

LAS POTENCIALIDADES DE LOS ASOCIOS PÚBLICO-COMUNITARIO

**en la gestión de sistemas de provisión de agua potable
en el municipio de Santa Elena, Usulután.**



**Las potencialidades de los Asocios Público-Comunitario
en la gestión de sistemas de provisión de agua potable
en el municipio de Santa Elena, Usulután.**

es una publicación del Centro para la Defensa del Consumidor (CDC),
gracias al auspicio de Oxfam.

Junta Directiva de CDC para período 2011 – 2013

Irma Nuñez	Presidenta
America Cárcamo	Vice-presidenta
Antonio Baños	Tesorero
Gerardo Morales	Secretario
Vilma Alfaro	Vocal 1
Camila Acevedo	Vocal 2
Joaquin Deras	Suplente

Danilo Pérez	Director Ejecutivo CDC
--------------	------------------------

Edición	Danilo Pérez
Consultoría	Mireira Carreras

Diseño y Diagramación	Raul Lemus (Beyond Graphics)
Impresión	MC Impresores
Tiraje	1,300 ejemplares

Los contenidos de esta publicación pueden ser utilizados o reproducidos total
o parcialmente, siempre y cuando se cite la fuente.

San Salvador, diciembre 2012

ÍNDICE

PRÓLOGO	3
INTRODUCCIÓN	5
1. ANTECEDENTES	7
2. GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE	9
2.1. Alternativas a la privatización	9
2.2. Modelos de gestión posibles	11
2.3. La gestión del agua en El Salvador	13
2.3.1. Prestadores de servicios	13
2.3.2. Legislación	15
2.3.3. Breves apuntes sobre la situación de la gestión del agua en El Salvador	17
3. ASOCIOS PÚBLICO COMUNITARIO	19
3.1. Fundamentos	19
3.2. Ejemplos de socios público-comunitario en América Latina	22
3.3. Experiencias en El Salvador	25
3.4. Factores para potenciar los APC en El Salvador	27
4. APLICACIONES EN EL MUNICIPIO DE SANTA ELENA	29
4.1. Contexto	29
4.2. El servicio de agua potable en Santa Elena	30
4.3. Indicadores de eficiencia y eficacia	32
4.3.1. Indicadores de calidad del servicio	32
4.3.2. Indicadores de gestión	34
4.3.3. Indicadores de administración	38
4.3.4. Conclusiones	41
4.4. Potencialidades de los socios público comunitarios en el municipio de Santa Elena	43
5. BIBLIOGRAFÍA	45
TABLAS	
Tabla 1: Entidades y tipo de apoyo en los APC	21
Tabla 2. Resumen de acuerdo público comunitario entre SINTRACUAVALLE, SINTRAMBIENTE y el acueducto de la sirena.	23
Tabla 3. Características del CENAGRAP	24
Tabla 4. Sistemas de Agua del Municipio de Santa Elena	31
Tabla 5. Indicadores de calidad del servicio	34
Tabla 6. Indicadores de gestión	36
Tabla 7. Indicadores de administración	40
Tabla 8. Necesidades de formación	43

PRÓLOGO

La investigación "LOS ASOCIOS PÚBLICO-COMUNITARIO en la gestión de sistemas de provisión de agua potable en el municipio de Santa Elena, Usulután", es un insumo puesto a la disposición del movimiento social salvadoreño, para que sirva a la reflexión y el debate, en el contexto de un mercado globalizado y sustentado en la lógica de promover la inversión privada como única respuesta, aparente, para la solución de muchos de los problemas socioeconómicos que afectan a nuestras economías.

Dicha visión no escapa del planteamiento de promocionar la inversión privada en contraste de la inversión pública, como elemento sustancial para generar mayor crecimiento económico e inyectar más empleo a las economías mundiales. En esa dimensión, los servicios públicos no escaparon a esta cosmovisión. En muchos países del mundo, se creó toda la sustentación necesaria para impulsar procesos privatizadores. Al respecto, los acuerdos comerciales sentaron las bases para promover la inversión privada extranjera en muchos de los sectores de la economía y particularmente, el agua.

De esta forma, la privatización del sector agua ha avanzado con inversiones por parte de organismo multilaterales y determinado tipo de cooperación internacional. Para ello, han condicionado algunos préstamos a países que incluya la participación privada en el sector. Y en cierta forma, muchos gobiernos ven en ello una oportunidad para hacerle frente al deterioro de la prestación de los servicios públicos, y particularmente, el agua.

El problema de ello, estriba en el hecho que con un enfoque de la participación de la empresa privada en la gestión del agua, esta se ve con una perspectiva mercantilista, de negocio, en contraposición al enfoque del derecho humano al agua.

Por ello, el Centro para la Defensa del Consumidor, con el apoyo de Oxfam, ha realizado esta investigación, la cual muestra que la inversión privada no es, ni debe ser considerada, como se ha vendido, la única posibilidad para la prestación de un servicio tan esencial, como es el agua potable. Por el contrario, consideramos que ante el planteamiento de los Asocios Públicos Privados, los Asocios Públicos-Públicos son una alternativa real y concreta para beneficio de la población, dado que este enfoque está basado en criterios de equidad, justicia social y teniendo en cuenta que el recurso hídrico para el uso de agua es de bien común.

