

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Economía



**"POTENCIALES IMPACTOS DE LA PRIVATIZACIÓN DE LOS RECURSOS  
HÍDRICOS EN LOS CONSUMIDORES SALVADOREÑOS"**

Trabajo de Graduación presentado por:

**CARLOS ALFREDO FLORES RIVERA**

Para optar al título de:

**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

JUNIO DE 2003

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTRO AMERICA

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**AUTORIDADES UNIVERSITARIAS**

Rector (a) : Dra. Maria Isabel  
Rodríguez

Secretaria (o) : Licda. Margarita Muñoz  
Vela

Decano de la Facultad de  
Ciencias Económicas : Msc. Roberto Enrique Mena

Secretario (a) de la facultad de  
Ciencias Económicas : Ing, José Ciriaco Gutiérrez  
Contreras

Asesor : Dr. Luis Raúl Moreno

Tribunal Examinador : Lic. Wilfredo Zelaya  
Msc. José Roberto Ponce  
Dr. Luis Raúl Moreno

Mayo de 2003

San Salvador, El Salvador, Centro América

## **AGRADECIMIENTOS**

- A mí amado padre (Q.E.P.D) y Madre: cuya fortaleza y apoyo han sido mi materia básica en el logro de este triunfo en mi vida.
  
- A mí querido tío jorge (Q.E.P.D): por su cariño y apoyo incondicional.
  
- A mis queridos herman@s: Marlon y Antonieta: por entenderme y darme su apoyo y cariño.
  
- A mí querido maestro y hermano raulin, por sus conocimientos, paciencia, apoyo, consejos y sobre todo por su cariño.
  
- A Rolando y Ricardo, mis amigos y hermanos, por estar ahí cuando los e necesitado, prestos a ayudarme.

## **SIGLAS**

AID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

AGCS: Acuerdo General sobre Comercio de Servicios

ALCA: Área de Libre Comercio para las Américas

AMI: Acuerdo Multilateral de Inversiones

AMSS: Área Metropolitana de San Salvador

ANDA: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados

ANDAR: Asociación Nacional para el Desarrollo Defensa y Distribución del Agua a Nivel Rural.

ANTEL: Administración Nacional de Telecomunicaciones

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CEL: Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa

CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones

CARE: Cooperativa Americana de Remesas del Exterior

CIS: Cobro de Integración al Servicio

CREA:

COSERIH: Comisión Sectorial de Reforma de los Recursos Hídricos

DIGESTIC: Dirección General de Estadística y Censos

EE.UU.: Estados Unidos

EMBP: Enfoque Monetario de Balanza de Pagos

ENA: Escuela Nacional de Agricultura

ENHOSA:

EPA: Agencia Estadounidense de Protección al Medio Ambiente

ETOSS: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios

FISDL: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local

FMI: Fondo Monetario Internacional

FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

IFC: Corporación Financiera Internacional

INCAFE: Instituto Nacional del Café

INAZUCAR: Instituto Nacional del Azúcar

ITCA: Instituto Tecnológico Centroamericano

IRA: Instituto Regulador de Abastecimientos

MA: Mejoramiento Ambiental

MOP: Ministerio de Obras Públicas

MSPAS: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

OMC: Organización Mundial del Comercio

ONG: Organización no Gubernamental

OSN: Obras y Servicios de la Nación

PAE: Programas de Ajuste Estructural

PCI: Project Concern International

PEE: Programas de Estabilización Económica

PLANSABAR: Plan de Saneamiento Básico Rural

PMSP: Programa de Modernización del Sector Público

SAL: Prestamos de Ajuste Estructural

SEMAPA: Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado

SOP: Secretaria de Obras Publicas

SU: Servicio Universal

TLC: Tratado de Libre Comercio

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

UCA: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

UNES: Unidad Ecológica Salvadoreña

UDES: Unidad de Descentralización y Ejecución de Proyectos

UTLA: Universidad Técnica Latinoamericana

# INDICE

INTRODUCCIÓN	i
CAPITULO I	1
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	15
1.1 LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE ESTRUCTURAL: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA AL MARCO DE LA DESREGULACIÓN Y LA REFORMA DEL ESTADO.	15
1.1.1 Programas de Estabilización Económica (PEE)	16
1.1.2. Programas de Ajuste Estructural	18
1.1.2.1 Privatización de Actividades Estatales	19
1.1.2.2 Privatización de Servicios Públicos.	23
1.1.3 Privatización de Recursos Hídricos, planteamientos teóricos.	24
1.2 LOS RECURSOS HÍDRICOS EN LA NORMATIVA DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO.	27
1.2.1 Acuerdo General Sobre Comercio de Servicios.	28
1.2.2 La Construcción de un Mercado Continental de Agua: ALCA.	29
1.2.3 Los Tratados de Libre Comercio y La Privatización de los Recursos Hídricos.	35
1.2.4 El Plan Puebla Panamá y la Privatización de los Recursos Hídricos.	38
1.3 EL PROCESO DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN EL SALVADOR	39
1.3.1 El Proceso de Privatización en El Salvador.	41
1.3.1.1 Privatizaciones incluidas en la Primera Generación de Reformas	42
1.3.1.2 Privatizaciones incluidas en la Segunda Generación de Reformas.	47
1.3.1.3 Tercera Generación de Reformas: Privatización de servicios públicos	48
CAPITULO II	51
PRIVATIZACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS EN ARGENTINA Y BOLIVIA: ESTUDIO DE CASOS	51
2.1 PRIVATIZACIÓN MUNDIAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS	51
2.2 EL CASO DE ARGENTINA.	55
2.2.1 Antecedentes	55
2.2.2 Comportamiento de las Tarifas por Agua Potable y cloacas.	62
2.2.3 Calidad del Agua Potable.	72
2.2.4 Cobertura del Servicio de Agua Potable.	75
2.2.5 Acceso al Agua Potable.	77
2.2.6 El Papel Regulador de ETOSS	79
2.3 EL CASO DE BOLIVIA: Bechtel Enterprise	81

2.3.1 Antecedentes	81
2.3.2 Comportamiento de las Tarifas del Agua en Cochabamba.	86
2.3.3 Cochabamba: Ejemplo de Resistencia Civil.	87
2.3.4 La Transnacional Bechtel Demanda a Bolivia.	90
CAPITULO III	92
PRIVATIZACIÓN DE LOS RECURSOS HIDRICOS, EN EL SALVADOR	92
3.1 INTRODUCCIÓN.	92
3.2 PROPUESTA DE REFORMA DEL SECTOR DE RECURSOS HÍDRICOS Y SUB-SECTOR AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.	94
3.2.1 Componente Jurídico de la Reforma:	97
3.2.1.1. Propuesta de ley de Aguas para la Republica de El Salvador.	98
3.2.1.2 Marco Regulatorio sub-sector Agua potable y Alcantarillado.	101
3.2.3 Componente Institucional de la Reforma.	105
3.2.3.1 El Nuevo Papel de ANDA	105
3.2.3.2 Las Empresas Operadoras.	109
3.2.3.3 Otras Instituciones	111
3.2.3.4 La Superintendencia de Recursos Hídricos.	112
3.2.3.5 Las Organizaciones de Usuarios.	113
3.3 CONDICIONALIDAD IMPUESTA POR EL BID: GARANTIA DE APLICACIÓN DE LA REFORMA.	115
3.3.1 Condiciones Especiales Previas al Primer Desembolso.	116
3.3.2 Condiciones Especiales Previas al Segundo Desembolso	120
3.4 Asistencias Técnicas No-Reembolsables.	121
CAPITULO IV	124
SITUACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN EL PAÍS, ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA	124
4.1 Estado Actual de los Recursos Hídricos en El Salvador.	124
4.1.1 Situación del Sub-sector Agua Potable y Alcantarillado.	126
4.1.1.1 Estructura y Comportamiento de las Tarifas de Agua Potable.	126
4.1.1.2 Calidad del Agua Potable.	129
4.1.1.3 Cobertura.	134
4.1.1.5 Estructura Del Sub-sector de Agua Potable y Alcantarillado.	137
4.2 ESCENARIO CREADO CON LAS REFORMAS.	139
4.2.1 El proceso de Reforma y las Modificaciones al Marco Jurídico del Sector.	140
4.3 Potenciales Impactos en los Consumidores.	144
4.3.1 Incremento de Tarifas.	144
4.3.2 Calidad del Agua Potable.	146
4.3.3 Cobertura.	148

4.3.4 Acceso.	150
CAPITULO V	153
VALORACIONES FINALES Y PROPUESTA DE REFORMA DEL SECTOR DE RECURSOS HÍDRICOS	153
5.1 VALORACIONES FINALES	153
5.1.1 Valoración General.	153
5.1.2 Valoraciones Específicas.	154
5.2 ELEMENTOS PARA UNA REFORMA SUSTENTABLE DEL SECTOR DE RECURSOS HÍDRICOS.	161
5.2.1 Participación organizada de Usuarios y Consumidores	162
5.2.2 fortalecer el carácter de bien, servicio público y derecho humano fundamental del recurso hídrico.	163
5.2.3 Una política de tarifas y subsidios que fomente la protección y conservación.	164
5.2.4 Nueva institucionalidad del agua.	165
5.2.5 Nuevo marco jurídico.	166
5.2.5.1 El agua bien nacional y público	167
5.2.5.2 Función social del agua.	168
5.2.5.3 Función Ambiental del Agua.	169
5.2.5.4 La Cuenca Hidrográfica como centralidad de la Gestión.	169
5.2.5.5 Régimen Especial para la Cuenca del Río Lempa.	170
5.2.5.6 Campañas de Educación y Capacitación.	170
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	
ANEXO	

## INDICE DE CUADROS.

No.	Contenido	Pág.
1.	Condicionamientos Contenidos en SAL I	29
2.	Evolución de la Cobertura de Agua Potable en Argentina	43
3.	Capital Social de Aguas Argentinas S.A.	46
4.	Distritos Abastecidos de Agua Contaminada con Nitratos	59
5.	Metas de Cobertura de la Concesión	61
6.	Capital Accionario de Aguas de Illimani S.A.	69
7.	Fuentes de Financiamiento de la Reforma.	105
8.	Condicionantes Adicionales del Préstamo	109
9.	Contaminantes Encontrados en el Agua para Consumo humano	123
10.	Cobertura de Agua Potable Por Condiciones de Pobreza	127
11.	Cobertura de Agua Potable por Tipo de Prestador.	129
12.	Procesos de Privatización de Argentina, Bolivia y El Salvador	141

## RESUMEN EJECUTIVO

El desarrollo de esta investigación parte de la inquietud que despierta el conocer las implicaciones en los consumidores salvadoreños de la aplicación del programa de reforma del sector de recursos hídricos en el país y el proceso de privatización que se pretende impulsar mediante el mismo.

Para ello analizamos cuatro elementos que nos pueden explicar y ayudarnos a determinar los impactos de la privatización. El primero de ellos es el análisis minucioso de los procesos de privatización ocurridos en Argentina y Bolivia como referente que nos permita inferir los impactos en el país. El segundo elemento es el seguimiento de los documentos de préstamo del BID (en el marco de los Programas de Ajuste Estructural), el anteproyecto de ley de aguas y otros documentos oficiales de ANDA y a partir de ahí establecer el escenario creado para la privatización.

El tercer elemento que se analiza es la estructura tarifaria aplicada actualmente por ANDA y por otros operadores del sistema y los elementos sobre política tarifaria contenidos en la nueva legislación planteada referentes a liberalizar las mismas e poder determinar de esta forma el potencial crecimiento que traerá la privatización. Por último analizamos los potenciales impactos en acceso cobertura y calidad del agua

Los resultados obtenidos con la investigación nos confirman que la puesta en práctica de la privatización de los recursos hídricos podría ser muy lesiva para los consumidores, pues, es probable que existan drásticas subidas de tarifas reducción en los niveles de cobertura, dificultad en el acceso de sectores de bajos ingresos y mala calidad del Agua.

Para alcanzar estos resultados se ha utilizado el método de espejo, el cual consiste en analizar la experiencia de otros países donde ya se ha llevado a cabo procesos de privatización de recursos hídricos, y a partir de ahí se infieren los impactos en el país.

La principal conclusión que se obtiene de la investigación es la determinación de que el proceso de reforma que actualmente impulsa el gobierno, tiene como objetivo central, la privatización de los recursos hídricos en el país, contrario a lo argumentado por ellos. Ante esta situación se plantea el fortalecimiento de la gestión pública de los recursos hídricos.

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo tiene el propósito de hacer una aproximación teórica a las implicaciones en la calidad de vida de los consumidores salvadoreños, generadas por la aplicación de la reforma al Sector de los Recursos Hídricos impulsadas por el BID.

Para ello es necesario explorar las características de la reforma, de manera de establecer los nexos existentes entre el proceso de descentralización propuesto y una eventual privatización de los Recursos Hídricos, de manera de dejar claro que el objetivo principal de la reforma es privatizar.

Posteriormente se analizan las implicaciones que trae consigo el proceso de privatización en variables como tarifas, acceso, cobertura y calidad del agua potable y del Recurso Hídrico en general.

El cuerpo de la investigación consta de 5 capítulos: en el primero se trata de hacer una aproximación teórica al fenómeno de la privatización de Recursos Hídricos, analizando los Programas de Estabilización Económica y Ajuste Estructural. A demás se hace un análisis de los principios de la OMC y su acuerdo general de comercio de

servicios; y los capítulos de compra del sector público e inversión contenidos en los TLC/ALCA.

El segundo capítulo hace un análisis minucioso de los efectos en los consumidores que causó la privatización de los Recursos Hídricos en las ciudades de Buenos Aires y Cochabamba (Argentina y Bolivia, respectivamente).

El tercer capítulo hace en base al análisis de la condicionalidad contenida en el préstamo 1102/SF-ES del BID y la propuesta de Ley de Aguas para El Salvador hecha por la presidencia de ANDA, plantea el escenario a crearse con la privatización.

En el cuarto capítulo a partir de los resultados obtenidos en el estudio de casos y el análisis del escenario creado para la privatización en el país se infieren los impactos en tarifas, acceso, cobertura y calidad del agua potable que se sirve a los consumidores. Por último, en el capítulo quinto se plantea las conclusiones y propuestas de solución a la problemática.

## CAPITULO I

### *MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL*

---

#### **1.1 LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE ESTRUCTURAL: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA AL MARCO DE LA DESREGULACIÓN Y LA REFORMA DEL ESTADO.**

El fracaso del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), basado en políticas de estímulo a la demanda y al mercado interno, se puso de manifiesto con la crisis económica sufrida por los países subdesarrollados, en la década de los setenta, (con el abrupto incremento de los precios del petróleo), expresada por los desequilibrios en sus balanzas de pagos; ello permitió al Fondo Monetario internacional (FMI) y al Banco Mundial (BM), formular una nueva estrategia para guardar el orden económico mundial.

Es así como se adoptan algunos postulados determinados por el "consenso de Washington"<sup>1</sup> según los cuales el mercado es el asignador eficiente de recursos, cuando actúa libremente, sin la intervención del Estado en la actividad económica<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Este fue un grupo de decisión formado a lo largo de la década de los setentas por el Congreso de los EE.UU., el poder Ejecutivo, Los organismos financieros internacionales y prestigiados académicos estadounidenses.

### **1.1.1 Programas de Estabilización Económica (PEE)**

Utilizando los postulados del libre mercado y desregulación económica, a principios de la década de los setentas el FMI lanza un paquete de medidas de control monetario y financiero de corto plazo, orientado a reducir los desequilibrios de balanza de pagos en las economías de los países subdesarrollados en general y endeudados en particular. A este paquete le llaman Programa de Estabilización Económica (PEE).

Los PEE están basados en un enfoque monetario de balanza de pagos (EMBP) según el cual "existe una relación Estable entre las variables financieras y no financieras, y que mediante el control de las primeras se puede afectar el sector real de la economía..."<sup>3</sup> los PEE contienen un "core" de objetivos de reformas que incluyen las siguientes medidas<sup>4</sup>:

1. Mantención de disciplina fiscal.
2. Priorización del gasto fiscal
3. Sistema tributario eficiente y equitativo
4. Sistema financiero eficiente y competitivo
5. Tipo de cambio real competitivo
6. Intercambio comercial con el exterior eficiente.

---

<sup>2</sup> Román Morales, Luis Ignacio. ¿Que es el Ajuste Estructural?. Universidad Autónoma de México. 1998. Pág. 72

<sup>3</sup> Gutiérrez Urrutia, Mario. Programación Financiera y relaciones Macroeconómicas. Pontificia Universidad Católica de Chile. 1992. Pág. 7

7. Promoción de la Inversión Extranjera
8. Privatización y operación eficiente de empresas públicas
9. Desregulación de las actividades económicas.
10. Definición apropiada y garantía en el uso de los derechos de propiedad intelectual.

La aplicación del paquete no obtuvo los resultados esperados, pues, las economías permanecían en peligro permanente de crisis de balanza de pagos, ello hizo caer en la cuenta que no bastaba el control monetario de corto plazo para hacer frente a la problemática económica de los países subdesarrollados.

Y es que es absurdo creer que mediante el control de variables monetarias y financieras se pueda incidir en variables reales de una economía; y más absurdo todavía es aplicar el mismo remedio a realidades tan heterogéneas.

Los problemas en los países subdesarrollados tienen que ver con desarticulación de los sectores productivos, concentración de la riqueza y los activos (lo que no permite que se desarrolle adecuadamente el mercado interno), un débil papel redistribuidor por parte del Estado, mercados incompletos, etc. realidad que no es abordada desde los PEE, y esa, es su principal limitación.

---

<sup>4</sup> Op. Cit. Págs. 11-12

### **1.1.2. Programas de Ajuste Estructural**

Ante la insuficiencia de los PEE, surge la propuesta del BM, de aplicar un conjunto de "reformas políticas, económicas e institucionales a fin de alcanzar el ingreso potencial de las economías endeudadas, asegurando la viabilidad de mediano plazo en su balanza de pagos"<sup>5</sup>

Los Programa de Ajuste Estructural (PAE), identifican un problema básico del que adolecen las economías, en su camino al desarrollo: y es que, a pesar de lo ineficiente de su intervención, existe "Una alta participación del Estado en las decisiones económicas".

El viejo debate entre "Estado y Mercado"<sup>6</sup> resurge nuevamente y esta vez se inclina por restringir la participación del Estado y hacer que la búsqueda del desarrollo sea guiada en primer lugar por la dinámica del sector externo y la eficiencia que le pueda imprimir a esta el sector privado.

Los objetivos de las reformas son claros: promover las exportaciones, mediante la apertura de la economía al exterior. Incentivar la inversión del sector privado, mediante la desregulación económica, en este sentido se debe

---

<sup>5</sup> Rosales, Osvaldo. "El debate Sobre el Ajuste Estructural en América Latina". Documento de Trabajo. Enero de 1990. Pág. 6

<sup>6</sup>Debate entre teóricos que promueven una alta participación del Estado (principalmente la CEPAL) y los que consideran que esta es dañina para el desarrollo, por lo que argumentan que es necesario limitar la participación de este, y promover la acción de los mercados libres.

dejar que las fuerzas del mercado determinen los equilibrios entre la oferta y la demanda, eliminando controles de precios, subsidios, regulaciones a la inversión, al mercado de trabajo, etc.

La privatización de actividades estatales en las que perfectamente el sector privado puede desempeñarse de una forma más eficiente y rentable. Y por último una redefinición del papel del Estado, limitándolo únicamente al desempeño de una mezcla de funciones básicas y clásicas<sup>7</sup>, mutilando de ambas funciones lo referido a regulación de mercados y la provisión de servicios públicos esenciales que deben ser provistos por el Estado.

#### **1.1.2.1 Privatización de Actividades Estatales**

Es necesario eliminar las distorsiones creadas por el Estado al desempeñar actividades que perfectamente las puede realizar el sector privado de una manera eficiente y rentable, por lo tanto, se deben abrir los espacios y crear las condiciones necesarias para la participación de este

---

<sup>7</sup> Desde la perspectiva Neoestructural, el Estado debe desempeñar tres tipos de funciones de acuerdo a su capacidad organizativa. Funciones clásicas, que se refieren a la provisión de bienes y servicios públicos, mantención de los equilibrios macroeconómicos y equidad eliminación de distorsiones causadas por las imperfecciones de los mercados; Funciones Básicas, referidas a la provisión de infraestructura; Funciones auxiliares, que tienen que ver con la complementación, fortalecimiento y perfeccionamiento de mercados incompletos y crear la infraestructura científico tecnológica que garantice la competitividad estructural de la economía. (Ver Salazar Xirinachs)

mediante la privatización de las empresas y actividades realizadas por el Estado.

La privatización de empresas y actividades estatales tiene varios objetivos específicos, que podemos considerar como ventajas para realizarla. En primer lugar, eliminar la carga fiscal que representa mantener empresas públicas deficitarias.

En Segundo lugar, introducir competencia en actividades dominadas por el monopolio estatal, aumentando la eficiencia de las empresas y el bienestar de los usuarios, mediante la obtención de bienes y servicios de mejor calidad a menor precio como efecto de una mayor competencia en los diferentes mercados.

En tercer lugar, generar dentro de los países las condiciones necesarias para atraer inversión extranjera, en actividades restringidas exclusivamente a la inversión estatal. Por último, constituir un Estado mínimo que focalice sus recursos en la atención de los sectores más vulnerables.

Calificar el desempeño de las empresas estatales a partir de criterios de rentabilidad financiera y productiva y a partir de estos determinar su eficiencia, es erróneo, pues, la creación y nacionalización de empresas por parte del Estado

tiene razones históricas diferentes en algunos casos a la rentabilidad financiera y productiva.

Y más bien se enfocan al bienestar social, control de monopolios naturales, acelerar la industrialización y desarrollo de sectores estratégicos y otros factores importantes para su época, que tienen que ver con eficiencia económica<sup>8</sup>. Que por lo tanto no se pueden lograr con la simple participación privada.

Desde esta perspectiva existen condiciones que incentivaron la nacionalización (mercados imperfectos por ejemplo) que se mantienen invariables y que no son tomadas en cuenta en el modelo de privatización; por lo que es de esperar que los resultados de la aplicación de este modelo sean los que se pretendieron evitar con la nacionalización.

El caso de los servicios públicos (electricidad, telecomunicaciones y agua potable) son casos en los que el objetivo estratégico de la empresa pública es garantizar la provisión del servicio a los sectores más pobres, aun no siendo potenciales clientes del mercado y contrarrestar la formación de monopolios naturales.

---

<sup>8</sup> De acuerdo a Salazar Xirinachs (...) el criterio de eficiencia se debe analizar desde estas tres perspectivas. Eficiencia financiera, que se limita a la obtención de beneficios financieros; Eficiencia productiva, que se refiere a producción al mínimo costo; y eficiencia económica, que esta referida a asignación eficiente de recursos en un sistema de precios no distorsionados.

Por otra parte, la situación de empresas estatales del mismo sector, en diferentes países o del mismo país en diferentes sectores, no es necesariamente deficitaria, existen realidades diferentes y empresas estatales que son muy rentables.

Por ende, el objetivo de mejorar las finanzas públicas puede resultar contraproducente al privatizar empresas rentables; esta es una limitante que tienen los PAE, pues, al igual que los PEE es un modelo de aplicación general para tratar problemas y realidades diferentes.

En este sentido las experiencias exitosas de privatización dejan algunas lecciones sobre las condiciones que deben cumplirse en las economías para obtener resultados satisfactorios de este<sup>9</sup>:

1. El fracaso de la gestión de las empresas por parte del estado (limitaciones presupuestarias, ineficiencia en la prestación de los servicios, etc.)
2. La existencia de un sector privado fuerte y un mercado de capitales desarrollado.
3. Autonomía y capacidad en la administración, diseño y formulación de las políticas estatales (principalmente independencia del poder político y económico).

---

<sup>9</sup> Op. Cit.

Estas son características comunes de los casos observados (Inglaterra y EE.UU.); que no se relacionan con realidades donde existe una alta concentración del ingreso, los activos y principalmente los mercados; donde la fuente de competitividad radica principalmente en la protección directa del Estado; y donde la influencia de los sectores económicamente poderosos guía las decisiones de política económica, realidad cotidiana en los países subdesarrollados.

#### **1.1.2.2 Privatización de Servicios Públicos.**

Dentro del esquema de privatización de los multilaterales las empresas prestadoras de servicios públicos (electricidad, telecomunicaciones, gas, educación, salud, agua potable y servicios cloacales) tienen una importancia capital, no solo, en el combate contra la reducción del déficit fiscal, sino también, por mejorar la calidad de vida de la población.

Debido a que el no contar con ellos impacta directamente en los niveles de pobreza; y ante la incapacidad técnica, administrativa y financiera del Estado en brindarlos en forma eficiente, oportuna, universal y al alcance de todos.

Es necesario abrir los espacios necesarios para la participación privada en estas áreas, con el objeto de

buscar la eficiencia administrativa y financiera de las empresas, competencia en los mercados, y al final esto se traduzca en precios bajos, cobertura, acceso y por ende bienestar para todos.

Este planteamiento resulta falaz, al encontrarnos que cuatro billones de personas sobreviven con menos de dos dólares al día en los países subdesarrollados y que por ende, no cuentan con servicios básicos para la vida y la reproducción material de la familia, como lo son salud, educación y agua potable. Y que por la misma razón son potenciales excluidos de la asignación eficiente del mercado, por que no tienen forma de pagar el precio que este impone<sup>10</sup>.

### **1.1.3 Privatización de Recursos Hídricos, planteamientos teóricos.**

Tras el planteamiento de privatización de recursos hídricos, se encuentra el esbozo teórico de imprimir eficiencia en su distribución y utilización, de manera de darle sostenibilidad al mismo y hacer frente a la problemática que afronta la sociedad moderna para conservar este elemento tan valioso para la vida.

---

<sup>10</sup> Christian Aid. "Amo o Sirviente: Como el Comercio puede Funcionar en Beneficio de los Pobres." Documento de trabajo [www.christian-aid.org.uk](http://www.christian-aid.org.uk) Noviembre de 2001. Pág. 1.

Para ello es necesario introducirlo a la esfera del mercado, de manera que el libre juego de la oferta y la demanda le asignen un precio de equilibrio, y de esta forma haya una distribución eficiente del recurso, fomentando así la cultura del ahorro del agua, contribuyendo de esta manera a su sostenibilidad.

El esquema para la privatización de los Recursos hídricos esta compuesto por dos elementos claves y complementarios entre sí: privatización de sistemas estatales de agua potable y privatización de mantos acuíferos; para ello es necesaria la modificación del marco Regulatorio de manera que incluya los aspectos siguientes<sup>11</sup>.

Modificación de las legislaciones nacionales existentes en los diferentes países, con respecto al recurso hídrico, por un lado, de manera de incluir elementos como: asignación de valor económico al recurso mediante la creación de derechos de agua negociables<sup>12</sup>, garantizando de esta forma, el establecimiento de mercados internos de agua.

