privado; y (3) la promoción de la participación del sector privado a través de consultoría especializada para proporcionar al gobierno apoyo y asesoría técnica financiera para la adecuada estructuración de esquemas de participación del sector privado. Las inversiones complementarias se manejan bajo el concepto de un fondo de apoyo a la reforma empresarial. Son elegibles: (1) inversiones que responden a criterios de prioridad; (2) inversiones de rehabilitación y regularización en sistemas en proceso de descentralización y/o desconcentración; (3) inversiones de apoyo al manejo independiente de sistemas rurales por parte de las comunidades; (4) actividades de apoyo a la conformación y organización de empresas en aspectos de organización, entrenamiento, manejo comercial, legales, entre otros; y (5) actividades de apoyo a la capacitación y readecuación laboral.

Fuente: BID (1998).

Aunque año y medio después de ser otorgado por el BID el préstamo de apoyo a la reforma del sector hídrico no había sido presentado por el gobierno para ser ratificado por la Asamblea Legislativa, la propuesta global de reforma contenida en dicho préstamo, hasta el momento, seguía vigente en rasgos generales. Los objetivos e intereses del BID en el proceso eran bastante claros pues esa propuesta de reforma se basaba en tres pilares:

- La creación de un ente rector que definiría las políticas globales del sector y que asignaría los derechos de uso del agua;
- La creación de un marco regulatorio del subsector de agua y saneamiento, que incluiría el establecimiento de un ente regulador independiente de los operadores;
- Un proceso de reforma empresarial para establecer operadores públicos, privados y mixtos de servicios de agua y alcantarillado.

En la estrategia propuesta, y considerando el porcentaje de fondos destinados a reforma empresarial, el establecimiento de nuevos operadores privados con ánimo de lucro parecía ser el objetivo central a corto plazo. De hecho, de acuerdo a un informe técnico del BID, la creación de la autoridad hídrica como punto de partida buscaría "crear condiciones propicias para la mayor participación de los inversionistas privados en el desarrollo de los recursos hídricos y de los servicios públicos asociados (agua potable, riego y energía hidroeléctrica)". A medio plazo, la autoridad hídrica tendría "la responsabilidad de continuar la reforma integral y realizar los trabajos para introducir las reformas legales que se requieren para completar la reestructuración del sector".

Como metas temporales específicas el programa de reforma se planteaba las siguientes:

Al final del segundo año:

1. contar con una autoridad hídrica con la capacidad efectiva para asignar usos de recursos hídricos, incluyendo la reglamentación requerida para su funcionamiento;
2. contar con un ente regulador del subsector de agua potable y saneamiento en operación y un marco regulatorio que permita una supervisión adecuada de las empresas operadoras.

Al final del cuarto año:

1. tener los principales sistemas de agua potable operados por empresas independientes de ANDA;
2. haber dado acceso al agua potable a 20,000 personas en las áreas rurales del país, y haber transferido a las comunidades por lo menos el 25% de los sistemas que en el momento de la firma administraba ANDA.

Al final del programa, previsto en el octavo año:

Haber transformado a ANDA en operadora especializada de algunos sistemas no concesionados o transferidos, y administradora, a nombre del gobierno, de las concesiones operadas por empresas privadas.

El préstamo del BID, tal como fue aprobado, tenía previsto desembolsarse en dos grandes tramos. Las principales condiciones para el primer desembolso fueron las siguientes:

- Presentación a la Asamblea Legislativa del Proyecto de Ley de Creación de la Autoridad Hídrica o Ente Rector y del Proyecto de Ley del Marco Regulatorio del Subsector de Agua y Saneamiento.
- Creación de la Unidad de Reforma Empresarial y contratación de los estudios de reforma empresarial.

Para el Segundo desembolso las condiciones de elegibilidad eran las siguientes:

- Definición del marco normativo y regulatorio del sector hídrico y de los criterios de asignación de los derechos de uso del agua.
- En el subsector de agua y saneamiento: reglamentación de la ley y definición del marco regulatorio; aprobación del reglamento de contratos y transferencias; nueva política y estructura tarifaria y política de subsidio y fomento.
- En la Reforma Empresarial: evidencia de la publicación de licitaciones para esquemas de participación del sector privado; y plan de descentralización¹⁶.

Todo este planteamiento se vio truncado por los eventos sísmicos que afectaron al país en enero y febrero de 2001, que obligaron al Gobierno de El Salvador a negociar con el directorio del BID la reorientación del préstamo cuando todavía se encontraba en proceso de discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. En ese sentido, y después de amplias negociaciones entre ANDA y el BID, se logró reorientar el programa BID 1102/OC-ES a la "reconstrucción y posterior descentralización de los sistemas dañados

por los terremotos". En ese momento, y en vista de los logros que estaba obteniendo ANDA en el diseño de la estrategia y ejecución de la descentralización, y también, en los indicadores favorables que presentaban las empresas descentralizadas, se calificó el proceso como un éxito¹⁷.

La reorientación se formuló de tal manera que no se perdiera el espíritu de su concepción inicial, "la reforma del sector de los recursos hídricos y subsector de agua potable y saneamiento", pero convirtiendo el proceso de Descentralización en el hilo conductor de la reforma planteada. Con esta nueva versión del programa el crédito fue ratificado por la Asamblea Legislativa en el mes de Noviembre de 2001.

De esta forma se evitó ejecutar de una sola vez, una reforma que social y políticamente era complicada de llevar a cabo y desaparecieron las exigencias del BID en cuanto a condicionar los desembolsos a la presentación a la Asamblea Legislativa de los anteproyectos de la Ley General del Agua y la Ley del Subsector Agua Potable y Saneamiento, proponiéndose un programa modificado.



16. Raúl Artiga y Herman Rosa "la reforma del sector hídrico en El Salvador: Oportunidad para avanzar en la gestión integrada del agua, Fundación Prisma boletín num. 38, 1999.

17. Ángel Ibarra et al. "Hacia la gestión sustentable del Agua en El Salvador, UNES, 2005.



El programa reorientado después de los terremotos de 2001 constó de tres componentes:

1. Componente de Gestión Hídrica en apoyo a la Reconstrucción de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento.

Se modifica transitoriamente la figura de creación de un ente rector nacional y se limita al fortalecimiento de los ya existentes, propiciándose el establecimiento de mecanismos y organismos descentralizados que buscarán proponer acciones tendentes a la protección de fuentes de agua y acuíferos, el mantenimiento de la calidad de los recursos y la aplicación de mecanismos de prevención de desastres y vulnerabilidad.

2. Componente de Incorporación de Mecanismos de Regulación para la Reconstrucción y Descentralización de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento.

Este componente tiene como objetivo realizar acciones básicas para apoyar la formulación del marco regulatorio para la provisión de servicios de agua potable y saneamiento. Dentro de la propuesta modificada del programa, el medio de regulación transitorio a adoptarse es a través de mecanismos de regulación vía contratos, que sustituyen al mecanismo de regulación vía un ente regulador.

3. Componente de Apoyo a Procesos de Reconstrucción y Descentralización de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento.

Este componente tiene como objetivo apoyar el establecimiento de empresas independientes y financieramente viables para la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, a través de la realización de obras de reconstrucción y dotación de mecanismos de gestión, en el marco de la descentralización, incluyendo los sub componentes: a) inversiones de reconstrucción en sistemas urbanos y rurales y b) organización empresarial.

Fuente: RASES.

Tal como fue ratificado por la Asamblea Legislativa, el programa reconstruiría 43 sistemas de agua potable y alcantarillado que abastecerían a 63 localidades, e intervendría en otros 12 sistemas rurales¹⁸.

No es hasta transcurrido un año y medio de la ratificación, en mayo del 2003, que ANDA inicia oficialmente el programa. Este retraso obedeció a la dificultad para cumplir una de las condiciones previas para el primer desembolso, modificar el decreto tarifario N° 65 del Órgano Ejecutivo, en el siguiente sentido: "ANDA podrá aplicar tarifas diferenciadas por cada sistema reconstruido y descentralizado", siguiendo el debido proceso de aprobación ante el Ministerio de Economía. Esta condición se cumplió mediante el Decreto Tarifario N° 110, que permitía la aplicabilidad de tarifas diferenciadas, pero en Julio de 2006, este último decreto fue modificado nuevamente por Acuerdo N° 980, del Órgano Ejecutivo, del Ramo de Economía, eliminando las facultades de establecer tarifas diferenciadas. En

ningún momento se llegaron a aplicar las tarifas diferenciadas y solamente fueron permitidas legalmente durante poco más de 3 años.

Respecto a la supuesta autonomía de los operadores, estaba vinculada al compromiso de ANDA de realizar reformas a su Ley de Creación, encaminadas a establecer claramente la legalidad de descentralizar, y a garantizar la autonomía de las empresas operadoras en el aspecto técnico, financiero y en la prestación del servicio. Se debe tener en cuenta que la ley de Creación de ANDA de 1961 se realizó con un espíritu centralizador de los servicios de Agua Potable y Saneamiento que hasta ese momento estaban operando las municipalidades. Con esta ley en vigor era realmente complicado desarrollar un proceso de descentralización.

La Ley de Creación de ANDA no se ha llegado a modificar en ningún momento y este incumplimiento ha impedido la sostenibilidad de las mismas empresas operadoras.

18. Juan Carlos González Torné, "Valoración del proceso de descentralización de los sistemas de agua potable y saneamiento en El Salvador", Rases, 2007.

Ambos incumplimientos, decreto tarifario y Ley de creación de ANDA, limitaron la realización de un proceso de descentralización real y han ejercido una fuerte presión sobre la disposición de impulsar un proceso de reforma del sector de agua potable y saneamiento.

Aún con estos obstáculos, el proceso de descentralización se enmarcó inicialmente en las atribuciones establecidas en la citada ley de creación de ANDA, delegando funciones a terceros, aspecto que fue objeto de muchos análisis legales en el interior de ANDA, en el sentido de cuestionar las capacidades legales de delegar sus atribuciones a las empresas descentralizadas. Al establecer la figura jurídica que regiría todo el proceso, ANDA adoptó la figura de "Convenios de Delegación de Funciones" como documento vinculante con los operadores descentralizados.

En resumen, estos convenios exigían las siguientes responsabilidades para los Operadores Descentralizados:

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

Mientras que para ANDA las responsabilidades exigidas eran:

- Facilitar a los operadores descentralizados la importación de materiales y equipos
- Realizar asistencia técnica para control sanitario, análisis de muestras de agua y otra asistencia técnica que solicitase el operador
- Realizar el mantenimiento correctivo para algunos componentes del sistema
- Realizar el seguimiento permanente y sistemático para garantizar el cumplimiento de los acuerdos suscritos

Las primeras 3 responsabilidades sólo tenían una vigencia de 12 meses desde la firma del convenio.

Además, existían una serie de condiciones de cumplimiento para los Operadores Descentralizados:

- Eficiencia en la prestación del servicio
- Obligación de brindar servicio a los usuarios actuales y los potenciales cuando hubiese factibilidad técnica y económica.
- Obligación de acatar las medidas que recomendase el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social relativas a la calidad del agua suministrada.
- Los bienes afectados propiedad de ANDA quedaban bajo custodia del Operador.
- Garantías de fiel cumplimiento, robo y estafa
- La tarifa por el servicio prestado sería la vigente para los sistemas de ANDA

La cuestión más relevante en cuanto a los Convenios de Delegación de Funciones fue la relativa a que los Operadores Descentralizados administrarían los ingresos generados por la facturación y cobro del servicio de agua potable y saneamiento mientras que sería ANDA la que asumiría los gastos de la energía eléctrica en aquellos sistemas que tenían bombeos eléctricos.

La base legal de la figura de los Convenios de Delegación de Funciones estuvo sujeta a muchos análisis legales, que concluyeron que el sustento legal en que se estaba desarrollando la descentralización era bastante débil, ya que ANDA no estaba claramente facultada para delegar la prestación del servicio que por ley le corresponde. Por esta razón, a partir del cambio en la Presidencia de ANDA y en el período de gobierno 2004-2009, se sustituyó la figura jurídica del Convenio de Delegación de Funciones por un "Contrato de Administración".

A diferencia de lo que ya se ha señalado para el caso del Convenio, el Contrato plantea que: "El objeto del contrato es establecer derechos y obligaciones que regirán entre ANDA y la empresa operadora, así como las actividades a desarrollar por esta última, para las funciones de administración, operación y mantenimiento de los servicios de agua potable y saneamiento, de conformidad con el régimen jurídico aplicable al presente contrato, los términos y condiciones que se establecen en el mismo." Se observa que el objeto del convenio establecía condiciones y abría posibilidades reales para iniciar un proceso de descentralización. Por el contrario, el alcance del contrato estaba limitado a la administración, estableciendo exclusivamente derechos y obligaciones jurídicas. Ésto claramente representa un retroceso en relación al planteamiento inicial contenido en el programa de descentralización.

Las cláusulas del Contrato establecen que las infraestructuras en el área a administrar de forma exclusiva en

la prestación de servicios de agua potable y saneamiento deben ser propiedad de ANDA; define plazo y prórroga del contrato, dependiendo de la evaluación de ANDA y por mutuo acuerdo entre las partes y se exige el cumplimiento de indicadores de índole técnica.

El principal cambio con la figura del Contrato por Administración se basa en una cláusula denominada "pago del contrato por servicios de administración" que definió la forma en que la empresa cobrará de ANDA, condicionando el pago al cumplimiento de indicadores de gestión. Es decir, los Operadores Descentralizados pasaron de administrar los ingresos de facturación y cobros a ser únicamente recaudadores de la facturación. Todo aquello recaudado debía ser remitido a ANDA que, por otra parte, pagaba al operador un monto máximo fijo establecido como canon o pago por administración. De igual forma se establecían bonos por incentivos y penalizaciones. Con el cambio de figura, los operadores descentralizados sólo podían administrar los fondos ingresados por la venta de otros servicios, además del pago o canon por administración. Esta cláusula señala además que ANDA debía devolver al operador el 100% de los ingresos siempre que el sistema llegase a un sostenimiento financiero completo del mismo. Este hecho no se ha llegado a producir en ninguno de los casos analizados por este estudio. Esta cláusula supuso para muchos operadores la imposibilidad de invertir en ampliación de redes y aumento de cobertura de los sistemas. De hecho ninguno de los operadores, a excepción de EMANC, ha podido aumentar la cobertura con sus propios fondos.

En base a lo anterior podría decirse que el contrato puso en desventaja a los usuarios y a los operadores. Técnicamente los Contratos por Administración presentan muchas contradicciones; tiene un sesgo punitivo (exceso de penalización que desincentiva al operador) que complica y presenta prácticamente un retroceso en el proceso de descentralización¹⁹. El cambio de la figura

19. Ana Patricia Silva, "El vaivén de la descentralización en El Salvador", CDC y Las Dignas, 2005.

del Convenio a Contrato supone a la práctica el cambio de un tímido proceso de descentralización a un proceso de externalización o subcontratación de funciones.

Paralelamente a todo este proceso, a mediados de la década de 2000 el banco alemán KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau o Banco de Crédito para la Reconstrucción) retomó el proceso de descentralización iniciado por el BID aportando nuevo financiamiento con un crédito por un monto de 16 millones de USD que serviría para extender el proceso hacia otros municipios. Aunque con algunas diferencias a la hora de la aplicación, se mantuvo la idea de operadores descentralizados mixtos alcaldía/comunidad pero se desechó el interés por formar entidades intermunicipales.