En ese sentido, esta investigación nos ilustra sobre la teorización de los acuerdos público - público, y recopila información de algunas experiencias de acuerdos o partenariados públicos-comunitarios de Latinoamérica ante el auge que estos han tomado a escala mundial. Las experiencias muestran en qué consisten y cómo funcionan. Y por último, se estudian algunos casos particulares de prestadores comunitarios del servicio de agua potable en el municipio de Santa Elena, para que entre los casos latinoamericanos analizados, se pueda tener una mirada que pudiera ser aplicada a los sistemas comunitarios en el país.

En definitiva, esperamos que este documento sea de utilidad para ustedes y contribuya a fortalecer sus conocimientos, pero sobre todo, a la defensa del Derecho Humano al Agua.

Danilo Pérez Montiel

Director Ejecutivo del CDC

INTRODUCCIÓN

Ante el fracaso de la privatización de los servicios de agua y saneamiento que tuvo lugar en la década de los 90, se está retornando la responsabilidad del suministro de agua al sector público, el cual administra la mayor parte de los sistemas de agua del mundo.

Para superar la burocracia y los obstáculos que enfrenta el sector público, surgen nuevos modelos innovadores para fortalecer a los operadores de agua. Es el caso de los socios público-público, y en particular para los operadores comunitarios, los socios público-comunitarios.

En El Salvador, ante la ineficacia del Estado, la población ha ido resolviendo poco a poco el acceso al servicio de agua y saneamiento a través de la gestión comunitaria del agua. En este sentido, las comunidades enfrentan obstáculos para lograr una gestión eficiente y eficaz del recurso hídrico.

Teniendo en cuenta esta problemática, se hace importante que las comunidades cuenten con apoyo tanto técnico como administrativo para lograr una buena gestión de sus sistemas.

Ante esta situación, el presente documento pretende ser una herramienta para que se fomenten en el país los socios público-comunitarios en el marco de la concepción del agua como bien común.

Para ello, se ha analizado los fundamentos de este tipo de socios y se ha recopilado una serie de ejemplos en Latinoamérica. De esta forma, se podrán extraer conclusiones y establecer una hoja de ruta para la aplicación de los socios público-comunitarios en El Salvador.

Como estudio de caso para poder establecer este tipo de socios, se ha considerado el municipio de Santa Elena en el departamento de Usulután. En primer lugar, se ha analizado la situación del servicio de abastecimiento en el área rural del municipio para poder establecer indicadores que midan la eficiencia y eficacia del servicio. De esta manera, se podrán conocer las necesidades en la gestión de los sistemas de agua por parte de las comunidades y se podrán establecer las potencialidades de este tipo de socios en el municipio.

1. ANTECEDENTES

La década de los 90 se asocia con el inicio de los procesos de privatización de los servicios de agua y saneamiento como una salida a la crisis mundial del agua.

Durante la Conferencia Internacional sobre el Agua de Dublín, en 1992, se estableció específicamente que el agua tiene un valor económico aplicable a todos sus usos, y por tanto debe ser reconocida como un bien económico. El Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional asumieron inmediatamente este planteamiento (Nancy Alexander, 2005).

El argumento consistía en que si el planeta está en una situación de estrés hídrico y con una Crisis Mundial del Agua galopante en pleno proceso de expansión, vista la incapacidad del sector público de dar una respuesta satisfactoria a esta situación, se hace imperativo delegar a las empresas del sector privado la responsabilidad de dicho abastecimiento. (Esteban Castro, 2005).

Con estas premisas se incentivaron las privatizaciones de los servicios de agua y saneamiento en el mundo. Uno de los actores que tuvo un papel más predominante fue el Banco Mundial (BM), así como sus homólogos regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A través de los mecanismos de financiación de dichas Instituciones se entregaron créditos a los países empobreci-



dos. Estos iban ligados a unas condiciones determinadas, entre ellas la privatización de los servicios de agua y saneamiento, entre otros servicios públicos. En este sentido, entre 1993 a 2005 el 66% de los créditos otorgados por el BID estuvieron condicionados a la privatización de los servicios de agua¹.

De esta forma, el sector privado abrió nuevos mercados a través de contratos de gestión donde la empresa se hacía responsable de la inversión, operación y mantenimiento de las estructuras públicas. Al principio se tendió a concesiones con períodos largos, pero desde 2000, las empresas han optado por opciones menos arriesgadas como contratos de arrendamiento o de gestión.

América latina se convirtió en un centro de pruebas de la privatización, tomando un gran protagonismo debido a tres factores²:

- La existencia de una voluminosa clase media, bastante atractiva para la inversión privada;
- Numerosos operadores públicos, con pocos recursos y con niveles de endeudamiento importantes, que hacen que la alternativa privada sea fácilmente justificable;
- Amplísima aplicación de las políticas neoliberales, por medio de PAE y créditos condicionados.³

El modelo privatizador esperaba conseguir una mayor eficacia a menores precios, atraer mayores volúmenes de inversión, y ampliar el suministro de agua y saneamiento a los pobres que carecían de él. Pero la realidad ha sido muy distinta

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo reconocía, en su informe de 1999, que *"después de diez años de reformas neoliberales a los países en desarrollo, sus dificultades de pago, que precisamente habían conducido a replantearse las orientaciones, no han disminuido, y su economía es más dependiente que nunca de la financiación externa para llegar a un nivel de crecimiento que permita hacer frente a los graves problemas de pobreza y subdesarrollo"*.