---

<sup>11</sup> Flores, Margarita. "La Guerra del Agua: Estrategia de los Recursos Hídricos del BID y Participación ciudadana. El Caso Bolivia." Documento de Trabajo, REDBANCOS/ILSA Y FUNDACIÓN SOLON. Marzo 2001. Pág. 7

<sup>12</sup> El derecho de agua es una figura jurídica, por medio de la cual el Estado otorga en concesión la explotación exclusiva de un determinado afluente de agua, sea este superficial o subterráneo, por un periodo determinado a una entidad privada. la característica principal y más peligrosa del derecho de aguas es que el principal criterio para su adjudicación es puramente económico.

Por otra parte, modificación de las legislaciones nacionales, concernientes al sub-sector de agua potable de manera de encontrar esquemas que generen los espacios necesarios para la participación del sector privado en la prestación del servicio de agua potable y sistemas de alcantarillado sanitario.

Esta claro que detrás de dicho proyecto, no se encuentra el objetivo ferviente de garantizar el acceso al agua de millones de familias pobres alrededor del mundo, ni mucho menos la sustentabilidad del recurso; si no más bien, garantizar que importantes empresas transnacionales (Suez Lyonnaise des Eaux y Vivendi) se apropien de lo que se perfila como el negocio potencialmente más lucrativo del nuevo milenio.

Los esfuerzos realizados desde los multilaterales, en pro de la privatización de los recursos hídricos son importantísimos; pero resulta insuficiente, al momento de eliminar las reglamentaciones que regulan la actuación de las empresas que adquieren dichos monopolios estatales.

Y que se convierten en un obstáculo en su esfuerzo por maximizar su beneficio (regulaciones ambientales, protección a los consumidores/as, etc.), en saltar las trabas que representan la composición política de los parlamentos y la

efervescencia social que pueden generar en los países subdesarrollados la aplicación de esta medida.

Es por esta razón que desde hace algunos años, la tarea de impulsar la privatización de los recursos hídricos, ha sido encomendada a otras instancias supranacionales de control económico con el objeto de agilizar y garantizar su realización.

Es así como desde la Organización Mundial del Comercio (OMC) y desde los gobiernos de países desarrollados se están realizando acciones que obliguen a los países pobres a que privaticen sus recursos hídricos.

## **1.2 LOS RECURSOS HÍDRICOS EN LA NORMATIVA DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO.**

La estrategia seguida desde las transnacionales para garantizar su participación en la gran industria del agua es clara, Obligar a los países a privatizar sus empresas públicas de agua potable y saneamiento, mediante el marco de condicionalidad que se establece con el otorgamiento de préstamos por parte de los organismos financieros multilaterales.

Además, para eliminar las restricciones a la libre adquisición y explotación de los recursos hídricos, se auxilian de la legislación, en materia de comercio exterior e inversión contenidos en los acuerdos de la OMC principalmente en el Acuerdo General de Comercio de Servicios, implantados a sus países miembros, o impulsados mediante la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales de libre comercio e inversión, suscritos entre países desarrollados y subdesarrollados.

Al igual que los organismos financieros internacionales, la OMC tiene como objetivo central la desregulación, pero a diferencia de ellos, esta se orienta exclusivamente al sector externo de las economías, en lo concerniente a reducción y desmantelamiento de trabas que limiten o restrinjan el libre comercio y la libre inversión.

En este afán, la OMC se encarga de garantizar el fiel cumplimiento de los acuerdos entre sus países miembros y dicta normas que regulen los mecanismos e instrumentos que afectan el comercio internacional; además, sirve como base para las negociaciones comerciales entre países.

### **1.2.1 Acuerdo General Sobre Comercio de Servicios.**

Este acuerdo busca desregular el comercio internacional de servicios, con el objeto de que las empresas privadas sean

las proveedoras de todos los servicios que consume y proveen los Estados a la población.

El termino "comprende todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales"<sup>13</sup>, definiendo un servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales como "todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios"<sup>14</sup>.

Este acuerdo esta orientado especialmente a la desregulación de los servicios públicos que hasta el momento se encuentran bajo la administración de los Estados, es decir, salud, educación y recursos hídricos.

### **1.2.2 La Construcción de un Mercado Continental de Agua: ALCA.**

En América Latina existe una iniciativa del gobierno de los Estados Unidos, con el propósito de garantizar su hegemonía económica a nivel mundial, mediante la conformación de un mercado de 34 países, que brinde trato preferencial a los productos y servicios de sus empresas nacionales (o mejor

---

<sup>13</sup> Organización Mundial de Comercio (OMC). "Acuerdo General sobre Comercio de Servicios". Textos Jurídicos. [www.wto.org.sv](http://www.wto.org.sv)

<sup>14</sup> Op. Cit.

dicho transnacionales), ubicándolas en posición ventajosa con respecto a sus similares de Europa y Asia.

El instrumento para conseguirlo es la construcción de un Área de Libre Comercio; constituida por un bloque a lo largo del continente americano, en el que se supriman las restricciones cuantitativas (arancelarias) y cualitativas (no arancelarias) al comercio de bienes y servicios y se eliminen los obstáculos de cualquier tipo a la inversión entre ellos, pero mantienen estas restricciones con respecto a terceros.

El planteamiento teórico es que cada uno de los miembros obtenga nuevos mercados para sus productos y servicios, alcanzando de esta forma mayor bienestar para todos. Dicha iniciativa recibe el nombre de Área de Libre Comercio de la Américas.

Una de las apuestas desde el ALCA es la conformación de un mercado de agua a nivel continental, dominado por las empresas más poderosas del mundo, en materia hidrica, donde sea la oferta y la demanda las que definan la eficiente distribución del recurso; sin que existan restricciones para ello. Este objetivo, aparece dibujado en los capítulos de "Compras, Adquisiciones y Contrataciones del sector público" e "Inversión".

Para ello obliga a los Estados miembros, a brindar las mismas oportunidades de participación en las compras, contrataciones y adquisiciones tanto a proveedores nacionales como extranjeros, evitar la exigencia de requisitos de desempeño y normas de origen de los bienes o servicios a proveer y a adoptar como criterio principal de adjudicación de las licitaciones, el menor precio ofrecido para ello. Tras este planteamiento se encuentran los principios de "trato Nacional" y "nación más favorecida".

En caso de incumplimiento por parte de los Estados miembros de cualquiera de los compromisos contenidos en este acuerdo, cualquier proveedor extranjero tiene derecho a presentar recursos de impugnación de procesos de licitación ante tribunales arbitrales internacionales creados para tal fin, cuando consideren que existen criterios discriminatorios en un proceso.

En cuanto a recursos hídricos se trata, no podrán establecerse criterios especiales orientados a lograr el manejo de sistemas hídricos por empresas comunales (cooperativas, sociedades de vecinos, etc.) por que, serán interpretadas como medidas discriminatorias.

Será imposible establecer prioridades entre uso comunal y uso comercial de las fuentes de agua, a la hora de licitar

los derechos, pues el único criterio establecido para ello es la mejor oferta económica.

No se podrá exigir ningún tipo de requisito de desempeño, como por ejemplo que se haga inversiones para la conservación y sustentabilidad de las fuentes, a empresas extranjeras como criterio para adjudicar en concesión o venta los sistemas hídricos, ni los derechos de agua. No puede exigirse como requisito que se respeten los derechos de los trabajadores/as que laboran en las actuales empresas hídricas nacionales.

En Conclusión con la aplicación de este capítulo, se garantiza la apropiación de sistemas hídricos y derechos de aguas por empresas transnacionales en todo el continente, es decir, se elimina la posibilidad de establecer un manejo de recursos hídricos alternativo entre el estatal y el privado.

El objetivo implícito del capítulo de inversión es eliminar las regulaciones a las inversiones extranjeras de cualquier tipo hechas en cualquiera de los países miembros de este, sin importar que se realicen antes o después de la entrada en vigencia del ALCA.

Para ello, los Estados miembros tienen la obligación de brindar a los inversionistas extranjeros y a sus inversiones un trato no menos favorable que el que se brinda a los

nacionales y extranjeros de países con los que tenga cualquier tipo de acuerdo (sea este comercial o de cooperación).

Además tienen prohibido el establecimiento de requisitos de desempeño tales como: establecimiento de cuotas de exportación, contenido nacional, transferencia de tecnología (know-how), la restricción del volumen de ventas internas y también obligar a que existan estos.

Establecer requisitos de origen en la contratación de personal clave para el manejo de sus inversiones; y de reinversión de utilidades, ganancias y rentas de cualquier tipo. La expropiación y nacionalización de inversiones de extranjeros. En caso de pérdidas causadas por guerra calamidad, motín, insurrección, etc., debe brindarse por lo menos la misma retribución que se brinde a nacionales.

El incumplimiento de cualquiera de estos puntos faculta a inversionistas extranjeros a demandar a los Estados partes del acuerdo ante tribunales internacionales arbitrales creados para tal fin y exigir indemnización por pérdidas efectivas de la inversión, así como perdidas en utilidades proyectadas durante el periodo de la inversión

Los inversionistas que adquieran los recursos hídricos de un país, tienen libertad de explotarlos indiscriminadamente,

sin hacer hincapié en daños al medio ambiente y mucho menos sustentabilidad de los mismos, sin importar la legislación en materia ambiental que pueda existir al respecto, en cada uno de los países miembros de este acuerdo.

Además, pueden orientar el destino de la producción de agua potable a los mercados donde mejor se la paguen, es decir, pueden optar por vender el agua dentro de las fronteras nacionales o en el extranjero, sin que pueda establecerse cuotas mínimas de producción de agua para el consumo interno, ni limitar los volúmenes de exportación de la misma; sin importar las necesidades de agua que cada uno de los países tenga.

Esto quiere decir que en función del beneficio, puede perfectamente negarse el acceso al agua a aquellos sectores que no sean capaces de pagar por ella; e incluso sobre explotar los caudales de las fuentes superficiales y subterráneas, sin que halla nada que puedan hacer los Estados para obligarlos a detenerse o por lo menos hacer alguna inversión en su conservación.

El resultado final es la apropiación por parte de las transnacionales más importantes del mundo en esta materia, de las fuentes superficiales de agua más grandes de todo el planeta; y su disposición de acuerdo a las necesidades del mercado.

En este contexto, no cabe duda que uno de los objetivos estratégicos del ALCA y en particular de los capítulos de "inversión" y de "Compras, adquisiciones y contrataciones del sector público", es la conformación de un mercado continental de agua en América Latina.

En este sentido podemos concluir que una iniciativa como la privatización de los recursos hídricos a nivel de América Latina, tuvo inicialmente el impulso exclusivo de los organismos multilaterales de préstamos, pero en su culminación va a jugar un papel de importancia capital la conformación del ALCA.

### **1.2.3 Los Tratados de Libre Comercio y La Privatización de los Recursos Hídricos.**

El inicio estratégico del ALCA lo marca el año de 1994, con la firma y entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); entre México, EE.UU. y Canadá; este acuerdo, constituye la principal línea de acción para la creación del ALCA, pues, define la pauta para que los demás países latinoamericanos suscriban acuerdos de comercio e inversión, es decir, Tratados de Libre Comercio (TLC) entre ellos.

Esto quiere decir, que la herramienta operativa para realizar las reformas en los marcos jurídicos necesarias para la construcción del ALCA, en los países de América Latina es la suscripción de acuerdos bilaterales de libre comercio, tomando como referencia el contenido del TLCAN, de esta forma la culminación de esta iniciativa será cuando todos los países del continente tengan firmados acuerdos bilaterales entre ellos.

El contenido de este acuerdo va mucho más allá de la desregulación al comercio de mercancías y servicios, está orientado especialmente a la eliminación de restricciones a la inversión principalmente en lo referido a la prestación de servicios públicos por parte de empresas transnacionales; para ello el acuerdo incluye una cláusula dedicada a las compras y contrataciones del sector público (Cáp. X) y una a las inversiones (X)<sup>15</sup>.

El contenido del TLCAN recoge muchos de los planteamientos del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI)<sup>16</sup>, en lo concerniente a las negociaciones sobre inversión; además de algunos de los principios de la OMC, específicamente los

---

<sup>15</sup> Sistema de Información sobre Comercio Exterior. "Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN". Cáp. X. [www.sice.org.sv](http://www.sice.org.sv)

<sup>16</sup> Acuerdo sobre inversiones, rechazado por la sociedad civil en 1998, el cual otorgaba al inversionista amplios derechos para penetrar en los sectores económicos de los países y recibir un mejor trato que las empresas nacionales, eliminando restricciones en el desempeño de las empresas.

referidos a "Trato Nacional" y "Nación más favorecida", lo que representa una clara pérdida de autonomía en el manejo nacional de la política económica y principalmente de una política comercial que no excluya el bienestar social y la sostenibilidad del medio ambiente.

En lo que a agua respecta, el TLCAN se inspira en la definición de "mercancía" hecha por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) de acuerdo al cual es "cualquier material, materia prima, producto o parte al que pueda asignársele un valor económico"<sup>17</sup>, donde el agua es considerada como una mercancía, un servicio y una inversión más, y por ende debe estar sujeta a las leyes del mercado.

En ese contexto es que El Salvador ha suscrito TLC con México, República Dominicana y Chile, y que actualmente se encuentre negociando otros con Panamá y Estados Unidos, este último a propuesta del país del norte a toda Centro América, con el objeto de apresurar e ir consolidando la creación del ALCA.

En ellos se da un tratamiento preferencial a los inversionistas extranjeros, garantizándoles total libertad y derechos, sobre los actores económicos nacionales con poca incidencia en las decisiones económicas del país (micro y

---

<sup>17</sup> Juris International. "Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)". [www.jurisint.org](http://www.jurisint.org)

pequeña empresa, productores agrícolas, consumidores, medio ambiente, etc.).

El contenido de cada uno de estos acuerdos es el mismo y no ha estado sujeto a negociación por ninguna de las partes.

#### **1.2.4 El Plan Puebla Panamá y la Privatización de los Recursos Hídricos.**

El Plan Puebla Panamá (PPP) es una iniciativa del gobierno mexicano de Vicente Fox creada inicialmente para lograr la interconexión urbana y regional de los Estados del sureste de México, mediante la inversión en infraestructura, que facilite la circulación de mercancías; pero que en el año 2000 se plantea y amplía a los países de la región centroamericana.

El PPP esta conformado por ocho iniciativas que incluyen: desarrollo sustentable, desarrollo humano, prevención y mitigación de desastres naturales, promoción del turismo, facilitación del intercambio comercial, integración vial, interconexión energética e integración de los servicios de telecomunicaciones.

Estas propuestas se resumen en tres proyectos básicos: interconexión eléctrica, interconexión vial y creación de un corredor biológico. Mediante este último elemento, se

pretende impulsar la creación de un mercado centroamericano de agua.

### **1.3 EL PROCESO DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN EL SALVADOR**

La aplicación de los PEE y PAE en El Salvador se remonta a 1989, con la primera administración del partido ARENA, desde que inicia su periodo el presidente Alfredo Cristiani da continuidad al pago de la deuda externa, el cual había sido suspendido desde 1987 por el presidente Duarte.

Adoptando sin ninguna presión externa, un programa estabilizador con exigencias más rígidas que las exigidas por el FMI, con el objetivo de crear las condiciones necesarias para restablecer los programas de préstamos con el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las intenciones mostradas por el gobierno salvadoreño no fueron suficientes para restaurar las relaciones con los multilaterales, pues, fue necesario hacer un arreglo "stand by"<sup>18</sup> con el FMI, el cual es requisito inicial para cualquier país pueda acceder a recursos de gobiernos extranjeros y principalmente de los organismos internacionales; exigiéndose además que se hiciera una

---

<sup>18</sup> Este acuerdo entre el FMI y el gobierno, fue por \$35.6 millones de dólares por un periodo de doce meses, dando derecho al gobierno a hacer uso de esos recursos para hacer frente a los desequilibrios de corto plazo. Siempre y cuando se lleven a cabo

reprogramación de la deuda externa y negociar la aplicación de los programas de ajuste estructural<sup>19</sup>.

Los requisitos anteriores convergen en un único objetivo, la introducción de los PAE en el país, para garantizar el fiel cumplimiento de las reformas contenidas en estos, el BM utilizó la línea de préstamos de ajuste estructural (SAL).

Aprobando el primer préstamo en 1990 (SAL I) y un segundo en 1993 (SAL II); y prestamos de inversión sectorial como financiamiento complementario a las reformas exigidas en cada una de las áreas a reformar por estos, brindado por el mismo BM y por el BID mediante su cartera de prestamos sectoriales.

El mecanismo que garantiza que se cumplan las condiciones establecidas en las negociaciones de los préstamos es el desembolso de los fondos; pues, aunque la aprobación de ellos se daba en un periodo determinado, su desembolso esta definido por el fiel cumplimiento de las reformas pactadas durante la firma del mismo (Préstamos de ajuste estructural).

---

una serie de políticas macroeconómicas orientadas a alcanzar las metas de corto plazo (establecidas por el FMI).

<sup>19</sup> Weinberg, Stephanie. Estrategias del Banco Mundial Y Banco Interamericano de Desarrollo en el Salvador. Centro para la Educación Democrática 1998. Pág.21-22.

Los Préstamos de inversión sectorial del BM y sectoriales del BID se desembolsan en un periodo de tres a cinco años y se dividen en etapas de ejecución. El desembolso de cada una de estas etapas esta regido por la aplicación previa de las reformas establecidas para ella. El no-cumplimiento de las condiciones por parte del gobierno, puede significar el atraso de los fondos y la implementación del proyecto al que van destinadas.<sup>20</sup>

### **1.3.1 El Proceso de Privatización en El Salvador.**

En la aplicación de los PAE en El Salvador se pueden identificar tres generaciones de reformas claramente marcadas cada una por la revisión de las estrategias planteadas y la aprobación de uno de los conocidos Préstamos de Ajuste Estructural (SAL) en cada una de ellas por parte del BM mediante los SAL I y SAL II en las primeras dos generaciones del ajuste y un préstamo de asistencia técnica para impulsar la tercera generación.

Cada una de ellas ha sido acompañada por una serie de empréstitos de inversión sectorial enfocados a efectuar los cambios necesarios dentro de los sectores, incluidos en el plan de ajuste, principalmente en lo concerniente al proceso de privatización. Este apoyo financiero fue brindado por el

---

<sup>20</sup> Op. Cit. Pág. 18

BID mediante sus préstamos sectoriales, y por el mismo BM con su línea de crédito de inversión sectorial.

### **1.3.1.1 Privatizaciones incluidas en la Primera Generación de Reformas**

Este conjunto de políticas fueron introducidas mediante el primer empréstito concedido por el BM al país por un monto de US\$ 75 millones, la firma de éste contenía las reformas que debían ser aplicadas durante los siguientes tres años por el gobierno salvadoreño, su desembolso estaba programado en tres tramos, los cuales se harían previo al cumplimiento de las condiciones establecidas para cada uno de ellos.

Dentro del proceso de privatización, los condicionantes apuntaban a aplicar reformas dentro del sector financiero que permitieran dentro del corto plazo iniciar la venta de los bancos comerciales.

Además, de algunos planteamientos de modernización del Estado, orientado a reducir el tamaño de éste, mediante la privatización de instituciones tales como: la Escuela Nacional de Agricultura (ENA), el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA), (ambas instituciones bajo la modalidad de concesión a instituciones privadas), la liquidación de los activos que pertenecían al Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), al Instituto Nacional

del CAFÉ (INCAFE) y al Instituto Nacional del AZÚCAR (INAZUCAR).

El financiamiento de las reformas en el sector financiero lo brindo el BID a través de un préstamo sectorial por US\$ 90 millones, cuyas condiciones de desembolso obedecían los planteamientos del PAE II

El desembolso del PAE II se hizo en tres partes (tramos) iguales realizados cada una previa al cumplimiento de una serie de condiciones establecidas para ellas. Las actividades a realizar previas al desembolso de la primera etapa estaban orientadas a la consecución de los siguientes objetivos: sacar a los bancos del grave problema de insolvencia en que se encontraban, de tal forma de volverlos atractivos para su venta.

Garantizar la obtención de un buen margen utilidad a los inversionistas que compraran los bancos, mediante la liberalización de las tasas de interés; llevar a cabo las reformas legales necesarias para iniciar la venta de los bancos nacionalizados; además las reformas necesarias tendientes a rehabilitar la Superintendencia de Bancos (ver Cuadro No.1).

El desembolso del segundo tramo, tenía como exigencia el inicio de la venta de los primeros bancos nacionalizados,

continuar con la mantención de la tasa de interés libre, además de iniciar con la privatización de algunas empresas que estaban en poder del Estado como: la ENA y el ITCA; además de la liquidación de los activos pertenecientes a instituciones públicas que habían desaparecido, entre ellas tenemos: el IRA, el INCAFE y el INAZUCAR.

El último tramo del PAE II se encargó nada más de profundizar el proceso de venta de los bancos mediante la eliminación casi total de la participación accionaria del Estado en estos, e inició la venta de las financieras aun bajo el manejo estatal.

De esta forma se llevó a cabo la privatización del Sistema Financiero, que desde la perspectiva del BM, debería haber dado resultados de eficiencia, fortaleza y competitividad en la intermediación financiera y potenciado el desarrollo del país.

Pero los resultados distan mucho de los planteamientos hechos por los organismos multilaterales, al convertirse en un proceso de privatización viciado, orientado a repartir los bancos entre un reducido grupo de empresarios salvadoreños algunos de ellos funcionarios del gobierno, como el mismo presidente Cristiani.

Diez años después de la privatización del sistema financiero, el cumplimiento de los objetivos planteados por el BM respecto a ésta, encontramos que el argumento de eficiencia y eficacia en la intermediación fue nada más una falacia, con tasas de interés de las más altas de la región centroamericana, instituciones bancarias que no ofrecen otros productos financieros que los derivados de la intermediación.

Además, un sistema bancario fuerte, que necesita se le proteja de la competencia extranjera, con fraudes financieros a la vuelta de la esquina (CREDICLUB, FINSEPRO E INSEPRO, CREDISA) y la orientación de los recursos en actividades en las se corra el menor riesgo aunque no sean productivas ni que potencien el desarrollo, sino más bien, que maximicen sus beneficios.

**Cuadro No. 1**  
**CONDICIONAMIENTOS CONTENIDOS EN SAL I**

<b>Reformas</b>	<b>Sectores objetivo de las reformas</b>
-Eliminación de la dispersión en las tarifas arancelarias de importación, alcanzando un piso de 5 y un techo de 35% -Simplificación de los tramites y requerimientos para la importación y exportación	Apertura Externa
-Reducción del gasto público en un orden del 1.7 % del PIB principalmente el gasto social. -Implementación del Impuesto al Valor Agregado. - Creación del Fondo de Inversión Social. Con el objetivo de focalizar el gasto en el área social.	Control del Déficit Fiscal
-Liberalización de la tasa de interés. -Saneamiento y privatización de Sistema Financiero. -Privatización y realización de Activos de las instituciones como: La ENA, el ITCA, el IRA, el INCAFE y el INAZUCAR.	Desregulación de la Economía y reducción del tamaño del Estado

Fuente: Análisis propio basado en datos recabados en el libro Estrategias y Proyectos del BM y BID en El Salvador. Stephanie Weinberg, 1998.

Los efectos directos de la privatización de los bancos son: la formación de una estructura de mercado oligopolica manejada por cuatro bancos (Agrícola Comercial, Cuscatlan, Salvadoreño) quienes por su poder de mercado (61% en depósitos y 57% en créditos)<sup>21</sup>, son libres de establecer la tasa de interés, potenciando de esta forma la exclusión de muchos sectores en el acceso al crédito (principalmente mediana, pequeña y microempresa).

<sup>21</sup> Superintendencia del Sistema Financiero. Boletín Estadístico de Bancos y Financieras. Septiembre de 1999 y 2000. Págs. 51-55

### **1.3.1.2 Privatizaciones incluidas en la Segunda**

#### **Generación de Reformas.**

Esta etapa se impuso mediante el préstamo de ajuste estructural (SAL II) hecho por el BM al país, con ello se pretendía continuar con el proceso de reducción del tamaño del Estado, profundizar el proceso de apertura externa y apresurar la desregulación principalmente en aquellas actividades que iban a ser sujetas de privatización.

Se siguió impulsando el proceso privatizador, la segunda tanda de empresas que debía privatizarse incluía: ingenios y hoteles, además de finalizar con los restantes bancos y financieras que quedaron pendientes. Se inicia además el plan de mejoramiento de las empresas que se dedican a la prestación de servicios públicos, como una antesala para su privatización.

Aunque la estrategia de SAL II tenía un horizonte temporal de tres años, su desembolso se realizó en dos tramos, uno a mediados del noventa y tres y el otro al final del noventa y cuatro, evidentemente que las condiciones impuestas para cada tramo no se habían terminado de cumplir.

El BM dedujo que la necesidad de financiamiento para llevar a cabo los Acuerdos de Paz sería el mejor aliciente para cumplir con los compromisos adquiridos con PAE II, es así,

que durante los desembolsos de este el BM no aprobó otros préstamos para el país.

La participación del BID durante el desarrollo de SAL II se enfocó primordialmente en crear las condiciones necesarias para la participación del sector privado en los sectores: energía eléctrica, telecomunicaciones, transporte, agua potable y saneamiento.

Que aunque no era objetivo primordial en esta etapa del ajuste, sería una de los ejes centrales de lo que se denominaría Programa de Modernización del Sector Público (PMSP) impulsado desde SAL III, que sería la base de la tercera generación de reformas de Ajuste Estructural.

### **1.3.1.3 Tercera Generación de Reformas:**

#### **Privatización de servicios públicos**

Este fue el estandarte que guió la tercera generación de reformas impulsadas por las multilaterales, esta vez mediante la aprobación de préstamos de asistencia técnica.

El objetivo de este programa era mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, para ello era necesario poner en venta aquellas empresas en las que fuera factible la participación del sector privado, en las que no fuera posible hacerlo se debía concesionar su administración

o por lo menos ceder la prestación de algunos servicios mientras se creaban las condiciones para su privatización.

Las condiciones habían sido creadas con las etapas anteriores, en el sector energía eléctrica por ejemplo, se había invertido en mejorar las empresas<sup>22</sup>, elevado las tarifas y reformado los marcos regulatorio y legal que permitieran su privatización (por lo menos en la distribución, que para ese momento era la parte más rentable). Este fue el primero de los servicios públicos privatizados.

El mantenimiento y la construcción de nuevas carreteras realizados por el Ministerio de Obras Públicas (MOP), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), los Fondos para pensiones, los servicios de salud, la educación y el agua potable y saneamiento; Eran además los rubros que figuraban en la lista del PMSP de las empresas que debían privatizarse (ver Anexo No. 1).

Estas reformas fueron impulsadas por medio de dos préstamos de asistencia técnica para la modernización del sector público, uno del BM por US \$ 24 millones y el otro del BID por US \$ 70 millones. De la agenda exigida del PMSP se avanzó en las privatizaciones de las Telecomunicaciones, los

---

<sup>22</sup> Desde 1991 se contrataron dos préstamos del BM, uno por US\$ 11 millones en 1991, y otro por US\$ 65 millones, en julio de 1995, además de dos préstamos del BID uno por US\$ 125.9 millones,

fondos para pensiones y lo concerniente al mantenimiento y conservación vial, reformas de las cuales se esperaba tener resultados en el corto plazo.