Por otro lado, el KfW utilizó como instrumento básico para la ejecución de proyectos de rehabilitación la metodología de "proyectos llave en mano", es decir, la rehabilitación de los sistemas de abastecimiento se adjudicaba conjuntamente a una empresa constructora y a otra empresa supervisora que al finalizar la ejecución entregarían la infraestructura a ANDA. Algunos de estos proyectos todavía se encuentran en ejecución y no hay valoraciones oficiales al respecto, aunque opiniones no oficiales expresan que esta tipología de proyectos no ha resultado un buen instrumento y ha dejado demasiada libertad a los contratistas para realizar el trabajo. En los proyectos financiados con fondos del KfW se asumió directamente la figura de Contrato por Administración de los sistemas.

A raíz de estas dos etapas en el proceso de descentralización se pueden clasificar los 23 operadores descentralizados según la fase del proceso en la que iniciaron operaciones, BID o KfW.



Tabla 3 - Operadores descentralizados en El Salvador

Nombre operadora	Tipología	Municipios	FASE
TETRALOGIA SEM	Sociedad de Economía Mixta	Berlín, California, Alegria, Mercedes Umaña, Sta. María, Tecapán	BID
ASEVILLA	Asociación sin ánimo de lucro	Antiguo Cuscatlán	BID
AA At-Ap	Asociación sin ánimo de lucro	Ataco, Apaneca	BID
VILLANUEVA SEM	Sociedad de Economía Mixta	San José Villanueva	BID
EMASIC	Empresa Municipal descentralizada	San Isidro - Cabañas	BID
EMASA	Empresa Municipal descentralizada	Suchitoto	BID
EMSAGUAT	Empresa Municipal descentralizada	Tacuba	BID
EMA	Empresa Intermunicipal descentralizada	Juayúa, Salcoatitán, Nahuizalco	BID
EMANC	Empresa Municipal descentralizada	Nueva Concepción - Chalatenango	BID
EMAPSAF	Empresa Municipal descentralizada	Santiago de la Frontera	BID
EMAJAYAQUE	Empresa Municipal descentralizada	Jayaque	BID
ADIMASSA	Empresa Intermunicipal descentralizada	San Vicente, Apastepeque, Santa Clara	BID
EMDAR	Empresa Municipal descentralizada	Armenia	BID
EMDESA	Empresa Intermunicipal descentralizada	San Francisco Gotera, Chilanga	BID
AISAPANM	Empresa Intermunicipal descentralizada	Rosario, S. Juan Nonualco, Santiago Nonualco, S. Pedro Masahuat, S. Antonio Masahuat, S. Rafael Obrajuelo	BID
EMAO	Empresa Intermunicipal descentralizada	Sta. Elena, Concepción Batres, Sta. María, S. Jorge, S. Rafael Oriente	BID
AMAVE	Empresa Intermunicipal descentralizada	Jucuapa, Chinameca, S. Buenaventura, Lolotique	BID
EMASANJOSE	Empresa Municipal descentralizada	Verapaz	KfW
EMANCRUZCLARA	Empresa Municipal descentralizada	Santa Cruz Michapa	KfW
EMUCH	Empresa Municipal descentralizada	Guadalupe	KfW
EMUHIGUA	Empresa Municipal descentralizada	San José Guayabal	KfW
EMDAVIC	Empresa Municipal descentralizada	El Carmen	KfW
EMASALT	Empresa Municipal descentralizada	San Luís Talpa	KfW

Como se puede observar en la tabla existen varias tipologías de operadores descentralizados: las Sociedades de Economía Mixta (2 operadores), las Asociaciones sin Ánimo de lucro (2 operadores), las Empresas Municipales Descentralizadas (13 operadores) y las Empresas Intermunicipales Descentralizadas (6 operadores). Estas cuatro tipologías se pueden englobar en tres modelos organizativos: mixto privado-público, mixto alcaldía-comunidad (también se puede describir como municipal con participación comunitaria) y entidad sin ánimo de lucro.

Cabe señalar que todos los operadores descentralizados se encuentran vinculados mediante contrato a excepción de EMSAGUAT y EMAJAYAQUE. Por un lado EMAJAYAQUE recibió inversiones en rehabilitación del sistema sin ser este sistema titularidad de ANDA, mientras que la titularidad del sistema de EMSAGUAT estuvo en disputa judicial durante varios años por la problemática social en Tacuba.

Aunque la Corte Suprema de Justicia ha fallado a favor de ANDA recientemente, EMSAGUAT sigue vinculada a ANDA mediante Convenio de Delegación de Funciones.

Por su parte los operadores descentralizados vinculados mediante contrato por administración deben aplicar el mismo decreto tarifario de ANDA y también reciben un pago o canon por administración, ya que ninguno de ellos ha pasado a la fase de devolución del 100% de los ingresos.

Por otro lado, en los sistemas descentralizados y de acuerdo con los objetivos del proceso (tanto del BID como de KfW) se han realizado fuertes inversiones en rehabilitación que según datos proporcionados por ANDA alcanzan un valor de 35 millones de USD.

Además, para el año 2010 todavía quedaban pendientes de ejecutar casi 2 millones de USD en las cuentas de ANDA correspondientes al préstamo inicial del BID. Se desconoce a qué sistemas de abastecimiento y saneamiento de agua se destinarán estos fondos pendientes de ejecución²⁰.

La siguiente tabla muestra los datos obtenidos sobre la inversión inicial realizada en los operadores descentralizados con fondos procedentes de los créditos otorgados por el BID y el KfW. La tabla sólo muestra las inversiones realizadas en sistemas que se han descentralizado, pero sin incluir otras inversiones realizadas por ANDA con los fondos del crédito del BID para la rehabilitación de sistemas rurales.



20. De acuerdo a presupuesto de ANDA 2010 aprobado en la Asamblea Legislativa.

Tabla 4 - Sistemas descentralizados que han recibido inversión en rehabilitación

Nombre operadora	Rehabilitación	Inversión del BID/KFW	Monto (ANDA)
TETROLOGIA SEM	Si	Si	\$2.294.697.00
ASEVILLA	No	No	\$0.00
AA At-Ap	Si	Si	\$1.890.510.00
VILLANUEVA SEM	No	No	\$0.00
EMASIC	Si	Si	\$340.212.00
EMASA	Si	Si	\$857.748.00
EMSAGUAT	No	No	\$0.00
EMA	Si	Si	\$3.416.658.00
EMANC	Si	Si	\$1.340.338.00
EMAPSAF	Si	Si	No determinado
EMAJAYAQUE	Si	Si	\$2.023.017.00
ADIMASSA	Si	Si	\$3.499.575.00
EMDAR	Si	Si	\$1.911.985.00
EMDESA	Si	No	\$54.067.00
AISAPANM	Si	Si	\$5.415.619.00
EMAO	Si	Si	\$5.465.545.00
AMAVE	Si	Si	\$2.263.799.00
EMASANJOSE	Si	Si	\$327.070.00
EMANCRUZCLARA	Si	Si	\$878.653.00
EMUCH	Si	Si	\$847.543.00
EMUHIGUA	Si	Si	\$509.802.00
EMDAVIC	Si	Si	\$765.965.00
EMASALT	Si	Si	\$1.185.027.00
TOTAL			\$35.287,830.00

La inversión realizada en el sistema operado por EM-DESA (San Francisco Gotera y Chilanga) desde ANDA asciende a tan solo 54,067 USD, monto muy inferior al resto de inversiones de rehabilitación, y se realizó de acuerdo a un Plan Quinquenal de Inversión establecido en el Contrato por Administración entre el operador y

ANDA cuando el operador ya había iniciado operaciones. Además, el mismo sistema había recibido inversiones del programa del PNUD "Alivio de la Pobreza" antes del inicio del proceso de descentralización, e incluso antes de la ratificación del préstamo del BID 1102/OC-ES.



INTRUSISMO POLÍTICO A TODOS LOS NIVELES

Todo el proceso de descentralización desde su inicio estuvo plagado de intrusismo político. La administración del Gobierno de la República utilizó los fondos de inversión en rehabilitación del préstamo 1102/OC-ES como anzuelo para atraer actores, especialmente gobiernos municipales, a través de COMURES. Se llegó a confeccionar una lista con 60 municipios candidatos a optar a los fondos para la rehabilitación de los sistemas, entre los cuales existían gobiernos de todos los colores políticos. Según algunas fuentes no oficiales, el atractivo de las inversiones motivó que algunos gobiernos municipales anunciaran ante sus respectivas poblaciones una inminente mejora en el servicio de agua potable y saneamiento que llegaría con las inversiones en rehabilitación. Con el paso del tiempo, y en virtud del color político del gobierno municipal, las inversiones se ralentizaron o agilizaron para facilitar a los miembros del partido gobernante conservar o arrebatar gobiernos municipales al principal partido de oposición. Este caso es un ejemplo de hasta qué punto pueden llegar a estar politizadas las relaciones entre instituciones públicas en El Salvador.

En el aspecto financiero, hay que señalar que el préstamo 1102/OC-ES está todavía en el denominado "período de gracia" o carencia en el que no se debe amortizar la deuda pero durante el cual ANDA tiene que pagar anualmente 285,000 USD en concepto de intereses²¹. No se han podido conocer los datos relativos al crédito del KfW.

Como comentario general sobre el proceso de reforma del sector hídrico en El Salvador se debe considerar que existieron diferentes visiones sobre los objetivos de dicha reforma. Por una parte, el Gobierno de El Salvador pretendía emprender la privatización del principal operador de agua potable y saneamiento (ANDA), al estilo de las telecomunicaciones o distribución eléctrica. Las instancias políticas no podían asimilar la pérdida de poder para la administración central que podía significar la descentralización.

Esto chocó, por un lado, con el rechazo frontal de la sociedad civil organizada y el movimiento social salvadoreño, y por otro, con la visión del BID. El razonamiento del BID fue más allá al detectar que ningún inversor internacional estaría interesado en comprar activos de ANDA o incluso en asumir por completo a ANDA bajo concesión, por lo que era necesario fraccionar el sector del Agua Potable y Saneamiento con el objetivo de

separar los sistemas poco o nada rentables, especialmente los sistemas con menor cantidad de conexiones y más dispersos, de los sistemas potencialmente más rentables, especialmente el sistema del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)²².

Evidentemente, en aquel entonces el sistema del AMSS gestionado por ANDA tampoco era rentable en el aspecto financiero, para ello era necesario acometer una reforma del sector para garantizar una mínima seguridad jurídica a los nuevos operadores, especialmente a los privados con ánimo de lucro.

Esta visión del BID, más tecnócrata, imposibilitaba el proceso planteado desde el Gobierno salvadoreño, por lo que surgieron una serie de conflictos entre ambas visiones. El resultado fue la no aplicación de ninguno de los modelos, como muestran los continuos incumplimientos y retrasos en la aplicación del proceso. Lo que finalmente se llevó a cabo fue un proceso huérfano de un planteamiento integral sobre la reforma del sector en todo el país.

A todo esto hay que añadir las resistencias dentro de la propia ANDA. Creada a raíz de la centralización de los sistemas de abastecimiento de agua de titularidad municipal, la empresa estatal llevaba 40 años de posición

21. De acuerdo a los presupuestos aprobados anualmente por la Asamblea Legislativa.

22. Ian Walker y Max Velásquez, "Análisis regional de la descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento en América Central y República Dominicana", EHP, Activity Report n. 65, 1999.

predominante como operador principal sin tener ningún organismo regulador al que rendir cuentas. Además de una visión centralista de la forma de gestión del servicio también existía, y existe hoy día, un fuerte sentimiento corporativista dentro de la empresa. Prueba de ello es el cambio de figura vinculante de Convenio a Contrato de Administración entre ANDA y los Operadores Descentralizados a partir de 2004.

Por otra parte los métodos con los que se ejecutó el programa diseñado por el BID, no solucionaron estos problemas. Por ejemplo, para dirigir todo el proceso se creó una unidad dentro de ANDA, la Unidad de Descentralización (UDES) que siempre se mantuvo distanciada del resto de la empresa y gozó de abundante presupuesto en relación al resto de unidades, generando desconfianza hacia ella. En este caso, el BID fracasó en la tarea de transversalizar la UDES al resto de ANDA.

3.2 Sociedades de Economía Mixta

Las Sociedades de Economía Mixta (SEM) fueron el primer modelo de organización en la que se basó el proceso de descentralización del sector del agua en El Salvador. Se trata de empresas amparadas en el registro mercantil con participación accionarial. En el Salvador, existen sólo dos casos, Tetralogía SEM y Villanueva SEM. En el caso de Villanueva SEM, la alcaldía municipal es propietaria del 51% de las acciones mientras que el 49% restante se encuentra en manos de privados. Por su parte, Tetralogía SEM tiene una situación inversa, el 60% de las 900 acciones se encuentran en manos de privados mientras que el resto se reparten entre 6 alcaldías a partes iguales. Dentro del accionariado privado de Tetralogía SEM, el 25% de las acciones recaen en manos de los trabajadores de la propia empresa y el resto en manos de accionistas. Este hecho puede provocar un conflicto de intereses ya que los trabajadores pueden opinar y decidir sobre su propio desempeño y los salarios a percibir. Este modelo se utilizó en el inicio del proceso de reforma del sector agua potable y saneamiento en El Salvador ya que el BID deseaba conseguir

la participación del sector privado en los operadores bajo la fórmula de asociaciones público-privadas, combinando las alcaldías municipales y los accionistas privados. Los inversores privados debían aportar financiamiento para poder desarrollar las actividades.

Pronto se visualizó el fracaso de esta premisa, pues resultaba muy difícil conseguir inversores privados nacionales o extranjeros interesados en formar parte de estas SEM. Por esta razón, las acciones fueron compradas por usuarios y vecinos de los mismos municipios con carácter de inversión social sin rentabilidad. El modelo de empresa público-privada se dejó de impulsar rápidamente para pasar a modelos de participación mixta alcaldía-comunidad.

Figura 1 - Organigrama tipo de una Sociedad de Economía Mixta



Aunque según los estatutos de las SEM, se debían realizar asambleas generales, éstas se realizan por separado con los accionistas privados por un lado, y los miembros de los concejos municipales por otro. En ningún momento existen asambleas abiertas a los usuarios comunes. Este hecho sólo permite la participación en las decisiones estratégicas de aquellos usuarios propie-

tarios de acciones e impide la participación directa del resto usuarios de los sistemas descentralizados, lo cual genera desconfianza.

Por otra parte, hay que señalar que Tetralogía SEM ha recibido ciertos tratos de favor desde varias instancias políticas como el Gobierno de El Salvador y en algunos momentos por parte de ANDA. Por un lado por su condición de proyecto piloto que debía ser el ejemplo a seguir por otros operadores y, además, por la figura carismática de uno de sus fundadores con multitud de contactos políticos.

3.3 Entidades mixtas municipio/ciudadanía

También se pueden considerar como empresas municipales con participación comunitaria. Esta categoría se puede subdividir dos tipos, según se trate de empresas o entidades de un solo municipio o de varios municipios, aunque el organigrama no varía demasiado de un caso a otro.