Los operadores privados con ánimo de lucro no demostraron ser más eficientes que los operadores públicos, más bien al contrario⁴. Las tarifas aumentaron para alcanzar la rentabilidad económica y no hubo la inversión prometida. Las empresas transnacionales como el grupo SUEZ Lyonnaise des Eaux (SUEZ) y Compagnie Générale des Eaux (CGE)-de Francia-; Bechtel y Azurix Corp – de Estados Unidos-; Thames Water y Anglian Water -de Reino Unido-; Fomento de Construcciones y Contratas (FCC), la Sociedad General De Aguas De Barcelona S.A. (AGBAR), Aguas de Valencia S.A. y Aguas de Bilbao S.A -de España-, rescindieron sus contratos por diferentes motivos.

1 Food and Water Watch Sedientos. 2007. El BID y las políticas sobre el agua.

2 Budds, J.; McGranham, G. (2003), *Privatization and the provision of urban water and sanitation in Africa, Asia and Latin America*, International Institute for Environment and Development.

3 *Jaume delclos (autores varios). Agua, un derecho y no una mercancía. Propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua. ISF*

4 D. Hall y E. Lobbina efectúan una intensa compilación de informes y estudios que confirman esta sentencia. The relative efficiency of public and private water sector, PSIRU, Universidad de Greenwich, 2005

2. GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE

2.1. Alternativas a la privatización

El sector público ha administrado y administra la mayor parte de los sistemas de agua del mundo. Por tanto, son los que acumulan la mayoría de ejemplos de buenas prácticas.

A raíz del fracaso de las privatizaciones, se está retornando la responsabilidad del suministro de agua al sector público a partir de innovadores modelos que fortalecen y mejoran a los operadores de agua. Todo ello apoyado por marcos normativos y legales de cada país.

Con estas medidas se pretende superar la burocracia, la corrupción y otros problemas que suelen atribuirse a la raíz del fracaso del servicio público, para garantizar el agua potable para toda la población. Para apoyar al desarrollo de un servicio público eficaz y responsable se promueven los acuerdos público-público (PUPs por sus siglas en inglés) entre dos o más organizaciones públicas.

Los PUPs son una alternativa a la privatización y a los socios público-privado (PPP) que son una fórmula de colaboración donde, en la mayoría de los casos, el sector público pone la infraestructura, y



los operadores privados la gestión. Estos convenios equivalen a la privatización del sector que como hemos visto no ha solucionado la problemática del mismo.

Los **Asocios público – público (PUP)** consisten en acuerdos entre operadores públicos de agua para mejorar las capacidades en la gestión del recurso hídrico. Estos socios ayudan a difundir buenas prácticas y mejorar las capacidades administrativas y técnicas del ente público mediante la formación y el desarrollo de su personal, la creación de capacidades institucionales, la financiación de los servicios de agua y la ampliación de la participación de ciudadana. Con esto se contribuye a mejorar la eficiencia, la accesibilidad, disponibilidad y calidad del agua, ya que tiene la finalidad de universalizar el acceso mediante el servicio público de agua potable y el saneamiento sin motivos de lucro. Estos acuerdos se han descrito como una “relación de iguales forjada en torno a objetivos y valores comunes, donde queda excluida la búsqueda de beneficio”⁵.

Estas asociaciones han propiciado el encuentro entre empresas públicas que funcionan bien y otras con peor rendimiento para compartir conocimientos y, de esta manera, mejorar la calidad de la empresa con más problemas.

Los PUP evitan los riesgos que se suelen darse con los socios público-privado: costos de transacción, incumplimiento de contratos, renegociaciones, complejidades normativas, oportunismo comercial, monopolio en la fijación de precios, confidencialidad comercial, inestabilidad de las divisas y falta de legitimidad pública⁶.

Los objetivos de los PUPs pueden dividirse en 5 categorías⁷:

- Formación y desarrollo de los recursos humanos.
- Apoyo técnico en una amplia variedad de situaciones.
- Mejora de la eficacia y la formación de la capacidad institucional.
- Financiación de los servicios de agua.
- Mejora de la participación.

Los PUPs pueden ser nacionales e internacionales. Los primeros se centran en poner mayor énfasis en aspectos técnicos, mientras que los acuerdos internacionales tienen objetivos más ‘políticos’. Así, el PUP entre la empresa de agua de Buenos Aires (Argentina) y la empresa pública de agua en Huancayo

5 Lobina, E., Hall, D. (2006) Public-Public Partnerships as a catalyst for capacity building and institutional development: lessons from Stockholm Vatten’s experience in the Baltic region. PSIRU Reports, agosto 2006

6 Varios autores, Public-public partnerships (PUPs) in water, 2009. Transnational Institute y Public Services International Research Unit, PSIRU

7 Varios autores, Public-public partnerships (PUPs) in water, 2009. Transnational Institute y Public Services International Research Unit, PSIRU

(Perú) es un buen ejemplo de lo que los investigadores de los movimientos sociales Keck y Sikkink (1998, 13) llaman el ‘efecto boomerang’. Los grupos en un país hacen un llamado a los ciudadanos de otro país a través de una alianza transnacional y estos ciudadanos inciden sobre sus Gobiernos para presionar al régimen que está causando conflicto⁸.