En cuanto a la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento, el proceso se ha iniciado a un paso más lento por la efervescencia social que causa el solo hecho de mencionar reformas en estos sectores, que no son simples servicios públicos, sino que representan derechos fundamentales de los seres humanos y que por lo tanto es obligación del Estado proveerlos; en este sentido las reformas se van haciendo con extrema cautela y hermetismo.

En el caso del sector de recursos hídricos y sub-sector de agua potable, el BID ha iniciado un ambicioso programa de reforma, impulsado mediante la aprobación de un préstamo de inversión sectorial por \$43 millones, destinado para ese fin, que podría culminar con la privatización de los recursos hídricos en el país.

---

aprobado en diciembre de 1992, y otro por US\$ 215 millones, en noviembre de 1994.

## CAPITULO II

### *PRIVATIZACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS EN ARGENTINA Y*

### *BOLIVIA: ESTUDIO DE CASOS*

---

#### **2.1 PRIVATIZACIÓN MUNDIAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS**

La creciente utilización del agua para todas las actividades humanas, desde elemento generador de salud y vida, hasta componente imprescindible en una gran cantidad de procesos industriales, aunado a la destrucción de fuentes de captación del recurso (mediante la deforestación e impermeabilización de bastas zonas construidas), y la contaminación indiscriminada de las fuentes superficiales.

Están generando gran presión sobre los recursos hídricos existentes en el planeta, que pese a estar compuesto en más del 75% por agua, actualmente menos del 0.5% de este caudal es apto para la ingesta humana o animal y aun para la utilización en la industria<sup>23</sup>. Dicha cantidad se reduce día a día, mientras su consumo tiende a duplicarse cada veinte años.

Esta problemática convierte a los recursos hídricos en el negocio potencialmente más lucrativo del nuevo siglo. A esto obedece que grandes empresas transnacionales como Suez

---

<sup>23</sup> The Blue Planet Project. "El Oro Azul". [www.canadians.org](http://www.canadians.org)

Lyonnaise des Eaux, Vivendi des Eaux, Vivendi, Bechtel Enterprises, etc. Principales inversoras en sistemas hídricos a nivel mundial, estén presionando a organismos multilaterales y gobiernos de países desarrollados, para que promuevan la venta de los sistemas públicos de agua y de los recursos hídricos en general a nivel mundial.

Es en respuesta a estas exigencias, es que instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional incluyen la problemática de los recursos hídricos dentro de los acápites principales de los Programas de Ajuste Estructural y Estabilización Económica, específicamente dentro de los apartados de privatización de actividades estatales y desregulación de la economía.

Planteando para ello, como solución al problema del uso racional del agua, el establecimiento de un "precio de mercado", como el de cualquier mercancía. Y presionando para ello a los gobiernos de los países subdesarrollados a adoptar uniformemente la política de privatización de los recursos hídricos como respuesta a esta grave problemática.

Este planteamiento de los multilaterales esta conformado por dos elementos esenciales y complementarios, para sus objetivos: el primero, reforma de los marcos normativos e institucionales, que permitan la privatización de sistemas públicos de agua potable (infraestructura hídrica); y el

establecimiento de derechos de agua, que permita la conformación de mercados internos de agua.

La aplicación de esta medida esta generado tal nivel de efervescencia social en los países donde se ha aplicado, y en aquellos en los que se pretende aplicar, que pone en riesgo su consolidación a nivel global.

Es por eso que tales planteamientos se ven reforzados por otras instituciones como la Organización Mundial del comercio (OMC), que desde el Acuerdos General sobre Mercancías y el nuevo Acuerdo general sobre Comercio de Servicios (AGCS), dibuja la percepción comercial que tiene de los recursos hídricos, y la intención explícita de crear las condiciones que garanticen su introducción a la esfera del mercado.

A nivel mundial, también, los gobiernos en países desarrollados realizan maniobras de apoyo a la privatización de recursos hídricos, en países subdesarrollados y aun en sus propias economías. Estas acciones incluyen la suspensión de programas de ayuda, de préstamos y la eliminación de acuerdos unilaterales que brindan preferencias comerciales a estos.

Un ejemplo de este tipo de prácticas, es la que lleva a cabo el gobierno del Reino Unido, que desde hace varios años esta

presionando a Ghana para que de en arrendamiento la empresa de Aguas Urbanas del País, a compañías extranjeras; de lo contrario continuara reteniendo diez millones de libras esterlinas de ayuda para un proyecto, que paradójicamente busca expandir el suministro de agua en Kumási, la segunda ciudad más grande de Ghana<sup>24</sup>.

A nivel continental, el gobierno de los Estados Unidos, inicia en 1994, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la construcción de un bloque hegemónico, donde sus empresas nacionales (o mejor dicho transnacionales) tengan oportunidades de comercio y de inversión (principalmente) de forma preferencial, con respecto a sus similares asiáticas y europeas, en todo el continente americano, esta es la llamada Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

Desde esta iniciativa se promueve la culminación de las privatizaciones de recursos hídricos aún pendientes en el continente, garantizando la apropiación de los sistemas de ellos por empresas transnacionales (mediante el Capítulo de Compras, contrataciones y adquisiciones del Sector público), logrando así, la construcción de un mercado continental de agua de las Américas, donde las empresas no tengan

---

<sup>24</sup> Christian Aid. "¿Amo o Sirviente? Como el comercio Internacional Puede Funcionar en Beneficio de los Pobres". Documento de Trabajo. Noviembre 2001. Págs. 20-21

regulación alguna en el transe del vital liquido (capitulo de Inversión).

Es así, que un proceso impulsado mediante los Programas de Estabilización Económica y Ajuste Estructural del Fondo monetario Internacional y Banco Mundial respectivamente, y que ha dejado como resultado la privatización de los recursos hídricos en varios países de América Latina entre ellos Argentina, Bolivia, Chile, etc., y procesos iniciados en los países restantes, entre ellos El Salvador; se pretende culminar con una iniciativa continental como el ALCA.

## **2.2 EL CASO DE ARGENTINA.**

### **2.2.1 Antecedentes**

En 1982, como condicionantes de dos prestamos de inversión sectorial otorgados por el BM, se lleva a cabo en Argentina un proceso de descentralización, por medio del cual, se transfiere el manejo de los sistemas hídricos que estaban bajo la Administración de la estatal Obras Sanitarias de la Nación (OSN), a los gobiernos de todas las provincias con excepción de la provincia de Buenos Aires, que continuo bajo el dominio de la misma entidad.

Este fue el inicio del resquebrajamiento del modelo de gestión que se había venido implementando desde hacia más de cincuenta años en Argentina; el cual estaba sostenido por el establecimiento de subsidios cruzados entre provincias y entre importantes grupos sociales, principalmente desde la ciudad capital hacia las provincias interior donde los niveles de desarrollo son menores y por tanto su capacidad de pago.

Con la descentralización, este sistema desaparece, poniendo de manifiesto la tremenda fragilidad técnica y financiera que los sistemas provinciales tenían individualmente<sup>25</sup>. Aunado a esta situación encontramos que la descentralización no trajo consigo recursos técnicos ni financieros adicionales a las provincias, de manera de permitirles hacer frente de forma efectiva a la tremenda responsabilidad que les había sido encomendada.

El resultado obtenido en la mayoría de los casos, fueron instituciones provinciales de agua potable ineficientes, con dificultades para satisfacer la creciente demanda por

---

<sup>25</sup> Catenazzi, Claudia Andrea. "Las Practicas de la Gestión Urbana local Frente a la Privatización de Agua y Saneamiento: un Estudio de casos en Municipios del Área metropolitana de Buenos Aires, 1992-1997". Documento de Trabajo. Seminario de investigación Urbana. Universidad de Buenos Aires.

expansión, inviables financieramente (el ingreso por facturación era menor que los costos)<sup>26</sup>.

Pese a estas limitantes, las instituciones provinciales garantizaban el suministro del servicio a toda la población conectada y alcanzaban metas de cobertura aun en los barrios más pobres de las ciudades.

Esta situación se observa en el cuadro No. 2, donde se analizan los diferentes niveles de cobertura obtenidos durante una década de administración descentralizada a los municipios alcanzando un crecimiento del 10.9% en la cobertura, pasando de 67% en 1981 a 77.9% en 1992.

Para al gobierno y principalmente para el Banco Mundial (BM), los indicadores de mala gestión financiera tenían más peso que los beneficios sociales que se obtenían de la buena actuación provincial; preocupándose principalmente por eliminar la carga fiscal que representaba la gestión provincial de los sistemas de agua potable y especialmente el que continuaba bajo la responsabilidad de OSN.

---

<sup>26</sup> En el caso de las provincias que asumieron la responsabilidad de administrarlos ellos mismos, esta situación generaba una carga financiera adicional, que limitaba las posibilidades de invertir en el mejoramiento y expansión de los sistemas, y cuando llega el momento en que se plantea la posibilidad de concesionarlos,

**Cuadro No. 2**  
**Evolución de la cobertura de Agua Potable en Argentina**

	Años / porcentajes		
	Hasta 1981	1982-1991	1992-2001
<b>Agua Potable</b>	67%	77.09%	83.69%

Fuente: Cálculos propios con base en datos obtenidos de ENOHSA.

[www.enohsa.gob.ar](http://www.enohsa.gob.ar)

Y con otros argumentos muy poco validos como la necesidad de garantizar el acceso de toda la población al agua potable, aumentar los niveles de cobertura, y principalmente que en las condiciones actuales de las cuentas nacionales, no era viable hacerlo desde el Estado, por lo tanto se debía abrir paso a la participación del sector privado.

Es así, que en el año de 1987, da inicio un proceso que culminaría en 1991, con la privatización, por concesión de los servicios de agua potable y saneamiento de la provincia de Corrientes y unos años después, en 1993, con los sistemas de la ciudad y provincia de Buenos Aires, convirtiéndose en los modelos a seguir por las demás provincias.

Cada una de estas etapas fueron impulsadas directamente por el BM mediante la condicionalidad contenida en dos préstamos sectoriales otorgados al país con el objeto de promover la descentralización y uno más orientado a impulsar la transición entre esta etapa y la privatización de la provincia de Buenos Aires.

---

representa la opción más viable para las autoridades.  
 (www.mundourbano.org)

La privatización en el resto de las provincias argentinas fue impulsada con el apoyo directo del BID, por medio también, de la condicionalidad contenida en préstamos sectoriales, orientados paradójicamente a la ampliación de los servicios prestados por las provincias, en lo que a agua y cloacas se refiere.

Es así, que a mediados de 1989, se aprueba una ley por medio de la cual se faculta al Poder Ejecutivo Nacional para buscar mecanismos que permitan la participación del sector privado en la provisión de los servicios de agua y cloacas, bajo el control de la estatal OSN.

Culminando en 1992 con el otorgamiento de la concesión de los recursos hídricos de la ciudad y provincia de Buenos Aires a la empresa denominada "Aguas Argentinas S.A.", un consorcio encabezado por la transnacional francesa "Suez Lyonnaise des Eaux" y otras importantes empresas transnacionales.

Dicha concesión tenía como característica principal la de ser otorgada en forma gratuita, es decir, sin el pago de ningún tipo de canon, por el uso de la infraestructura, que continuo estando en manos del Estado (ver anexo No. 2).

El proceso llevado a cabo en Buenos Aires, sería la guía de las subsecuentes privatizaciones en el resto de provincias

del país; en algunas de las cuales la misma empresa se adjudicaría las concesiones, entre ellas las provincias de Córdoba y Santa Fe, sirviendo más del 40% del total de la población.

La Sociedad Aguas Argentinas S.A. se constituye el 16 de febrero de 1993, con un capital accionario de \$120 millones (como exigencia del proceso de adjudicación), la participación de "Suez" fue también por exigencia del contrato de concesión del 25% del total del capital social (Ver cuadro No. 3).

El marco institucional que rige la concesión bonaerense esta encabezado por el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), dependencia de la Secretaria de Obras Públicas (SOP), adscrita al ministerio de Economía<sup>27</sup>.

Tiene a su cargo la regulación del concesionario, velando por el fiel cumplimiento de los términos del contrato, la autorización de modificaciones tarifarias, la protección de los usuarios y velar por la conservación de los recursos hídricos en el área regulada.

El marco regulatorio que rige la concesión en general brinda al concesionario, disponibilidad absoluta sobre los recursos

hídricos dentro del área de concesión, con el objeto de que este pueda hacer frente a las metas de expansión, establecidas en el contrato.

De acuerdo a esto, la incorporación al servicio, en las zonas actualmente cubiertas y aquellas que se vean beneficiadas por proyectos de expansión será obligatoria su incorporación al sistema.

**Cuadro No. 3**  
**Capital social de Aguas Argentinas S.A.**

<b>ACCIONISTAS</b>	<b>1993</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>
Suez Lyonnaise des Eaux	25.3%	34.74%	39.93%
Programa de Propiedad Participativa	10.0%	10.00%	10.00%
Sociedad Comercial de la Plata	20.7%	0.00%	0.00%
Sociedad General de Aguas de Barcelona	12.6%	25.00%	25.01%
Meller S.A	10.8%	0.00%	0.00%
Banco de Galicia y Buenos Aires	8.1%	8.26%	8.26%
Companie Generale des Eaux S.A/ Vivendi	8.0%	7.55%	7.55%
Anglian Water Plc	4.5%	4.25%	4.25%
Corporación Financiera Internacional	0.00%	5.00%	5.00%
Aguas Inversora	0.00%	5.20%	0.00%
<b>TOTAL</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS)

En el caso de zonas cubiertas, la concesionaria se encargará de la verificación de la existencia y posterior clausura de cualquier tipo de cepas de extracción de agua, de la misma forma se actuara en las zonas en expansión.

---

<sup>27</sup> Esto es así al momento de la concesión, luego en 1999, la SOP se convierte en una dependencia del Ministerio de Infraestructura. (ver: Ferro 2)

En el caso que se desee contar con una cepa, cuando ya se encuentre conectado al servicio provisto por el concesionario, se deberá tramitar un permiso especial con el mismo y cancelar un canon de utilización establecido por este.

### **2.2.2 Comportamiento de las Tarifas por Agua**

#### **Potable y cloacas.**

Justo un año antes de entregar en concesión los sistemas de agua potable y cloacas de la ciudad y provincia de Buenos Aires, a la empresa Aguas Argentinas S.A., ganadora del concurso, el ejecutivo autorizó tres ajustes en las tarifas cobradas por estos servicios, alcanzando en total un incremento del 80%; Paradójicamente, el requisito principal en el proceso de adjudicación había sido "el mayor descuento posible sobre las tarifas existentes" que escasamente había alcanzado el 26.9%.

De manera que la tarifa por los servicios de agua potable y cloacas para una familia promedio en la ciudad de Buenos Aires en diciembre de 1991 rondaba los \$10 mensuales; para diciembre de 1992, al momento de la concesión, esta misma familia promedio estaba cancelando por el mismo consumo de agua la cantidad de \$18; recibiendo un descuento por parte del concesionario de \$2.69.

Al final del proceso los bonaerenses soportaron un incremento neto del 53.1%. Esto aumentos fueron el resultado exclusivo de la transición de sistemas nacionales a privados; posterior a ello existe una historia alcista adicional.

A Pesar que el contrato de concesión establecía que las tarifas por agua potable y cloacas permanecerían sin experimentar aumentos de ninguna clase durante los primeros diez años, quedando sometidas a revisiones quinquenales por variaciones de costos superiores al 7% (pudiendo en este periodo, existir modificaciones a la baja) (ver Anexo No. 3), el comportamiento observado en estas es contrario a lo pactado, alcanzando en 1,998, incrementos por el orden de más del 145.69%.

Los aumentos posteriores, en las tarifas de aguas Argentinas, se dieron por varias vías, algunas de ellas licitas como la reducción del factor de descuento ofrecido por la concesionaria, la transformación del Cargo de Infraestructura establecido en el contrato de concesión para financiar las expansiones; y una forma ilícita el cambio en la categoría de cliente que automáticamente duplica la tarifa cobrada a un usuario.

El factor de descuentos K fue la principal condición que se estableció para la adjudicación de la concesión de la ciudad

y provincia de Buenos Aires, la cual fue ganada por Aguas Argentinas S.A. con una oferta de 26.9% sobre la tarifa vigente, superando por unos centavos, la oferta hecha por la empresa Aguas de Buenos Aires que fue de 26.1%.

La oferta hecha por Aguas Argentinas se mantuvo invariable desde abril de 1993 hasta junio de 1994, fecha en la cual, la empresa solicita el primer ajuste de costos<sup>28</sup>, el cual es autorizado por el ente regulador, dicho aumento alcanzo una cuantía del 9.9% de la tarifa, al reducir el factor hasta 17%; esto representó un incremento neto para la misma familia promedio de \$1.52, debiendo pagar ahora una tarifa de \$16.83, esto un año después de la privatización<sup>29</sup>.

Cuatro años más tarde el factor de descuento registra su segunda disminución, ocasionando un incremento en las tarifas del 4.41%, otorgando solo el 12.59% de descuento, alcanzando el costo promedio esta vez a los \$17.57; en conclusión, en el periodo estipulado para ajustar una vez el

---

<sup>28</sup> Esta solicitud es realizada por la empresa al ETOSS (y autorizada directamente por el Ministerio de Economía), aludiendo pérdidas operativas no previstas durante el primer año por el orden de los treinta millones de dólares. Para lograrlo, la empresa se compromete a adelantar los proyectos de cobertura en villas de emergencia que incrementaba las metas de cobertura en 32%, además adquiere la responsabilidad de llevar a cabo el plan nitratos (Resolución 81/94 del ETOSS) antes de la culminación del primer quinquenio; como se verá más adelante, al final del primer quinquenio ambos proyectos quedaron sin ejecutar.

<sup>29</sup> Ferro, Gustavo. "Evolución del Cuadro Tarifario de Aguas Argentinas, Financiamiento de las Expansiones en Buenos Aires". Centro de Estudios Económicos de la Regulación; Instituto de Economía; Universidad Argentina de la Empresa. Texto de discusión # 11. Págs. 2-6

cuadro tarifario, se hizo en dos ocasiones, sumando en total el 14.31%.

Por último, meses antes de la explosión de la crisis en el país, es autorizada la última disminución en el factor de descuento esta vez por 5.69%, con esta reducción el factor de descuento, principal condición para otorgar la concesión, quedaba reducido al 6.9%, y las tarifas volvían a aumentar, alcanzando esta vez un monto de \$18.57 mensuales totalizando aumentos solo por la vía del factor de descuento por el orden del 20%.

A estos aumentos se le suma, algunos negociados tras la discusión del segundo plan quinquenal de inversiones propuesto por Aguas Argentinas, a finales del 2000, por un monto de \$1.100.000 millones, para lo que el gobierno les autorizó incrementos anuales del 5% durante los tres años siguientes (2001, 2002, 2003). Habiéndose ejecutado actualmente un 10%, quedando pendiente el correspondiente a este año.

El cargo de infraestructura era un monto que pagaban los beneficiarios con proyectos de expansión de los servicios de agua potable y desagües cloacales, originalmente tenía un valor de \$325 y \$460 respectivamente; pero luego de ser revisado en 1994 alcanza un monto de \$450 y \$670 valores que implicaban subas del 38,5% y 45,7% respectivamente, aumentos

que no tenían ninguna justificación, en la modificación contractual y la revisión tarifaria.

Además de este cargo el usuario beneficiado con la expansión de agua potable y desagüe cloacal, debía cancelar un Cargo de Conexión al servicio, también cancelado por la renovación de la conexión cuando esta tuviera más de treinta años de antigüedad.

El monto a cancelar por este para el caso de conexiones residenciales era de \$135 para agua y \$200 para cloacas, aunque en el caso del agua su cuantía variaba de acuerdo al diámetro de la tubería a instalar (Ver Anexo No. 4).

Este cargo también es afectado con la modificación del contrato, generando un aumento del 42%, pese que para esa fecha la empresa lo cobraba pero no brindaba el servicio de conexión a los usuarios, debiendo estos incurrir en un costo extra para realizarla. Ya que de acuerdo a la empresa ese cobro era "un derecho absolutamente independiente de la efectiva contraprestación del servicio de conexión"<sup>30</sup>

Como era previsible, el excesivo aumento de los cargos de infraestructura y de conexión originó una elevada morosidad en los nuevos usuarios, que paulatinamente se fue

extendiendo, este talante de la población se vio estimulada por actitudes irresponsables de la empresa concesionaria.

Ya que, además de la particular interpretación realizada con referencia al cobro indebido del cargo de conexión sin contraprestación alguna, mencionado anteriormente, se agregan diversas violaciones a las normas contractuales en contra de los usuarios, como no brindar información sobre las obras, no dar a conocer el derecho de pagar el cargo en cuotas, omisión de dar publicidad al Reglamento del Usuario.

Es por ello que en el año de 1997, tras la primera renegociación del contrato celebrada directamente entre el gobierno y el concesionario, se sustituye el cargo de infraestructura por las figuras de "Cargo de Integración al Servicio" (CIS), y el Servicio Universal (SU).

El CIS, representaba una forma de financiamiento más blando para los nuevos clientes del sistema, pues, cargaba únicamente \$4 mensuales por cada servicio, durante un periodo de cinco años, argumentando que se subsidiaba la expansión a sectores de menores ingresos, reduciéndose la cuota que deben pagar en casi un sesenta por ciento.

---

<sup>30</sup> García Américo. "La Renegociación del Contrato de Aguas Argentinas". Revista Realidad Económica núm. 159-1 de octubre al 15 de noviembre. Pág. 68-68

Paralelo al CIS, se estableció el también denominado SU, este es un cargo universal que deben pagar todos los usuarios conectados al sistema de manera de complementar el CIS, que sustituyo al cargo de infraestructura que había sido eliminado; el SU representaba un monto de \$2.01 pagados bimestralmente por cada servicio, lo que figura un cargo adicional para todos los abonados de \$4.02.

Esto quiere decir que una familia de nuevo ingreso al sistema tiene que pagar entre CIS y SU un monto mensual de \$10.01, durante cinco años, periodo en el cual estaría cancelando un total de \$600.60 que representa aproximadamente el 56% del cargo de infraestructura; además de eso, periodo después del cual deberá seguir pagando el SU.

Pagando los \$2.01 mensualmente en un periodo de 19 años con seis meses esta cancelando su incorporación al sistema de acuerdo con el extinto CI. Por ende la aplicación general del cargo SU a todos los abonados representa un incremento crudo de la tarifa por el orden del 11.5% con respecto a la tarifa promedio establecida anteriormente.

Meses después de estos incrementos en las tarifas se impone un cargo adicional para el Mejoramiento Ambiental (MA), orientado a la expansión de las redes de recolección cloacal y plantas de tratamiento por un monto de \$1.98 bimestrales

por ambos servicios representando un aumento del 5.63%, en conjunto el SUMA representa un recargo de \$4 bimensuales.

Con motivo de la discusión de las inversiones a efectuar por la empresa en el segundo quinquenio, se sustituye el cargo de conexión al servicio, por un recargo de \$0.40 en todas las facturas. Hasta este punto en el año de 1998, cinco años después de la concesión, el pago que debía efectuar una familia promedio por los servicios de agua potable había pasado de \$10 mensuales a \$26.27 en el mismo periodo, representando un aumento del 146.9%.

Otras vías de aumento tarifario, han sido los abusos contra los usuarios por parte de Aguas Argentinas en aspectos del servicio como los siguientes:

El régimen tarifario argentino establece un subsidio por cruzado, por parte de los usuarios no residenciales a los residenciales y baldíos, teniendo los primeros, parámetros mayores para el calculo de su tarifa medida (Ver Anexo No.5). Una práctica muy frecuente en Aguas Argentinas, consiste en el cambio en la categoría de usuarios, de residenciales o baldíos a no residenciales, con ello, de

manera automática se aumenta desde dos hasta diez veces el monto de la tarifa pagada por esos usuarios<sup>31</sup>.

Este fue el caso del Sr. Héctor Martines, un jubilado de la ciudad de Buenos Aires, al cual en agosto de 1999, se le recategorizo una cochera que tiene a dos cuadras de su casa, multiplicándole por diez el pago que realizaba por los servicios de agua y desagües cloacales.

Ante esta situación, inicio un largo camino de reclamos con el fin de revertir esa situación, las primeras gestiones las hizo ante la oficina de reclamos instalada en la empresa, sin obtener respuesta alguna, ante esta situación abrió un expediente en ETOSS, con la esperanza que el ente regulador le brindara alguna solución a su problema, pero los resultados fueron los mismos.

Después de un año sin obtener respuesta alguna en ninguna de sus gestiones, se hizo acompañar de un equipo de periodistas de un noticiero de televisión a una de sus innumerables visitas al ente rector, logrando solo de esta forma que se resolviera a favor suyo en esta institución, pero con la experiencia del incumplimiento por parte de la empresa de resoluciones anteriores, es acompañado por ellos a presentar la resolución en Aguas Argentinas, de manera de garantizar

---

<sup>31</sup> Telenoche Investiga. "Agua que no has de beber, igual deberás pagar". Nota Principal 13 de marzo de 2002.

el cumplimiento de su reclamo. Como el Sr. Martines existen millares y millares de casos de abusos por parte de Aguas Argentinas.

Con la instalación de medidores a aquellos usuarios pertenecientes al régimen no medido, sucede una innumerable cantidad de abusos por parte de la empresa; pues se les coloca el medidor sin previo aviso y reciben facturas disparadísimas, que no tienen relación alguna con el consumo real de la familia, ni con su capacidad de pago.

El régimen tarifario establece que cuando Aguas Argentinas prevea instalar medidor a un usuario, le debe avisar con anticipación sobre el cambio de régimen, realizando las inspecciones necesarias que garanticen que no existen fugas en las conexiones que provoquen una medición elevada; estos pasos son obviados por la empresa, procediendo de hecho a su instalación.

Este fue el caso de Villa Lugano, Matadero, Flores y Parque Avellaneda, pequeños barrio ubicados en el gran Buenos aires, donde de la noche a la mañana, a más de dos mil usuarios se les instala de medidores, enseguida la mayoría comenzó a recibir facturas exorbitantes, que en algunos casos superaban los \$1,000 los reclamos ante esta situación

no se hicieron esperar, al principio de forma individual, pero después con solicitudes colectivas.

Fue hasta entonces que la empresa accede a establecer un cargo fijo durante el primer mes, para aquellos usuarios que hubieran presentado protestas; evidentemente no todos los afectados las habían presentado y ya para esos días eran varias las facturas que habían llegado con cobros excesivos, las cuales nadie estaba en disposición de pagar.

### **2.2.3 Calidad del Agua Potable.**

En 1994 ante la solicitud de aumento de tarifas, Aguas Argentinas se comprometió a llevar a cabo dentro del primer quinquenio, la sustitución de las fuentes de abastecimiento que provinieran de pozos, con el objetivo de eliminar la presencia de nitratos en el agua que se sirve a algunas comunidades de Buenos Aires.