En el primer caso, empresa municipal descentralizada en un solo municipio, es la modalidad más extendida en cuanto a operadores descentralizados. En ella la máxima autoridad es la asamblea de usuarios que, por norma general, se realiza una o dos veces al año, aunque el concejo municipal también tiene cierto poder ya que puede elegir directamente algunos puestos en las juntas directivas. Pueden formar parte de las asambleas todos aquellos usuarios que estén al corriente de pagos de sus recibos de agua. Los miembros de los concejos municipales también pueden participar aunque sin voto.

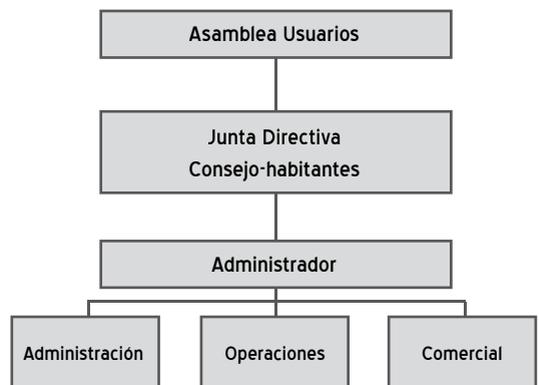
Por norma general, se trata de una empresa o entidad con una Junta Directiva (JD), donde los estatutos fijan que algunos cargos concretos sean ocupados por miembros del concejo municipal mientras que otros cargos son ocupados por usuarios elegidos en la asamblea de usuarios. Mayoritariamente el cargo de presidente de la empresa o entidad es ocupado por el alcalde o alcalde-sa del municipio, mientras que la vicepresidencia recae

en un usuario/a. El cargo de tesorero suele ser ocupado por un usuario/a, hecho que otorga mayor transparencia a la gestión.

Estas entidades tienen personería jurídica propia amparada en el Código Municipal. En el caso de municipios con elevada población el proceso de participación de los usuarios se puede realizar mediante asambleas de usuarios por barrios y/o colonias, eligiendo éstas a los representantes que participarán en una reunión de representantes donde se elegirán los miembros de la Junta Directiva.

Entre los aspectos negativos de esta modalidad hay que señalar que existen casos concretos de problemas derivados de partidismos políticos. En algún caso, la población usuaria que asiste a las asambleas se encuentra bajo el control político de los miembros del concejo municipal. Este hecho puede provocar que una vez exista un cambio de gobierno en la alcaldía municipal, se remueva el personal de la entidad/empresa municipal como si formara parte del resto de personal de la alcaldía.

Figura 2 - Organigrama tipo de una empresa municipal descentralizada



Se han detectado algunos casos, como en EMUCH, Guadalupe, en los que sólo se realiza la asamblea de usuarios para elegir a la junta directiva, es decir una vez cada 2 años.

Por otro lado, puede que exista un conflicto entre los representantes de los usuarios y los representantes del concejo municipal por pertenecer a partidos políticos opuestos. Este tipo de conflictos pueden suponer una parálisis en el trabajo del operador pero también funcionan como contrapeso de forma que aunque exista cambio de gobierno en la alcaldía, el personal del operador logra más estabilidad.

En el caso de una empresa o entidad intermunicipal descentralizada, la gestión abarca varios municipios, motivo por el cual las asambleas de usuarios se realizan por separado en cada uno de los municipios. En estas asambleas se eligen los representantes que participarán en la asamblea general de delegados en la que se eligen los miembros que formarán parte de la Junta Directiva.

Para los miembros de los concejos municipales tiene un funcionamiento similar al caso de las entidades de un solo municipio, con la diferencia que los cargos son rotativos entre los distintos municipios; así pues, el cargo de presidente de la Junta Directiva siempre será ocupado por un alcalde pero no siempre del mismo municipio, de esta forma se garantiza la alternancia de los distintos municipios en los cargos.

Hay que señalar que este modelo ha conseguido dar más estabilidad al personal del operador ya que no suelen suceder cambios de partido de gobierno municipal en varios municipios en la misma elección. El peso partidario en estos operadores se encuentra más diluido que en el caso de los operadores de un solo municipio. También se encuentran casos de gobiernos municipales enfrentados al operador descentralizado causados por no seguir los alineamientos partidarios impuestos por los primeros.

Figura 3 - Organigrama tipo de una empresa intermunicipal descentralizada



Otro aspecto que puede generar conflicto en las entidades intermunicipales se da en las que agrupan municipios con características muy dispares. Éste es el caso de ADIMASSA que agrupa a San Vicente, cabecera departamental, con Santa Clara y Apastepeque,

municipios mucho más pequeños, y de EMDESA en los municipios de San Francisco Gotera y Chilanga. Hay que señalar que en ambos casos parece que los conflictos se solucionan de forma efectiva.

EL PAGO DE DIETAS

Para fomentar la participación de los usuarios y miembros del concejo municipal en las Juntas Directivas de los operadores descentralizados es bastante habitual que los operadores premien esta participación con el pago de dietas a los asistentes. Este mecanismo puede llegar a ser perverso, pues puede desembocar en un interés lucrativo por parte de los usuarios. Un caso paradigmático alrededor del cobro de dietas ocurrió en AISAPANM, que opera los sistemas de abastecimiento y saneamiento de 6 municipios. Mientras el operador descentralizado funcionó bajo convenio de delegación de funciones, los ingresos fueron suficientes para garantizar el cobro de dietas a los miembros de la Junta Directiva (tanto usuarios como representantes de concejos municipales). A raíz del cambio en la figura hacia contrato de administración, los fondos disponibles se redujeron. La junta directiva, en especial los miembros usuarios, decidieron prescindir del cobro de dietas por asistencia a reuniones, hecho que provocó malestar entre los miembros representantes de los concejos municipales. Desde que se tomó esta decisión sólo asisten a las reuniones de junta directiva los miembros usuarios de todos los municipios y los representantes de un solo concejo municipal. De acuerdo a la legislación salvadoreña, se da la circunstancia que los miembros de un concejo municipal reciben también dietas por pertenecer al mencionado concejo, es decir que los miembros con menor legitimidad para exigir el cobro de dietas fueron los más beligerantes para conseguirlo.

De acuerdo a entrevista mantenida con la gerente de AISAPANM el 27 de agosto de 2010.

3.4 Entidades sociales sin ánimo de lucro

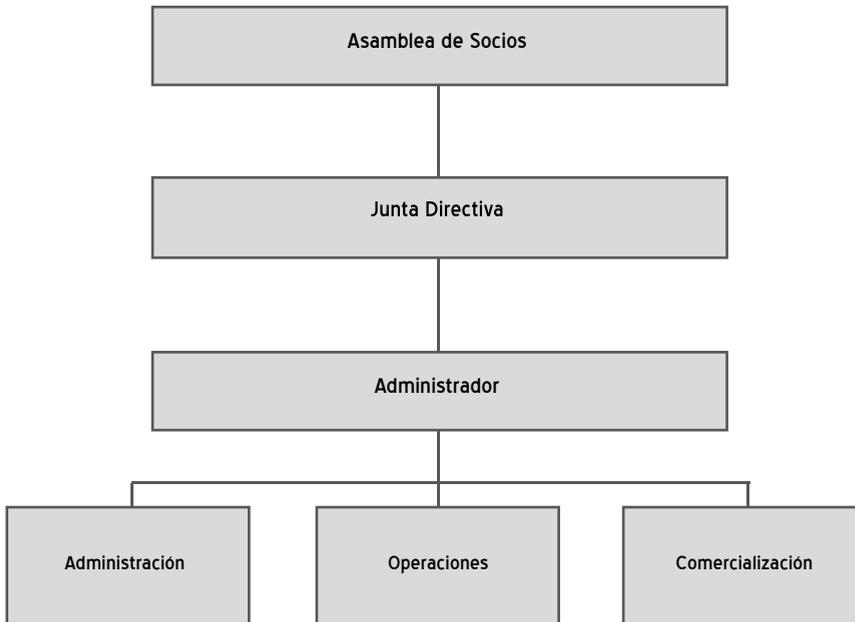
La otra modalidad de gestión de operador descentralizado es la Asociación sin ánimo de lucro, que sólo está operando en 2 casos, en los municipios de Ataco y Apaneca y en la zona industrial del Plan de La Laguna, Antiquo Cuscatlán.

Las asociaciones están constituidas ante el Ministerio de Gobernación y por tanto deben cumplir con los requisitos exigidos por éste en cuanto a transparencia y buen gobierno.

Se debe señalar que ASEVILLA, el operador que gestiona el sistema del Plan de la Laguna, es una asociación constituida en 1986, cuando finalizó el desarrollo de la

zona industrial, por las empresas e industrias implantadas en la zona. Desde 1986 ha estado gestionando varios servicios públicos como recolección de basuras, alumbrado público y aguas pluviales, de acuerdo con la alcaldía municipal de Antiquo Cuscatlán. Desde su constitución estuvo interesada en gestionar también el servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento para garantizar el suministro a las empresas instaladas en la zona. Dada la naturaleza de esta entidad el autor de este estudio no ha conseguido obtener la información necesaria de ASEVILLA sobre indicadores de transparencia, gestión y administración por lo que los análisis sobre ella son muy someros. Por otro lado, teniendo en cuenta la naturaleza de ASEVILLA y del resto de operadores descentralizados, las fortalezas y debilidades de esta asociación no parecen aportar ningún valor añadido para mejorar el desempeño del resto.

Figura 4 - Organigrama tipo de una Asociación Sin Ánimo de lucro



El caso de Ataco y Apaneca, la Asociación para el Manejo de Aguas de Ataco y Apaneca (AAtAp) funge como una asociación sin ánimo de lucro aunque por los estatutos de esta asociación los miembros de los concejos municipales de las alcaldías tienen una representación determinada en la junta directiva. De hecho, de los 12 miembros que conforman la Junta Directiva, 6

pertenecen a los concejos municipales (3 por municipio) mientras que los otros 6 son usuarios (3 por municipio).

Aunque de acuerdo a la figura de asociación, ésta debería ser la más independiente de cuestiones partidarias, se da la situación que en esta institución se tiene conocimiento de intrusismo político para beneficiar a ciertos sectores de población.

SERVICIO AL USUARIO

Todos los operadores disponen de un servicio de atención al usuario, y casi todos han recibido quejas y denuncias a través de estos mecanismos, la gran mayoría motivadas por tarifas elevadas. Así mismo, se han contabilizado, reportadas por los mismos operadores, varios centenares de denuncias presentadas ante la Defensoría del Consumidor. De todas las denuncias, sólo cuatro han sido consideradas como válidas por la Defensoría del Consumidor. Todos los casos se deben a medidores averiados o en mal estado. No se ha podido establecer ninguna clasificación entre los distintos modelos de operador en cuanto a servicio al usuario pues al parecer tener más denuncias o menos depende de cuestiones fortuitas o técnicas pero no de deficiencias de organigrama.

4. Indicadores de gestión y administración

En este apartado se ha analizado el desempeño del proceso de descentralización y de los operadores descentralizados en base a algunos indicadores. Evidentemente no ha sido posible establecer solamente indicadores cuantitativos y algunos de ellos son cualitativos. Los indicadores han evaluado, entre otros, el aumento de cobertura, la calidad del servicio (calidad del agua, continuidad del servicio), el aumento de micromedicación y la sostenibilidad económica. Han existido ciertas limitaciones a la hora de conseguir información y fruto de ello no se ha podido considerar como indicador el porcentaje de agua no facturada. La mayor parte de operadores no disponen de macromedidor en las tuberías primarias y aquellos que cuentan con macromedidor tienen el problema que éste se encuentra averiado o tienen un nivel de micromedicación demasiado bajo para poder conseguir un dato comparable de forma fiable. En ANDA, este indicador se cuantifica de forma aproximada en base a los aforos de las fuentes de los sistemas pero no ha sido posible conseguir estos datos, además algunas fuentes consultadas consideran estos datos meras aproximaciones no muy fiables. También en este apartado se han analizado problemáticas concretas que afectan a uno o varios operadores.

4.1 Indicadores técnicos

Para conocer los avances y desempeños en la mejora de los servicios de los operadores descentralizados se han considerado siete indicadores que evalúan aspectos técnicos: aumento del número de usuarios, continuidad del servicio prestado, porcentaje de micromedicación, control de la calidad del agua suministrada, tratamiento de las aguas servidas, respuesta ante desperfectos y reparaciones, y consideración de aspectos ambientales.

Aumento del número de usuarios

Todos los operadores descentralizados han aumentado el número de usuarios desde su inicio de operaciones excepto EMUCH en Guadalupe, por causa del desastre producido por la tormenta IDA²³. La mayor parte de sistemas cubren el 100% de los cascos urbanos donde operan. Además, varios operadores (EMASA, EMDESA, EMASIC, EMAO, VILLANUEVA SEM, EMA, EMSAGUAT y EMANC) han aumentado cobertura hacia cantones rurales de sus respectivos municipios.

AUMENTO DE USUARIOS E INTRUSISMO POLÍTICO-ADIMASSA (San Vicente, Apastepeque y Santa Clara)

La alcaldía de San Vicente mantiene un litigio con ADIMASSA por motivos políticos. Durante al menos 2 campañas electorales municipales, la alcaldía inauguró proyectos de abastecimiento de agua en barrios y colonias de su municipio sin contar con la aprobación del operador descentralizado pero con el acuerdo tácito del personal de ANDA. Estas conexiones ilegales no obtuvieron en su momento ni factibilidad de abastecimiento de agua (debe ser otorgada por ANDA) ni pagaron su derecho de conexión (debe ser cancelado al operador descentralizado) garantizándoles el candidato a la reelección que no deberían abonar ningún pago.

Pasado el periodo electoral, el operador descentralizado cumplió con su trabajo al proceder a la legalización de conexiones previo pago del derecho de conexión o, en caso de negativa por parte del usuario, a la desconexión. Este hecho motivó la protesta de los usuarios ante la alcaldía que intentó coaccionar al operador para que mantuviese el statu quo de ilegalidad en las conexiones.

Se calcula que se llegaron a realizar hasta 2000 conexiones ilegales en un sistema de 7000 usuarios iniciales aproximadamente. La mayoría de estas conexiones han seguido el proceso de legalización.

A raíz de este conflicto la alcaldía municipal de San Vicente no participa en la Junta Directiva de ADIMASSA, ni cancela los recibos de agua correspondientes a las instalaciones de la alcaldía.

De acuerdo con entrevista realizada con el encargado de administración de ADIMASSA el 17 de septiembre de 2010.

Tabla 5 - Porcentajes de aumento de usuarios de los operadores descentralizados

Nombre operadora	N. usuarios a septiembre/ octubre de 2010	N. usuarios al inicio	Porcentaje de aumento
TETRALOGIA SEM	7820	3000	161%
ASEVILLA	146	146	0%
AA At-Ap	2500	1274	96%
VILLANUEVA SEM	707	347	104%
EMASIC	590	339	74%
EMASA	1650	1375	20%
EMSAGUAT	1458	400	265%
EMA	4316	3200	35%
EMANC	2622	1785	47%
EMAPSAF	383	150	155%
EMAJAYAQUE	810	445	82%
ADIMASSA	9362	7195	30%
EMDAR	2954	1699	74%
EMDESA	2336	1986	18%
AISAPANM	4335	4070	7%
EMAO	4406	3851	14%
AMAVE	5354	5100	5%
EMASANJOSE	721	584	23%
EMANCRUZCLARA	787	503	56%
EMUCH	625	640	-2%
EMUHIGUA	750	400	88%
EMDAVIC	212	210	1%
EMASALT	2180	1699	28%
TOTAL	54524	39124	41%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los operadores descentralizados.