Dentro de los socios público-público se destacan dos modalidades más concretas:

1. Socios público – comunitario. Son convenios entre operadores de agua de tipo comunitario (juntas de agua) e instituciones públicas para el apoyo de las primeras en la mejora de las capacidades de gestión del recurso.

2. Socios comunitario – comunitario. Consisten en la cooperación mutua entre comunidades que realizan la gestión del servicio de agua. Estos convenios son una manera de compartir conocimientos y logros alcanzados, además de poder compartir recursos materiales y técnicos. También son una herramienta que produce más poder a la hora de reivindicar algún derecho o conseguir alguna subvención.

La unidad de Investigación de la Internacional de los Servicios públicos ha documentado más de 137 PUPs en 70 países, 32 de ellas en América latina.

Se pueden destacar varios ejemplos de PUPs en la región, como la iniciativa lideradas por los sindicatos de trabajadores en Uruguay, el FFOSE y el sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires SOSBA. Otro caso es el de la colaboración entre dos empresas públicas de agua, como son la cooperativa de agua ABSA (de la provincia de Argentina) y la SEDAM-Huancayo (Perú) que tiene como objetivo la reforma de la segunda.

También destacar el esfuerzo de activistas y organizaciones que impulsan este tipo de acuerdo. Es de destacar, la Red vida, la Plataforma de acuerdos público comunitarios de las Américas, u organizaciones como el Transnational Institute (TNI) o la Internacional de Servicios Públicos (ISP) entre otras.

2.2. Modelos de gestión posibles

El agua es básica para la vida de los seres vivos del planeta. La gestión del recurso hídrico debe llevarse a cabo de forma integral y participativa para garantizar el derecho humano al agua. Teniendo en cuenta, los principios de la Declaración de Dublín, la gestión del agua debe basarse siempre en:

8 Susan Spronk, Carlos Crespo, Marcela Olivera. Las luchas por la justicia del agua en Latinoamérica. Alternativas públicas y público sociales. Un capítulo del libro Alternatives to privatization: Public options for essential services in the global South

- El agua dulce es un recurso vulnerable y finito, esencial para mantener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.
- El desarrollo y manejo del agua debe estar basado en un enfoque participativo, involucrando a usuarios, planificadores y ejecutores de política a todo nivel.
- La mujer juega un papel central en la provisión, el manejo y la protección del agua.
- El agua posee un valor económico en todos sus usos competitivos y debiera ser reconocido como un bien económico.

En el acceso a los servicios de agua y saneamiento intervienen diferentes actores como los gobiernos, trabajadores, consumidores, sociedad civil o agencias externas. Y estos pueden tomar los diferentes papeles:

- **Titular de los servicios:** Corresponde al propietario de la instalación y es el responsable ante los usuarios de dar un servicio adecuado. Se encarga de hacer cumplir los acuerdos de gestión de la entidad gestora del servicio.
- **Gestores:** Se encargan del correcto funcionamiento del sistema. Tienen la obligación y la responsabilidad de hacer funcionar el servicio de acuerdo con el titular.
- **Usuarios(as) del servicio** cuando se habla de la población que se beneficia de éste, con unos derechos y deberes.⁹

Teniendo en cuenta lo anterior, en la provisión de servicios de agua y saneamiento se han utilizado diferentes tipos o modelos de gestión que a continuación se detallan:

- **Modelo público,** En este caso, el titular y los gestores del servicio son de naturaleza pública. La gestión del agua no es privada ni mercantilista administrando el servicio en base a criterios de equidad y justicia social teniendo en cuenta que el uso de agua es de bien común. Este modelo propicia la participación pública y el control social ya que permite aumentar la transparencia de la gestión del agua y desarrollar una ciudadanía comprometida con sus servicios públicos. La gestión pública comprende aspectos políticos y técnicos.
- **Modelo privado en la que la gestión del agua es privada y mercantilista.** La empresa privada gestiona el recurso y su actividad se basa en el ánimo de lucro, y en base a este criterio realiza su actuación.
- **Gestión no privatizada y mercantilista.** El sector público gestiona el servicio pero en su estrategia se prima los criterios de rentabilidad económica por encima de los de un servicio público. Se

9 Jaime delclos. Viento Sur. Núm. 98/julio 2008

han dado casos en los que titulares o gestores realizan la provisión del servicio público para sus finalidades particulares y/o partidistas.

- **Modelo comunitario.** La gestión del servicio recae en actores privados, pero que no se basan en fines lucrativos. La gestión del sistema comunitario es realizada en base a un bien común y colectivo con amplia participación en todos los procesos.

2.3. La gestión del agua en El Salvador

En El Salvador hay un 75% de hogares con acceso domiciliario a un servicio de agua. A nivel urbano el acceso domiciliario es de un 84,8%, pero este dato disminuye considerablemente si nos centramos en el sector rural que es de un 53.5%¹⁰.

En el área urbana del país la mayoría de los sistemas están gestionados por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA).