En el año de 1999, cinco años después de la renegociación del contrato, algunas organizaciones internacionales, entre ellas la Agencia Estadounidense para el Medio Ambiente (EPA) denuncian en medios de comunicación del país, que Aguas Argentinas, no había dado cumplimiento a lo establecido en el contrato y continuaba abasteciendo de agua contaminada con esos elementos.

Los análisis indican que de 227 pozos que fueron examinados, solo el 39% de ellos estaban dentro de los parámetros permisibles para este tipo de sustancias 45mg/l (estos parámetros son establecidos por la Organización Mundial de la Salud, OMS), más del 40% alcanzaba niveles de hasta 100 mg/l y el restante 20% se ubicaba por encima de los 100 mg/l, en algunos casos triplicando dichos parámetros<sup>32</sup>. (Ver cuadro No. 4)

De un total de diecisiete distritos abastecidos por Aguas Argentinas, en siete de ellos fue detectada la presencia de estos contaminantes con casi la tercera parte de la población total, una cifra que supera los tres millones de habitantes.<sup>33</sup>

**Cuadro No. 4 Distritos Abastecidos de Agua Potable Contaminada con Nitratos y Nitritos.**

<b>Distrito</b>	<b>Val. Máximos</b>
Esteban Echeverría	91.8
Lomas de Zamora	145.0
Quilmas	125.0
Tres de Febrero	57.9
Morón	94.4
San Fernando	55.9
Tigre	86.4

Fuente: Agencia Estadounidense para el Medio Ambiente (EPA).

<sup>32</sup> La ingesta de estos elementos tiene efectos perniciosos en el organismo humano, reduciendo la capacidad de la sangre de asimilar y transportar oxígeno.

<sup>33</sup> Daniel Otero. Agencia Estadounidense de Protección del Medio Ambiente (EPA). "Aguas Argentinas Envenenadas". Artículo publicado en [WWW.epa.gob](http://WWW.epa.gob)

Con respecto al agua que se provee de fuentes superficiales, esta es tomada de los mismos cuerpos de agua donde son depositados diariamente un aproximado de 2.300.000 mts<sup>3</sup> y 1.900.000 mts<sup>3</sup> de residuos cloacales e industriales respectivamente sin ningún tipo de tratamiento, el río de la plata<sup>34</sup>.

Estas descargas depositan al seno del río una gran variedad de contaminantes entre residuos orgánicos e inorgánicos entre los que sobresalen los desechos fecales, nitratos y metales pesados como cromo, cobre, mercurio, cinc y plomo, entre otras sustancias.

Con esta variedad de contaminantes, la purificación del agua se vuelve una tarea sumamente difícil y económicamente costosa, sin contar que existen elementos contaminantes que es casi imposible eliminar, como por ejemplo las bacterias coniformes (provenientes de las heces fecales); lo que arroja claras señales que indican que se abastece agua contaminada con muchos de esos elementos.

Para mejorar la calidad de las aguas del río de la plata, se había incorporado en el contrato de concesión la construcción de la cuarta cloaca máxima, la estación depuradora de líquidos cloacales de Berazategui (tratamiento

---

<sup>34</sup> Waste Magazine On Line. "agua que has de beber... Contaminación Hídrica". [WWW.ideal.es](http://WWW.ideal.es/waste) /waste

secundario), la estación depuradora de líquidos cloacales Norte, entre otras. Obras que lamentablemente fueron prácticamente eliminadas del contrato de concesión con la renegociación de 1997.

#### **2.2.4 Cobertura del Servicio de Agua Potable.**

Entre los aspectos más incumplidos del contrato de concesión se encuentra lo relativo a los planes quinquenales de expansión que de acuerdo al contrato original culminarían al final de esta, con una cobertura del 100% en agua potable y un 95% en cloacas (ver cuadro No. 5).

El plan que corresponde al primer quinquenio de operación fue modificado a solicitud de Aguas Argentinas aumentando las metas de cobertura de agua potable en un 32.5%, con el objeto que le fuera autorizado un aumento de tarifas (mediante la reducción del factor de descuento). Este aumento en las metas de cobertura incluía principalmente aquellos distritos que contaban con villas de emergencia (los sectores más pobres de la ciudad de Buenos Aires).

En lo que a metas de incorporación de población servida respecta, en el caso de agua potable, en el año de 1997 había un déficit de cumplimiento de 601.000 personas (34,1 %) de un total de 1.764.000 que era la meta comprometida, mientras que en la expansión del servicio de cloacas 402.000

habitantes (43,5 %) del total 929,000 comprometidos no habían sido completados por los planes efectivamente ejecutados.

**Cuadro No. 5**  
**Metas de Cobertura de la Concesión (miles de usuarios)**

<b>PERIODO</b>	<b>Metas Agua</b>	<b>No. Usuarios</b>	<b>Var.</b>	<b>Metas Cloaca</b>	<b>No. usuarios</b>	<b>Var.</b>
Inicial	70%	6,007.4		58%	4,977.56	
Quinquenio 1	82%	7,338.4	1,331	66%	5,906.56	929
Quinquenio 2	90%	8,365.4	1,027	75%	6,972.56	1,066
Quinquenio 3	95%	9,101.4	736	84%	8,066.56	1,094
Quinquenio 4	97%	9,513.4	412	90%	8,846.56	780
Quinquenio 5	100%	10,232.4	719	95%	9,740.56	894
Totales	30%	4,225	4,225	37%	4,763	4,763

Fuente: Documento "Evolución del Cuadro Tarifario de Aguas Argentinas, Financiamiento de las Expansiones" (Gustavo Ferro).

En este mismo año se lleva a cabo lo que podría denominarse una renegociación del contrato o mejor dicho, la elaboración de un nuevo contrato, pues, aquí se estipulaban nuevas metas, plazos y un nuevo cuadro tarifario que ayudara de mejor manera a la consecución de dichas metas (aquí se incluye lo referente a la sustitución del Cargo de Infraestructura por los cargos SUMA y CIS).

Pese a que los ingresos de la concesionaria habían aumentado con dichas modificaciones tarifarias, para 1999 existían 260,000 personas en agua potable y 305,000 en cloacas, que no se habían incorporado al servicio, como lo establecía el contrato de concesión.

Del total de población incorporada al sistema, que para finales de ese año alcanzo las 1.504.000 personas, el 39.9% no son usuarios nuevos del sistema, sino, lo que se hizo es incorporarlos legalmente, pues, bajo la administración de OSN, ellos, por su condición de pobreza, podían estar conectados de manera ilegal al sistema y cancelar un precio simbólico a las municipalidades, con la respectiva autorización de la entidad.

En total entre la cobertura y otras metas cuantitativas, no cumplidas por la empresa, se alcanza una desinversión de acuerdo a lo contratado de \$750 millones, más del 57% del total ofrecido por la empresa en las negociaciones posteriores al contrato. Por otra parte el contrato contemplaba metas de expansión de tipo geográfico, las que habrían sido alteradas por la empresa concesionaria, con el doble propósito de acercar las metas poblacionales y reducir, a su vez, los costos de expansión.

#### **2.2.5 Acceso al Agua Potable.**

Desde el principio de la concesión en la capital, existe un manejo muy confidencial de la información estadística, por parte de los organismos que poseen (ETOSS y ENOHSA), principalmente aquella relacionada con indicadores de cobertura por nivel de ingreso y por distrito, y aun el nivel de mora que tiene la concesionaria; datos que nos

puedan servir de indicador de acceso al agua potable. En su lugar vamos a nombrar algunas condiciones que no se han creado y que ayudarían mucho a que la población accediera al agua potable.

A pesar de que ha habido algún avance en las metas de cobertura, esto no implica necesariamente que con ello se halla facilitado el acceso al servicio de agua potable y cloacas en los barrios más pobres de la ciudad de Buenos Aires. En primer lugar por que las metas de cobertura se incumplieron principalmente en aquellas zonas de menores ingresos, pese a que existían metas específicas para ellas.

La utilización de los cargos de infraestructura y conexión, durante el primer quinquenio de la concesión, para el financiamiento de las expansiones, no ayudo en ninguna medida a facilitar el acceso de los barrios pobres, primero por ser demasiado cuantiosos; además, Aguas Argentinas no dio a conocer que existía financiamiento disponible para los beneficiados.

El incremento desmesurado de tarifas que hay desde el primer año de la concesión (mediante la reducción del factor de descuento), y principalmente al trasladar el cargo de infraestructura a todos los abonados antiguos, mediante los cargos SUMA y los sucesivos aumentos posteriores a la discusión del plan de inversiones del segundo quinquenio.

Provocaron la desconexión de miles de usuarios al no poder pagar las tarifas establecidas.

### **2.2.6 El Papel Regulador de ETOSS**

Los incumplimientos en el factor de descuento sobre las tarifas, en las metas de cobertura, metas de inversión, la no divulgación del reglamento del usuario, no anunciar la instalación de medidores, incumplimiento del plan nitratos, alteraciones en la categoría de usuario, la falta de cobertura en villas de emergencia, etc.

Fueron violaciones al contrato de concesión realizadas por la empresa concesionaria, con el aval del gobierno central y pese a la tibia intervención del ETOSS, organismo creado con el objeto de vigilar por que se cumpliera al pie de la letra el contenido del contrato de concesión.

Y es que, pese a que el contrato de concesión establecía las sanciones a imponer en casos de incumplimiento del mismo por parte del concesionario. El hecho de solicitar la reducción del factor de descuento, era razón suficiente para rescindir el contrato de concesión, pues, indicaba que no había una proyección de inversiones detrás de la oferta, sino más bien, un engaño para ganar el contrato.

En el caso de existir incumplimiento de los niveles de inversión, esto debía impactar en la revisión quinquenal de las tarifas haciéndolas que se reduzcan, por el ahorro que tendría la empresa al no realizar las inversiones por las que ha cobrado; respecto a los abusos en los usuarios, el ente estaba obligado a actuar inmediatamente a favor de estos. Y así, para cada incumplimiento, se establece la sanción a imponer.

Lamentablemente la función de ETOSS se redujo a la emisión de informes, amonestaciones y multas a la empresa, los cuales no tienen ninguna utilidad, pues, a la hora de decidir aumentar tarifas, modificar plazos para inversiones, etc., no son tomados en cuenta.

Este fue el caso de la primera modificación del contrato de concesión en 1994, cuando a solicitud de la empresa, se reduce el factor de descuento y se aumenta los cargos de infraestructura y conexión, pese a que existían incumplimientos en lo concerniente a las metas de cobertura y no se había divulgado el reglamento del usuario.

La misma situación se da en 1997, con motivo de la renegociación del contrato de concesión, el cual lleva a cabo el gobierno central sin participación del ETOSS, en ella, se otorgan múltiples beneficios a la empresa: se vuelven a incrementar las tarifas.

Se postergan algunas inversiones importantes por Ej. la construcción de la cuarta cloaca Máxima, importante para reducir las descargas de cloacas en el río de la plata; se indexan las tarifas al índice de precios de los Estados Unidos; etc.

Todo ello a pesar de que para esa fecha la concesionaria arrastraba una incontable lista de amonestaciones y multas impuestas por el ente rector, que es bien importante mencionar que son anuladas en dicha renegociación. (Ver Anexo. 3).

## **2.3 EL CASO DE BOLIVIA: Bechtel Enterprise**

### **2.3.1 Antecedentes**

Bolivia aun siendo en la actualidad el país más pobre de Sudamérica, donde un tercio de la población no tiene acceso al agua potable y siete de cada 10 personas viven en condiciones de pobreza; no fue la excepción en la implementación de políticas de privatización de recursos hídricos impuesta como ya se conoce, por los organismos multilaterales, a otros países de América Latina.

En el año de 1995, como resultado de condiciones contenidas en el primer Préstamo de Ajuste Estructural (SAL I) del BM y dos prestamos sectoriales del BID, inicia una separación

administrativa de los sistemas hídricos de las ciudades bolivianas de Cochabamba, La Paz y El Alto, bajo la administración del Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SEMAPA), convirtiéndolas en unidades independientes.

El objetivo era crear las condiciones necesarias para la participación del sector privado en la provisión de servicios de agua potable y saneamiento básico, en ese sentido otros tres préstamos sectoriales del BID, empujan la construcción de nuevas leyes de aguas y de saneamiento básico y por supuesto la firma de contratos de concesión de las unidades administrativas de La Paz y El Alto.

Para ello fue necesaria la creación de la Superintendencia General de Aguas, la cual nace sin respaldo legal, con el único objetivo de iniciar la firma de los contratos de concesión en las unidades administrativas aun en poder del Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SEMAPA).

La primera concesión fue la de La Paz y fue otorgada al consorcio denominado Aguas de Illimani S.A. (AISA), encabezado por Lyonnaise des Eaux y otros inversores, a partir de 1998, con una importante participación de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en

ingles), una de las instituciones constitutivas del BM. (Ver cuadro # 6).

**Cuadro No. 6**  
**Capital Accionario de Aguas de Illimani S.A.**

<b>Inversionista</b>	<b>Participación</b>
Lyonnaise des Eaux (hoy llamada Ondeo)	54%
Bolivian Investment Corporation (BICSA)	22%
Inversora en Servicios S.A.	9%
CONNAL S.A.	5%
Trabajadores de Aguas del Illimani	2%
International Finance Corporation (IFC)	8%
TOTAL	100.00%

Fuente: documento "El Banco Mundial Socio de Aguas de Illimani, implicaciones y Riesgos"

Para esta fecha aun no se habían aprobado las leyes de aguas y saneamiento básico, por lo que fue necesario incluir en el contrato de concesión, cláusulas que otorgaran el control absoluto de los recursos hídricos y además, exclusividad en la prestación del servicio de agua potable dentro de la zona de concesión.

Con ello se facultaba a Aguas de Illimani a establecer el cobro de cánones de utilización del a todos los usuarios del recurso agua; además, le daba la facultad de expropiar todos aquellos sistemas vecinales y comunales que eran hasta esos días independientes del control de SEMAPA, por haber sido contruidos con esfuerzo de las comunidades; estas cláusulas tenían vigencia mientras eran aprobadas las legislaciones.

En la ciudad de Cochabamba por su parte, la privatización fue directamente impulsada por el BM, cuando en el año de 1998 condiciona un préstamo por \$25 millones,

paradójicamente destinado a garantizar el suministro de agua en la ciudad, a la entrega en concesión al sector privado de la también unidad administrativa de Cochabamba bajo poder del SEMAPA.

Es así que en septiembre de 1999, se firma, bajo las mismas condiciones del contrato de Aguas de Illimani y con muchas irregularidades propias<sup>35</sup>, la concesión de los sistemas hídricos de la ciudad de Cochabamba con el consorcio Aguas del Tunari una subsidiaria de International Water Limited de Londres, de propiedad de Bechtel Enterprises Inc., de San Francisco, California, y Edison S.p.A., de Milán, Italia.

Este contrato entrega los derechos sobre toda el agua de la región por los siguientes cuarenta años a la concesionaria. Esta compañía se comprometía a invertir fondos extranjeros en la construcción de la presa Misicuni, un proyecto millonario que debía resolver de manera definitiva los problemas del agua en Cochabamba.

---

<sup>35</sup> La licitación se torca por vía de excepción, sin haber convocado a una segunda licitación como manda la ley; no existían en el contrato metas y plazos claros en cuanto a las responsabilidades que asumía la empresa; las garantías ofrecidas para el fiel cumplimiento del contrato eran insuficientes (\$3 millones para una inversión de \$160 millones).

En octubre del mismo año se aprueba la ley de Saneamiento Básico conocida como ley 2029; aparentemente como una forma de facilitar el proceso privatizador del agua, esta ley fue el resultado de un acuerdo político establecido entre los principales partidos con representación parlamentaria, pero sin la participación y consenso establecido con los actores directamente afectados, la gente.

Con esta ley se daba un asidero legal a los contenidos de los contratos de concesión, en primer lugar cambia el nombre a la Superintendencia de Aguas por Superintendencia de Saneamiento Básico; establecía regulaciones para la prestación exclusiva del servicio de agua potable por los concesionarios (Art. 29).

"... ninguna persona natural o jurídica de carácter público o privado, asociación civil, con o sin fines de lucro, sociedad anónima, COOPERATIVA municipal o de cualquier naturaleza, puede prestar servicios de Agua Potable o servicios de alcantarillado sanitario en zonas concesibles..."<sup>36</sup>.

Regulaba también, el acceso a las fuentes de agua de cualquier tipo, otorgándole exclusividad al concesionario sin tomar en cuenta los usos y costumbres de las comunidades

y organizaciones sociales, que se convertían automáticamente en clientes del consorcio internacional (Art. 5 numeral 1.3).

"... Cuando un usuario posea una fuente alternativa de agua, el concesionario tendrá el derecho de INSTALAR UN MEDIDOR en la fuente alternativa, para establecer el consumo exacto y poder así determinar la tarifa que debe pagar...el valor del medidor será de bs80 que debe pagar el interesado..."<sup>37</sup>

Esta ley otorgaba además, una serie de facilidades a las empresas concesionarias, dando la facultad de proponer las tarifas que quisieran cobrar por el servicio, lo cual sería la base de aprobación de la superintendencia de aguas; además permitía la indexación de las tarifas al índice de precios al consumidor de los Estados Unidos.

### **2.3.2 Comportamiento de las Tarifas del Agua en Cochabamba.**

Cuatro meses después de la privatización de Cochabamba Aguas del Tunari, duplica las tarifas cobradas por el agua potable, con el pretexto de capitalizarse para la realización del proyecto Misicuni, pero sin haber invertido hasta ese momento un solo centavo en él; este incremento

---

<sup>36</sup> Comisión Para la Gestión Integral del Agua en Bolivia. "Ley No. 2029 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario". Art. 29.  
[www.Cigiab.org.com](http://www.Cigiab.org.com)

significaba para una gran cantidad de bolivianos dedicar más de la mitad de su ingreso familiar para el pago del servicio de agua.

En el caso de habitantes de barrios pobres, que definitivamente no podían pagar esas tarifas, significaba quedar excluidos del agua potable y del recurso agua, pues, la concesionaria estableció pagos para poder acceder a ella, incluso la que era extraída de pozos en las comunidades, y lo que es peor, los campesinos y pequeños agricultores requerían permisos especiales para instalar captosres de agua lluvia, los cuales debían comprarlos a la concesionaria.

Esta acción generó tal nivel de descontento en la población cochabambina que dio inicio a una serie de movilizaciones y varios meses de protestas que mantuvieron paralizada la ciudad; diecisiete muertos, ciento setenta y siete heridos más de cien desaparecidos, fue el precio, para que Aguas del Tunari abandonara el país y el gobierno modificara la polémica ley 2029.

### **2.3.3 Cochabamba: Ejemplo de Resistencia Civil.**

Estos sucesos fueron el resultado de la desesperación de asociaciones campesinas y regantes hombres y mujeres trabajadores del Valle, sindicatos, colegios de

---

<sup>37</sup> Op. Cit. Art. 5 numeral 1.3

profesionales, Comités Cívicos, la Brigada Parlamentaria de Cochabamba, transportistas y los vecinos en general abatidos por los efectos de la ley 2029 y el drástico aumento de tarifas.

Como resultado de ello, el 10 de enero del 2000 se conforma la Coordinadora para la Defensa del Agua y la Vida; acordando en asamblea general, la paralización de la ciudad, a partir del día siguiente y de forma indefinida; hasta lograr que se deshiciera el contrato con Aguas del Tunari y que se modificara la ley 2029. La respuesta por parte del gobierno de Hugo Banzer, ante las primeras movilizaciones fue desatar una ola de represión contra represión contra los manifestantes.

Después de varios días movilizaciones y en medio de la represión, el gobierno acepta sentarse a negociar con representantes de la "Coordinadora" alcanzando a principios del mes de febrero, acuerdos que incluían el congelamiento de las tarifas mientras eran analizadas por una comisión especial conformada por ambos bandos. El análisis de la ley 2029 y el contrato de concesión de Aguas del Tunari por comisiones similares; para tal efecto se establece un mes de tregua en las hostilidades.

Los resultados que se esperaban nunca llegaron por la falta de voluntad del ejecutivo por encontrar soluciones a la

problemática; ante esta situación y tras los resultados obtenidos en un plebiscito convocado por la Coordinadora, donde más de 50,000 mostraron su inconformidad con la concesionaria y la ley 2029, se programan nuevas acciones de protestas a partir del cuatro de abril que incluían el bloqueo general de la ciudad y las carreteras, hasta que el gobierno diera solución definitiva al problema del agua.

Desde esa fecha los enfrentamientos entre la policía y los manifestantes crean un ambiente de verdadera guerra civil, contándose la primera víctima mortal a las cuatro treinta de es mismo día, un joven de 17 años llamado Víctor Hugo Danza, acompañado por más de una treintena de heridos, situación que caldeaba aun más los ánimos de la población.

En los siguientes cuatro días se intensifican las protestas, lo que lleva al ejecutivo a decretar estado de sitio y a incrementar las acciones represivas, procediendo a la captura y desaparición temporal de algunos de los dirigentes de la coordinadora pensando que de esa forma se desarticulara el movimiento.

Por el contrario la gente toma más conciencia de la situación y los bloqueos aumentan, logrando para el ocho de abril paralizar completamente la ciudad y había bloqueos en otras ciudades del país.

El día nueve de abril se anuncia oficialmente, la salida del país de Aguas del Tunari y la rescisión del contrato de concesión; además de la voluntad del ejecutivo a modificar la ley 2029, poniendo de esta forma fin al conflicto. Iniciando un periodo de negociaciones entre este y la coordinadora para someter al parlamento la modificación de la ley, obteniéndose Los logros siguientes:

El retorno del servicio de agua potable y alcantarillado a la empresa estatal SEMAPA, conformando un directorio transitorio donde participaran los diferentes sectores representados en la Coordinadora; en el plazo más breve posible poner en funcionamiento institucional a la empresa operadora, así como de buscar solución al problema del agua en el largo plazo. La desmovilización de los bloqueos se condicionó a la aprobación en el parlamento, de las modificaciones consensuadas en Cochabamba<sup>38</sup>.

#### **2.3.4 La Transnacional Bechtel Demanda a Bolivia.**

Un año después de los sucesos en Cochabamba, la empresa transnacional Bechtel principal accionista de Aguas del Tunari, demanda una indemnización por \$25 millones por parte de Bolivia, ante el Centro Internacional de Arreglo de

---

<sup>38</sup> Foro boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo. "La Privatización del agua Genera Convulsión Social". Revista Sur #103 [Fobomade@mail.megalink.com](mailto:Fobomade@mail.megalink.com)

Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), un panel de arbitraje internacional dependiente del Banco Mundial.

La transnacional se ampara a un tratado bilateral sobre inversiones existente entre Bolivia y la republica de Holanda (país al que de forma muy extraña traslado su domicilio la empresa, dos meses después de firmado el contrato de concesión), de acuerdo al cual, las disputas entre inversionistas holandeses y el Estado de Bolivia, deberán resolverse en paneles de arbitraje internacional.

En el CIADI, los tribunales de arbitraje están compuestos por tres personas: un representante de la empresa que demanda, un representante del país y un tercero nombrado por el mutuo acuerdo de las partes, en este caso no se pudo llegar a un acuerdo sobre el tercer miembro, por lo que fue nombrado por el BM.

Aunque parezca descabellada la idea, con la firma de tratados de libre comercio entre países y principalmente con el ALCA, las demandas por parte de empresas privadas a Estados Nacionales, exigiendo el pago de indemnizaciones por beneficios futuros, será un derecho del que gozaran los inversionistas extranjeros, cuando un país miembro rescinda un contrato, aun que la empresa este causando graves daños al medio ambiente, la salud de la población, etc.

## **CAPITULO III**

### ***PRIVATIZACIÓN DE LOS RECURSOS HIDRICOS, EN EL SALVADOR***

---

#### **3.1 INTRODUCCIÓN.**

El último cuarto de siglo, ha sido testigo de un proceso caracterizado por la homogenización de la política económica aplicada en todos los países del mundo, pero principalmente en los subdesarrollados.

Este fenómeno ha sido promovido por el Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI), mediante la aplicación obligatoria de los Programas de Estabilización Económica (PEE) y Ajuste Estructural (PAE) en sus países miembros a cambio de financiamiento para enfrentar crisis en sus cuentas externas y para invertir en la búsqueda del desarrollo.

Los PAE han incluido como se analiza en el marco teórico, un ambicioso proceso de privatización de las empresas estatales, primero las productoras de bienes, en una segunda etapa servicios públicos no vitales, como los sistemas telefónicos, electricidad; y por último, servicios públicos vitales, como los recursos hídricos, la salud pública y la educación.

En el caso de los recursos hídricos este esquema se comienza a implementar a nivel de países sub-desarrollado en Argentina, desde principios de la década de los 80, con un proceso de descentralización y culmina diez años después, entregando en concesión el sistema de abastecimiento más grande, el de la ciudad capital y provincia de Buenos Aires.

Desde entonces hasta la fecha han sido muchos los países a nivel mundial (principalmente sub-desarrollados) los que han privatizado por el método de concesión, sus recursos hídricos, contándose en cada uno de ellos características en su implementación y desarrollo y efectos comunes en los consumidores.

Actualmente en todos los países latinoamericanos incluido entre ellos El Salvador, existen iniciativas impulsadas desde los PAE, por el BM y el BID, que buscan privatizar los recursos hídricos en cada uno de ellos y una iniciativa continental para constituir un mercado continental de agua mediante la construcción de un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

En el país, la privatización es impulsada como iniciativa del BM, mediante los condicionamientos contenidos en SAL III y por el BID mediante un préstamo por \$43 millones contratado en diciembre de 2001.

### **3.2 PROPUESTA DE REFORMA DEL SECTOR DE RECURSOS**

#### **HÍDRICOS Y SUB-SECTOR AGUA POTABLE Y**

##### **ALCANTARILLADO.**

El programa impulsado por el BID, está diseñado para orquestar reformas en dos niveles básicos y complementarios: el sector de recursos hídricos, como fuente general de todos los usos del agua como recurso natural, y ante la ausencia de políticas claras que garanticen su sostenibilidad.

Y el sub-sector de agua potable y saneamiento, ante la grave problemática de cobertura, acceso y calidad del servicio prestado por ANDA, y como uno de sus usuarios más importantes, comparable solo con el riego agrícola e hidroelectricidad.

Dentro de estos dos niveles se enmarcan los lineamientos de la reforma a llevar acabo, el primero orientado exclusivamente a la transformación del sector de recursos hídricos tratando mediante la creación de un marco regulatorio e institucional para el sector, generar las condiciones que permitan la introducción del agua como recurso natural a la esfera del mercado, asignándole un valor económico.

Con ese fin, se contempla la creación de la figura de los derechos de agua negociables, mecanismo que permite concesionar las fuentes de agua a entes privados, sean

estos, usuarios o no del recurso, asignándosele a aquel solicitante del derecho, que tenga la capacidad de hacer la mayor oferta económica por una fuente en particular.

Como medidas complementarias a la anterior se contempla la creación de un Organismo encargado exclusivamente del otorgamiento de los derechos de agua y además de la realización de estudios que ayuden a construir una base de datos acerca de la disponibilidad del recurso y un registro minucioso de usuarios de este con el fin de facilitar a la institución la tarea del otorgamiento de los mismos.