23. La Tormenta IDA afectó especialmente los municipios de Guadalupe y Verapaz en Noviembre de 2009. En el caso de Guadalupe una colonia completa del municipio fue declarada inhabitable por estar en zona de riesgo.

Continuidad del servicio

Todos los operadores descentralizados, excepto Villanueva SEM, han aumentado las horas de servicio en sus respectivos sistemas desde el momento en que iniciaron operaciones. Aún así, no todos pueden ofrecer un servicio de 24 horas a sus usuarios ya que existen limitaciones técnicas causadas por dos tipos de factores. En los sistemas por gravedad, las limitaciones se deben a la poca capacidad de producir agua de las fuentes. En los sistemas por bombeo, las restricciones se deben a la mala ubicación de los tanques de distribución o a que éstos son demasiado pequeños para abastecer a toda la demanda.



Tabla 6 - Continuidad del servicio

Nombre operadora	N. horas de servicio actuales
TETRALOGIA SEM	2 municipios de 6 a 8 horas/día, 2 municipios de 3 a 4 horas/día., 2 municipios 5 horas/día
ASEVILLA	24 horas/día
AA At-Ap	Ataco: 20 horas/día; Apaneca: 24 horas/día
VILLANUEVA SEM	4 horas cada 4 días
EMASIC	24 horas/día
EMASA	24 horas/día
EMSAGUAT	8 horas/día, zona urbana
EMA	24 horas/día
EMANC	24 horas/día
EMAPSAF	24 horas/día, excepto zona alta
EMAJAYAQUE	10 horas/día
ADIMASSA	San Vicente: 24horas/día; Apastepeque y Sta. Clara: 24 horas cada 2 días
EMDAR	24 horas/día
EMDESA	Chilanga:13 horas/día; Gotera: 4 horas/día
AISAPANM	4 municipios 24 horas/día, Santiago de María de 4 a 8 horas/día
EMAO	4 municipios 24 horas/día, Sta. Elena 10 horas/día
AMAVE	Chinameca: 24horas/día, Lolotique y Jucuapa: 16 horas/día, S. Buenaventura: 14 horas/día
EMASANJOSE	24 horas/día
EMANCRUZCLARA	24 horas/día
EMUCH	24 horas/día
EMUHIGUA	24 horas/día
EMDAVIC	24 horas/día
EMASALT	24 horas/día, excepto zona alta

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los operadores descentralizados.

SISTEMAS PRIVADOS E INTRUSISMO POLÍTICO-EMDESA (San Francisco Gotera y Chilanga)

En el municipio de San Francisco Gotera existen varios sistemas de abastecimiento de agua en manos de privados. Dos de estos sistemas, las colonias Santa Brígida y Santa Clara en San Francisco Gotera se conectan a la red que administra EMDESA. Por lo tanto, se trataba de colonias con conexiones ilegales a la red existente. Al parecer los desarrolladores o promotores de ambas colonias tienen relación con miembros del partido de gobierno en San Francisco Gotera. EMDESA emprendió la legalización de estas conexiones mediante la solicitud del pago por derecho de conexión. En 2010, dos diputados del partido del gobierno llevaron el caso a la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa aduciendo cobros indebidos por parte de EMDESA a los afectados. De acuerdo a los informes remitidos por EMDESA a la Asamblea Legislativa en fecha 12 de julio de 2010, los cobros solicitados a los afectados de ambas colonias son los correspondientes y adecuados para legalizar su situación. EMDESA, conjuntamente con ANDA, ha mantenido el proceso de legalización de conexiones con la intención de mejorar las condiciones de administración del sistema de abastecimiento de agua potable y saneamiento. El conflicto parece haberse resuelto. Estos hechos se añaden a otros problemas, con los mismos protagonistas, ocurridos previamente al inicio de operaciones de EMDESA durante la ejecución del proyecto de rehabilitación por parte del programa "Alivio de la Pobreza" del PNUD, cuando existió conflicto por la titularidad de las fuentes de agua del sistema y el abastecimiento en varias colonias del municipio de San Francisco Gotera. Este ejemplo, unido al ya mencionado anteriormente caso de ADIMASSA, son una prueba de la existencia de manejos políticos a nivel local. También confirma que los operadores intermunicipales son más robustos ante las presiones políticas.

De acuerdo a la carta remitida en por la Comisión de Asuntos Municipales en fecha 7 de julio de 2010, a la carta de respuesta de EMDESA en fecha 12 de julio 2010 y la entrevista realizada con el gerente de EMDESA en fecha 25 de agosto de 2010.

Sobre las dificultades de Villanueva SEM para ofrecer un mejor servicio hay que señalar que, de acuerdo a lo expresado por la gerente del operador descentralizado, el principal manantial que abastece el sistema descendió cuantiosamente su caudal. Por otro lado, la población de San José Villanueva sospecha entre que existen conexiones ilegales hacia residenciales recientemente construidas en la zona.

Porcentaje de micromedición

La tendencia mayoritaria en los operadores descentralizados ha sido aumentar el porcentaje de micromedición en los sistemas que operan. En esta tendencia existen algunas excepciones notables, entre ellas EMAPSAF, que no ha colocado ni un solo medidor desde el inicio de operaciones, o EMSAGUAT que tiene serios conflictos por esta práctica. La negativa a la colocación de medidores responde a aspectos políticos, ya que a nivel técnico, los dos gerentes de los operadores implicados

están de acuerdo en que resulta imprescindible la micromedición para hacer una buena gestión de los sistemas.

Hay que señalar que en los sistemas y poblaciones pequeñas es donde existen más reticencias por parte de los responsables de los operadores para aplicar la micromedición, mientras que en los operadores intermunicipales no se detectan impedimentos hacia esta práctica, puesto que éstos son menos sensibles a presiones políticas. Por norma general, las quejas de los usuarios por la colocación de micromedidores se dirigen hacia las autoridades municipales y son estos los que, posteriormente, intentan presionar a los operadores.

En la tabla siguiente se exponen los porcentajes de micromedidores instalados en buen estado, aunque este indicador es algo variable, pues cada mes se deben renovar medidores por tener averías o haber superado su vida útil.

Tabla 7 - Porcentaje de Micromedición en buenas condiciones

Nombre operadora	Porcentaje de micromedición (medidores operativos)
TETRALOGIA SEM	55%
ASEVILLA	100%
AA At-Ap	80%
VILLANUEVA SEM	85%
EMASIC	91%
EMASA	100%
EMSAGUAT	0%
EMA	99%
EMANC	78%
EMAPSAF	0%
EMAJAYAQUE	100%
ADIMASSA	75%
EMDAR	55%
EMDESA	95%
AISAPANM	42%
EMAO	86%
AMAVE	76%
EMASANJOSE	82%
EMANCRUZCLARA	55%
EMUCH	81%
EMUHIGUA	92%
EMDAVIC	95%
EMASALT	70%
TOTAL	75%

Fuente: datos de los operadores y ANDA.

El promedio de micromedición en buen estado en los sistemas descentralizados ronda el 75% de usuarios. Este promedio no es completamente exacto, pero da una buena visión del nivel de micromedición en estos

sistemas. Si lo comparamos con los niveles de micromedición de ANDA a nivel nacional nos encontramos con niveles muy similares. Durante la realización de este estudio los mismos responsables de los operadores descentralizados reconocían que buena parte del buen nivel de micromedición se debía a los proyectos de inversión en rehabilitación que incluyeron esta práctica en los mismos proyectos. No se ha podido disponer de los datos exactos de micromedidores instalados por los proyectos de rehabilitación y que porcentaje corresponde a iniciativa de los mismos operadores, aún así hay que señalar que la parte que corresponde a iniciativa de los operadores no es despreciable.

Control de la calidad del agua suministrada

Todos los operadores descentralizados realizan los muestreos especificados por la nueva normativa de CONACYT, aunque algunos declaran que por razones económicas no pueden cumplir con la frecuencia establecida por esta norma, que es variable según la cantidad de usuarios. Aún así, todos los operadores descentralizados realizan al menos un análisis completo de agua (35 parámetros) de forma anual a cada una de sus fuentes obteniendo resultados positivos²⁴.

Todos los operadores cumplen con los controles diarios de Cloro Residual en los sistemas de abastecimiento. Una de las razones que impiden realizar los análisis completos o parciales con la regularidad necesaria es el elevado costo económico de dichos análisis que se realizan en laboratorios comerciales. Si se intenta contratar el laboratorio de ANDA para realizar los mencionados análisis el precio es todavía mayor, al incluir los viáticos o dietas de los empleados de ANDA que se desplazan para la toma de muestras.

Tratamiento de aguas servidas

En cuanto al saneamiento, 17 operadores disponen de alcantarillado, aunque en 3 de ellos la red no cubre

24. Según afirmaciones de los representantes de los operadores entrevistados durante la realización de este estudio entre agosto y octubre de 2010.

todo el municipio. Los sistemas que no disponen de alcantarillado son los más pequeños y aislados, donde se suelen utilizar otros sistemas de saneamiento como fosas sépticas, letrinas, trampas de grasas, etc.

Siete de los sistemas descentralizados disponen de plantas de tratamiento de aguas residuales, aunque dos de ellas sólo se ocupan de una parte de los sistemas

(en AA At-Ap, sólo en Apaneca, en AISAPANM, sólo en Santiago Nonualco). De estas plantas, seis son de titularidad de ANDA, construidas con fondos de varios donantes, mientras que sólo una es titularidad de la Alcaldía de Suchitoto, construida con fondos procedentes de la cooperación internacional, y es operada por EMASA. Entre las plantas de tratamiento de ANDA sólo una es operada por una entidad descentralizada.

Tabla 8 - Saneamiento en los sistemas descentralizados

Nombre operadora	Alcantarillado	Tratamiento de aguas residuales	Titularidad Planta	Operada por
TETRALOGIA SEM	Si (parcial)	No		
ASEVILLA	Si	Si	ANDA	ANDA
AA At-Ap	Si	Si (Apaneca)	ANDA	ANDA
VILLANUEVA SEM	Si	Si	ANDA	Villanueva SEM
EMASIC	Si	No		
EMASA	Si	Si	Alcaldía	EMASA
EMSAGUAT	Si	No		
EMA	Si	Si	ANDA	ANDA
EMANC	Si	No		
EMAPSAF	No	No		
EMAJAYAQUE	Si (Alcaldía)	No		
ADIMASSA	Si	No		
EMDAR	Si	No		
EMDESA	Si	No		
AISAPANM	Si	Si (Santiago Nonualco)	ANDA	ANDA
EMAO	Si (parcial)	No		
AMAVE	Si (parcial)	No		
EMASANJOSE	No	No		
EMANCRUZCLARA	No	No		
EMUCH	No	No		
EMUHIGUA	No	No		
EMDAVIC	No	No		
EMASALT	Si	Si	ANDA	ANDA

Fuente: Elaboración propia con datos de los operadores descentralizados.

Estos datos muestran claramente que el saneamiento no ha sido un aspecto prioritario en el proceso desarrollado, ya que no han existido inversiones para rehabilitar o construir nuevas infraestructuras de saneamiento y éstas sólo se han centrado en el abastecimiento de agua potable.

Respuesta ante desperfectos y reparaciones en las redes

Los operadores descentralizados tienen una buena respuesta ante fugas y reparaciones a efectuar, de hecho el tiempo máximo de reparación es de menos de 24 horas para reparaciones en la red de distribución secundaria, y un máximo de 48 horas en la red de distribución primaria²⁵. La diferencia de tiempo radica en la necesidad de informar a los usuarios de los sectores afectados a la hora de hacer cortes de suministro para poder desarrollar las reparaciones. Cuando las reparaciones se deben realizar en la red de impulsión o aducción, el tiempo de respuesta se encuentra dentro de las 48 horas, siempre que no se afecte a la red operada por ANDA. Si se da el caso, la coordinación entre ANDA y los operadores descentralizados dificulta la rapidez de la respuesta.

Las reparaciones en la red de alcantarillado tienen tiempos de respuesta más elevados pues se debe solicitar autorización a las alcaldías respectivas para acometer la apertura del pavimento. Todos los operadores con sistemas de abastecimiento y alcantarillado señalan que las reparaciones de la red de alcantarillado son más costosas y requieren la mayoría de recursos frente a las reparaciones en la red de abastecimiento de agua potable.

Aspectos ambientales

Para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de abastecimiento de agua se deben tener en cuenta

aspectos ambientales. Pocos operadores han llevado a cabo labores en este ámbito. Especialmente EMDAR, EMSAGUAT, EMA, EMAJAYAQUE y EMASA han realizado labores de protección y reforestación de la zona de las fuentes de agua. Otros operadores, como es el caso de AMAVE y EMASIC, han desarrollado actividades de educación ambiental entre la población, especialmente entre la infancia.

Se debe señalar que los contratos por administración entre los operadores y ANDA no obligan a la realización de ninguna acción de carácter ambiental.

4.2 Indicadores financieros

En este apartado se han analizado los aspectos financieros en la gestión de los operadores descentralizados, especialmente la sostenibilidad financiera de dichos sistemas.

Al analizar la sostenibilidad financiera de los operadores descentralizados en primer lugar hay que señalar que este no debe ser un factor clave decisivo a la hora de analizar el proceso de descentralización llevado a cabo en El Salvador, es decir, considerar la descentralización como viable o inviable en función de si los sistemas descentralizados son sostenibles o no puede llevarnos a error.

En la sostenibilidad financiera influyen muchos factores que no están incluidos en el proceso de descentralización. El primero y más importante de ellos es la política tarifaria definida por parte del Gobierno de la República. Por este motivo hay que señalar que los datos considerados en este estudio son posteriores al Decreto Tarifario del Acuerdo Ejecutivo n° 197 de 24 de febrero de 2010. Recordemos que los operadores descentralizados que disponen de contrato por Administración están

25. Por red de distribución primaria se entiende aquellas tuberías principales que llevan el agua potable a amplios sectores de la población (barrios y colonias completos), a diferencia de la red secundaria que abastece a sectores más concretos, como tramos de calles o incluso pocas viviendas.

obligados a aplicar las mismas tarifas que aplica ANDA. Además de la política tarifaria existen otros factores externos importantes para la sostenibilidad financiera de los sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento gestionados por operadores descentralizados.

El más importante entre estos otros factores es el gasto de energía eléctrica utilizada en sistemas de bombeo. Solo es necesario advertir que todos los sistemas por gravedad tienen superávit (excepto EMAPSAF, en Santiago de la Frontera, que mantiene un déficit casi despreciable) aunque no todos los sistemas por bombeo tienen déficit.

En algunos casos este elevado consumo de energía es consecuencia de la orografía del terreno donde se ubican los municipios, aunque también hay casos en los que se debe a errores en el diseño del sistema, bien sea en las redes de impulsión o distribución, o a la mala ubicación de los tanques de distribución. Estos errores de diseño tampoco son asignables a la operadora descentralizada ya que todos los sistemas son muy anteriores al proceso de descentralización. Algunos operadores descentralizados sí tienen capacidad para optimizar el consumo de energía eléctrica utilizando los sistemas electromecánicos de bombeo en las horas de menor costo energético. Aun así, no se dispone de los datos de costos energéticos previos al inicio de operaciones de las descentralizadas de cada operador para poder comparar la eficiencia energética aplicada por los operadores descentralizados pero todos los

operadores descentralizados que operan las plantas de bombeo señalan que aprovechan el horario de menor costo (entre las 10 de la noche y las 4 de la madrugada) para realizar esta operación.