En el sector rural existen diferentes proveedores de agua entre ANDA, municipalidades, y juntas de agua. No está definido específicamente una entidad responsable, en el país, de proveer financiamiento o asistencia técnica para el suministro de agua potable y saneamiento en las áreas rurales, donde vive el 37,7% de la población.

Según datos de ANDA, al finalizar el año 2011, se registraron 783,367 servicios de acueducto y 588,983 servicios de alcantarillado sanitario, incluyendo operadores descentralizados¹¹. Además, existen más de 800 comités de agua y cooperativas en las zonas rurales; más de 100 sistemas urbanos "autoabastecidos", la mayoría de ellos construidos por proyectos de urbanización; 83 pequeñas municipalidades; y 13 proveedores descentralizados que obtuvieron el derecho a suministrar el servicio pero cuyos activos son todavía propiedad de ANDA.¹²

2.3.1. Prestadores de servicios

Debido al marco legal entorno al recurso hídrico hay muchas entidades con competencias en la gestión del recurso con diversas funciones desde la operación de sistemas hasta el control de calidad del agua.

10 Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2011, Dirección general de estadística y censos.

11 Memoria de labores 2011, ANDA

12 World Bank (2005). *El Salvador: Recent Economic Developments in Infrastructure*. Strategy Report (REDISR), Washington.

Si nos centramos en los prestadores del servicio de agua y saneamiento en el país, se encuentran los siguientes:

- 1- La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ANDA.** Fue creada como organismo autónomo dentro del ministerio de Obras Públicas a finales de 1961, con el objetivo de mejorar los sistemas de abastecimiento que anteriormente operaban los municipios. En la actualidad depende directamente del organismo de Presidencia de la República, y el presidente de su junta directiva tiene rango de ministro. ANDA actúa sólo como ente encargado del abastecimiento de la población, y, aunque también tiene el mandato de ocuparse del saneamiento, únicamente mantiene el alcantarillado en grandes ciudades.

Con el objetivo de atender al sector en el área rural se crea la Gerencia de atención a los sistemas rurales que fue creada en la década de los 90 pero que en estos dos últimos años ha resurgido. La gerencia pretende brindar asistencia técnica especializada en las áreas de operación, administración y gestión comercial a las organizaciones y alcaldías administradoras de sistemas de agua potable y saneamiento de las zonas rurales y pequeñas poblaciones. Además debería de monitorear y evaluar el estado de los mismos¹³.

- 2- Municipalidades.** En general se trata de pequeños municipios que en 1961, cuando se centralizó el servicio en ANDA, mantuvieron la gestión de sus sistemas. Las municipalidades proveen al sector urbano y periurbano, incluyendo en algunos casos a los caseríos adyacentes.

En los últimos años, ante el deficiente servicio de ANDA, y la presión social, se han realizado procesos de remunicipalización del servicio. Pero también en otras se han llevado a cabo un proceso de descentralización a las municipalidades, o la creación de empresas mixtas con participación de empresarios particulares y municipalidades.

- 3- Empresas municipales o mixtas.** Dentro de este grupo se encuentran las empresas municipales en las que, en los procesos de descentralización, la gestión de la infraestructura se cedió a estas a través de contratos temporales con una duración de 5 años que, al finalizar el periodo de contrato ANDA, puede recuperar.

Son ejemplos la empresa de Tetralogía SEM de C.V, EMAO (que incluye 4 municipios del departamento de San Miguel y Usulután).

13 Entrevista a Ing. Roberto Iraheta. Llovizna num 20. CDC

- 4- Empresas privadas.** Se trata de sistemas autoabastecidos en las que las empresas asumen el servicio. Estos sistemas tanto los autoabastecidos como los sistemas MIPYMES, corresponden a urbanizaciones o residenciales que disponen de su propio sistema de abastecimiento operado por la empresa privada promotora de la construcción.
- 5- Organizaciones comunitarias y organizaciones sin ánimo de lucro.** Usualmente en el área rural las organizaciones locales, normalmente con algún grado de legalidad (como ADESCO o juntas de agua legalizadas), son las encargadas de gestionar sus propios sistemas de agua y saneamiento. Este tipo de administración es una experiencia positiva de organización, y participación de la población para resolver sus necesidades básicas y derechos fundamentales. Pero a pesar de haber estado capacitados, formados y tener buena apropiación de los sistemas hay veces que supera las capacidades, recursos y conocimientos propios de las comunidades en términos administrativos y operativos(en especial financieros).

2.3.2. Legislación

En El Salvador, hasta el momento, no hay un marco legal específico vinculado a la gestión del agua, sino que el marco legislativo es difuso, ya que coexisten un conjunto de leyes y reglamentos técnicos de difícil articulación.

Los últimos avances en este sentido es el anteproyecto de Ley General de Agua presentada a la asamblea legislativa el 22 de marzo de 2012 a iniciativa del Presidente de la República a través del Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales que ha pasado más de un año y todavía no ha sido aprobada. Además, se ha elaborado la Política Nacional del Recurso Hídrico que será el marco de referencia para la definición de los instrumentos que permitirán atender y resolver la problemática actual del agua en sus diferentes usos. Aún faltan por definir la reglamentación que rijan al sector como la Ley del Subsector de Agua y Saneamiento.