A nivel del sub-sector de agua potable y saneamiento existen dos líneas básicas a seguir con el programa de reforma, la primera esta orientada a la conformación de empresas independientes y financieramente viables para la prestación de servicios de agua potable y saneamiento a partir del agrupamiento de sistemas municipales que reúnan un número mínimo de usuarios que garanticen dicha viabilidad, acompañada del diseño de una estrategia y plan de descentralización para estas.

En esta, etapa el proceso de descentralización juega un papel importantísimo para el éxito de la misma, pues constituye la materialización del proceso de privatización de los sistemas de agua potable, llevado a cabo mediante concesión de las empresas creadas, a operadores diferentes

de ANDA, los cuales dependiendo del nivel de rentabilidad que resulta de los análisis financieros; van ser otorgados a empresas municipales, comunales, o vecinales o a grandes operadores privados, en el caso de los sistemas con el mayor numero de usuarios.

Esto, bajo el supuesto de que a mayor cantidad de población servida, será necesaria una mayor cantidad de recursos para hacer frente a la administración, mantenimiento, mejoramiento y expansión de los servicios de agua potable y alcantarillado, capacidad que solo la tiene el sector privado.

La segunda línea de acción en el sub-sector de agua potable y saneamiento esta orientado a dar un respaldo legal a la participación del sector privado en la provisión de servicios de agua potable y saneamiento. Para ello, se requiere la construcción de un marco regulatorio del sub-sector, que permita a la ANDA transferir mediante contratos de concesión a otros operadores los sistemas bajo su control.

En cada una de los perfiles anteriores se dibujan dos componentes muy importantes para la reforma, el componente jurídico, conformado por las leyes y reglamentos que se pretenden crear y reformar para dar respaldo a esta; y el componente institucional compuesto por el conjunto de

instituciones a crearse para que la apliquen y la lleven a cabo.

### **3.2.1 Componente Jurídico de la Reforma:**

El objetivo de este componente es dar respaldo legal a una serie de políticas impulsadas por ANDA y encaminadas a la privatización del sector de recursos hídricos y del subsector agua potable y alcantarillado, contenidas en el programa de reforma propuesto para este.

Este componente lo conforma, para el caso del sector de recursos hídricos la propuesta de "Ley General de Aguas", su reglamento operativo y el reglamento interno de la autoridad de aguas a ser creada con la reforma. Con respecto al subsector de agua potable y alcantarillado, incluye reformas en la ley de creación de la ANDA en los artículos referidos a la exclusividad de la institución como prestadora de servicios de agua potable y alcantarillado.

La modificación de legislación secundaria que permita el establecimiento de tarifas diferentes en sistemas descentralizados; y "El Marco Normativo" contenido en los contratos de concesión de sistemas de agua potable y alcantarillado, que será la herramienta que permita a ANDA ejercer funciones de regulación a las empresas prestadoras.

### **3.2.1.1. Propuesta de ley de Aguas para la Republica de El Salvador<sup>39</sup>.**

De acuerdo a los planteamientos del banco y el gobierno, la presente ley esta orientada a la creación de instrumentos que faciliten la eficiente y racional administración del recurso, de tal forma, que se garantice su sostenibilidad en el tiempo.

La estrategia para lograrlo descansa en el establecimiento de un precio de mercado para todos los usos del agua, de manera de limitar su consumo excesivo. Para tal fin, la ley se centra en la creación y manejo de la figura de los "derechos negociables de uso del agua".

Los derechos de uso del agua pueden definirse como una concesión hecha por el Estado a favor de una persona natural o jurídica particular, por medio de la cual lo faculta a explotar para su beneficio propio por un periodo determinado (que no podrá ser menor de cincuenta años); una cantidad de agua (definida como  $\text{mts}^3$  /seg./día) de una fuente determinada, dando la libertad a su propietario de vender, alquilar e hipotecar ese derecho de forma total o parcialmente de acuerdo a su voluntad.

---

<sup>39</sup>Manríquez Lobos, Gustavo. "Anteproyecto de Ley de Aguas para La República de El Salvador"  
Secretaría Técnica de la Presidencia - ANDA, Febrero de 2000.  
Sexta Edición 32 Págs.

Los derechos de agua, serán necesarios en los casos en que se haga uso particular del agua, sea esta de fuentes naturales (superficiales y subterráneas), artificiales (embalses), residuales y del mar; en el caso de los usos comunes su goce es gratuito.

Los usos comunes comprenden "el empleo en la bebida de personas; su utilización en la higiene humana; los usos domésticos y el riego de plantas sin la utilización de elementos mecánicos ni cauces; el abreviamento de ganado en tránsito; la navegación no lucrativa y la pesca deportiva en lugares autorizados"<sup>40</sup>.

La estrategia de asignar un precio de mercado a todos los usos particulares del agua se materializa con el establecimiento como requisito principal para la adjudicación en pública subasta de los derechos de agua, de la mayor oferta económica que pueda ser pagada por cualquiera de los solicitantes, a cambio de que se le adjudique dicho derecho. Dejando de lado criterios de comprobación técnica de uso del agua, es decir, los derechos pueden ser adquiridos, sin que exista una necesidad real de uso por el solicitante.

Este criterio es sumamente peligroso, pues, da el mismo tratamiento (en lo relativo al criterio de adjudicación y el

---

<sup>40</sup> Op Cit. Capítulo IV

plazo de la concesión) a usos comerciales que a usos comunitarios y en agricultura de subsistencia para el agua.

Con ello se deja de lado el interés público, en función del privado, pues, no se toma en cuenta que estos sectores no tienen la capacidad económica ni las influencias necesarias (ingrediente muy importante en los procesos de adjudicación de bienes públicos en el país) para lograr que le sea otorgado.

Ante la facilidad de los grandes capitales de adquirir los derechos de agua, y la constante necesidad de los usuarios históricos excluidos, de utilizar su caudal, es seguro que va a ser gran negocio adquirir derechos de agua con el único objetivo de enajenarlos parcialmente a los antiguos beneficiarios, obteniendo por ello un módico beneficio de terminado por ellos en los mercados de agua.

Esto es así por que la ley no establece requisitos de uso del agua para otorgar los derechos, permitiendo que un persona o empresa con capacidad económica pueda adquirir las concesiones con el único objetivo de especular; tampoco establece restricciones al cobro de cánones privados por el uso de estos por parte de terceros, lo que permite al concesionario del derecho establecer el cobro que quiera por la utilización parcial de su concesión.

### **3.2.1.2 Marco Regulatorio sub-sector Agua potable y**

#### **Alcantarillado.**

Ante la dificultad política (dado el mapa político del parlamento salvadoreño) que plantea la tarea de impulsar una legislación en la que se establezca explícitamente la participación del sector privado en la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado.

El programa de reforma impulsa la modificación de la ley de Creación de ANDA, con el objeto de permitir la participación de otros operadores de sistemas que permita el paso a un proceso de descentralización.

Para ello se vuelve necesaria también la modificación de otras legislaciones, que permitan independencia en la política tarifaria de los prestadores de servicios de agua potable y alcantarillado. Con ello se crean las condiciones legales para que ANDA pueda llevar a cabo un proceso de descentralización de los sistemas bajo su administración a otros prestadores.

La estrategia para llevar a cabo este proceso será mediante convenios de prestación de servicios, suscritos entre ANDA y el operador, conteniendo cada uno de ellos, su propio marco regulatorio a aplicar por la institución; El contenido de cada uno de estos convenios de adjudicación variara

dependiendo de las particularidades de cada sistema o de cada operador.

Estos convenios dan la facultad a los operadores a utilizar la infraestructura de ANDA con el objeto de brindar el servicio de forma eficiente en la zona concesionada, estableciendo un plazo de inicio y caducidad del mismo (que no podrá ser menor de cinco años); además normas que garanticen la protección del medio ambiente, planes de inversión, niveles de cobertura, registro de quejas de clientes, y demás obligaciones generales del operador.

Deberá incluir de forma indispensable el cuadro tarifario a aplicar por cada concesionario, estableciendo la tarifa inicial y la metodología para que, a solicitud del concesionario, ANDA autorice los ajustes respectivos, en un periodo que no excederá los tres años, dichos ajustes obedecerán a la variación en la canasta de costes definida particularmente para cada sistema (ver Anexo No. 6).

Debe contener un cuadro de sanciones, multas causales de terminación del contrato; catalogando los incumplimientos como faltas muy graves, graves y menos graves asignando para cada tipo la sanción respectiva. La resolución de conflictos y controversias entre ANDA y un operador será guiado por lo que para ello establezca el convenio; que en el caso de las

empresas de capital nacional serán las instancias jurídicas nacionales.

En este aspecto juega un papel importante el capítulo de inversión del ALCA y de los TLC, este capítulo protege la actuación de cualquier inversionista internacional ante sanciones de los Estados, permitiéndoles la violación de las legislaciones nacionales de estos, a las empresas transnacionales; de tal forma que un concesionario puede violentar el contrato de concesión, legislación laboral, ambiental, de consumidores, etc.

En caso, que el concedente rescinda el contrato de concesión, el inversionista puede perfectamente demandar al país, aduciendo que este pone barreras a la inversión, y exigir una indemnización por beneficios futuros ante tribunales de arbitraje internacionales definidos en los tratados, como fue el caso de la ciudad de Cochabamba en Bolivia (aunque ese fue un convenio bilateral entre Bolivia y Holanda, el espíritu del ALCA y los TLC, es el mismo).

Esto quiere decir que la ANDA no podrá imponer sanciones ante violaciones a la ley de protección al consumidor, del medio ambiente e incluso priorizar el abastecimiento de agua potable a una ciudad o municipio específico o cualquier legislación secundaria; por que de acuerdo al espíritu de

este capítulo, puede ser interpretada como una barrera a la inversión.

Tampoco podrá establecer políticas focalizadas de apoyo a sistemas rurales o dar un tratamiento preferencial a ellos, por que las empresas transnacionales que invierten en el sector pueden exigir que se les brinde el mismo trato que a una junta de agua de una comunidad rural, amparándose en el principio de "Trato Nacional" contenido en el capítulo de inversión.

Lo que es peor, no se podrá exigir a una empresa prestadora de servicios de agua potable que focalice su producción en un área específica, aunque este incluido en el contrato de concesión, pues de acuerdo a este capítulo no se pueden imponer requisitos de desempeño a inversionistas internacionales<sup>41</sup>.

Desde esta perspectiva se puede decir entonces que este proceso de descentralización que se pretende impulsar, no es más que el inicio de un proceso de concesión de los sistemas de agua potable y alcantarillado en manos de ANDA, proceso que al igual que en Argentina y Bolivia son privatizaciones crudas y dañinas a los consumidores y al medio ambiente.

---

<sup>41</sup> FTAA. "Acuerdo Sobre Inversión". Art. 7 literal g.

### **3.2.3 Componente Institucional de la Reforma.**

La elaboración, ejecución y seguimiento de la reforma en el sector de recursos hídricos y sub-sector agua potable y alcantarillado, ha requerido la modificación de su marco institucional, cambiando la estructura y funciones de algunas entidades encargadas de su gestión, y la creación de nueva institucionalidad que se apegue a las exigencias y objetivos de la reforma.

La primera institución que se crea en el proceso es la Comisión Coordinadora para la Reforma Sectorial de los Recursos Hídricos (COSERIH), (como exigencia contenida en SAL III), su tarea era coordinar estudios y acciones para iniciar el proceso de modernización del sector. Se preveía originalmente, otorgarle otras atribuciones durante el proceso de reforma, pero con las modificaciones hechas al contrato de préstamo # 1102/OC-ES, limita sus funciones a la entrada en vigencia de este.

#### **3.2.3.1 El Nuevo Papel de ANDA**

Con la modificación al contrato de préstamo, se concentran todas las actividades de ejecución y gestión del proceso de reforma en la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA); para ello, se vuelve imperante la conformación de una unidad dentro de la institución que este encargada exclusivamente de esta tarea; es así, que en 1999

se crea la Unidad de Descentralización y Ejecución de Proyectos (UDES), como dependencia directa del presidente de la institución. Su función específica será la conducción directa del programa.

En el marco del proceso de reforma, el papel jugado por ANDA dentro del sub-sector de agua potable que es "proveer y ayudar a proveer a los habitantes de la república de ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS..."<sup>42</sup>; experimenta modificaciones sustanciales; en primer lugar con el proceso de descentralización; el cual, mediante la firma de contratos de concesión, le permite traspasar la administración de los sistemas a otros operadores, eliminando la figura del prestador exclusivo de los servicios de agua potable y alcantarillado.

Este proceso, se inicia con los sistemas municipales afectados por los terremotos y otros sistemas urbanos ubicados en municipios de bajos ingresos y que tiene una duración de cuatro años a partir de la entrada en vigencia del contrato de préstamo, y se prevé que genere las condiciones necesarias para que posteriormente se firmen contratos de concesión en sistemas de los centros poblacionales más importantes del país, entre ellos: el Área

---

<sup>42</sup> Directorio Cívico Militar. "Ley de Creación de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados A.N.D.A". 1961

Metropolitana de San Salvador (AMSS), Santa Ana, San Miguel, etc.

El mecanismo para empujar esta etapa no esta especificado en el programa de reforma; por lo que es muy probable que sea llevado a cabo desde el capitulo de compras, contrataciones y adquisiciones del sector público, contenido en el ALCA, donde en resumen, obliga a todos los países miembros a someter a licitación internacional la provisión de bienes y servicios para el Estado.

Es importante recalcar que ANDA, durante e inmediatamente después del proceso de descentralización será un ente prestador del servicio público entre otros prestadores, que no cuenta con un contrato de concesión por parte del Estado para hacerlo, por lo que, podrá ser interpretado por operadores internacionales interesados en estos sistemas como un acto de "discriminación" al violentar el principio de "trato nacional".

Por lo que obligarán al Estado salvadoreño, de acuerdo al espíritu de este capitulo, someter a licitación internacional la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado de los sistemas más grandes, en poder de la institución, pudiendo competir ella misma en el concurso. Este capitulo establece como requisito para el otorgamiento de los contratos "la mejor oferta económica posible".

En el caso de la responsabilidad de los sistemas municipales y rurales, existe también un proceso paralelo de transferencia oficial de estos sistemas a las propias comunidades, aunque en la práctica, y pese a que la ley de ANDA establece que es su obligación proporcionar el servicio a todas las comunidades.

Han sido ellas las encargadas de su manejo; este es el caso de los 71 sistemas municipales que nunca fueron transferidos a la institución; estos están ubicados en municipios pequeños, caracterizados por su forma precaria de operar.

En el caso de las comunidades rurales los sistemas construidos por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), desde su construcción (400). Y en aquellos sistemas que eran manejados por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), construidos bajo el Plan de Saneamiento Básico Rural (PLANSABAR), desde que oficialmente fueron entregados a la administración en el año de 1996 (300). En conclusión lo que se persigue es dar respaldo legal a una acción que se había dado de hecho.

Con ello, la institución, se desliga de su función de prestador directo del servicio de agua potable y alcantarillado, y se limita a regular, controlar, vigilar el fiel cumplimiento de los contratos de concesión que ha otorgado y dar asistencia técnica a los operadores de los

sistemas urbanos, asumiendo también, un papel subsidiario con aquellos sistemas que no sean auto-sostenibles.

### **3.2.3.2 Las Empresas Operadoras.**

El sub-sector de agua potable y alcantarillado es operado mayoritariamente por ANDA, que abastece un total de 178 municipios (principalmente en el área urbana) a nivel nacional; los restantes 71 municipios los operan ellos mismos (estos se caracterizan por ser muy pequeños y operar de forma muy precaria); existe además, empresas constructoras privadas con pequeños sistemas que sirven a complejos habitacionales en áreas urbanas, llamados "sistemas autoabastecidos".

Y por último las juntas de agua que operan en comunidades rurales que hasta 1996 eran manejados por el Ministerio de Salud y otros que han sido construidos desde esa fecha y que han sido traspasados directamente a la comunidad. No existe en la reforma planteamiento alguno en el sentido de incorporarlos al control de ANDA.

Por el contrario, el proceso de descentralización planteado en la reforma del sub-sector, persigue la participación de una variada selección de operadores para los sistemas actualmente operados por ANDA: Empresas municipales descentralizadas, Organizaciones no gubernamentales (ONG's),

sociedades de economía mixta, cooperativas, juntas de vecinos y empresas privadas.

La elegibilidad de la naturaleza de la empresa operadora será determinada por la "sostenibilidad del sistema, y por la inclinación hacia determinado modelo por parte de la mayor parte de la población"<sup>43</sup>, para el primer punto, serán fundamentales los resultados que se obtengan de los análisis financieros realizados a cada sistema en particular, es decir, conocer su viabilidad comercial, (determinada por el número de clientes del sistema).

Se prevé que en la etapa de descentralización va a existir una tendencia a otorgar la mayoría de sistemas a empresas diferentes de las privadas y se va a garantizar su buen funcionamiento, con el objeto de familiarizar a la población con la participación de otros operadores en la provisión de servicios de agua potable y alcantarillado; pero con la salvedad de no extender contratos de concesión con plazos mayores de cinco años.

Y amparados en los términos del contrato, a aquellos sistemas que resulten más rentables no se les prorroga después de su vencimiento, sometiéndolos a licitación pública, amparados también en el capítulo de inversión del

---

<sup>43</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. "contrato Modificatorio préstamo 1102/OC-ES". BID, 2001. Reglamento Operativo. Pág. 9

ALCA. En el caso de aquellos que no lo sean, pueden ser prorrogados los contratos y continuar bajo la administración que tenían.

### **3.2.3.3 Otras Instituciones**

Ante el incumplimiento de su misión institucional a cabalidad por parte de ANDA, existen organizaciones no gubernamentales que llevan a cabo proyectos, en comunidades rurales y municipios pequeños, encaminados a apoyar administrativamente la gestión de los sistemas, incrementar la cobertura y la calidad del servicio en estas comunidades.

Entre estas organizaciones se encuentra la Asociación Nacional para la defensa, desarrollo y distribución del agua a Nivel Rural (ANDAR), conformada principalmente por las comunidades cuyos sistemas de PLANSABAR y que al pasar a manos de ANDA, quedaron abandonados; siendo su objetivo principal el de brindar apoyo administrativo en los sistemas rurales con el objeto de procurar su sostenibilidad.

Otras instituciones como Cooperativa Americana de Remesas del Exterior (CARE) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), tienen años de venir realizando proyectos de construcción de sistemas de agua potable, con el objeto de incrementar el acceso y la cobertura en el área rural; los proyectos incluyen además, la inversión en capacitación comunitaria para el

mantenimiento de los sistemas construidos, de tal forma de volverlos auto-sostenibles.

#### **3.2.3.4 La Superintendencia de Recursos Hídricos.**

Como parte del proceso de reforma y específicamente en la propuesta de ley de aguas, diseñada por ANDA, se plantea la creación de una autoridad del agua, encargada de la administración, preservación y control de los recursos hídricos del país, esta institución será denominada Superintendencia de Recursos Hídricos, adscrita al Ministerio de Economía<sup>44</sup>.

La principal función de la Superintendencia será la creación administración y concesión de los derechos de agua y todas las actividades que para ello sea necesario desarrollar, siendo las principales: actualización de un balance hídrico del país, diseño, desarrollo y mantenimiento de un registro público de aguas y catastro público de aguas y actuar en la resolución de conflictos entre usuarios del recurso, (ver anexo No. 7).

La superintendencia estará conformada por tres directores, uno nombrado por el presidente de la republica que ocupara el cargo de superintendente de recursos hídricos, uno por el

---

<sup>44</sup> Manríquez Lobos, Gustavo. "Anteproyecto de Ley de Aguas para la Republica de El Salvador". Secretaría Técnica de la Presidencia, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados-ANDA. Febrero del 2000. Tercera Parte, Art. 120 al 149.

ministro de economía y un tercero propuesto por la corte suprema de justicia y nombrado también por el ministro de economía; todos ellos conformaran la junta de directores y corresponde a ellos la toma de decisiones respecto a las funciones de la superintendencia.

Esto dice mucho del carácter economicista de la reforma, pues, la entidad encargada del diseño y aplicación de políticas encaminadas a garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico no queda adscrita al Ministerio del Ambiente que posiblemente tenga un mayor conocimiento en esta área; sino que queda en manos de autoridades encargadas específicamente del comercio.

Excluyendo además de su conformación de otras instituciones de la sociedad civil con mucho conocimiento sobre temas ambientales e incluso a representantes de los usuarios del recurso.

#### **3.2.3.5 Las Organizaciones de Usuarios.**

Como parte de las actividades de la superintendencia en su afán por garantizar la sostenibilidad del recurso fomentara la conformación de organizaciones de usuarios a nivel de cuenca u hoya geográfica y a nivel de río o cauce artificial, como entidades descentralizadas de gestión del recurso hídrico nivel local.

En el primer caso, la organización tendrá a su cargo la administración de la cuenca, convirtiéndose en la máxima autoridad regional después de la superintendencia, sus funciones serán, la regulación de la cuenca en lo referido a la prevención y resolución de problemas derivados de la sequía, escasez, contaminación o exceso de agua, esta organización estará conformada por usuarios de cauces naturales y artificiales y será a ellos a los que se aplique su regulación.

Las organizaciones de usuarios a nivel de ríos, se constituirán como Asociaciones de administración del río o demás cauces naturales y deberán gozar de personalidad jurídica, teniendo como funciones la aplicación del marco regulatorio en particular para ese cauce, siendo sus funciones principales la distribución de las aguas entre los poseedores de derechos, la vigilancia del mismo para prevenir la extracción ilegal, la contaminación y deterioro; efectuando para ello las denuncias ante la autoridad correspondiente.

Al igual que en los cauces naturales, para los cauces artificiales se deberán constituir asociaciones de usuarios del mismo, debiendo gozar de personería jurídica, su objeto será también la regulación del cauce en lo referido a la captación de las aguas del cauce, repartirlas entre los

usuarios con derechos y constituir, conservar y mejorar las obras de aprovechamiento común.

En general el funcionamiento de las tres organizaciones anteriores será financiado por los mismos socios, sin ninguna participación de la superintendencia y no teniendo esta más facultades sobre estas organizaciones que la de conformarlas y de exigir informes de actividades anualmente.

### **3.3 CONDICIONALIDAD IMPUESTA POR EL BID: GARANTIA DE APLICACIÓN DE LA REFORMA.**

Esta operación financiera, fue aprobada por la junta de directores del BID, en 1998, esta operación incluía además dos asistencias técnicas no reembolsables, su objeto es impulsar el proceso de reforma en el Sector de Recursos Hídricos y Sub-sector Agua Potable, el costo total del programa es de \$60 millones, los cuales serían co-financiados por una contrapartida local para cada operación. (Detalle en el cuadro No. 7).

La aprobación del contrato de préstamo en los términos como se había planteado la reforma (con la intención explícita de privatizar los recursos hídricos), resulto muy difícil en el parlamento salvadoreño; por lo que fue necesario llevar a cabo una modificación al convenio original, en el cual, se cambia la estrategia para privatizar y se aprovecha la

coyuntura de los terremotos para hacerlo pasar como recursos para la reconstrucción de sistemas afectados.

**Cuadro No. 7**  
**Fuentes de Financiamiento de la Reforma**

<b>OPERACIÓN</b>	<b>CANTIDAD EN MILES DE DOLARES</b>	<b>CONTRAPARTIDA LOCAL</b>	<b>SUB-TOTALES</b>
Préstamo 1102/OC-ES	\$43,700	\$11,300	\$55,000
Asistencia Técnica no Reembolsable # ATN/MT-SF-5977-ES	\$2,400	\$900	\$3,300
Cooperación técnica no Reembolsable #ATN/SF-5981-ES	\$1,500	\$200	\$1,700
<b>TOTAL</b>	<b>\$47,600</b>	<b>\$12,400</b>	<b>\$60,000</b>

Fuente: Programa de Reforma del Sector de Recursos Hídricos y Sub-sector Agua Potable, (BID 1998)

De acuerdo al convenio, los recursos del préstamo deben ser desembolsados en dos fases, la primera por un total de \$22.1 millones y la segunda por \$14.7 millones, para cada una de ellas debe cumplirse previamente un conjunto de condiciones referidas exclusivamente a la reforma del sector recursos hídricos y sub-sector agua potable, establecidas para tal fin en el documento.

### **3.3.1 Condiciones Especiales Previas al Primer Desembolso.**

La primera condición para esta erogación, es la aprobación del convenio de préstamo de manera de convertirlo en ley de la republica, otorgándole de esta forma validez y exigibilidad, no solo por parte del banco, sino por el sistema legal salvadoreño. Desde la aprobación en diciembre

de 2001 y su posterior publicación en el diario oficial, queda cumplida esta primera condición.

Es necesario también, diseñar, constituir y equipar la Unidad de Descentralización (UDES), asignándole el personal técnico especializado necesario, incluyendo al coordinador general, de acuerdo a los términos de referencia acordados previamente entre las partes.

El objetivo de ella es la ejecución y coordinación de los componentes del proceso de reforma; esta unidad fue constituida a finales de 1999, como Unidad de Descentralización y ejecución de proyectos, como dependencia directa de la presidencia de ANDA, de acuerdo a las especificaciones dadas contenidas en el programa.

Una tercera condición requiere la aprobación por parte del banco de una estrategia de descentralización de sistemas de agua potable en el marco de la reconstrucción. Esta estrategia estaba incluida en la modificación del convenio de préstamo que fue aprobado en el país, por lo que ese proceso ya había ocurrido en el seno del banco, y comprende la construcción y descentralización de 62 municipios afectados por los terremotos (ver anexo No. 7)

Modificación del Decreto Ejecutivo No. 65 con el fin de aplicar una tarifa diferencial a cada sistema reconstruido y

descentralizado. Este punto es muy importante para el proceso de privatización, pues permite el establecimiento de tarifas diferenciadas, en los sistemas comprendidos en la estrategia de descentralización; y deja abierta la puerta para futuras concesiones.

Con la aprobación del convenio de préstamo, se aprueba el reglamento operativo del programa el cual, representa el quinto condicionante de esta fase; este reglamento contiene los objetivos y componentes del programa de reforma, componente hídrico.

Modelo de convenio de delegación de funciones entre ANDA y los sistemas a ser descentralizados, y otras condiciones generales para que los municipios puedan acceder al financiamiento (adicionales a las de la cláusula 3.02 y 3.03) (Ver cuadro No. 8), entre otros puntos.

Los componentes del programa incluyen la elaboración de un marco regulatorio para el sector de recursos hídricos (ley de aguas); la incorporación de mecanismos para la regulación de los servicios de agua potable y alcantarillado, mediante contratos autorregulados (Ver anexo No.8) y el componente de reconstrucción que tiene como objeto la creación de empresas independientes y financieramente viables para la prestación del servicio.

El componente hídrico está orientado a la construcción y manejo de los derechos de agua, así como demás información y asesoría para el correcto funcionamiento de las organizaciones de usuarios y la superintendencia para el desempeño de sus labores de vigilancia.