Hay que señalar, además, que no todos los operadores descentralizados operan las plantas de bombeo de sus respectivos sistemas ya que ANDA mantiene la operación directa de varias plantas.

Tabla 9 - Plantas de bombeo operadas por ANDA

Sistema con Bombeo	Operador plantas de bombeo
TETRALOGIA SEM	Todas descentralizada
ASEVILLA	Todas descentralizada
AA At- Ap	Todas descentralizada
EMA	Todas descentralizada
ADIMASSA	Todas descentralizada
EMDAR	Todas descentralizada
AISAPANM	Descentralizada y ANDA
EMAO	Descentralizada y ANDA
AMAVE	Descentralizada y ANDA
EMASANJOSE	Todas descentralizada
EMANCRUZCLARA	ANDA
EMUCH	ANDA
EMUHIGUA	ANDA
EMDAVIC	Todas descentralizada
EMASALT	Descentralizada y ANDA

Fuente: Elaboración propia con datos de los operadores descentralizados.



! La operación de plantas de bombeo

Algunos operadores descentralizados no disponen del control sobre las plantas de bombeo de sus propios sistemas. Las plantas de bombeo siguen siendo operadas por empleados de ANDA y normalmente ANDA descuenta el salario del operador de planta del canon por administración a pagar a la entidad descentralizada. Además los operarios de ANDA no aceptan instrucciones de las operadoras descentralizadas. Este hecho conlleva ciertos problemas como la falta de coordinación para la realización de reparaciones, limpiezas, etc.

El caso más llamativo se encuentra en EMAO, en el municipio de Santa Elena, donde la planta de bombeo está activa menos horas de las necesarias para garantizar el servicio continuo de 24 horas de agua potable en el municipio, cuando, al parecer, la infraestructura y la fuente están capacitadas para garantizar este servicio. Este simple problema ha generado un conflicto entre EMAO y el gobierno municipal de Santa Elena que alega un trato discriminatorio hacia su municipio por parte del operador. Los representantes del concejo municipal de Santa Elena han dejado de participar de hecho en la Junta Directiva de EMAO, y tampoco otorgan el permiso municipal a la operadora para realizar reparaciones que supongan obras en las calles.

Por otro lado, existen ejemplos en los que la coordinación entre el operador y ANDA para gestionar los sistemas de bombeo es correcta, como es el caso de EMUCH o EMUHIGUA.

De acuerdo con entrevista mantenida con el administrador de EMAO el 2 de septiembre de 2010.

De todas formas, considerando que la sostenibilidad financiera de los operadores descentralizados no debe ser el factor decisivo para valorar todo el proceso, analizar como se encuentran los sistemas de abastecimiento y saneamiento en relación a sostenibilidad financiera es una información muy importante a tener en cuenta para poder definir mejor en el futuro los procesos de descentralización. También se debe analizar la rentabilidad financiera que los sistemas descentralizados suponen para ANDA.

Para ello debemos aclarar cuales son los ingresos de cada uno de los actores:

Los operadores descentralizados vinculados mediante contrato por administración facturan y cobran a los usuarios por los servicios de agua²⁶ y por otros servicios (derecho de conexión, instalación de medidor, servicios administrativos, etc). Estos ingresos son enviados a ANDA que se queda con los ingresos por la venta

de servicios de agua y retorna los ingresos de otros servicios a los operadores descentralizados una vez descontado el IVA. Además, ANDA paga a cada operador descentralizado un canon o pago por administración fijo cada mes que sirve para pagar los gastos de los operadores descentralizados.

Por otro lado, ANDA es la responsable de pagar la factura eléctrica de los bombeos de los sistemas²⁷. Posteriormente, ANDA debería ingresar (de acuerdo a lo establecido por los contratos) en una cuenta conjunta (ANDA-Operador Descentralizado) el resultado de cada sistema una vez descontados todos los gastos (energía eléctrica, seguros y avales de garantía y asistencia técnica prestada por ANDA).

En principio los fondos depositados en estas cuentas deben servir para afrontar inversiones o reparaciones de cierta envergadura en los sistemas respectivos.

26. Incluye alcantarillado en los sistemas que disponen de esta infraestructura.

27. A excepción de TETRALOGÍA SEM que asume una parte pequeña de los gastos de energía eléctrica.

El problema aparece en el momento en que los operadores descentralizados no tienen acceso a conocer los balances y consolidados de sus respectivas cuentas. Esta falta de transparencia genera mucha desconfianza en los mismos operadores descentralizados.

De esta forma, para analizar la **sostenibilidad financiera global**, en la tabla 10 se considera que los sistemas tienen unos ingresos totales (venta de servicios de agua y otros servicios) y unos gastos (energía eléctrica y gastos de administración de los operadores)²⁸.

Mientras que para analizar la **rentabilidad que los sistemas suponen para ANDA** se considera que los ingresos son exclusivamente la venta de servicios de agua (ya que los otros servicios revierten en los operadores) y los gastos son la energía eléctrica y los gastos de administración de los operadores.

Otro pequeño detalle a considerar es que en la parte de ingresos se consideran las facturaciones de los servicios (agua y otros), que no corresponden exactamente

con los cobros realizados. El porcentaje de cobro ronda entre el 85 y 90% de la facturación. Este hecho se compensa posteriormente con el cobro de un recargo por mora a cada usuario que no pagó su factura en el debido tiempo.

Los valores expuestos en la tabla 10 se han obtenido como valores promedio mensuales, tomados tanto de algunos datos dispersos de ANDA (para los consumos eléctricos) como de los operadores (mayoritariamente la facturación). Se ha mantenido un criterio conservador tomando los menores valores de ingresos y los mayores de gasto, por lo tanto puede ser que el resultado global varíe.

Para el caso de EMSAGUAT y EMAJAYAQUE hay que recordar que no se encuentran vinculados a ANDA mediante contrato por administración. Para el caso de ASEVILLA, como se ha comentado anteriormente, no se dispone de datos por la confidencialidad de sus miembros y para el caso de EMANCRUZCLARA no se dispone de los datos de gastos en energía eléctrica.



28. Los gastos de asistencia técnica, seguros y avales de garantía se han considerado despreciables en comparación. Los gastos de administración de los operadores se consideran asimilables al pago o canon que reciben de ANDA.

Tabla 10 - Ingresos y gastos en los sistemas descentralizados

Nombre operadora	canon o Pago por Administración	Facturación promedio (venta de servicios de agua)	Facturación promedio total	Gastos de energía promedio	Visión rentabilidad ANDA	Sostenibilidad global
TETRALOGIA SEM	\$29.000.00	\$61.877.25	\$78.623.66	\$119.630.25	-\$86.753.00	-\$70.006.59
ASEVILLA	Sin especificar	-	-	-	-	-
AA At-Ap	\$8.000.00	\$30.000.00	\$34.640.23	\$20.900.00	\$1.100.00	\$5.740.23
VILLANUEVA SEM	\$3.200.00	\$4.750.00	\$5.100.00	\$0.00	\$1.550.00	\$1.900.00
EMASIC	\$3.800.00	\$4.849.50	\$6.252.96	\$0.00	\$1.049.50	\$2.452.96
EMASA	\$7.500.00	\$19.000.00	\$22.000.00	\$0.00	\$11.500.00	\$14.500.00
EMSAGUAT	No procede	\$4.597.00	\$5.000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
EMA	\$14.500.00	\$50.000.00	\$54.358.13	\$14.450.00	\$21.050.00	\$25.408.13
EMANC	\$7.500.00	\$40.000.00	\$43.624.06	\$0.00	\$32.500.00	\$36.124.06
EMAPSAF	\$1.200.00	\$1.080.00	\$1.230.00	\$0.00	-\$120.00	\$30.00
EMAJAYAQUE	No procede	\$7.000.00	\$7.000.00	\$5.000.00	\$0.00	\$0.00
ADIMASSA	\$14.000.00	\$54.988.00	\$60.100.00	\$47.237.00	-\$6,249.00	-\$1,137.00
EMDAR	\$7.560.00	\$18.000.00	\$18.600.00	\$16.000.00	-\$5,560.00	-\$4,960.00
EMDESA	\$7.000.00	\$30.000.00	\$37.750.65	\$0.00	\$23.000.00	\$30.750.65
AISAPANM	\$12.500.00	\$65.000.00	\$73.968.94	\$21.994.00	\$30.506.00	\$39.474.94
EMAO	\$13.500.00	\$54.486.33	\$60.704.40	\$7.951.31	\$33.035.02	\$39.253.09
AMAVE	\$14.122.00	\$55.000.00	\$62.514.80	\$50.750.00	-\$9,872.00	-\$2,357.20
EMASANJOSE	\$3.650.00	\$7.500.00	\$9.404.24	\$2.400.00	\$1.500.00	\$3.354.24
EMANCRUZ-CLARA	\$3.200.00	\$3.750.00	\$3.895.75	No se conoce	-	-
EMUCH	\$3.600.00	\$6.000.00	\$5.656.47	\$3.900.00	-\$1,700.00	-\$1,843.53
EMUHIGUA	\$3.600.00	\$5.000.00	\$5.966.56	\$2.000.00	-\$200.00	\$366.56
EMDAVIC	\$3.400.00	\$1.471.00	\$1.996.76	\$2.200.00	-\$4,129.00	-\$3,603.24
EMASALT	\$3.840.00	\$20.673.00	\$27.117.56	\$2.160.00	\$14.673.00	\$21.117.56
TOTAL	\$164.672.00	\$533.425.08	\$613.505.17	\$316.572.56	\$56.880.52	\$136.564.86

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los operadores descentralizados y ANDA.

El resultado obtenido de la **rentabilidad de ANDA**, para el conjunto de los 23 operadores es de unos 57.000 USD mensuales de superávit. Aunque, como se ha comentado, este resultado podría ser mayor.

Considerando la **sostenibilidad global**, es decir, considerando toda la facturación (incluyendo los otros servicios) nos da valores más positivos en cuanto a sostenibilidad financiera. Con esta visión global el resultado aumenta hasta unos 136.000 USD, aunque este valor también es conservador y podría ser mayor.

Con estos datos podemos hacer algunas aproximaciones:

Primero, los operadores en conjunto ingresan entre el canon o pago por administración y los ingresos por otros servicios unos 224.000 USD mensuales. La parte de ingresos recibidos por otros servicios es menor a los ingresos recibidos en concepto de canon pero aún así no es despreciable, y, de hecho, estos ingresos suponen para la mayoría de operadores la diferencia entre el déficit o superávit. Aún así muchos operadores expresan que tienen déficit en sus resultados anuales, que es sufragado normalmente por reservas financieras de otros ejercicios (se trata de operadores de la primera fase, que operaron durante 5 años bajo la modalidad de convenio de delegación de funciones lo que les permitió tener un ahorro).

Los sistemas descentralizados generan en conjunto un aproximado de 610.000 USD de facturación mensual, mientras que el costo de la energía eléctrica supone más de la mitad de estos ingresos, alrededor de 315.000 USD mensuales. Para aumentar la sostenibilidad de los sistemas es urgente buscar fórmulas para minimizar el gasto energético, este aspecto es global para el sector del agua potable y saneamiento de El Salvador, y afecta también a los sistemas rurales gestionados por comunidades, y hasta a la propia ANDA entre otros.

Con estos datos, considerando que ANDA recibe unos 57.000 USD mensuales, es decir, 682.000 USD al año,

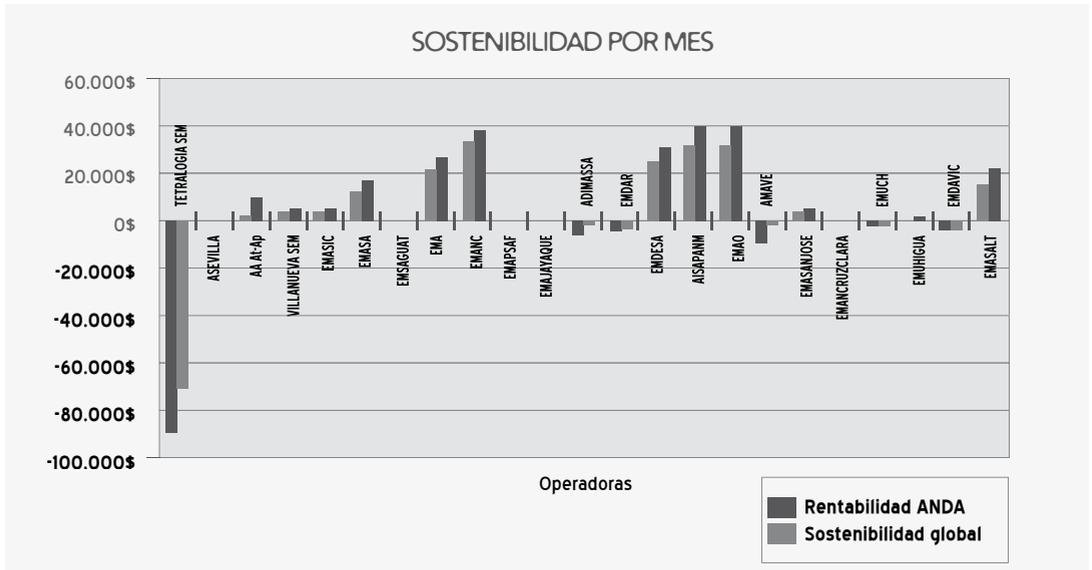
parece claro que se pueden sufragar los 285.000 USD anuales para el pago de los intereses de la deuda contraída con el BID por el préstamo 1102/OC-ES.

De esta forma podemos afirmar que los sistemas descentralizados tanto los beneficiados con las inversiones en rehabilitación como el resto son capaces, en su conjunto, de aportar los fondos necesarios para amortizar las inversiones realizadas.

Para observar los datos de una forma más visual pueden observar el gráfico número 1. (pág. siguiente)



Gráfico 1 - Sostenibilidad de los sistemas descentralizados



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los operadores descentralizados y ANDA.

4.3 Indicadores de gestión

Para analizar la eficiencia de los operadores descentralizados en la gestión de los sistemas se han considerado tres indicadores que permiten evaluar el desempeño de estos operadores y compararlo con el de ANDA. Estos indicadores son el número de usuarios por cada empleado, la cantidad de dinero destinado a administración por cada empleado y la cantidad de dinero destinado a administración por cada usuario.

Aún así se debe considerar que existen limitaciones en el contexto de cada uno de estos operadores que son factores a tener en cuenta como tamaño del sistema y tipología del sistema.