Hay que señalar que el 19 de abril de 2012 se aprobó la reforma al artículo 69 de la constitución que reconoce de forma explícita el derecho a la alimentación y el derecho al agua. Pero hasta la fecha no ha podido ser ratificada. La importancia de este hecho, supondría un paso más en poder garantizar mejores condiciones de vida a la población salvadoreña.

A continuación, se analizarán las leyes y propuestas de leyes que supondrían un avance para realizar acuerdos públicos para apoyar la sostenibilidad de los sistemas comunitarios y asegurar el derecho al agua a toda la población del país.

Por un lado, el **código municipal**, en el capítulo II de la asociatividad de los municipios establece la posibilidad de realizar convenios o crear entes descentralizados para el suministro de servicios públicos como el agua, a través de los siguientes artículos.

- **Art. 11:** “Los Municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios.
- **En el art. 12,** “Los municipios individuales o asociados con otros, podrán crear entidades descentralizadas, asociaciones con participación civil y del sector privado [] para la realización de determinados fines municipales”.
- **En el art. 13:** “Las asociaciones creadas de conformidad con este código, gozarán de personalidad jurídica otorgada por él o los municipios, en la respectiva acta de constitución.[] La participación en este tipo de entidades obligarán y comprometerán patrimonialmente a las municipalidades que hubieren concurrido a su constitución en la medida y aportes señalados en los estatutos respectivos”¹⁴.

En el **anteproyecto de Ley General de Agua**, presentado por las organizaciones sociales del Foro Nacional de Agua, se empieza a establecer los entes reguladores del agua. En el capítulo II, subsectores hídricos, se define que “la autoridad competente es la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados y ejercerá su regulación de conformidad con la normativa especial de la materia y con su propia Ley”.

También se establecen diferentes niveles de gestión del sector hídrico:

- **“Nivel Estratégico,** con funciones de aprobación de las políticas y de planificación indicativa en el sector hídrico; para tal efecto, se establecerá un Consejo Nacional del Agua, que será la instancia superior con carácter deliberativo y propositivo en situaciones de interés nacional relacionadas con la temática hídrica y un Comité Consultivo con funciones de asesor y de apoyo al Consejo Nacional del Agua;
- **Nivel Regulador,** constituido por entidades públicas reguladoras que administran recursos hídricos de acuerdo a su normativa especial, representando a los diferentes subsectores que administran aguas nacionales, siendo éstos: i) agua potable y saneamiento; ii) agropecuario, acuícola y pesquero; iii) hidroeléctrico y geotérmico; y, iv) industrial y recreativo. Las entidades reguladoras estarán sujetas a las directrices y lineamientos de la autoridad competente en materia de gestión integral de los recursos hídricos.”

14 Código municipal. Asamblea legislativa de la república de El Salvador

Si se analiza la **propuesta ciudadana de la Ley del subsector de agua potable y saneamiento**¹⁵, esta busca regular la prestación de los servicios públicos de agua potable y de saneamiento y establecer un régimen de fiscalización de tales servicios, a fin de garantizar el derecho al agua, la preservación de los recursos hídricos y la protección del ambiente. Además, establece los derechos y obligaciones de las entidades prestadoras del servicio y de las personas usuarias del mismo. En la propuesta se definen y se legitiman los prestadores de servicio, entre ellos los comunales. Y también se establecen entidades para el apoyo a los proveedores de servicio, con hincapié en los comunitarios, en aspectos técnico y de gestión. Esta ley sería un gran avance para el acceso público de los servicios de abastecimiento y saneamiento.

Una vez analizadas las leyes existentes es de suma importancia la aprobación de las leyes y decretos que aseguren el derecho humano al agua y un servicio público de calidad.

Por este motivo, se ha considerado importante comentar el acuerdo que ha firmado El Salvador con Estados Unidos, el Asocio para el crecimiento 2011-2015. En este acuerdo, y dentro de la restricción número 2: baja productividad en el sector de los transables, se hace hincapié en la inversión privada como rol importante en la dinamización de la economía del país. Hasta tal punto que en la meta 1 se pretende, entre otros, "Mejorar el servicio civil a través de la reforma de la administración pública en aquellas áreas identificadas por el Consejo para el Crecimiento como obstáculos para la competitividad en los productos transables, y continuar promoviendo la legislación dirigida a una amplia reforma de la administración pública" y en la meta 2 presentar el proyecto de Ley sobre Socios Público-Privado.

Esto supone la intención de privatizar los servicios públicos, cosa que en el primer capítulo se ha analizado los fracasos de estas tendencias.

2.3.3. Breves apuntes sobre la situación de la gestión del agua en El Salvador

Teniendo en cuenta la gestión integral de los recursos hídricos, El Salvador afronta las siguientes dificultades:

- **Gobernabilidad del agua.** La falta de este se manifiesta en la ausencia de políticas específicas, un ente rector indefinido y una institucionalidad dispersa que presenta nichos de poder por sectores (riego, hidroelectricidad, suministro de agua potable, contaminación, etc.)