Sus actividades incluyen la elaboración de un inventario hídrico, incluyendo la recolección y procesamiento de información hidrogeológica y la formulación de balances hídricos locales; además, comprende asesorías especializadas para el manejo integral y coordinado de microcuencas; y fomento de la participación comunitaria en la protección y conservación de estas.

Como última condición se estipula la transferencia de los recursos del préstamo, entre el gobierno y ANDA, otorgándole en el mismo la partida local correspondiente, el objetivo principal de este punto es confirmar la exclusividad de la institución como organismo ejecutor.

Hasta la fecha cada una de esas estipulaciones ha sido cumplida a satisfacción del banco por parte de ANDA, por lo que los recursos correspondientes a la primera fase del programa ha sido desembolsada, y se ha iniciado algunas inversiones del programa, con el objeto de iniciar el cumplimiento del marco condicional de la segunda fase.

### **3.3.2 Condiciones Especiales Previas al Segundo**

#### **Desembolso**

El primer condicionante para el desembolso de los recursos de la fase II, es la aprobación y vigencia de Instrumentos legales que permitan la delegación de funciones a organismos descentralizados. Estos instrumentos comprenden la modificación de la ley de creación de ANDA, en lo referido a su papel como prestador exclusivo de servicios de agua potable y alcantarillado; además, evidencia de la modificación del decreto ejecutivo No. 65 que permite el establecimiento de tarifas diferentes a las actuales.

Por lo menos el 40% de los sistemas rehabilitados deben estar funcionando con una estructura de operación independiente, el cual debe estar cumpliendo con los parámetros de desempeño acordados entre ANDA y el operador respectivo. Esto permitirá que se pueda hacer referencia a los beneficios del manejo de los sistemas por otros operadores.

La incorporación de mecanismos de organización local, para la protección de fuentes microcuencas y la mitigación de la vulnerabilidad hídrica. Como mecanismos de organización local podemos entender las organizaciones de usuarios de derechos de agua de las zonas de recarga hídrica, llámense

organizaciones de cuencas, asociaciones de ríos, otras fuentes naturales y fuentes artificiales.

Este componente es importante, pues, es la parte complementaria del marco institucional a construirse con la reforma, representando el componente de apoyo a nivel local de la institución central a crearse, que es la Superintendencia de Recursos Hídricos, a crearse mediante la aprobación de la ley de aguas propuesta por ANDA.

### **3.4 Asistencias Técnicas No-Reembolsables.**

Como parte integrante del programa de reforma se aprobó en forma paralela al préstamo, dos asistencias técnicas no reembolsables # ATN/MT-SF-5977-ES y ATN/SF-5981-ES, orientadas a consolidar los objetivos de la reforma, específicamente en lo referido a la reforma de los marcos normativos e institucionales del sector de recursos hídricos y sub-sector agua potable.

En el convenio original cada una de ellas contenía su propio marco de condicionalidad para la realización de los desembolsos, pero con la modificación al contrato de préstamo esta condicionalidad se adhiere a la establecida en la modificación, aunque la orientación de las inversiones de cada una continúa invariable.

La asistencia técnica # ATN/MT-SF-5977-ES esta orientada a financiar las actividades necesarias para la introducción de reformas en los marcos legales mencionados anteriormente, que permitan la participación de otros prestadores del servicio de agua potable y alcantarillado; además de la formulación de marcos regulatorios en los contratos, manuales de funciones y procedimientos que faciliten el proceso de privatización.

Se financiara también la realización de estudios de viabilidad técnica para todos los sistemas a ser descentralizados, conteniendo estudios tarifarios que permitan la actualización de las tarifas adecuándolas a las necesidades de sostenibilidad y autogestión de los sistemas. Por último, se financiara las actividades necesarias para la creación de empresas prestadoras en los municipios a ser descentralizados.

Con el apoyo no reembolsable # ATN-SF-5981-ES, se financian las actividades referentes a la construcción de un marco regulatorio e institucional para el sector de recursos hídricos; para ello se requiere realizar inversiones en áreas específicas que brinden información concerniente a manejo de cuencas, resolución de conflictos, aplicación de instrumentos de gestión, registro de usuarios, todo ello orientado a facilitar la labor de las instituciones destinadas a la administración del recurso.

Se invertirá también en la formulación de balances hídricos locales y el diagnóstico de fuentes de agua, identificación de riesgos y áreas de vulnerabilidad ante desastres naturales, recolección y procesamiento de información hídrica relacionada con las microcuencas todo ello orientado a la construcción de la figura de los derechos de agua negociables.

Con todos estos elementos existen las condiciones necesarias para la perfecta actuación del organismo administrador del recurso hídrico, por lo menos en lo que al manejo de los derechos de agua se refiere; pero además se invertirá en la creación de organismos de usuarios de derechos de agua, con funciones de autorregulación, a nivel de cuencas, cauces naturales y artificiales.

## **CAPITULO IV**

### ***SITUACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN EL PAÍS, ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA***

---

#### **4.1 Estado Actual de los Recursos Hídricos en El Salvador.**

En El Salvador pese a contar con un nivel de precipitaciones tres veces mayor al promedio mundial que equivale a 35 millones de mts<sup>3</sup> anuales de lluvia, con suelos de origen volcánico que favorecen la infiltración, y un río que atraviesa casi la totalidad de su territorio (el río Lempa) que representa el 63% de los recursos hídricos disponibles.

Enfrenta desde hace algunos años problemas muy serios derivados de la escasez del vital líquido para el consumo humano, y en algunas zonas, para el desarrollo de actividades agropecuarias e industriales.

Esta problemática es provocada por la pérdida de la capacidad natural del territorio de "administrar y almacenar las aguas lluvias"<sup>45</sup>; ello induce que exista una disparidad entre la época lluviosa y la seca, en la primera el caudal de los ríos crece desproporcionadamente generando

desbordamientos e inundaciones, mientras que en la segunda el caudal de estos, en algunos casos prácticamente desaparece generando problemas de sequía.

Las causas que explican este fenómeno son la deforestación indiscriminada de bosques primarios y secundarios; la mala utilización del territorio para la agricultura y para la urbanización, que en departamentos de la zona norte y oriente del país están desembocando en procesos de desertificación (San Miguel, Cabañas, Chalatenango).

Aunado a este problema se encuentra la pérdida de la calidad del agua disponible, a causa de la contaminación de mantos acuíferos superficiales y subterráneos que de acuerdo a algunos estudios alcanza el 90% de las aguas.

Este último elemento tiene sus causas principalmente en la descarga de aguas residuales de origen agrícola e industrial sin ningún tipo de tratamiento a ríos y quebradas (contaminación química), de la misma forma que el inexistente tratamiento de los residuos de los hogares y la contaminación por el mal manejo de los desechos sólidos.

---

<sup>45</sup> Cuellar, Nelson. "Los Desafíos del Agua y la Reforma del Sector Hídrico en El Salvador". Revista Prisma #45. Año 2001. Pág. 2

De acuerdo al BID<sup>46</sup>, el origen de toda esta problemática radica en la inexistencia de un ente responsable del manejo integrado del recurso hídrico y un marco legal con instrumentos claros de gestión del mismo, y mas bien lo que hay es un uso y manejo fragmentado del recurso entre las comunidades, municipios y los grandes usuarios del agua (ANDA, CEL y el MAG), compitiendo por el uso y propiedad del recurso, que en algunas ocasiones a terminado en conflicto social.

#### **4.1.1 Situación del Sub-sector Agua Potable y Alcantarillado.**

##### **4.1.1.1 Estructura y Comportamiento de las Tarifas de Agua Potable.**

El cobro del servicio de agua, al igual que la estructura del sub-sector opera en una dualidad de precios, en primer lugar encabezado por la tarifa cobrada por ANDA, como operador público del servicio, y en segundo lugar por los distintos operadores de otros sistemas como los autoabastecidos, los municipios, las juntas de agua, e incluso los que abastecen de agua en pipas y otras modalidades; actuando todos los últimos sin ninguna regulación.

---

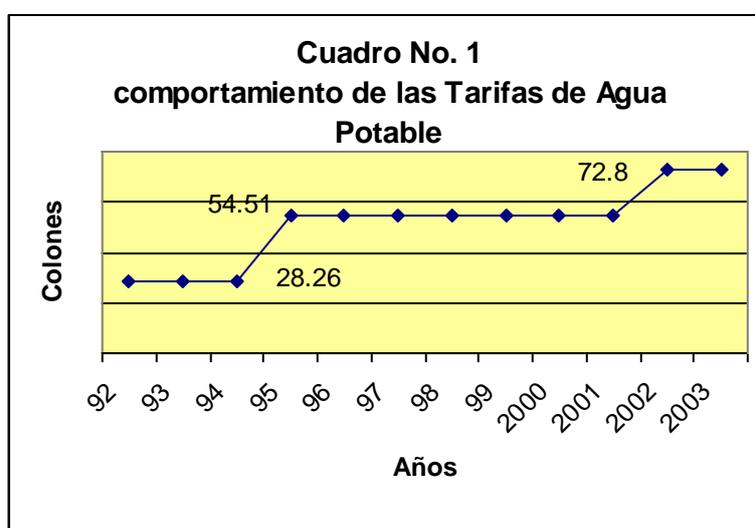
<sup>46</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. "Reforma del Sector de Recursos Hídricos y Sub-sector de Agua Potable". junio de 1998. Pág. 2

La tarifa de ANDA ha sufrido varias reformas durante los últimos años y muy recientemente, en el afán de recuperar los costos de operación de la institución, actualmente se basa "en el costo total por  $\text{m}^3$  de agua facturada, en el caso de consumidores residenciales con medidor activo, a partir de un consumo mínimo de  $10 \text{ m}^3$  facturados a  $\$0.23$  ctvs. de ahí hasta los veinte se factura a  $\$0.16/\text{m}^3$ ;  $\$0.18$  para consumos de  $30 \text{ m}^3/\text{mes}$ , hasta llegar a  $\$0.57/\text{m}^3$  para consumos muy altos ( $250 \text{ m}^3/\text{mes}$  y más).

En el caso de que no haya medidor o que este se encuentre fuera de servicio, la tarifa se calcula a partir de Consumo estimado en  $6 \text{ m}^3$  mensuales por cada persona residente en el domicilio, a partir de este consumo se aplica la tarifa residencial correspondiente.

Para consumidores industriales y comerciales la tarifa es de  $\$2.29 / \text{m}^3$   $\$2.93 / \text{m}^3$  respectivamente. El cobro para los tres tipos de usuario contiene además un factor "t" destinado a la conservación de las fuentes de agua, el cual no ha sido cobrado, reduciendo de esta forma la capacidad de la institución de invertir en ese rubro.

Desde mediados del año de 1993 hasta finales del 2001, el monto pagado por una familia promedio por el servicio de agua potable (equivalente a 33 mts<sup>3</sup>) sufrió variaciones del orden de 157%<sup>47</sup>; el primer aumento se registra en el año de 1994, pasando de 28.26 a 54.51 colones mensuales, representando un aumento del orden de 92.89%.



El segundo aumento lo registro en diciembre de 2001 con la eliminación del subsidio para consumo menor o igual a 30 mts<sup>3</sup> limitándolo a 20 mts<sup>3</sup>, este incremento represento una erogación adicional de 18.29 colones, alcanzando la tarifa un monto de 72.80 colones (\$8.32).

Aunque son aumentos muy significativos resultan muy bajos comparados con los pagos que deben realizar las familias que

<sup>47</sup> Centro de Defensa del Consumidor. "El Agua no es una Mercancía...Es un Bien Público". Documento de Trabajo, octubre

no tienen acceso al servicio prestado por ANDA, e incluso a aquellas que estando conectadas a este no lo reciben de forma continua.

Esta situación los obliga a adquirir el vital líquido a vendedores ilegales de agua, los cuales cobran precios que oscilan entre \$2.86 y \$4.57 por  $\text{m}^3$  y en muchos de los casos deben enfrentar simultáneamente el pago de la tarifa de ANDA.

#### **4.1.1.2 Calidad del Agua Potable.**

La grave problemática que se enfrenta a nivel de recursos hídricos, principalmente en lo que a contaminación del agua se refiere, impacta de forma directa en la calidad de agua que sirve ANDA para el consumo de las familias; esto por que entre mayor es el nivel de contaminación que tiene el agua, resulta mas difícil llevar a cabo los procesos que garanticen su correcta potabilización.

En este sentido los resultados de varias investigaciones llevadas a cabo durante la década de los 90 por algunas universidades privadas, ONG's y otras instituciones (UTLA,

UCA, ULS, UNES, FUSADES, etc.) recopilados en la propuesta para una política nacional hídrica<sup>48</sup>.

Fue realizado por varias ONG's durante el año 2001, han arrojado resultados muy preocupantes en cuanto al estado actual de las aguas superficiales se refiere, indicando altos niveles de contaminación bacteriana generada por la presencia de excretas humanas y animales; físico-química por la concentración de insumos agrícolas y de metales pesados en especial el mercurio y el plomo.

Las principales fuentes de contaminación señaladas por estas investigaciones provienen de vertidos residuales domésticos e industriales, disposición inadecuada de desechos sólidos y la aplicación de agroquímicos, pesticidas y plaguicidas para la agricultura. Los cuerpos de agua mas afectados por la contaminación son el río lempa y sus principales afluentes (ríos Suquiapa, Acelhuate y Quezalapa), río grande de San Miguel, etc.

El mismo informe señala que las aguas subterráneas no son la excepción, pues, existen niveles de contaminación que van desde moderado hasta elevado. Y que en general para los

---

<sup>48</sup> Ibarra Turcios, Ángel María y Otros. "Hacia la Gestión Sustentable del Agua en El Salvador". Unidad Ecológica Salvadoreña, Federación Luterana Mundial, Foro Regional de Gestión de Riesgos. Primera Edición, octubre 2001. Págs. 22-24.

mantos acuíferos superficiales existe un nivel de contaminación del 90% de las aguas.

Estos indicadores sumados a otros del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social que muestran el elevado índice de mortalidad infantil por causa de enfermedades gastrointestinales y parasitismo intestinal, que alcanza los 12,000 niños al año.

Esto nos ubica como el segundo país en Centro América en mortalidad infantil por esas causas, solo por encima de Nicaragua. Nos obligan a dudar de la calidad del agua servida por ANDA.

Y es que en un reciente estudio de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)<sup>49</sup>, muestra que del total de casos de estudio en el 61.4% de ellos el agua que se consume por las familias muestra contaminación por coliformes fecales y en un 51.8% con eschierichia coli (contaminantes orgánicos).

En un 18.5% del total se detecto la presencia de 2-4D y en un 11.5% la presencia de Atrazina, estos dos herbicidas no son prohibidos en el país, pero, si a nivel internacional (Químicos orgánicos). (Ver cuadro No.9)

Un dato preocupante arrojado por esta investigación es que el 90% de las muestras presentaba concentraciones de Nitratos y en el 17% de ellas de Nitritos, de este porcentaje, el 4% sobrepasan los Valores Máximos Admisibles (VMA), que para el país están establecidos en 10 mg/l y 1mg/l para nitratos y nitritos respectivamente.

**Cuadro No. 9**  
**Contaminantes Encontrados en el Agua para Consumo Humano.**

Tipo de contaminante	Total	Fuente de donde obtienen el agua				
		Cañería	Pozo	Riío/ Manantia l	Comprada	Otros
<b>Orgánicos</b>						
Coniformes fecales	61.4	43.0	85.4	79.2	56.1	60.0
Escherichia coli	51.8	34.0	75.8	69.2	43.9	40.0
<b>Químico-orgánicos</b>						
Lindano	0.3	0.3	0.6	0.0	0.0	0.0
Endrin	0.3	0.3	0.6	0.0	0.0	0.0
2-4D	18.1	18.5	21.3	15.8	7.3	20.0
Atrazina	11.5	9.3	12.9	15.8	9.8	20.0
<b>Químico-inorgánicos</b>						
Nitratos	88.1	85.1	93.3	85.8	95.1	100
Nitritos	16.8	5.4	34.43	20.8	22.0	20.0
Nitratos y Nitritos	88.9	85.4	93.8	88.3	97.6	100
<b>Metales pesados</b>						
Cadmio	92.2	93.4	93.3	84.2	100	100
Cromo	73.8	72.8	78.7	68.3	80.5	40.0
Arsénico	42.7	42.4	48.3	34.2	46.3	40.0
Plomo	36.5	37.6	35.4	30.0	53.7	20.0
Cobre	18.7	21.5	18.0	9.2	24.4	40.0
Selenio	11.5	11.0	13.5	10.8	7.3	20.0

Fuente: Estudio Determinación de la calidad del Agua de Consumo Humano de las Familias Rurales (FUSADES).

<sup>49</sup>. Margarita Beneke de Sanfeliú "Determinación de la Calidad del Agua de las Familias Rurales: Estudio Socioeconómico". Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social; Departamento de Estudios Económicos y Sociales, año 2001.

Esta situación es especialmente grave, pues, estos componentes tienen un efecto adverso a la evaporación, proceso que aumenta su concentración, por lo que es contraproducente hervir el agua cuando se sospecha su presencia.

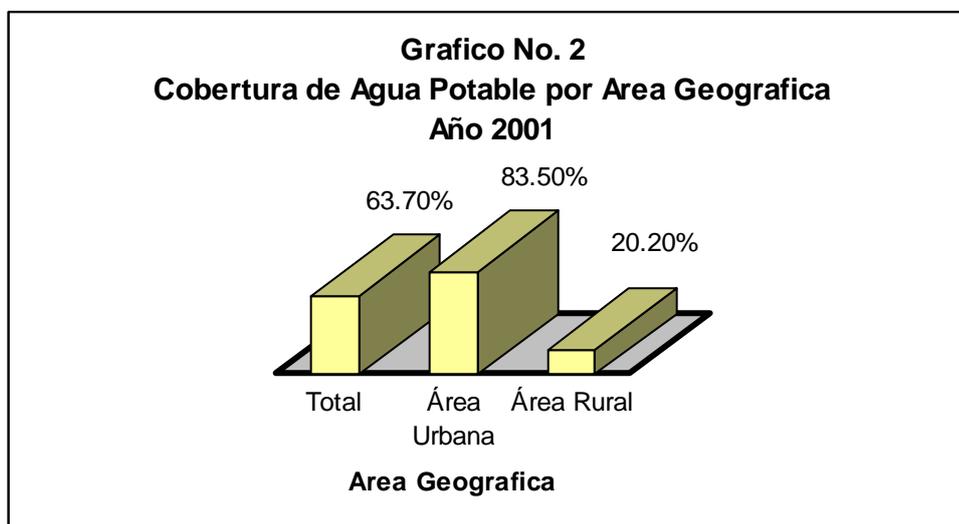
Paradójicamente en el área rural e incluso en la urbana, es el método de purificación de agua mas recomendado por las autoridades de salud, en caso de agua de dudosa calidad, después de la cloración; su presencia solo puede ser eliminada del agua mediante los métodos de ósmosis inversa e intercambio de iones.

Por último esta investigación estudio y encontró la presencia de metales pesados como cadmio, cromo, arsénico, plomo, cobre y selenio en el agua tomada como muestra en niveles muy altos, en algunos de los casos por encima de la norma.

Todos estos resultados se encuentran en el año 2001, a pesar que tres años antes, entro en vigencia la Norma Nacional de Calidad del Agua Potable que obliga al MSPAS y a la ANDA a hacer análisis periódicos de la calidad del agua servida por ANDA.

#### 4.1.1.3 Cobertura.

De acuerdo con proyecciones de la Dirección General de Estadística y censos (DIGESTIC)<sup>50</sup>, la población en el país en el año dos mil uno alcanzaba los 6.428.672 habitantes, de la cual, el 58.8% vive en el área urbana y el restante 41.2% en el área rural. Del total de la población solo el 63.7% contaba con servicios de agua potable en su casa y solo el 35.3% contaban con servicio de alcantarillado sanitario.



Este grafico nos muestra, una tremenda brecha entre cobertura urbana, la cual de acuerdo a datos de ANDA, alcanza el 83.5% con cañería domiciliar, mas 6% que se cubre mediante métodos de acceso fácil (este incluye chorros y pilas publicas, canteras, etc.).

<sup>50</sup> Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTIC). "Proyección de la Población en El Salvador 1995-2025". Diciembre de 1996.

Mientras en el área rural solo un 20.2% con cañería domiciliar y un 9.8% con pilas públicas (Ver grafico N. 1); el total urbano esta concentrado principalmente en el área metropolitana de San Salvador (AMSS) con el 61.42% y el resto corresponde al interior del país<sup>51</sup>. El servicio de alcantarillado como ya se menciona solo cubre el 35.3 y esta concentrado principalmente en el área urbana.

#### **4.1.1.4 Acceso**

Del total de población en el país, en el área urbana el 31.3%, vive en condiciones de pobreza, siendo el 21% pobreza extrema y el 10.3% relativa, mientras en lo rural el 51.6% vive en condición de pobreza, el 26.1% en pobreza extrema y el restante 25.5% en pobreza relativa<sup>52</sup>.

De la población en extrema pobreza solo el 39% cuenta con conexión domiciliar de agua potable; mientras que en el caso de los pobres relativos el 56% cuenta con el servicio<sup>53</sup>.

Esta situación es preocupante en el área rural por que del total de pobres solo el 23% cuenta con servicio domiciliar

---

<sup>51</sup> ANDA. "Informe de Gestión". [www.anda.org.com.sv](http://www.anda.org.com.sv)

<sup>52</sup> La pobreza se divide en dos categorías: pobreza extrema o absoluta y pobreza relativa. Dentro de la categoría de pobreza extrema se ubican las familias con ingresos menores de \$129.11 en el área urbana y \$97.74 en el área rural, es decir que no logran cubrir el costo de la canasta básica familiar; en la categoría de pobreza relativa se ubican aquellos con ingresos inferiores a \$258.23 y \$195.48 respectivamente, es decir, costo de la canasta básica ampliada.

de agua potable, mientras el restante 77% no cuenta con el; de la población no pobre solo el 29% esta cubierto.

En el área urbana la cobertura de la población pobre es menor alcanzando un 55%, mientras que la población no pobre un 80%. Aunque la situación no es tan buena como aparenta, si se considera, que el hecho de contar con una conexión domiciliar no es sinónimo de contar con servicio de agua potable.

**Cuadro No. 10**  
**Cobertura de Agua Potable por Condiciones de Pobreza.**

Nivel de Pobreza	Hogares con Servicio de Agua Potable	
	Área Rural	Área Urbana
<b>No pobres</b>	<b>29%</b>	<b>80%</b>
<b>Pobres</b>	<b>23%</b>	<b>55%</b>
Extremos	22%	47%
Relativos	25%	59%

Fuente: Cálculos Propios en base a datos de la ENHPM año 2001

En grandes centros poblacionales urbanos, principalmente en la AMSS, en ciudades como Soyapango, San Marcos, Ilopango, San Jacinto entre otras, donde se ubica la población pobre, el servicio llega pocas horas al día, menos de siete días a la semana y en algunas colonias de estas urbes, pasan semanas sin contar con este<sup>54</sup>.

Esta situación da lugar al apareamiento de un mercado informal de prestadores del servicio de agua en pipas donde

---

<sup>53</sup> DIGESTIC. "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples". Año 2001.

no existe ninguna regulación en el establecimiento de los precios cobrados a los consumidores, los que oscilan entre \$0.57 y \$0.90 cts., por barril.

Y mucho menos en la calidad del agua que sirven, que en algunos casos proviene de hidrantes y otras fuentes de ANDA, pero en otros su procedencia es desconocida<sup>55</sup>.

#### **4.1.1.5 Estructura Del Sub-sector de Agua Potable y Alcantarillado.**

La problemática anterior a dado como resultado, el surgimiento de una serie de operadores de diferente naturaleza: estatales, privados, municipales, mixtos, cada uno de ellos con sus propias características y problemas específicos.

El principal prestador de servicios de agua potable y alcantarillado es la ANDA, la cual de acuerdo a su ley de creación es el ente encargado de garantizar la provisión, supervisión, regulación y planificación de los servicios de agua potable para todo el territorio del país. Actualmente ANDA opera alrededor de 150 sistemas que abastecen a 172

---

<sup>54</sup> Cuervo, Luis Mauricio. "Economía y Política de la Reforma del Sector de Agua y Saneamiento en El Salvador". Centro de Defensa del Consumidor. Documento de Trabajo, Enero 2001. Pág. 5-6.

<sup>55</sup> Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD).

"Informe de Desarrollo Humano, El Salvador".

[www.desarrollohumanopnud.org.sv](http://www.desarrollohumanopnud.org.sv)

municipios, abarcando un total del 81% de la población servida del país. (Ver cuadro No. 11).

Existe además un total de 74 alcaldías que se encargan del manejo de sus propios sistemas, su característica común es que todos son municipios pequeños y que operan de una forma muy precaria, entre todos cubren el 2.03% del total de la población con servicio de agua; existen además trece municipios con las mismas características que no cuentan con este servicio.

**Cuadro No. 11**  
**Cobertura de Agua Potable por Tipo de Prestador**

<b>Prestador</b>	<b>Urbano (miles)</b>	<b>%</b>	<b>Rural</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
ANDA	2743.24	92.6%	154.86	24.18%	2898.10	80.42%
Sistemas Ex- PLANSABAR	0.0	0.0	485.50	75.82%	485.50	13.48%
Alcaldías	73.01	2.46%	0.0	0.0	73.01	2.03%
Comunidades Autoabastec idas	146.34	4.94%	0.0	0.0	146.34	4.06%
<b>TOTAL</b>	2962.59	100%	640.36	100%	3602.95	100%

Fuente: [www.anda.org.com.sv](http://www.anda.org.com.sv)

Nota: solo incluye conexiones domiciliarias.

Ante la imposibilidad de ANDA de atender la creciente demanda del servicio en la zona urbana y ante la irregularidad del servicio que se prestaba, desde la década de los 80, empresas constructoras incluyeron en la construcción de complejos habitacionales el abastecimiento de agua potable por propios medios, denominándose a estos

"Sistemas Autoabastecidos, Actualmente estos sistemas brindan servicio a casi el 4% de la población cubierta.

A nivel rural se encuentran las juntas de agua, estos organismos se encargan de la administración de los sistemas comunitarios de agua, 315 construidos y manejados por el MSPAS, mediante el Plan de Saneamiento Básico Rural (PLANSABAR), pero que desaparece en 1995 y se trasladan oficialmente al control de ANDA y 400 construidos por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y otros financiados por algunas ONG's (CARE, CREA, PCI).

#### **4.2 ESCENARIO CREADO CON LAS REFORMAS.**

El escenario que se crea para la privatización de los recursos hídricos en El Salvador, esta constituido por dos conjuntos de reformas muy importantes; el primero tiene que ver con la modificación del marco jurídico del sector, llevado a cabo mediante el programa de reforma del sector y sub-sector.

Y el segundo, a la desregulación de las inversiones extranjeras, llevado a cabo mediante la suscripción de tratados de libre comercio y principalmente el de Estados Unidos y Centro América, buscando la construcción del ALCA, que da pie a la conformación de un mercado continental de agua.