Número de usuarios por cada empleado

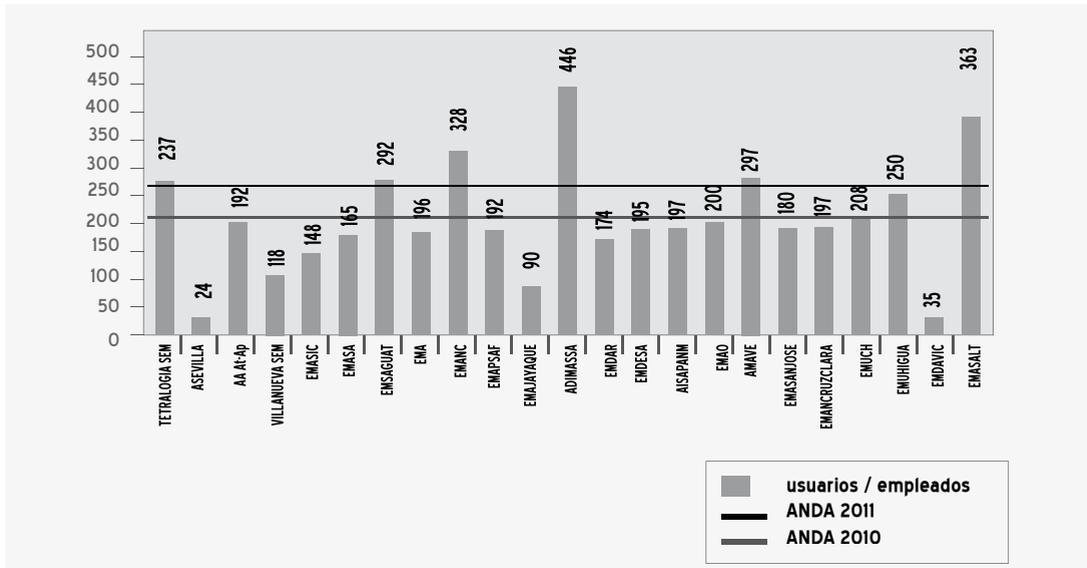
Este indicador nos muestra la eficiencia a la hora de definir la estructura de personal necesario para atender las necesidades del sistema de agua y saneamiento. De esta forma, la eficiencia será mayor cuantos más usuarios haya por empleado.

También se debe tener en cuenta que, como norma general, los operadores con sistemas más pequeños tendrán menor eficiencia en la gestión que aquellos mayores, por la necesidad de disponer de un número mínimo de empleados fijos (2 o 3 según los casos). También los sistemas por bombeo tendrán mayores costos por la necesidad de disponer de más personal que aquellos sistemas por gravedad.

En la gráfica 2 se muestran los resultados obtenidos para cada operador considerando los datos promedios de empleados fijos del 2010 y se comparan con los valores obtenidos para ANDA²⁹. Puesto que la cantidad de

empleados fijos que tenía ANDA en 2010 es distinta a la de 2011 (de acuerdo al presupuesto de ANDA aprobado por la asamblea legislativa), se han tomado en cuenta los 2 valores para hacer la comparación.

Gráfico 2 - Relación de usuarios por cada empleado



Fuente: Elaboración propia a partir de presupuesto ANDA 2010 y 2011, Boletín Estadístico ANDA 2009 y datos de los operadores descentralizados.

De esta forma se observa que el mejor índice lo ostenta ADIMASSA con 446 usuarios por cada empleado, mientras que el índice más bajo recae en ASEVILLA con 24 usuarios por cada empleado. Como se mencionó anteriormente, ASEVILLA, por sus especificidades, no es un operador comparable al resto, motivo por el cual se debe considerar que el índice de menor eficiencia lo ostenta EMDAVIC, en El Carmen, con 35 usuarios por cada empleado. Entre los operadores intermunicipales

(que cuentan con sistemas más grandes) el índice de menor eficiencia lo ostenta AA At-App con 192 usuarios por cada empleado.

Por su parte, ANDA cuenta con 254 usuarios por cada empleado con datos del año 2010 y 209 usuarios con datos del año 2011. Para el año 2011, ANDA ha aumentado su número de empleados y se espera que esto repercuta, tiempo después, en un aumento de usuarios.

29. De acuerdo al boletín estadístico de ANDA de 2009, ANDA contada a finales de 2009 con 753000 usuarios. Restándole los 56000 usuarios atendidos por los operadores descentralizados nos da un valor de algo menos de 700000 usuarios.

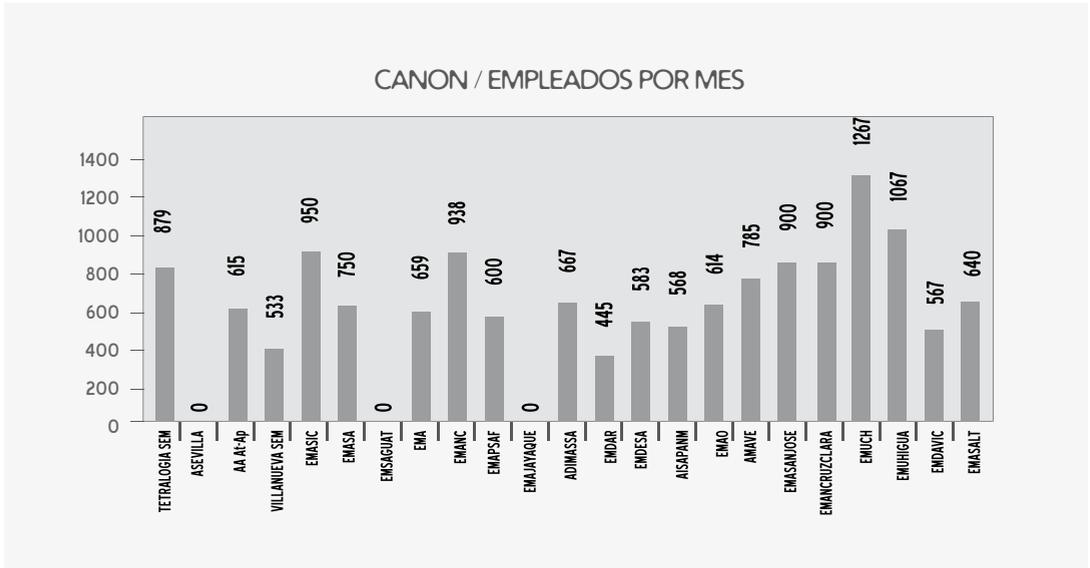
Canon mensual por número de empleados

También se ha considerado pertinente comparar los operadores descentralizados por el canon o pago por administración mensual recibido, estipulado en su contrato de servicios, en razón del número de empleados fijos de la entidad. Esto nos sirve para poder analizar si existe sobredimensión en la cantidad de dinero que se ingresa en relación al número de empleados fijos, es decir, el nivel de aprovechamiento que cada opera-

dor realiza del pago que recibe. Cuanto menor sea el indicador, mayor será el aprovechamiento del canon o pago. Además este indicador podría ser síntoma de unos sueldos demasiado elevados en relación al resto de operadores o en relación a ANDA.

Se debe señalar que ni EMAJAYAQUE ni EMSAGUAT reciben pago por administración y que ASEVILLA permitió conocer estos datos.

Gráfico 3 - Relación entre el monto del canon o pago por administración y el número de empleados



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los operadores.



Si bien el promedio para los operadores descentralizados se sitúa en los 746 USD/empleado, se pueden observar casos en los que el valor es sensiblemente mayor, como en EMUCH, Guadalupe, y EMUHIGUA, San José Guayabal, debido a que reciben un pago por administración al mismo nivel que otros operadores pero sólo tienen 3 empleados. Así también, se puede observar como todos los operadores por encima de 900 USD/empleado operan sistemas de un solo municipio.

Además entre los operadores intermunicipales el indicador más bajo (dinero más aprovechado) lo ostenta AISAPANM con 568 USD/empleado mientras que el indicador más elevado lo ostenta Tetralogía SEM con 879 USD/empleado.

Para aplicar este indicador a ANDA de forma que sea comparable con los operadores descentralizados se ha tomado en cuenta el presupuesto de la autónoma del año 2010 y 2011 para operación, mantenimiento, administración y comercialización, es decir, se han considerado los gastos reseñados en el presupuesto de ANDA como "Dirección y Administración Institucional", "Comercialización" y "Producción, Distribución y Saneamiento" (no se ha considerado la inversión, la rehabilitación ni el servicio de la deuda) en relación al número de empleados. Con estas premisas, este indicador en ANDA se sitúa en **2957 USD/empleado** para el 2010, y para el año 2011 llega hasta los **3119 USD/empleado**³⁰. Los datos de ANDA no se consignan en el gráfico anterior pues quedan fuera del orden de magnitud.

Esta disparidad de indicadores entre los operadores descentralizados obedece a varios factores. Por un lado, el nivel general de sueldos de los empleados de los operadores descentralizados es más bajo que el nivel general de sueldo en ANDA. Además la estructura de empleados en los operadores suele ser muy piramidal y simple, ya que cuenta normalmente con 1 gerente,

pocos trabajadores en el nivel intermedio y más trabajadores en el rango de sueldos bajos. Por su parte, ANDA cuenta con poco personal de nivel ejecutivo, una gran cantidad de personal de nivel intermedio (personal técnico y administrativo) y menor cantidad de personal de obra.

También hay que señalar que los operadores descentralizados se ven obligados a aprovechar los fondos disponibles al máximo debido a su escasa posibilidad de conseguir fondos extraordinarios.

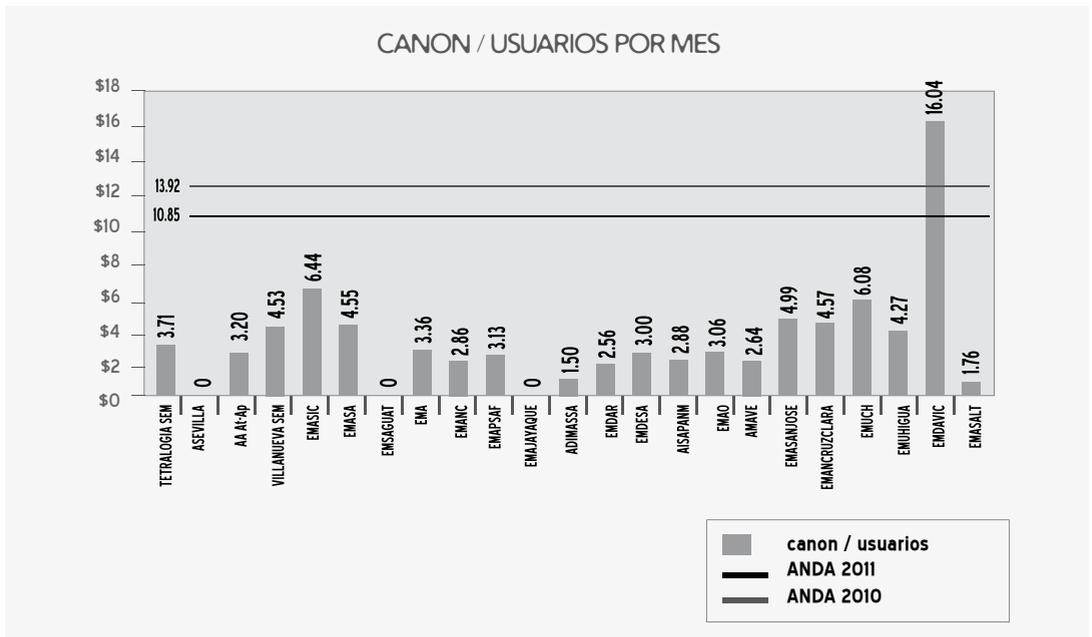
Canon mensual por número de usuarios atendidos

También se puede utilizar como indicador de eficiencia en la gestión administrativa la relación entre el canon o pago por administración con el número de usuarios del sistema de agua y saneamiento. Este indicador nos muestra el nivel de eficiencia en el funcionamiento del operador, es decir, la relación entre los gastos de administración y el tamaño del sistema a administrar. Cuanto menor sea el indicador, mayor será el nivel de eficiencia en la gestión. En este indicador se debe considerar que los operadores con sistemas más pequeños tendrán menor eficiencia en la gestión que aquellos mayores, dada la existencia de unos gastos fijos mínimos.

Se debe recordar que ni EMSAGUAT ni EMAJAYQUE reciben canon y que ASEVILLA no permitió conocer sus registros.

30. Estas cifras resultan de consultar los presupuestos de ANDA aprobados por la Asamblea Legislativa para los años 2010 y 2011.

Gráfico 4 - Relación entre el canon o pago por administración y el número de usuarios de los sistemas descentralizados



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los operadores descentralizados.

En los operadores descentralizados el promedio es de 4.26 USD al mes por usuario. En los operadores con sistemas de menos de 1000 usuarios (más pequeños) este valor aumenta y se sitúa entre los 3.13 y 16.04 USD al mes por usuario, reduciendo de esta forma la eficiencia en la gestión. Esto se debe a que para operar cualquier tipo de sistema de agua y saneamiento cumpliendo los requisitos mínimos exigidos por ANDA en sus contratos es necesario un personal mínimo de 2 a 3 empleados, lo que supone un coste mensual fijo que no se puede reducir además de otros gastos fijos mínimos.

El caso de EMDAVIC (El Carmen) es realmente sorprendente. Solo tiene 212 usuarios y percibe un pago idéntico a otros operadores de mayor envergadura, lo que parece indicar que ha existido trato de favor hacia este operador.

Este indicador se puede comparar nuevamente con la eficiencia de ANDA tomando su presupuesto para operación, mantenimiento, administración y comercialización (con el número de usuarios de la autónoma de forma mensual).

En el 2010, ANDA destinó 10.85 USD/mes por cada usuario. En el año 2011, se prevé que la cifra ascienda a 13.92 USD/mes por cada usuario³¹. Estas cifras demuestran que la operación y mantenimiento de los operadores descentralizados no se encuentran fuera de los índices normales, exceptuando EMDAVIC. ADIMASSA vuelve a ser el operador con el índice más ajustado. Los operadores intermunicipales tienen un rango entre 1.50 y 3.71 USD, siendo Tetralogía SEM el operador intermunicipal con un índice menos ajustado como en el caso del indicador anterior.

31. Cifras de acuerdo a los presupuestos de ANDA aprobados por la Asamblea Legislativa de los años 2010 y 2011 y al Boletín Estadístico de ANDA de 2009.

A continuación se analizan los resultados del estudio realizado y se proponen cambios y mejoras en el sector.

Recapitulando sobre lo comentado anteriormente, se considera que todo el proceso de descentralización estuvo plagado de inconsistencias desde su inicio. Por un lado, el BID tenía como objetivo desarrollar un proceso parecido al que se llevó a cabo en Chile, consistente en promover un marco legal estable a partir de la reforma del sector agua potable y saneamiento mientras se promovía simultáneamente la participación de operadores privados en la gestión de los servicios. Además se realizaba una fuerte inversión en rehabilitación a cargo del endeudamiento del sector público para dejar las infraestructuras en manos de operadores privados que se encargarían de amortizar las inversiones. Este objetivo no coincidía completamente con el interés del Gobierno de la República por aquel entonces que también quería privatizar la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento pero manteniendo cierto poder en una gestión centralizada.

Desde esta postura, y con la excusa de los terremotos de 2001, se modificó el planteamiento del proceso dejando de lado la reforma legal e institucional del sector. A falta de un objetivo general claro, el proceso se desarrolló otorgando protagonismo a los operadores descentralizados. La fase de elección de sistemas a descentralizar también estuvo plagada de intrusismo político. Existieron favoritismos entre los operadores. Aún así, se inició un tímido proceso de descentralización con 12 operadores fuertemente tutelados por ANDA mediante convenios de delegación de funciones. El primer periodo se centró en la ejecución de los proyectos de rehabilitación dejando los sistemas en mejores condiciones técnicas. A mediados de la década de 2000 la situación cambia; de tímida descentralización tutelada se pasa a la externalización de servicios mediante "contratos por administración". De esta forma los operadores descentralizados perdieron la autonomía de sus finanzas.