15 Propuesta ciudadana de Ley del Subsector de Agua Potable y Saneamiento. Ed. CDC

- **Marco legal.** Cuenta con una legislación con múltiples actores y plagado de vacíos y duplicidad de funciones. Carente de una ley marco y a la espera de la aprobación de ley general de agua.
- **Conflictos sociales ligados al acceso y usos prioritarios del agua:** comunidades-proyectos hidroeléctricos, riego-turismo, comunidades- grandes residenciales e inversiones-expansión de empresas.
- **Demanda de agua creciente, sin control ni planificación.**
- **Falta de protección e incumplimiento** de las limitaciones de las zonas de protección del recurso hídrico, lo cual ha favorecido la disminución de los niveles freáticos.
- **Impunidad para quienes no acatan** las normas de contaminación y las limitaciones establecidas para las zonas de protección de los mantos acuíferos y de las cuencas hidrográficas¹⁶.

Por este motivo, para alcanzar una gestión adecuada del recurso hídrico será necesario dejar atrás el manejo sectorializado y descoordinado del agua. Urge la introducción de cambios profundos en el manejo del recurso y establecer nuevas formas de coordinación y cooperación entre todos los actores vinculados al mismo.

16 PNUD. El agua. Una valoración económica de los recursos hídricos en El Salvador. Cuadernos sobre desarrollo humano, octubre 2006;

3. ASOCIOS PÚBLICO-COMUNITARIO

3.1. Fundamentos

Un derecho humano fundamental como el agua y el saneamiento, ahora reconocidos por las Naciones Unidas, no puede ser prestado por empresas privadas que tienen como fin último la maximización de ganancias y que, por tanto, no tienen ningún interés en preservar el interés público, sobre todo de los sectores más pobres que no pueden pagar tarifas altas y que, en muchos casos, reciben tarifas subsidiadas. Este derecho humano solo puede ser garantizado por empresas públicas o comunitarias.¹⁷

Las comunidades enfrentan el problema del acceso al agua gestionando ellos mismos los sistemas, ya que los gobiernos y las autoridades públicas han desatendido y excluido a la población más pobre al derecho al agua.

17 CDC. *Revista Lloviznas*. Año 3. Núm. 17. Octubre-Noviembre 2011. Artículo: Los asocio público-publico-comunitario. Alternativas a la privatización del servicio de agua potable y saneamiento. Palabras de Denis García.



Los sistemas comunitarios son gestionados a partir de asociaciones sin fines de lucro constituidas con el fin de abastecer del servicio de agua a zonas rurales y periurbanas. La gestión del servicio es realizada para el beneficio comunitario y no tiene como objetivo el incremento del capital, sino la sostenibilidad del mismo. Tanto el funcionamiento, como la gestión, administración y mantenimiento corre a cargo de estas asociaciones. Estos sistemas se caracterizan, en general, por la alta participación en todo el proceso, desde el diseño, y construcción hasta la gestión del mismo.

El funcionamiento de estos sistemas es muy diverso. Pero, en general, muchos sistemas comunitarios tienen dificultades de sostenibilidad en la administración, operación y mantenimiento. Son, sobre todo, los sistemas más pequeños, los que tienen más problema en cubrir todos los costos incluidos la contabilidad y las amortizaciones de las infraestructuras.

En temas de impacto ambiental el servicio es débil. La mayoría de los sistemas no tienen como prioridad el alcantarillado sanitario. De esta forma el agua residual no tiene tratamiento y es vertido directamente en la tierra.

Como se ha visto existen varios problemas comunes que afrontan las comunidades. Para intentar resolverlos surgen los acuerdos públicos comunitarios (APC).

Como se ha visto en apartados anteriores, los APC son un tipo más concreto de acuerdos público-público. Estos consisten en convenios de cooperación entre entidades públicas como gobiernos locales, sindicatos, instituciones públicas y entidades comunitarias. Estos acuerdos buscan potenciar el fortalecimiento de la gestión de los sistemas comunitarios a la vez que se apoya la defensa del agua como bien común y de dominio público. Estos acuerdos suponen una alternativa a las privatizaciones de agua que han mejorado la calidad de vida de cientos de habitantes de zonas rurales que suelen abastecerse de ríos y nacimientos.

En el siguiente cuadro se establece quien formaría parte de estos acuerdos y el tipo de apoyo que se podría establecer.

Tabla 1: Entidades y tipo de apoyo en los APC

Entes comunitarios	Entes públicos	Tipo de apoyo
• Comunidades. • Operadores comunitarios de agua. • Asociaciones comunitarias de gestores de agua.	• Gobierno central. • Ministerios. • Instituciones públicas. • Gobierno local. • Autoridades municipales. • Sindicatos. • Empresas públicas. • Operadores públicos de agua. • Asociaciones de gestores de agua u operadores comunitarios de agua. • Cooperativas.	• Técnico. Mantenimiento de la infraestructura, mejora y ampliación de los sistemas y formación a los encargados del mantenimiento. • Administrativo y contable. Cálculo y modificación de tarifas, contabilidad básica, registros financieros y auditoría de cuentas. • Jurídico y legal. Obtención de la personería jurídica, legalización de terrenos donde se ubica la infraestructura del sistema e interpretación de temas legales. • Organizativo. Formación, fortalecimiento y capacitación de los comités o juntas de agua para llevar a cabo la administración del sistema y resolución de conflictos. • Medioambiental. Monitoreo de la calidad de agua conservación de fuentes de agua y control de las aguas vertidas al medio. • Saneamiento: prácticas higiénica y educación.