#### **4.2.1 El proceso de Reforma y las Modificaciones al Marco Jurídico del Sector.**

La modificación del marco jurídico comprende en primer lugar, la creación de las condiciones legales que permitan dar al agua, el mismo tratamiento que a cualquier otra mercancía, permitiendo de esta forma que sea el mercado con su eficiencia el que se encargue de su asignación, y de esta forma dar las facilidades a la gran empresa para que se apropie de este recurso y que se lucre de su explotación.

Para ello se toma como instrumento, la construcción de derechos de agua negociables, otorgados al mejor postor en pública subasta y por el cual, todo propietario, sin importar el uso que haga del agua, debe hacer un pago permanente, garantizando que los sectores con mas recursos económicos, se apropien del agua.

En segundo lugar, a la modificación del marco regulatorio del sector; el cual crea una Superintendencia de Recursos Hídricos, cuya misión principal es el otorgamiento de los derechos de agua; delegando la funciones de vigilancia y conservación del recurso a los usuarios del mismo. Nada más alejado de la realidad.

Con ello se dejan las reglas claras en cuanto a la disponibilidad del recurso para la participación del sector

privado en la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado; permitiéndole a las transnacionales que se apropien de los principales mercados de agua potable la concentración del recurso.

En ese sentido modifica profundamente el marco jurídico del sub-sector de agua potable y alcantarillado, transformando el papel de la ANDA de prestador directo y exclusivo de estos servicios a ente regulador de los mismos. Permittedole que mediante la firma de contratos de concesión permita la participación de otros prestadores del servicio.

Mediante estos contratos ANDA va a regular el comportamiento de los mismos; pues ellos contienen los parámetros a cumplir por las empresas en lo referente a establecimiento de tarifas, metas de inversión, de cobertura y acceso, de calidad del agua y mejoramiento del servicio.

El mecanismo de concesión mediante contratos de autorregulación es similar al que se utilizó en la privatización del sistema de agua potable de la Ciudad y Provincia de Buenos Aires con Aguas Argentinas y en las principales ciudades de Bolivia.

Aunque de acuerdo al proceso de reforma esta orientado a la descentralización de los sistemas afectados por los

terremotos (en su mayoría pequeños), la meta del gobierno y del BID es extenderlo a los sistemas más grandes del país.

Para ello la estrategia es aumentar el universo de prestadores del servicio, eliminando de esta forma el monopolio estatal del mismo.

Para que así, se pueda aplicar el concepto de "comercio de servicios" contenido en el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) uno de los acuerdos de la OMC, y en el cual se basan los capítulos de compras y contrataciones del sector público y de inversión de los TLC.

De acuerdo al cual el termino "comprende todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales"<sup>56</sup>, definiendo un servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales como "todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios"<sup>57</sup>.

Obligando de esta forma a que la prestación de los servicios de agua y alcantarillado todavía bajo la gestión de ANDA, sean sometidos a licitación para que se fomente a competencia del sector; y de acuerdo a los capítulos de

---

<sup>56</sup> Organización Mundial de Comercio (OMC). "Acuerdo General sobre Comercio de Servicios". Textos Jurídicos. [www.wto.org/sv](http://www.wto.org/sv)

<sup>57</sup> Op. Cit.

compras del sector público esta licitación debe incluir a todas las empresas de los países con que el país tenga TLC.

Este mismo espíritu prevalece en los acuerdos que actualmente se están negociando, principalmente en el de EU y Centro América, con miras a la construcción del ALCA, el cual tiene un especial interés en la privatización de los servicios públicos básicos en manos del Estado (Agua potable, salud educación), especialmente los recursos hídricos.

Algunas de las principales amenazas a los recursos hídricos y a los consumidores, con estos acuerdos son los siguientes: la exigencia de obras de infraestructura que mejoren la calidad del agua o que garanticen la sostenibilidad del recurso solo va a ser posible si es aplicada de la misma forma a todos los demás operadores, incluyendo aquí a sistemas operados por juntas de agua que operan en condiciones de precariedad.

No se puede exigir requisitos de desempeño a una empresa transnacional, en uno de sus literales establece la libertad de destinar su producción al mercado donde mejor se la paguen, o establecer cuotas de producción; con ello perfectamente puede decidirse a exportar agua y limitar la producción con el objeto de que la especulación obligue a aumentar las tarifas del servicio.

### **4.3 Potenciales Impactos en los Consumidores.**

#### **4.3.1 Incremento de Tarifas.**

Existen varios elementos dentro de la reforma que vistos a la luz de los casos de Argentina y Bolivia nos hacen pensar que el cuadro tarifario por el servicio de agua potable y alcantarillado va a tener incrementos muy significativos con la privatización.

En primer lugar, se habla de hacer ajustes tarifarios previos a las concesiones de los sistemas, con el objeto de darles autosostenibilidad; este proceso en el caso de la ciudad y provincia de Buenos Aires, represento un incremento del 80% justo un año antes de su privatización.

En nuestro país es previsible que el incremento alcance mas del 100%, pues, se prevé adicionar el cobro del servicio de alcantarillado que actualmente no aparece detallado en el recibo de agua, y en los casos estudiados, dicho valor es igual al del agua potable.

Además, el contrato de concesión establece la inclusión de un porcentaje destinado al pago de los cánones por el uso de los derechos de agua y por la utilización de la infraestructura hídrica que el concesionario debe hacer a la

Superintendencia de Recursos Hídricos, y a la ANDA respectivamente.

Las inversiones para incremento de la cobertura y mejoramiento de los servicios van a representar otro porcentaje de incremento tarifario, en el caso de Argentina este aspecto durante el primer quinquenio represento un aumento de mas del 20% y un 15% durante los primeros tres años del segundo; en el caso de Cochabamba, Bolivia cuatro meses después de la firma del contrato de concesión, un 100%.

Por ultimo, el mecanismo para ajustar las tarifas contenido en el contrato de concesión, generaran incrementos sustanciales, pese a que se establece que van a pasar tres años durante los cuales no habrán aumento, la experiencia en Argentina y Bolivia nos dice lo contrario.

El contrato de Aguas Argentinas establecía que durante los primeros diez años de la concesión las tarifas no aumentarían y por el contrario era posible que se redujeran por disminuciones en la canasta de costes.

Pese a ello, un año después de la firma del contrato de concesión, se aumenta la tarifa en un 10% y cuatro años después uno 5% adicional, a pesar que en ese momento existía incumplimientos en las inversiones programadas por parte de

Aguas argentinas, lo que debía redundar en disminución de las tarifas, por que representaba un ahorro para la sociedad.

Los elementos analizados anteriormente sustentan el primer planteamiento hipotético de la investigación, de acuerdo al cual la privatización, va a generar incremento de tarifas, reduciendo de esta forma la renta disponible para consumo de los consumidores y consumidoras.

#### **4.3.2 Calidad del Agua Potable.**

La calidad del agua potable que se sirve familias depende directamente de la calidad de las fuentes de donde se extrae el recurso; en el caso de Aguas Argentinas, su principal fuente de agua es el río de La Plata, el mismo donde diariamente se descargan 4.200.000 mts<sup>3</sup> de residuos cloacales entre domiciliarios e industriales sin ningún tipo de tratamiento.

Los esfuerzos materializados en el contrato de concesión por mejorar el tratamiento de las aguas residuales fue en vano, pues, la construcción de dos obras de infraestructura (la segunda cloaca máxima y una planta de tratamiento) contenidas en el contrato original fueron postergadas al último quinquenio de la concesión durante la primera renegociación del contrato, pese a que en 1997 se incluyó el

cobro de \$1.98 por conexión, destinados al mejoramiento ambiental, es decir, se cobro por el servicio, pero no se presto.

La situación en El Salvador es igual, ya que actualmente la principal fuente de abastecimiento de agua, es el río Lempa, el mismo donde diariamente se descarga la totalidad de los desechos líquidos residenciales e industriales del gran San Salvador, de los cuales solo el 2% recibe tratamiento previo.

En el marco de la desregulación de las inversiones, impuesta por los TLC, no se podrá exigir la puesta en práctica de plantas de tratamiento de aguas residuales o cualquier tipo de inversión en mejoramiento de la calidad del agua o su sostenibilidad, por que al existir sistemas que operen precariamente (los municipios mas pequeños y las juntas de agua) que no tienen capacidad de llevarlo a cabo, las empresas transnacionales pueden alegar "discriminación" hacia ellos por parte de ANDA, al no obligar a todos los operadores a hacerlo.

Esta situación se dará a pesar de que estas inversiones mejoramiento de la calidad del agua se encuentren incluidas en el contrato de concesión, y a pesar de que el concesionario realice el cobro de ese monto y no preste el servicio.

Esto es así debido a que en la escala de jerarquía de las leyes nacionales, los tratados internacionales tienen validez solo inferior a la "Constitución de la Republica", por lo que los TLC se ubican por encima del mismo contrato de concesión, dando lugar a que los inversionistas extranjeros se apegaran a sus enunciados.

Con todo ello podemos argumentar con propiedad, que la gestión privada del agua no es elemento suficiente para alcanzar niveles de calidad que garanticen su sostenibilidad en el tiempo y la salud de los usuarios; con ello se puede dar por aceptado el segundo planteamiento hipotético de esta investigación.

#### **4.3.3 Cobertura.**

Los procesos de privatización observados han tenido la característica que su política tarifaria incluye un cargo destinado a realizar las inversiones en infraestructura, cargando a los usuarios antiguos la incorporación de nuevos usuarios.

Paradójicamente en ambos casos el crecimiento en el nivel de cobertura ha disminuido, a pesar de que las empresas operadoras han dispuesto de más recursos para invertir. En el caso de Argentina, de 1982 a 1991 el nivel de cobertura creció en 10.09% (bajo la administración provincial), de

1992 al 2001 el crecimiento fue solo de 6.6%, es decir disminuyó en un 3.39% estando bajo la administración de empresas transnacionales, a pesar que en muchos casos han incrementado las tarifas en un 150%.

Es importante mencionar que la inversión en cobertura hecha por los concesionarios, se concentró principalmente en aquellos distritos con mayor capacidad de pago, dejando las comunidades pobres para el final de la concesión, a pesar de que existían metas establecidas al respecto, en el contrato de concesión.

El programa de reforma del sector de recursos hídricos en el país tiene los mismos planteamientos en cuanto a los mecanismos de financiamiento de las expansiones, es decir, un cargo en la tarifa y metas periódicas de cobertura en los contratos de concesión y con el agravante de un entorno económico desregulado (en el contexto de los TLC y el ALCA).

Por lo tanto es previsible que se vea disminuido el crecimiento en el nivel de cobertura y además se concentre en aquellos barrios y colonias con mayor capacidad de pago, postergando la inversión en los sectores con menores ingresos.

Estableciéndose un subsidio cruzado en el que usuarios antiguos de bajos ingresos, financiaran la introducción al sistema de nuevos usuarios con ingresos altos.

En el caso de los sistemas rurales, el programa de reforma no contempla estrategia alguna que prevea la ampliación de la cobertura, por lo que se espera que su comportamiento continúe con su misma dinámica, es decir, dependa de la inversión de ONG's y la escasa inversión de ANDA, que ahora tendrá menos recursos para invertir.

#### **4.3.4 Acceso.**

El problema de la expansión de cañerías para el servicio de agua potable no esta directamente relacionado con el acceso al agua potable de la población mas pobre; el caso boliviano nos puede ilustrar muy bien el tipo de problemas al que se enfrenta la población cuando se mercantiliza un bien vital como es el agua.

El aumento en un 100% de las tarifas cochabambinas representaba para un alto porcentaje de la población que el pago que debían hacer por el agua suponía mas que el de la alimentación, lo que excluía del servicio de agua potable y del recurso hídrico en general, pues, las fuentes estaban concesionadas en su totalidad a la empresa, y para hacer uso de ellas había que pagar una tarifa especial.

Las condiciones del país son parecidas a las de Cochabamba, ya que se plantea privatizar la prestación del servicio de agua potable y el recurso en si, mediante la introducción de los derechos de agua; aunado a esto el comportamiento al alza que se proyecta para las tarifas es de esperar que muchas familias salvadoreñas que se encuentran en niveles de pobreza queden excluidas del servicio y del recurso.

La inclusión de los derechos de agua para hacer uso particular del recurso, tendrá efectos perversos además, en los sistemas rurales de agua potable, pues, representara un coste extra al que deberán hacer frente las comunidades, que actualmente no pueden hacer frente al costo de la electricidad y están luchando por obtener un subsidio a la electricidad (representa el 80% de sus costos).

Este fenómeno dará origen al colapso de muchos sistemas rurales, provocando la desorganización de las juntas de agua, llevando incluso a la pérdida del derecho de agua por parte de la comunidad, obligándolos a pagar por el uso de este derecho a particulares.

En el área urbana específicamente en los grandes centros urbanos, el incremento de tarifas dará lugar a la profundización de los mercados ilegales de agua potable que actualmente operan en las zonas donde ANDA presta el servicio de forma irregular.

Ya que estas zonas, son caracterizadas por los altos índices de pobreza de sus habitantes, razón por la cual no verán mejorado su acceso al agua potable, pues, por su misma condición no podrán hacerle frente a los incrementos tarifarios, por lo que el concesionario prestara el servicio de forma mas irregular que ANDA.

En conclusión podemos decir que los problemas de acceso y cobertura que se enfrentan actualmente en el sub-sector de agua potable y alcantarillado requieren la participación activa y subsidiaria del Estado a través de ANDA para brindar el servicio a aquellos sectores que por sus condiciones de pobreza no pueden acceder a él, como clientes del mercado.

Con ello se comprueba el tercer y último planteamiento hipotético de la investigación el cual dice que sin la existencia de una política de subsidios y planes de expansión, la cobertura y acceso, los sectores de bajos recursos se verán excluidos del recurso hídrico.

## **CAPITULO V**

### **VALORACIONES FINALES Y PROPUESTA DE REFORMA DEL SECTOR DE RECURSOS HÍDRICOS**

---

#### **5.1 VALORACIONES FINALES**

##### **5.1.1 Valoración General.**

De acuerdo al análisis de los objetivos, cuadro de condicionalidad, componentes y el reglamento operativo del programa de reforma al sector de recursos hídricos impulsado por los organismos financieros internacionales, orientado a la modificación del marco jurídico de este, de manera de eliminar el monopolio estatal en su gestión, introduciéndolo a la esfera del mercado.

Y cuya aplicación se ha caracterizado por ser un proceso inconsulto, excluyente, mal intencionado, arbitrario y sesgado a favorecer el interés de la empresa privada, sobre los derechos de los consumidores/as y del medio ambiente.

Podemos concluir, que su aplicación culminara con la privatización de los recursos hídricos del país, dando como resultado una drástica subida en las tarifas del servicio, que no va a impactar en la mejora de la calidad del agua ni

del servicio, cobertura y acceso al agua de los consumidores/as de menores ingresos del país.

Generando un Deterioro de la calidad de vida de las familias, que ahora deberán dedicar un mayor porcentaje de ingreso disponible para consumo, al pago por el servicio de agua potable.

### **5.1.2 Valoraciones Específicas.**

El proceso de reforma del sector de recursos hídricos que actualmente se está aplicando en El Salvador, tiene las mismas características de los procesos de privatización de los recursos hídricos llevados a cabo en las ciudades de Buenos Aires y Cochabamba (ver Cuadro No. 12). Que forman parte de un proceso planetario de privatización de recursos hídricos, impulsado por los organismos multilaterales, la OMC mediante el ACGS, y los acuerdos de libre comercio e inversión (TLC-ALCA).

Estas privatizaciones han tenido como etapas previas procesos de descentralización a provincias y municipios, y el traspaso de la administración de los sistemas más grandes a empresas transnacionales, bajo el mecanismo de la concesión.

**Cuadro No. 12**  
**Procesos de Privatización en Argentina, Bolivia y El Salvador**

Caract./país	Argentina	Bolivia	El Salvador
¿Quién Impulsa?	-BM -BID	-BM -BID	-BM -BID
Estrategia de privatización	Descentralización Concesión	Descentralización Concesión	Descentralización Concesión
Instrumento de Concesión	Contrato autorregulado	Contrato autorregulado	Contrato autorregulado
Establecimiento y variación de tarifas	-modificaciones al contrato -variación de la canasta de costes	-Modificaciones al contrato -variación en la canasta de costes	-solicitud del concesionario -variaciones en la canasta de costes
Participación ciudadana:	-Nula	-Nula	-Nula

Fuente: Capítulo II y III

En este sentido, la descentralización llevada a cabo mediante la reforma, es uno de los dos componentes del proceso privatización, orientado a lograr la incursión de otros prestadores del servicio de agua potable al sector, eliminando así el monopolio estatal actualmente dominado por ANDA.

Permitiendo de esta forma, que el recurso hídrico se someta a las regulaciones del comercio internacional de mercancías y servicios dictados por la OMC en el AGCS y contenidos en los capítulos de inversión y compras del sector público de los TLC y el ALCA, obligándose al gobierno a concesionar los sistemas más importantes del país a empresas transnacionales (segundo componente del proceso de privatización).

Las experiencias de privatización de recursos hídricos en Argentina y Bolivia tuvieron como característica la

exclusión de sectores sociales en la construcción, aplicación y regulación del proceso de privatización, y como consecuencia de ello, una larga lista de abusos y arbitrariedades por parte de las empresas concesionarias. Realizados todos ellos ya sea bajo la aprobación de los organismos reguladores de las empresas operadoras o con su omisión.

El proceso de reforma del sector de recursos hídricos en el país, al igual que en las experiencias estudiadas, se está desarrollando de manera secreta, excluyente y mal intencionada. De manera de vender la reforma como simple traspaso de la responsabilidad de la gestión a nivel municipal (descentralización), pero con el firme propósito de concesionar los sistemas más grandes del país.

Secreta, por que después de cinco años de haber iniciado la reforma hasta ahora no se conoce el más mínimo detalle de su contenido, ni mucho menos su nivel de avance y sus objetivos.

En este sentido las medidas de la reforma se van realizando de hecho, sin que exista respaldo legal para ello, de manera de que ya implantadas las reformas a nivel ejecutivo las modificaciones al marco legal solo den respaldo a dichas acciones. Todo ello con el fin, de evitar posibles

levantamientos sociales en contra de la privatización, que puedan poner en peligro su consolidación.

Excluyente y abusiva, pues, no se ha tomado en cuenta las inquietudes y necesidades de los sectores sociales, especialmente de aquellos de menores ingresos, en la construcción de la reforma y mucho menos la participación de estos en la puesta en marcha de la misma. Actuando como si en las elecciones hubiesen recibido un cheque en blanco, con el cual pueden disponer a su antojo de todo el patrimonio de la población.

Esto se evidencia en que, luego de haber avanzado en más del 30% de la reforma, el tema continúa bajo el más absoluto silencio; además el marco institucional a construir (Ley de Aguas), no se incluye la representación de la sociedad civil en el ente regulador de las empresas operadoras (ANDA), ni en las organizaciones de usuarios de derechos de agua.

Mal intencionado, por que se está engañando a la población al venderse la reforma como descentralización y concesión a los municipios, sin mencionar la que existen intenciones de concesionar los grandes sistemas a empresas transnacionales, sin advertir los peligros que entraña estas medidas en el contexto de los TLC y el ALCA.

Los procesos de privatización de recursos hídricos, han demostrado ser sumamente costosos para los consumidores y dañinos para el mismo recurso hídrico. En primer lugar, por que se traduce en tarifas y otros cargos muy elevados, que no impactan en la mejora del servicio, calidad del recurso, mayor cobertura o fácil acceso.

Esto se debe a que todos los recursos se destinan a la maximización de la función de beneficio de la transnacional de que se trate. En esta actividad juegan un papel fundamental elementos como: procesos de licitación irregulares, contratos de concesión flojos y entes reguladores alcahuetes y sesgados a favorecerlas.

El proceso de reforma de los recursos hídricos generara drásticos incrementos en la tarifa de agua potable, en dos momentos: durante su aplicación (previo a la concesión) y posterior a ella. Durante su aplicación los incrementos vendrán por varias vías: financiamiento de la expansión, cánones a ANDA y a la superintendencia (por la infraestructura y derechos de agua respectivamente), pago por alcantarillado sanitario y un cargo para la inversión en la sostenibilidad del recurso hídrico.

Durante la administración privada, los incrementos se darán mediante los mecanismos establecidos por los contratos de

concesión para tal efecto y por incumplimientos en los mismos por los operadores.

Con el proceso de reforma del sector de recursos hídricos, no se va a mejorar la calidad del agua servida a los consumidores. Esto es sustentado por dos argumentos, en primer lugar, en el estado actual que se encuentran las fuentes superficiales y subterráneas de agua transnacionales su potabilización, lo que impacta directamente en la (contaminación), resulta muy oneroso para la maximización de los beneficios de estas (objetivo central de la empresa).

Además es improbable que se cumplan las metas establecidas en los contratos de concesión en lo concerniente a inversión en la sostenibilidad del recurso (de acuerdo a las experiencias estudiadas), por lo que es de esperar que en el largo plazo no se mejore la calidad del agua por esta vía.

El programa de reforma de los recursos hídricos, no va solucionar el problema de bajo nivel de cobertura de agua potable y alcantarillado sanitario que actualmente existe con ANDA. En primer lugar, por que se concentra en la zona urbana y deja de lado el área rural en la que paradójicamente se concentra el mayor porcentaje de población no cubierta.

En segundo lugar por que los mecanismos que establece para que las empresas operadoras amplíen la cobertura (metas de cobertura en los contratos de concesión), en el marco de la entrada en vigencia de los TLC y el ALCA, se va a desregular la actuación de las inversiones, permitiendo que cualquier estipulación contractual sea fácilmente ignorada y violentada por el operador, sin que exista, nada que pueda hacer ANDA por evitarlo.

Con la reforma al sector de recursos hídricos se va a limitar el acceso al agua potable de los sectores de menores ingresos del país, ya que ahora va a existir tarifas mas altas (para los usuarios conectados) que van a obligar a muchos el no poder pagar el servicio y por ende ser excluidos del mismo.

Además al igual que en Argentina se prevé que los programas de expansión se concentren en sectores que tengan la capacidad de pagarlo, dejando en ultima instancia a los sectores pobres.

Con la privatización de los recursos hídricos se agudizara aun mas el problema de acceso al agua potable del área rural, pues, ahora tendrán que pagar el canon por la utilización de la fuente de agua, lo que pondrá en peligro la frágil economía de las Juntas de Agua, debiendo trasladarlo a las familias.

Con el proceso de reforma de los recursos hídricos, especialmente con la creación de los derechos de agua negociables y su regulación, se pone en peligro la sostenibilidad del mismo.

Es impostergable impulsar reformas profundas en el sector de recursos hídricos, de manera de garantizar a las futuras generaciones el contar con agua de calidad y en cantidad suficientes; sin embargo, la reforma impulsada actualmente desde los organismos financieros internacionales que se ha esbozado en los capítulos anteriores, no representa una alternativa de solución a la problemática actual y futura de El Salvador.

## **5.2 ELEMENTOS PARA UNA REFORMA SUSTENTABLE DEL SECTOR DE RECURSOS HÍDRICOS.**

De acuerdo a los resultados de esta investigación considero que una propuesta de reforma del sector de recursos hídricos solo puede ser sustentable si considera por los menos los siguientes elementos:

## **5.2.1 Participación organizada de Usuarios y Consumidores**

Se deben incorporar las inquietudes, necesidades y particularidades de todos los sectores sociales en la propuesta, para ello su construcción debe partir de las comunidades hasta las esferas de decisión.

Además es necesario dar un fuerte impulso a la participación ciudadana en los diferentes ámbitos de la gestión del recurso hídrico, es decir, en la correcta utilización de las fuentes de agua y en la vigilancia de la empresa pública de agua potable, de manera de prevenir y corregir los abusos y arbitrariedades que tienen lugar actualmente.

Para esta tarea tan delicada es necesario crear una institución de la categoría de una Procuraduría con funciones de defensa de derechos de consumidores, con participación directa de estos, y con capacidad de reprender la actuación de las empresas proveedoras de bienes y servicios públicos, especialmente los de agua potable.

### **5.2.2 fortalecer el carácter de bien, servicio público y derecho humano fundamental del recurso hídrico.**

Es necesario reconocer el valor del agua como elemento vital para los seres humanos, animales y vegetales, por lo que representa un derecho humano fundamental el abastecimiento a todas las personas en cantidad y calidad suficientes, y garantizar que todos los seres vivos la tengan para lograr el equilibrio de los ecosistemas.

Esto requiere abortar la utilización del elemento económico y financiero como criterio de distribución del recurso y establecer un sistema de prioridades en su utilización dando mayor peso al consumo humano y la producción de alimentos, luego a la naturaleza y por ultimo a actividades económicas.

De ahí la importancia de fortalecer la gestión pública del agua, pues, solo de esta forma se puede asegurar el cumplimiento del derecho al agua para todas las personas, incluso las que no pueden pagar por el servicio por su condición de pobreza. Y se garantice el mantenimiento del caudal mínimo para la reproducción natural de los ecosistemas naturales.

Además, el fortalecimiento de la gestión pública es importante para librar el recurso hídrico de ser considerado

una simple mercancía y entrar en la normativa de la OMC, los TLC y el ALCA, que inevitablemente culminaría con la privatización del mismo.

### **5.2.3 Una política de tarifas y subsidios que fomente la protección y conservación.**

El establecimiento de pagos por el uso y consumo del recurso hídrico debe tener en cuenta dos elementos fundamentales: diferenciación entre uso social y uso comercial del recurso y las condiciones de pobreza de la población versus su derecho humano a abastecerse de agua.

Existe una cantidad mínima de agua necesaria para garantizar la salubridad y la vida de las personas, en este sentido debe restablecerse el subsidio hasta los 33 mts<sup>3</sup> que garanticen el abastecimiento de esta cuota básica a la población de menores ingresos, y a partir de esa cuota establecer la tarifa.

En la gestión del recurso hídrico debe regir la lógica de que el que mas utiliza el recurso debe pagar mas por él, y el que más lo contamine y degrade debe también, pagar más; con este fin se deben establecer tarifas mas elevadas a usuarios comerciales e industriales

De esta forma se generan fondos para invertir en la protección local de las cuencas y en la universalización del servicio de agua potable. De forma que se conviertan en instrumentos que incentiven el ahorro y la eficiencia en el uso y consumo del recurso.

#### **5.2.4 Nueva institucionalidad del agua.**

Consideramos que el nuevo marco institucional debe ser encabezado por una "Procuraduría para la Defensa del Agua" a la cual se le deleguen las funciones de gestión del recurso hídrico y con poder vinculante para corregir las irregularidades que surjan en la prestación del servicio de agua potable por ANDA

Como gestor del recurso hídrico la procuraduría debe contar con una oficina que coordine la creación de organismos de gestión de cuencas y de cauces (ríos, lagos y otros). Estos organismos deben estar integrados por representantes comunitarios, usuarios del recurso y organizaciones sociales con conocimiento de medio ambiente.

Estos organismos deben ser los responsables de la regulación de los diferentes usuarios del recurso hídrico a nivel de cuenca y de cauce, y del planteamiento y ejecución de acciones que busquen su sostenibilidad.