5.1 Conclusiones sobre el proceso de descentralización

A continuación se enumeran algunos de los aspectos que se consideran más destacables relativos al proceso de descentralización desde el momento en que se inició.

Las inversiones realizadas para iniciar el proceso de descentralización se han centrado exclusivamente en el abastecimiento de agua potable y han olvidado el saneamiento, tanto la inversión en redes de alcantarillado como en plantas de tratamiento. Este hecho no es exclusivo del proceso analizado y se extiende de forma generalizada en el país.

Ha existido intrusismo político y favoritismos tanto por parte de ANDA como por parte de los operadores descentralizados y de las autoridades locales.

Debido al intrusismo anteriormente mencionado, pero no exclusivamente por éste, **ha existido, y existe en la actualidad, un clima de creciente desconfianza generalizada entre los operadores descentralizados y ANDA.** Las relaciones han estado marcadas por la competitividad en lugar de la colaboración. Por parte de ANDA se considera a los operadores descentralizados como agentes usurpadores de la labor natural de la propia institución. Por parte de los operadores descentralizados se considera a ANDA como un agente externo agresivo a la institución. Este clima ha sido aprovechado para fines partidistas lo que ha generado muchos conflictos de difícil resolución en los distintos territorios.

El KfW desestimó agregar varios municipios en un solo operador y no priorizó los procesos de participación social. No se aplicó a ninguna entidad el modelo intermunicipal. Según parece los intentos por llevar adelante operadores intermunicipales se paralizaron al encontrarse los primeros obstáculos. Como consecuencia se desarrollaron operadores demasiado pequeños, algunos de ellos cercanos entre sí.

El proceso de capacitación de la población usuaria fue menos intenso que en la Fase BID, dando como resultado miembros usuarios poco capacitados para pertenecer a las Juntas Directivas de los operadores.

5.2 Conclusiones del análisis de los operadores descentralizados

En base al análisis de cada uno de los operadores descentralizados se enumeran los aspectos que se consideran más relevantes en cuanto a su funcionamiento.

En lo que respecta a la figura jurídica adoptada, se considera que **el modelo de sociedades SEM no es social ni políticamente aceptable ya que el interés de lucro no puede ser compatible con la gestión de agua potable y saneamiento.** Además el modelo SEM no permite la participación directa de los usuarios ni la elección democrática de cualquier usuario como miembro de los órganos directivos. Por este motivo se cree conveniente que las sociedades SEM existentes deban reconvertirse a modelos mixtos alcaldía/comunidad que permitan la participación directa de todos los usuarios y que no tengan ánimo de lucro.

Los operadores de un solo municipio son, en general, demasiado pequeños. Atendiendo a las demandas de cumplimiento de los contratos de administración de ANDA se necesita un personal mínimo para poder llevar adelante los operadores descentralizados. Si un operador se hace cargo de un sistema pequeño de pocos usuarios, no parece viable su sostenibilidad a largo plazo.

Además los contratos por administración de ANDA con los operadores descentralizados no permiten que estos operadores pequeños se unan a otros operadores existentes en su zona de actuación. En muchos municipios existen varios operadores de agua potable y saneamiento, como es el caso de Guadalupe en el departamento de San Vicente, donde existen 4 operadores: EMUCH como operador descentralizado de ANDA, un sistema operado por la alcaldía para 2

cantones rurales, y 2 juntas rurales de agua que operan sus propios sistemas de abastecimiento. Este hecho genera mucha confusión en la ciudadanía y sobrecostos excesivos en la gestión del agua potable y saneamiento para poblaciones reducidas.

En lo que respecta a ANDA, **la ley de creación ha quedado obsoleta para una nueva etapa en la gestión del agua potable y saneamiento en El Salvador ya que sólo permite inversión en activos que sean titularidad de ANDA.** Por esta razón no se permite que operadores descentralizados que reciben el canon o pago por administración de ANDA puedan apoyar a sistemas que sean titularidad de otra institución.

Se detecta falta de transparencia en las operaciones financieras. Las cuentas de resultados de la operación de los sistemas no son transparentes, puesto que ni siquiera los operadores descentralizados tienen acceso al estado de las cuentas bancarias que ANDA gestiona con los fondos de estas operadoras, constituyendo un motivo de desconfianza añadido al proceso.

Los procesos sociales y participativos no han gozado de la importancia necesaria para el buen funcionamiento de los mecanismos de control de los operadores descentralizados. Además, ninguna institución ha velado por el cumplimiento de los requisitos mínimos de participación, transparencia y democracia en la relación entre usuarios y operadores descentralizados. La intensidad en la aplicación de estos procesos, una vez finalizada la fase de ejecución de las inversiones en rehabilitación, ha quedado a la elección de los operadores descentralizados y, en general, de las autoridades locales de los diferentes municipios.

Los contratos por administración son demasiado complejos y son incumplidos tanto por los operadores como por ANDA. El cumplimiento de ciertas cláusulas de los contratos supone una carga administrativa innecesaria tanto para ANDA como para los operadores. Por ejemplo, se requiere el envío de mucha información redundante para formalizar las remesas de fondos,

tanto de los operadores hacia ANDA como viceversa. Esta sobrecarga requiere también del uso de personal. Este hecho también puede achacarse a una deficiencia de carácter general como es la falta de confianza generalizada entre los actores del proceso.

En realidad, pues, **el proceso previsto inicialmente de descentralización, se ha convertido en un proceso de tercerización (subcontrata)**, una externalización de funciones de ANDA a otros actores.

Aún así, durante el desarrollo del proceso **se ha creado un capital humano capacitado que se encuentra repartido por el territorio**. El personal de los operadores descentralizados es un buen potencial para mejorar la situación del sector del agua potable y saneamiento en El Salvador. Varios empleados de operadores descentralizados apoyan la gestión de juntas rurales en su zona de actuación mediante asistencia técnica y administrativa.

Pasados 10 años, los **sistemas descentralizados muestran una tendencia general de mejora en el servicio a los usuarios, aumento de cobertura, mejor servicio ante reparaciones y fugas y más optimización de recursos**. Estos hechos son causados por 2 factores: por un lado la inversión realizada en rehabilitación y por otro la cercanía de los operadores a la población a la que sirven.

El modelo de operadores intermunicipales con participación de la comunidad parece ser el mejor modelo de los aplicados: los ejemplos de esta tipología ostentan indicadores de eficiencia correctos y demuestran estar mejor gestionados ante intentos de intrusismo político.

5.3 Deficiencias generales del sector agua potable y saneamiento

Además de las deficiencias particulares de los operadores descentralizados enumerados en el punto anterior, éstos también se enfrentan a tres problemas generales para todos los operadores, inclusive la misma ANDA.

En primer lugar, los **costos en energía eléctrica suponen más de la mitad de los ingresos por facturación de los sistemas de agua potable y saneamiento**. Este hecho se puede considerar como una cuestión transversal a todo el sector de agua potable y saneamiento de El Salvador. Con este nivel de consumo eléctrico no es posible plantear a nivel técnico la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas descentralizados ni de ningún sistema de abastecimiento y saneamiento de agua. Esta circunstancia puede abocar al fracaso cualquier intento de descentralización en la gestión del agua en El Salvador.

La no existencia de un marco regulador claro hace que las competencias se solapen o queden sin atender (entre ANDA y operadores), lo que genera una situación de desconfianza y competencia.

De los problemas generales y de la mayor parte de los problemas particulares, la causa principal se encuentra en la falta de marco legal y normativo. Al no existir la figura de un organismo regulador, las responsabilidades y competencias entre unos actores y otros no quedan establecidas de forma transparente. Tampoco queda establecido un manejo transparente en el uso de los fondos lo cual genera una parte importante de la desconfianza mencionada anteriormente.

A raíz de la falta de marco legal y de la figura de un organismo regulador, ANDA, que está considerado como un operador, está realizando funciones de regulador de los sistemas descentralizados y de los operadores de estos sistemas. **ANDA esta siendo juez y parte en este proceso y no tiene una posición neutral en él**. Este hecho es el principal obstáculo para desarrollar una auténtica descentralización en la gestión del agua

potable y saneamiento. Hasta que esta situación no sea resuelta no tiene sentido iniciar nuevos procesos de descentralización.

5.4 Recomendaciones a corto plazo

En este apartado se realizan algunas recomendaciones que deberían poder implementarse a corto plazo. La experiencia adquirida se puede aprovechar para impulsar en el futuro otro tipo de proceso de descentralización en El Salvador, mejorando también la institucionalidad del sector agua potable y saneamiento.

Por un lado, se deben aplicar medidas que mejoren la eficiencia ampliando las economías de escala, en varios sentidos. **Los contratos de los operadores con ANDA no deben limitar la posibilidad de que los operadores puedan ayudar o incluso operar, conjuntamente con otros actores, sistemas que no sean titularidad de ANDA.** Hay que considerar también que este hecho está ligado a las peculiaridades de cada caso ya que existen intereses particulares y partidistas que pueden dificultar estos procesos. Sin intención de obligar a operar conjuntamente a actores que no deseen complementarse, es recomendable que al menos los contratos de administración de los operadores con ANDA permitan esta posibilidad.

Se debe reconsiderar la distribución actual de operadores descentralizados con el fin de mejorar la eficiencia del proceso, especialmente en los casos como el de Guadalupe y Verapaz, localidades que distan 5 Kilómetros y tienen 2 operadores descentralizados diferentes. Aunque existan dificultades políticas en el proceso, con diferentes partidos en las alcaldías de los 2 municipios, se debe considerar un replanteamiento del proceso para llegar a un consenso entre ambas. En el mismo sentido, se considera pertinente que el sistema de EMDAVIC, en El Carmen, y EMANCRUZCLARA, en Santa Cruz Michapa, fuesen descentralizados conjuntamente con el sistema de Cojutepeque (ya que se trata de partes del mismo sistema de abastecimi-

ento). Se conocen las diferencias entre los gobiernos municipales de las 3 localidades pero para garantizar una gestión eficiente este replanteamiento sería lo más óptimo.

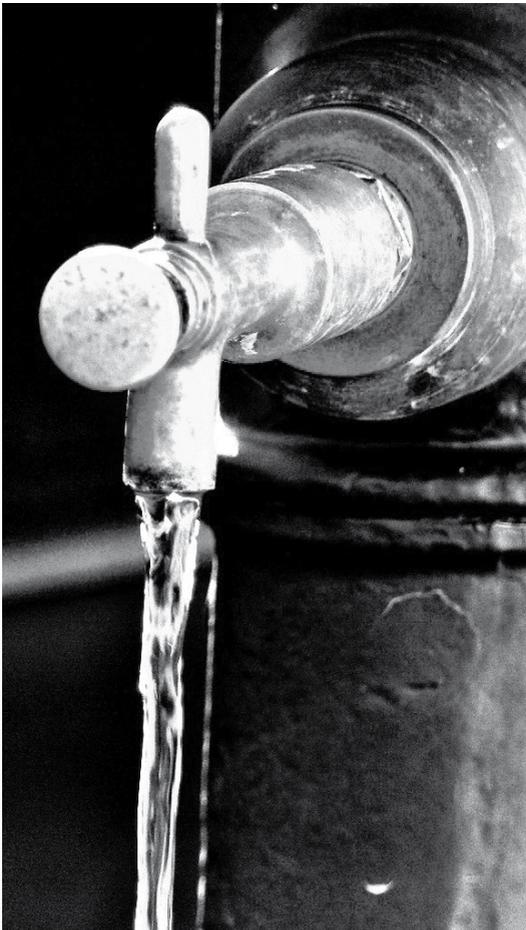
Por otro lado, **ANDA debe reconsiderar la clasificación de los sistemas y operadores entre rurales y urbanos.** Los sistemas de EMAPSAF, en Santiago de la Frontera, EMSAGUAT, en Tacuba, y EMUHIGUA, en San José Guayabal, no deberían considerarse sistemas urbanos aunque operen en los cascos urbanos de los mencionados municipios. Por el contexto de aislamiento de sus municipios, por la idiosincrasia de los usuarios y por el número de usuarios, estos sistemas deberían ser clasificados como sistemas rurales y tener las consideraciones de tales sistemas. Al estar clasificados como operadores descentralizados urbanos, se encuentran obligados a tener una estructura con la que difícilmente pueden operar de forma sostenible.

En otro orden de temas, es conveniente **racionalizar el cobro de dietas entre los miembros de las Juntas directivas de los operadores descentralizados.** Estos pagos deben ser una cuestión transparente, y definirse en las asambleas de usuarios. Además, dadas las dificultades de algunos operadores descentralizados, se considera que no es necesario que los miembros representantes de concejos municipales reciban esta retribución ya que reciben dietas de sus respectivas alcaldías para el desarrollo de sus actividades de acuerdo a lo establecido por la ley. Este hecho mejoraría la percepción de los usuarios con respecto a los operadores descentralizados.

Mientras no se defina un marco legal y normativo que clarifique las responsabilidades de los actores, **los contratos para la administración de los sistemas descentralizados deberían ser simplificados reduciendo el número de cláusulas.** Las condiciones de administración deben ser asumibles y realizables por ambas partes, tanto ANDA como los operadores descentralizados. Sería deseable que para la suscripción de nuevos contratos, que renueven o prorroguen los

existentes hasta la definición de una Política Hídrica Nacional, alguna instancia gubernamental independiente de ANDA asumiese el papel de mediador y negociador en su confección.

Mientras no se defina un marco legal y normativo, **alguna institución pública independiente de ANDA debe supervisar los procesos sociales y de participación de los operadores descentralizados.** Se debe velar por la realización de las asambleas de usuarios, la transparencia en la gestión y la rendición de cuentas. Por este motivo, la institución pública debe tener personal capacitado para promover y facilitar los procesos sociales necesarios.



5.5 Recomendaciones a medio y largo plazo

De cara a posibles procesos futuros de descentralización y a la definición de una Política Hídrica Nacional se considera conveniente realizar algunas recomendaciones, algunas de ellas de gran calado, como insumos para un debate amplio que debe abrirse a todos los sectores sociales.

Las primeras recomendaciones tienen un componente técnico. En primer lugar, los costos energéticos son extraordinariamente elevados. El planteamiento de la inversión de rehabilitación se basa sobretodo en un alto nivel de consumo eléctrico. **Es necesaria e improrrogable la búsqueda de alternativas para la optimización de los costos energéticos y para el desarrollo de fuentes de energía con menores costos de operación,** como por ejemplo energía solar o minicentrales hidráulicas.

En el mismo sentido, las soluciones técnicas aplicadas han priorizado menores inversiones iniciales a costa de mayor consumo energético. Debería replantearse esta situación, **aumentar la inversión inicial en infraestructura para minimizar los costos de operación en el futuro.** Además, considerando el aumento del precio de la energía como consecuencia del aumento del precio de los combustibles fósiles, esta situación se verá agravada en los próximos años. También hay que considerar los costos ambientales asociados al elevado consumo energético, como por ejemplo las emisiones de CO₂ y las consecuencias en el cambio climático.

Sobre esta cuestión a nivel político, se podría desarrollar una tarifa eléctrica de interés general para los operadores de sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento sin fines de lucro.

En segundo lugar, **se debe situar el saneamiento al mismo nivel del abastecimiento de agua potable entre las prioridades de inversión.** Considerando que El Salvador ha sido calificado por organismos de la Naciones Unidas como el país que estará más afectado

por estrés hídrico en la región centroamericana³² es improrrogable mejorar las infraestructuras de saneamiento en todo el territorio.

De cara a futuros procesos de descentralización, se considera que **los operadores intermunicipales con participación directa de los usuarios ofrecen mejores condiciones que los operadores de un solo municipio.** Desde el punto de vista de eficiencia en la gestión son plenamente correctos mientras que desde el punto de vista social se aprecia resistencia frente a las presiones políticas.

La titularidad de las infraestructuras debe traspasarse a los operadores que realicen la operación y mantenimiento del servicio ya que realizar la gestión de un sistema que es titularidad de otra institución no genera las condiciones adecuadas para un buen funcionamiento.

Existe un problema de fondo que afecta a todo el sector y en especial a cualquier proceso de descentralización que se pretenda desarrollar en el futuro. Este problema es la falta de un marco legal que clarifique las responsabilidades de los operadores de agua potable y saneamiento, defina competencias y cree las instituciones públicas competentes para la correcta regulación del sector. La principal recomendación a medio y largo plazo a realizar se basa en implementar un modelo de regulación en el sector de agua potable y saneamiento en El Salvador. **Es imprescindible, pues, un organismo regulador independiente de ANDA.**

Aunque el objetivo de este estudio es analizar el proceso de descentralización desarrollado hasta la fecha en El Salvador y extraer los aprendizajes necesarios para futuras experiencias, ningún proceso de descentralización podrá desarrollarse correctamente en el país sin un **organismo regulador** de ámbito nacional. Por este motivo se proponen algunas ideas sobre los principios

en los que se debería basar el modelo de regulación a modo de insumo para un amplio debate en la sociedad salvadoreña que deberá definir una Política Hídrica Nacional:

- Solidaridad entre territorios y justicia social.
- Independencia del ente regulador respecto de operadores y otros actores.
- Autonomía de los operadores.
- Necesidad de supervisión y control en todos los niveles
- Colaboración, complementariedad y cooperación entre instituciones
- Cercanía con la población usuaria.
- Eficiencia en la gestión.
- Transparencia.

La falta de un marco legislativo y regulatorio en El Salvador hace complicado definir los límites de un organismo regulador. Se debe tener en cuenta la posible existencia futura de un organismo rector o entidad rectora que defina la legislación y normativa técnica necesaria para garantizar el Derecho Humano al Agua y Saneamiento³³. Aunque no es propósito de este estudio analizar las posibles relaciones futuras entre una entidad rectora del agua y un organismo regulador en El Salvador, se debe reseñar que las relaciones entre ambas deben basarse en la **complementariedad** y armonización de sus respectivas competencias. Es decir, que el organismo regulador debe ser el encargado de llevar a la práctica en el sector del agua potable y saneamiento aquello que sea definido por la entidad rectora.

32. Varios autores, "La economía del Cambio Climático en Centroamérica", CEPAL, 2010.

33. El Derecho Humano al Agua y Saneamiento ha sido reconocido como tal en la resolución número 64 de 26 de julio de 2010 de la Asamblea General de la Naciones Unidas.

El organismo regulador debería tener, en su consejo directivo, representación de todas las tipologías de operadores existentes en El Salvador:

- Operador estatal (ANDA)
- Operadores municipales o mancomunados (de un municipio o varios municipios) que permitan participación directa de los usuarios
- Juntas rurales de agua
- Operadores urbanos de carácter social o comunitario

Este estudio no ha tenido en cuenta los operadores privados con interés de lucro, pues estos operadores (autoabastecidos, sistemas privados, etc) deben ser asumidos por otros operadores o cambiar su tipología para adaptarse a los previstos. No se considera socialmente aceptable el ánimo de lucro en la gestión del agua potable y saneamiento ya que se considera que el lucro que se genera debe reinvertirse para garantizar el Derecho Humano al Agua en las zonas más necesitadas. Además, se considera que los operadores municipales o mancomunados deben incluir también la participación directa de los usuarios a través de asambleas de usuarios y puestos clave en las juntas directivas.

El organismo regulador deberá tener competencias para supervisar a todos los operadores de agua potable y saneamiento, incluido ANDA. Para garantizar su sostenibilidad se deben considerar dos fuentes de financiación:

- Una aportación anual del Presupuesto General de la República que garantice una mínima estructura y organización. Además deberán realizarse otras aportaciones extraordinarias encaminadas a realizar nuevas inversiones y rehabilitaciones de las infraestructuras existentes.
- Una aportación de los operadores descentralizados correspondiente a un porcentaje de sus ingresos.

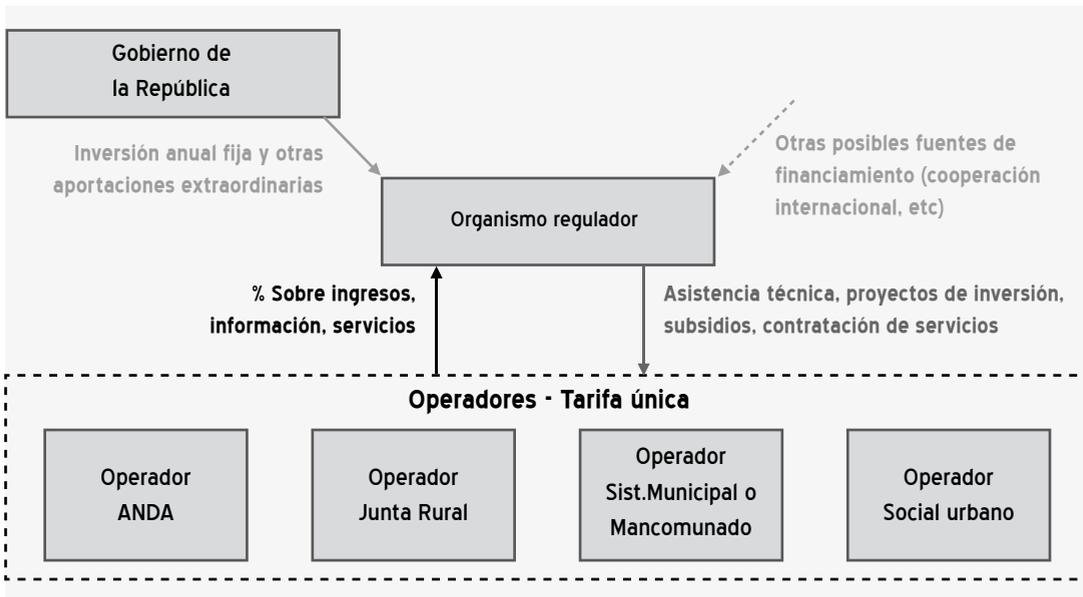
Este organismo debe poder ejecutar obras de inversión o rehabilitación si fuesen necesarias, con fondos propios, fondos públicos o de cooperación. A partir de esto, cualquier operador de agua potable y saneamiento que sea regulado por este organismo y que, por lo tanto, destine un porcentaje de sus ingresos a su mantenimiento, deberá poder acceder a los fondos. De esta forma, el operador que accediese a los fondos se responsabilizaría de la amortización de la inversión efectuada.

La descentralización no puede llevarse a cabo sin definir una nueva Política tarifaria. El organismo regulador, o en su caso la entidad rectora, deberá definir la política tarifaria a aplicar a los operadores de agua potable y saneamiento. El organismo regulador será el responsable de verificar el cumplimiento de esta política tarifaria.

La forma más simple es, sin duda, una única tarifa para agua potable y saneamiento para todos los operadores, como se muestra en el organigrama siguiente. En esta tarifa debe quedar claro cuál es el porcentaje de ingresos destinados al organismo regulador. Hay que señalar un aspecto negativo en este caso ya que puede llevar a no considerar los principios de solidaridad y justicia, cobrando tarifas iguales a operadores y usuarios diferentes.



Figura 5 - Modelo de regulación para la descentralización con Tarifa Única



Fuente: Elaboración propia.

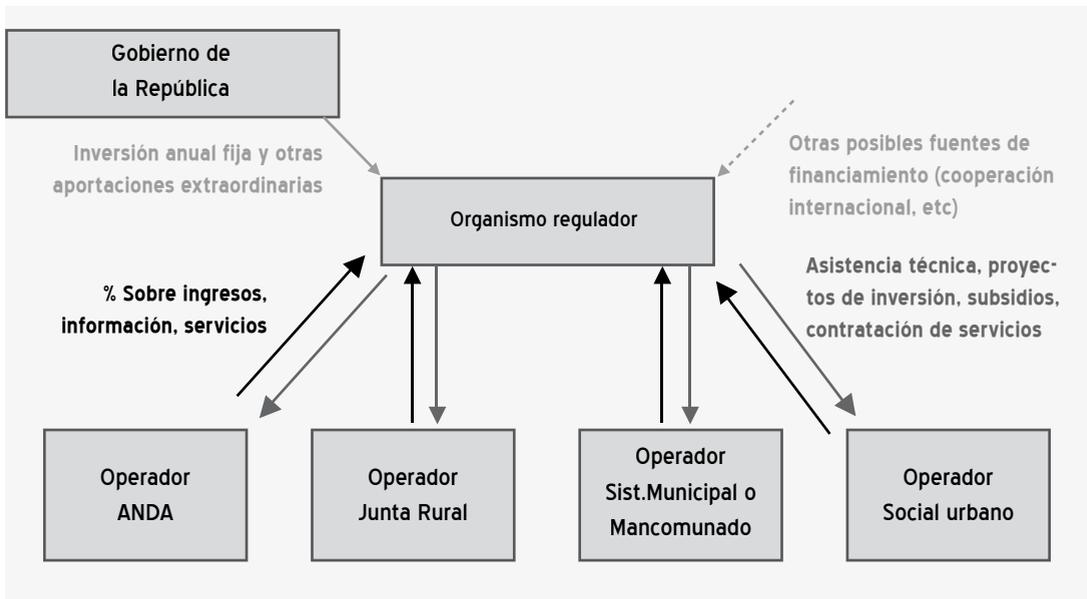
Otra posibilidad es definir una tarifa diferenciada para cada tipología de operador según la cual los comunitarios paguen una tarifa inferior, como se muestra en el organigrama siguiente. Este mecanismo también puede estar sujeto a vulnerar los principios de solidaridad y justicia ya que se pueden organizar operadores comunitarios en zonas residenciales de alto nivel social. Por tanto también se debería considerar la tipología de los usuarios para definir si merecen una tarifa rebajada. El mecanismo óptimo se considera como un caso intermedio que considere todas las posibles variables. En todos los casos los operadores deben destinar un porcentaje de sus ingresos al organismo regulador (aunque el porcentaje sea exclusivamente simbólico). El mencionado organismo debe funcionar como un Fondo Común a nivel nacional que redistribuya los fondos en función de las necesidades técnicas y sociales.

Para desarrollar procesos futuros de descentralización, es necesario establecer un debate claro sobre qué cantidad o porcentaje de ingresos generados por la ta-

rifas se quedan en el ámbito local en el operador y qué porcentaje de esos ingresos van destinados al fondo común. Este debate se debe encarar sin confusiones ni falsedades ya que de sus conclusiones se obtendrá el resultado final del proceso de descentralización.



Figura 6- Modelo de regulación para la descentralización con Tarifa Diferenciada



Fuente: Elaboración propia.

Esta redistribución de fondos debe ser analizada exhaustivamente ya que sistemas rentables y no rentables que se deben diferenciar para distribuir los excedentes entre los operadores que incurran en déficit.

Sea cual sea el modelo de política tarifaria, el organismo regulador debe tener capacidad para dar una atención específica a cada una de las tipologías de operadores. Por esta razón será necesario que el organismo regulador disponga de unidades o direcciones específicas para cada tipología de operador dentro de su estructura. Unidad para ANDA, para los operadores municipales o mancomunados, para las juntas rurales y para los operadores sociales urbanos.

El organismo regulador también debe responsabilizarse de los procesos de transparencia y participación social en los operadores. Por tanto debe disponer de personal capacitado para monitorear, evaluar e impulsar este tipo de procesos. Además debe constituirse como un organismo al que la ciudadanía pueda dirigirse para poder denunciar violaciones o vulneraciones en la realización de estos procesos, garantizando el correcto desarrollo de los mencionados procesos. Los procesos sociales participativos son cruciales para poder garantizar una mayor transparencia, mayor implicación de la población y mejoras de eficiencia³⁴.

34. Jaume Delclós, "La gestión pública con participación y control social hacia el derecho humano al agua", Artículo del libro "El Derecho Humano al acceso al Agua potable y al Saneamiento", Institut Català de Drets Humans, 2008.

6. Anexos

Este estudio se ha realizado en base a entrevistas a personal de los operadores descentralizados, personal de ANDA, y varios funcionarios de distintas instituciones como la Subsecretaría de Descentralización y el BID entre otros. Las entrevistas se realizaron de acuerdo a la siguiente tabla:

Institución	Persona Entrevistada	Fecha de la entrevista
ASEVILLA	Ing. José Guillermo Merlos	16 de agosto de 2010
AA AT-AP	Sr. José Alfredo Carias	24 de agosto de 2010
EMDESA	Ing. Oscar Flores	25 de agosto de 2010
AISAPANM	Ing. Blanca Ruth Gómez de Bonilla	27 de agosto de 2010
EMA	Sra. Any Rodríguez de Hernández	1 de septiembre de 2010
EMAO	Ing. Jorge Velásquez, Sr. Rene Lizama	2 de septiembre de 2010
EMASA	Sra. Roxana Arely Rodríguez	9 de septiembre de 2010
EMAJAYAQUE	Ing. Reynaldo Barrientos	9 de septiembre de 2010
VILLANUEVA SEM	Ing. Sandra de Hernández	14 de septiembre de 2010
ADIMASSA	Lic. Josué González	17 de septiembre de 2010
EMDAR	Ing. Rodrigo Lemus	27 de septiembre de 2010
TETRALOGIA SEM	Sra. Miriam Galán	28 de septiembre de 2010
AMAVE	Lic. Flor de Marina Gómez Silva	28 de septiembre de 2010
EMANC	Ing. Herbert Polanco	6 de octubre de 2010
EMASALT	Lic. Neftaly de Paz.	13 de octubre de 2010
EMUHIGUA	Lic. Claudia Arqueta.	14 de octubre de 2010
EMAPSAF	Sra. Erika González	19 de octubre de 2010
EMANCRUZCLARA	Ing. Julio Ernesto Jaco	22 de octubre de 2010
EMDAVIT	Ing. Salvador evangelista	25 de octubre de 2010
EMUCH	Sr. Gustavo Salvador Cerritos	27 de octubre de 2010
EMA SAN JOSÉ	Lic. Zoila Molina.	28 de octubre de 2010
EMSAGUAT	Lic. José Saldana	4 de noviembre de 2010
EMASIC	Ing. Alejandro Rafael Andrade	25 de noviembre de 2010
BID El Salvador	Ing. Nelson Estrada	3 de diciembre de 2010
Subsecretaría de Descentralización	Lic. Guillermo Galván	10 de diciembre de 2010
ANDA	Lic. Milton Portillo	13 de diciembre de 2010