En el caso de la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado en el área urbana, debe continuar bajo la administración de ANDA, pero ahora como institución autónoma, con la vigilancia estricta de la procuraduría, siendo esta la encargada de la planificación y el establecimiento de metas a cumplir por ANDA, de manera de alcanzar el objetivo de universalizar el servicio.

A nivel rural se debe crear una institución especializada en abastecimiento de agua en comunidades rurales, con el objeto de incorporar los más de 700 sistemas que operan por su cuenta, y elaborar planes de mediano y largo plazo que eliminen el problema de acceso y cobertura que enfrenta

Esto no quiere decir que se deben desarticular las juntas de agua que actualmente administran estos sistemas, sino, más bien, brindar apoyo técnico y financiero que ayude a su sostenibilidad.

#### **5.2.5 Nuevo marco jurídico.**

El nuevo marco jurídico debe concentrarse en una ley general de aguas, en la que se incorporen los aspectos relevantes en su gestión, que actualmente están regulados de manera dispersa por legislaciones independientes: ley de creación de ANDA, CEL, algunos reglamentos del MAG, el MARN, ley de

tarifas y subsidios, etc., lo que provoca ambigüedad en su gestión.

La consideración de los siguientes aspectos es muy importante: la importancia del agua como bien público, la función social, la función ambiental, el carácter prioritario de la cuenca hidrográfica y dar un tratamiento especial a la cuenca del río Lempa.

#### **5.2.5.1 El agua bien nacional y público**

Debe partir de la concepción del agua como elemento fundamental para la vida humana y animal, de ahí que la justa distribución y abastecimiento forma parte de las obligaciones del Estado, por tanto deben tomarse las medidas necesarias para eliminar la posibilidad de que sea fuente de ganancia para el gran capital.

Para ello, se debe utilizar como instrumento de gestión del recurso hídrico, una figura de "derechos de Agua no negociables", en los cuales, se haga una separación entre uso social y uso comercial o lucrativo del recurso, priorizando el uso social.

El derecho de uso social del agua debe otorgarse por un periodo indefinido y sin el pago de ningún tipo de canon de

concesión, con el simple criterio de demostrar la necesidad o el uso histórico que ha tenido una fuente en particular.

Los derechos de uso comercial o lucrativo, deben otorgarse a los solicitantes que demuestren técnicamente el requerimiento aproximado del recurso hídrico necesario para su actividad productiva, serán autorizados por un periodo que no deberá exceder los 25 años, prorrogables solo en los casos en que se haya realizado una gestión sustentable del recurso; por estos derechos se deberá establecer el pago de un canon de concesión.

Estos derechos se otorgaran después de considerar un caudal mínimo que garantice la vida de de los ecosistemas que habitan en los cauces, y la continuidad del ciclo hidrológico.

#### **5.2.5.2 Función social del agua.**

Los derechos de uso social del agua deben prevalecer sobre el uso lucrativo, de manera de garantizar que las comunidades de bajos ingresos que la utilicen en sistemas de riego, sistemas de agua potable rurales, consumo humano, etc., tengan acceso a ella en condiciones preferenciales.

Además, en lo que respecta al abastecimiento de agua potable y alcantarillado, como se ha mencionado con anterioridad es necesario el establecimiento de una política de subsidios que garanticen plenamente el abastecimiento de las comunidades de menores ingresos.

#### **5.2.5.3 Función Ambiental del Agua.**

Debe asumirse el carácter fundamental del ciclo hidrológico en la vida de los ecosistemas y en otros elementos como el suelo, el clima, el paisaje, por tanto deben establecerse políticas orientadas a su protección y recuperación.

Y como medida de apoyo debe crearse un apartado donde se describan con claridad los delitos contra la contaminación del agua, la destrucción de zonas de recarga, bosques y fuentes de agua.

#### **5.2.5.4 La Cuenca Hidrográfica como centralidad de la Gestión.**

La gestión sustentable del recurso solo es posible mediante el establecimiento de las cuencas hidrográficas como referente medular para toda la gestión ambiental del país, en este sentido las acciones deben encaminarse al restablecimiento y protección de las mismas.

#### **5.2.5.5 Régimen Especial para la Cuenca del Río Lempa.**

El río Lempa representa el 60% de las reservas de agua con que cuenta el país; por lo tanto, debe prestarse especial atención, esfuerzos y recursos a la recuperación de la cuenca del río Lempa y sus afluentes principales especialmente la crítica situación hídrica de la AMSS; tomando en cuenta el carácter trinacional de la misma y haciendo esfuerzos conjuntos para su recuperación.

En esta tarea es necesaria la participación activa de CEL como principal usuario del río Lempa, el ministerio de Agricultura y Ganadería y del Medio Ambiente, pues, existe la necesidad de reorientar las prácticas agrícolas de los pobladores de la cuenca.

#### **5.2.5.6 Campañas de Educación y Capacitación.**

Debe incorporarse en la legislación un componente de capacitación, que en el corto plazo se oriente a la concientización sobre el estado actual del recurso hídrico, induciendo a su protección y conservación, de manera de ir generando una cultura del agua.

Como política de mediano y largo plazo debe incorporarse en los programas de estudio de educación básica y media, contenidos que muestren la importancia de los recursos hídricos para la vida y a partir de ahí se inculque su protección y conservación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1- Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados. "Anteproyecto de ley de Aguas para la Republica de El Salvador". Sexta Edición. Febrero 2000.
- 2- ALCA. "Acuerdo Sobre Inversión" y "Acuerdo sobre Compras y Contrataciones del sector Público". [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)
- 3- Banco Mundial. "La Privatización de los Servicios Básicos y los Sectores Populares en Argentina". Documento de trabajo Seminario. Mayo 1999
- 4- Comisión para la Gestión Integral del Agua en Bolivia (CGIAB). Varias publicaciones. [www.aguabolivia.org](http://www.aguabolivia.org) y [legislación@aguabolivia.org](mailto:legislación@aguabolivia.org)
- 5- Christian Aid. "¿Amo o Sirviente?... Como el Comercio Internacional puede Funcionar en Beneficio de los Pobres". [www.christian-aid.org.uk](http://www.christian-aid.org.uk)
- 6- Cuervo G. Luis Mauricio. "Economía y política de la reforma del sector de Agua y saneamiento en El Salvador". Centro de Defensa del Consumidor. Enero 2001.

7- DIGESTIC. "Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples". Varios Números

8- Directorio Cívico Militar. "Ley de Creación de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (A.N.D.A)". con Reformas hasta 1983. Imprenta PETER, 500 ejemplares.

9- DIGESTIC. "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos". Varios números.

10- Ferro, Gustavo. "Participación del sector privado y regulación en agua y saneamiento en Argentina". Centro de Estudios Económicos de la Regulación". Universidad Argentina de la Empresa. [www.uade.edu.ar](http://www.uade.edu.ar)

11- Ferro Gustavo. "Evolución del Cuadro Tarifario de Aguas Argentinas, financiamiento de las expansiones en Buenos Aires ". Centro de Estudios Económicos de la Regulación". Universidad Argentina de la Empresa. [www.uade.edu.ar](http://www.uade.edu.ar)

12- Moreno, Raúl. "Reforma Fiscal en El Salvador: Una exigencia Impostergable". San salvador, El Salvador. Fundación Nacional para el Desarrollo. 2000. 138 Pág

13- Vondorevsky, Diego. "Concesión de Agua y saneamiento en Argentina, impacto en los sectores pobres". Centro de

Estudios Económicos de la Regulación". Universidad Argentina de la Empresa. [www.uade.edu.ar](http://www.uade.edu.ar)

14- Beneke de Sanfeliú, Margarita. "Determinación de la Calidad del Agua de consumo Humano de las Familias Rurales: Estudio Socioeconómico". Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, departamento de Estudios Socioeconómicos. Año 2001.

15- Banco Interamericano de Desarrollo. "Contrato de Préstamo No. 1102/SF-ES". Junta de Directores, octubre 2001.

16- Brugnoli Olivera, Ernesto. "Agua En los Trópicos". Tribunal Centroamericano del Agua. San José de Costa Rica, 1999.

17- Fundación Solon. "La Estrategia del manejo Integrado de los Recursos Hídricos del BID, y la Participación Ciudadana, en el caso Bolivia". [www.funsolon.org](http://www.funsolon.org)

18- Fundación Solon. "Derechos de Uso Y aprovechamiento del Agua en Bolivia". [www.funsolon.org](http://www.funsolon.org)

19- Gutiérrez Urrutia, Mario. Programación Financiera y relaciones Macroeconómicas. Pontificia Universidad Católica de Chile. 1992

20- García Soto, Ronald. " Introducción a la Teoría Monetaria. Segunda Parte." Editorial EUMED, Costa Rica, 1989

21- Ibarra Turcios, Ángel María y otros. "Hacia la Gestión Sustentable del Agua en El Salvador". UNES, Federación Luterana Mundial, Foro Regional de Gestión de Riesgos. Primera Edición, octubre 2001.

22- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "Informe de Desarrollo Humano, El Salvador 2001". [www.desarrollohumanopnud.org.sv](http://www.desarrollohumanopnud.org.sv)

23- Republica de El Salvador. "Constitución Política de El Salvador". Actualizada al año 2000.

24- Rosales, Osvaldo (1990). "El Debate sobre el Ajuste Estructural en América Latina". ILPES / CEPAL, Santiago de Chile.

25- Román Morales, Luis Ignacio. ¿Que es el Ajuste Estructural?. Universidad Autónoma de México. 1998.

26- Rodríguez Partina, Martín. "La concesión de Aguas Argentinas". Centro de Estudios Económicos de la Regulación". Universidad Argentina de la Empresa.

[www.uade.edu.ar](http://www.uade.edu.ar)

.

27- Superintendencia del Sistema Financiero. Boletín Estadístico de Bancos y Financieras. Septiembre de 1999 y 2000.

28- Telenoche investiga. "Agua que no has de beber... igual deberás pagar". [www.telenocheinvestiga.com](http://www.telenocheinvestiga.com)

29- The Blue Planet Project. "El Oro Azul".

[www.canadians.org](http://www.canadians.org)

30- Weinberg, Stephanie. Estrategias del Banco Mundial Y Banco Interamericano de Desarrollo en el Salvador. Centro para la Educación Democrática 1998.

**Anexo No. 1**  
**Condicionantes de los préstamos de Asistencia Técnica**  
**para el PMSP, otorgados por el BM y BID**

SECTOR / INSTITUCIÓN	ACCIONES	OBJETIVO
Energía Eléctrica	-Venta de distribuidoras eléctricas. -privatizar plantas térmicas	-Mejorar la eficiencia en la distribución del servicio eléctrico e introducir competencia en la producción.
Telecomunicaciones	-Venta de la Mayoría accionaria de las nuevas empresas de telecomunicaciones creadas con la disolución de ANTEL	-Garantizar la inversión en el sector por el socio estratégico que tenga la mayoría accionaria, y de esta forma volverla más eficiente.
Transporte y mantenimiento vial	-Concesionar el mantenimiento y rehabilitación vial al sector privado. -Crear un mecanismo efectivo que garantice la autosostenibilidad en el tiempo. (FOVIAL)	-Garantizar el mantenimiento eficiente de la red vial del país.
Sistema de Pensiones	-Transferir la administración de los fondos de pensiones a inversionistas privados. -Crear una institución que vigile las actividades de las AFP	-Estimular el ahorro privado -Fomentar la inversión productiva con dichos ahorros.
Servicios de Salud	-Concesión de servicios primarios de salud a operadores privados. -Introducir Sistemas de recuperación de costos en las unidades de salud.	-Mejorar la eficiencia, eficacia y equidad en la prestación de los servicios de salud.
Educación	-Participación del sector privado en la provisión de	-Mejorar la calidad, equidad y eficacia de los

	Educación Básica y otros proyectos realizados por el ministerio de educación	servicios educativos
Agua potable y Saneamiento	-Modificación del Marco regulatorio	-Crear las condiciones necesarias para la participación del sector privado.

Fuente: Análisis propio, basado en documentos de los bancos recopilados en el libro "Documentos y Proyectos del BM y BID en El Salvador 1998. Stephanie Weinberg.

## ANEXO No. 2

### Principales Características del Contrato de Concesión de Aguas Argentinas

Plazo	30 años a partir del 1 <sup>o</sup> de mayo de 1993, fecha en que toma posesión del servicio la sociedad
Modalidad	Otorgada en forma gratuita para el concesionario. Ello implica que la sociedad esta exceptuada de la obligación del pago de un canon por todo el plazo de la concesión
Transferencia de Bienes	Todos los bienes afectados al servicio y el desarrollo de las actividades complementarias que eran utilizadas por OSN, fueron transferidos en arrendamiento a la sociedad.
Ente Regulador	El concesionario y todos los servicios que este presta, están bajo el control y regulación del un Ente Regulador, designado a tal efecto. Las relaciones con el mismo se deben ajustar a lo dispuesto en el marco regulatorio y el contrato de concesión.
Transferencia de Derechos	Las deudas, créditos y otros derechos y obligaciones por causa o titulo anterior a la toma de posesión corresponden a OSN.
Operador	La sociedad francesa Suez Lyonnaise Des Eaux-Dumez
Plan de Mejoras, Expansión y Cobertura del servicio	La sociedad asumió la responsabilidad de ejecutar un plan de mejoras y expansión del servicio para lograr el eficiente funcionamiento, preservación, mejora y expansión del servicio público concesionado. Asimismo, los servicios de agua potable y desagües cloacales deben estar disponibles para todos los habitantes del área regulada por la concesión en los plazos establecidos para ello en el contrato. Dicho documento establece los porcentajes mínimos de renovación y/o rehabilitación de las redes que el concesionario debe realizar.
Condiciones de Prestación del Servicio	El servicio de agua y cloacas debe ser prestado en condiciones que garanticen su continuidad, regularidad, calidad y generalidad, de manera tal que se asegure su eficiente prestación a los usuarios y la protección al medio ambiente. En los términos del marco regulatorio del contrato de concesión y de las reglamentaciones vigentes. El ente regulador aprobará y/o intervendrá según corresponda en las modificaciones a dichas reglamentaciones, de acuerdo a lo establecido en el marco regulatorio.
Régimen Tarifario	Los valores tarifarios y precios vigentes en cada momento solo podrán ser modificados por el ente regulador o a propuesta debidamente justificada por la sociedad, en las circunstancias y formas establecidas en el contrato de concesión.
Constitución de la Sociedad	Aguas Argentinas S.A. se constituyo el 16 de febrero de 1993 con una duración de cuarenta y dos años, prorrogable automáticamente para

	igual termino, en el caso en que se prorrogue el contrato de concesión.
--	---

Fuente: Contrato de Concesión

### ANEXO No. 3

#### Estructura Costos para el Primer y Segundo Plan Quinquenal.

Categoría	Primer Quinquenio	Segundo Quinquenio
Combustibles	1	2
Productos químicos	11	8
Energía eléctrica	11	8
Personal	39	31
Materiales de Construcción	14	12
Repuestos	12	16
Seguros	1	1
Vehículos	2	1
Amortización de Prestamos	7	18
Costos financieros	2	3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Contrato de Concesión y su respectiva renegociación de 1,997.

### ANEXO No. 4

#### Cargos de Conexión y Reconexión Valores del Contrato de Concesión

Diámetro de tubería (mm)	CONEXIÓN		RECONEXIÓN	
	Acera	Acera opuesta	Acera	Acera opuesta
AGUA				
de 13 a 32	\$135	\$200	\$100	\$180
de 33 a 50	\$175	\$210	\$150	\$190
de 51 a 75	\$255	\$300	\$200	\$230
Mas de 76	\$340	\$400	\$300	\$330
CLOACAS	\$200	\$319	\$170	\$200

Fuente:

### ANEXO No. 5

**Discriminación de la Tarifa General de Acuerdo al Tipo de Inmueble**

Tipo de Inmueble	SERVICIO	
	Agua \$/m <sup>3</sup>	Cloacas \$/m <sup>3</sup>
Residencial	0.0279	0.0279
No residencial	0.0558	0.0558
Baldío	0.0279	0.0279

**Anexo No. 6**

**Convenio de Delegación de Funciones Entre ANDA y la Empresa  
Descentralizada de Saneamiento de San Isidro EMASI.**

**Anexo No. 7**  
**Municipios Incluidos en el Proceso de Descentralización**

<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>POBLACIÓN</b>
Sonsonate	Armenia	26,501
	Juayua	27,991
	Nahuizalco	40,848
	Santa Catarina Masahuat	9,145
	Salcoatitan	4,900
	Izalco	66,899
		<b>176,284</b>
Santa Ana	Santiago de la Frontera	8,433
	Santa Rosa Guachipilin	7,463
	San Sebastián Salitrillo	14,430
	<b>30,326</b>	
Ahuachapan	Apaneca	8,348
	Concepción de Ataco	16,457
	<b>24,841</b>	
La Libertad	Sacacoyo	12,527
	Colon	72,583
	Comayagua	12,066
	Chiltiupan	13,646
	Huizucar	10,306
	Jayaque	14,018
	Talnique	7,330
	La Libertad	44,384
	Tepecoyo	12,252
	Teotepque	14,561
	Jicalapa	7,801
	<b>221,514</b>	
Cuscatlan	El Carmen	15,714
	Santa Cruz Michapa	12,025
	Cojutepeque	53,122
	Candelaria	10,190
	Santa Cruz Analquito	2,487
	<b>93,538</b>	
La Paz	Zacatecoluca	62,352
	Paraíso de Osorio	3,561
	San Rafael Obrajuelo	11,150
	Santa Maria Ostuma	5,931

	San Luis Talpa	23,993
	San Pedro o San Antonio Mashuat	29,915
	San Miguel Tepezontes	5,426
	San Juan Tepezontes	3,265
	San Emigdio	3,214
		<b>145,807</b>
San Vicente	Apastepeque	19,706
	Guadalupe	6,143
	Verapaz	6,875
	San Vicente	50,751
	Tepetitán	4,486
	San Cayetano Istepeque	6,058
		<b>94,019</b>
San Miguel	Carolina	9,122
	Chinameca	22,554
	Lolotique	15,280
	San Rafael Oriente	17,751
	Chirilagua	23,202
	Nueva Guadalupe	7,600
		<b>95,509</b>
La Unión	Pasaquina	23,814
		<b>23,814</b>
Usulután	Tecapan	8,235
	California	2,544
	Berlin	19,540
	Santiago de María	18,333
	Mercedes Umaña	14,849
	Alegria	13,474
	Concepción Batres	12,376
	Jiquilisco	40,091
	Jucuarán	12,743
	Ozatlán	12,094
	San Agustín	4,415
	San Francisco Javier	6,036
	Santa Elena	16,007
		<b>95,509</b>
<b>TOTAL</b>	<b>62 MUNICIPIOS</b>	<b>1,086,389</b>

Fuente: Contrato de Préstamo 1102/SF-ES

#### ANEXO No. 8

**Contenido General de los Convenios de Adjudicación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillados, entre ANDA y Empresas Operadoras.**

<p>A) Modelo Único de Convenio.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adaptable a las circunstancias particulares de cada sistema.</li> <li>2. Brinda la facultad de utilizar, mejorar y ampliar la infraestructura de ANDA. Por un plazo mínimo de 5 años</li> <li>3. el contrato podrá no renovarse a petición anticipada de cualquiera de las partes con dos años de anticipación.</li> </ol>
<p>B) obligaciones del Operador.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capital de trabajo mínimo necesario para iniciar y mantener operaciones.</li> <li>2. Elaboración y presentación a ANDA, del plan de inversiones para el periodo.</li> <li>3. Pago a ANDA del canon de arrendamiento respectivo, Asistencias técnicas y otros servicios que pudiera brindar la institución y gastos en que pudiera incurrir.</li> <li>4. Operar y Mantener las Instalaciones e infraestructura de los sistemas de ANDA; tener actualizado los catastros técnicos y de usuarios y presentar un informa anual a la institución.</li> <li>5. Crear y mantener una oficina de atención al cliente.</li> <li>6. Crear y mantener un fondo suficiente para reparar, sustituir, ampliar y mejorar la infraestructura deteriorada por el uso y la obsolescencia.</li> <li>7. proteger zonas de recarga acuífera, e invertir en campañas de educación sobre uso racional del recurso.</li> <li>8. brindar a ANDA la información que requiera para su labor de regulación.</li> </ol>
<p>C) Obligaciones de ANDA:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proporcionar información necesaria disponible para la constitución e inicio de operaciones de la empresa: catastro de usuarios, catastros técnicos, planos “as-made”, planes maestros o de desarrollo si los hubiera, cartera activa, cartera morosa, información contable financiera y económica, etc.</li> <li>2. brindar asistencia técnica y capacitación necesarias, sobre todo en la etapa inicial de operaciones.</li> <li>3. Analizar y aprobar el plan de inversiones presentado por la empresa y darle el seguimiento respectivo.</li> <li>4. Realizar oportunamente las auditorias respectivas a la empresa.</li> </ol>
<p>D) Régimen Económico de la Empresa Operadora:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La tarifa inicial se fijara en el convenio, definiéndose en el convenio un plazo no mayor de tres años para su revisión a solicitud de la empresa operadora, a través de un mecanismo previamente definido por ANDA y en el que se establecerá un índice por la variación inflacionaria en los precios.</li> <li>2. Las facturas reflejarán el cobro por los servicios prestados, diferenciando entre agua potable y alcantarillado sanitario, el monto del subsidio si lo hubiere y el total a pagar por el usuario.</li> <li>3. este monto deberá cubrir al menos: costos de operación y mantenimiento del sistema, gastos de administración de la empresa operadora, constitución de un fondo de depreciación y el canon mensual a pagar a ANDA.</li> </ol>
<p>E) Garantías.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ANDA exigirá a la empresa operadora, una fianza de fiel cumplimiento, en un monto que refleje los costos de operación y</li> </ol>

mantenimiento.
<p>F) Sanciones, multas y terminación del convenio.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El convenio anexara la lista de faltas en que incurra la empresa operadora por acción y omisión. Clasificándolas en “muy graves”, “graves” y “menos graves”, asignándoles la respectiva gradualidad en la medida correctiva correspondiente y definiendo el procedimiento para la aplicación respectiva.</li> <li>2. las causales de terminación del convenio estarán definidas en su articulado como faltas muy graves y se definirá asimismo el procedimiento administrativo para su aplicación.</li> </ol>
<p>G) Resolución de Conflictos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para la resolución de conflictos de cualquier índole que surjan entre la ANDA y la empresa operadora se seguirán los procedimientos que para tal efecto se definan en el convenio y sus anexos.</li> </ol>
<p>H) Pasivos Ambientales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ANDA asumirá la responsabilidad ante las autoridades competentes, durante el periodo en que la empresa operadora no ponga en operación la infraestructura necesaria y no realice las gestiones pertinentes para asegurar el cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y ordenanzas referidas a la protección y conservación del medio ambiente.</li> </ol>

Fuente: Reglamento Operativo del préstamo # 1102/SF-ES.

## ANEXO No.9

### Funciones de la Superintendencia de Recursos Hídricos

<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Resolver las solicitudes de concesión de derechos de uso de las aguas nacionales.</li> <li>2) Mantener actualizado el balance hídrico del país, y proyectar las demandas sobre el uso del recurso para el futuro.</li> <li>3) Colaborar con las autoridades competentes en la aplicación de los criterios ambientales para asegurar la sostenibilidad del recursos en particular, su protección, la conservación y recuperación de fuentes y el control de uso y vertimientos.</li> <li>4) Diseñar, construir y mantener una red básica hidrometeorologica, recopilar</li> </ol>
--

y procesar la información que ella genere y publicarla para su uso en el país.

- 5) Diseñar, desarrollar y mantener el registro público de aguas.
- 6) Diseñar, desarrollar y mantener el catastro público de aguas.
- 7) Resolver los conflictos que se presenten entre usuarios del recurso por derechos de agua a solicitud de las partes.
- 8) Promover la eficiencia en el uso del recurso.
- 9) Coordinar con las demás instituciones públicas la correcta ejecución de las leyes y políticas sobre el agua.
- 10) Promover el manejo y gestión integrada del recurso, incluido el uso múltiple de las fuentes, y proponer las obras necesarias para mejorar su disponibilidad.
- 11) Apoyar a los usuarios en la organización de asociaciones para administrar los derechos de uso y a las comunidades en el establecimiento de organizaciones locales para colaborar en la administración, monitoreo y vigilancia de los recursos hídricos.
- 12) Requerir información de los concesionarios para sus fines.
- 13) Establecer el régimen de salarios de su personal.
- 14) formular el reglamento de la ley y someterlo al presidente de la republica.
- 15) Dictar su propio reglamento interno.
- 16) Representar al país ante organizaciones y eventos internacionales relacionados con el sector hídrico.
- 17) Realizar todos los actos, contratos y operaciones necesarias que le manda la ley.
- 18) Las demás funciones señaladas en esta ley.

Fuente: Ley General de Aguas para la Republica de El Salvador, quinta edición.

**Anexo No. 10**  
**Condiciones Adicionales del Préstamo.**

<b>Etapa/zona de inversión</b>	<b>Condición</b>
Comunes Fase I Y II en Zonas Urbanas	A) Municipios afectados por los terremotos, incluidos en el programa de descentralización y con una población menor o igual a 100.000 personas. B) informar a las comunidades sobre los beneficios del nuevo modelo y los costos para su sostenibilidad financiera, para lo que será necesaria la modificación tarifaria. C) factibilidad técnica de cada proyecto. D) Haber elaborado un formato de convenio que por lo menos contenga: naturaleza del convenio, las obligaciones de ANDA y los operadores, regulaciones económicas, garantías de cumplimiento, condiciones de terminación,

	<p>sanciones y multas, resolución de conflictos y cláusulas relacionadas.</p> <p>E) indicadores de viabilidad socioeconómica década proyecto.</p>
<p>Ejecución de obras, Localidades Rurales</p>	<p>a) Zonas afectadas por los terremotos.</p> <p>b) Garantizar la administración del sistema por la Junta de agua respectiva.</p> <p>c) convenio de delegación de funciones con mecanismos básicos de regulación.</p>
<p>Ejecución de fondos Fase I, Zonas Urbanas</p>	<p>a) cumplimiento de los literales A a la E de las condiciones de aplicación para obras urbanas.</p> <p>b) Metodología estándar para la aplicación de las tarifas, cuya aplicación debe estar regulada en el convenio, incluyendo los ajuste futuros.</p> <p>c) Evidencia de Modificación del decreto ejecutivo No. 65, que permita la estipulación de tarifas diferentes a las actuales.</p> <p>d) Que este constituida la empresa prestadora, aunque no se haya firmado el convenio.</p>
<p>Ejecución de Fondos Fase II, Zonas Urbanas</p>	<p>a) Literales A a la E de las condiciones comunes para las áreas urbanas.</p> <p>b) 40% de los sistemas identificados y reconstruidos en la fase I y funcionando de forma descentralizada.</p> <p>c) Evidencia de que ANDA esta facultada para delegar funciones a operadores independientes.</p>

Fuente: Contrato de Préstamo 1102/SF-ES, reglamento operativo.