Fuente: Elaboración propia a partir de ejemplos de APC

La plataforma de acuerdos públicos comunitarios para las Américas¹⁸ concluye que los APC deberían perseguir las siguientes premisas:

- Los acuerdos de cooperación social son sin fines de lucro y a título gratuito, basados en la solidaridad y reciprocidad.
- La transferencia de conocimientos debería ser gratuita, ya que se trata de un convenio alimentado principalmente por el compromiso y la buena voluntad de las partes.
- Las dos partes acuerdan por igual, sin ninguna jerarquía.
- No incluye ninguna forma de mercantilización, privatización, tercerización, subcontratación, etc.
- Promoverán la participación permanente de la comunidad, personal contratado, organizaciones y movimientos sociales.
- Estado debe tener un rol, que garantice el carácter y el dominio público que respete y promueva lo público y lo comunitario.
- Los acuerdos de cooperación pueden involucrar al estado, organismos, empresas públicas, cooperativas, operadores y sistemas públicos y comunitarios, y otros actores sociales.

18 DOCUMENTO PLATAFORMA DE "ACUERDO DE COOPERACIÓN PÚBLICA/COMUNITARIA – Paso Severino 27 – 28 – 29 abril de 2009.- URUGUAY

3.2. Ejemplos de socios público-comunitario en América Latina

Entre los numerosos acuerdos públicos – públicos existentes, en estos últimos años están surgiendo cada vez más, acuerdos o partenariados públicos-comunitarios en el mundo. Para este estudio, se pretende recopilar algunos ejemplos en Latinoamérica, obtenidos a partir de documentación de la plataforma de acuerdos público comunitarios de las Américas y de la Red Vida.

Se estudiará un caso entre sindicatos y acueductos comunitarios, un caso entre una municipalidad y varios sistemas comunitarios en el Ecuador donde este tipo de acuerdos han sido legitimados en la nueva constitución; y por último, se estudiará el caso de países con empresas públicas que tienen entre sus objetivos el fortalecimiento de este tipo de sistemas.

Colombia. Sintracuavalle- Sintrambiente- Acueducto La Sirena¹⁹

Este acuerdo público comunitario se ha realizado entre dos organizaciones sindicales SINTRACUAVALLE y SINTRAMBIENTE y entre el acueducto de La Sirena ubicado en la parte sur occidental de la ciudad de Santiago de Cali, en La Vereda LA SIRENA del Corregimiento La Buitrera, departamento del Valle del Cauca.

Por una parte, SINTRACUAVALLE, es una organización sindical de ACUAVALLE, empresa pública con 53 años de vida que presta el servicio de acueducto y alcantarillado en 33 municipios del departamento del Valle del Cauca. Por otra, SINTRAMBIENTE, es una organización sindical de LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, CVC; que es la Autoridad Ambiental a Nivel Departamental que tiene bajo su responsabilidad la protección de los recursos naturales para garantizar un medio ambiente saludable.

El acuerdo se realiza bajo el PROYECTO AGUA 2011-2012 por parte de Internacional de Servicios públicos²⁰. El acuerdo tiene como base el fortalecimiento de la gestión pública comunitaria, en este caso del sistema de La Sirena, a partir de la experiencia de los trabajadores y trabajadoras de los sindicatos firmantes. En la siguiente tabla se ha resumido el tipo de acuerdo.

19 Sintracuavalle, Acueducto de la Sirena, Plataforma APC de las Américas. *"En defensa del agua y del medio ambiente como derecho humano y patrimonio público de los países andinos". Convenio marco de cooperación asocio público comunitario entre Sintracuavalle-Sintrambiente-Acueducto de la Sirena*

20 <http://www.world-psi.org>

Tabla 2. Resumen de acuerdo público-comunitario entre SINTRACUAVALLE, SINTRAMBIENTE y el acueducto de la sirena.

Entes comunitarios	Entes públicos	Tipo de apoyo
Acueducto de La Sirena	SINTRACUAVALLE. SINTRAMBIENTE	- Identificación con la junta administradora y los empleados del acueducto problemas operacionales, comerciales y de capacitación del personal que opera el acueducto. - Adoptar un plan de capacitación. - Realizar jornadas especiales de ubicación de fugas visibles e invisibles de agua, acompañando la formación para la solución de las mismas por parte de los fontaneros y operarios. - Caracterizar las condiciones fisicoquímicas y bacteriológicas del agua.

Fuente: Elaboración propia en base al convenio marco

Ecuador. Municipio de Cañar y las Juntas de Agua Potable para crear el Centro de Apoyo a la Gestión Rural del Agua Potable (CENAGRAP)

La nueva constitución de Ecuador, aprobada en 2008, reconoce solamente dos formas de gestión del agua, la pública y la comunitaria. Se ha logrado plasmar tres grandes principios²¹:

- El agua es un patrimonio nacional estratégico de uso público, por lo tanto, se prohíbe toda forma de apropiación privada.
- El derecho al agua es un derecho humano fundamental e irrenunciable.
- La gestión del agua es exclusivamente pública o comunitaria.

Además, en el artículo 318²² introduce la posibilidad de los APC:

"La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.

*El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de **alianzas entre lo público y comunitario** para la prestación de servicios."*

21 Juan Pablo Martínez, Denis García. Art. El agua en la nueva constitución del Ecuador

22 TÍTULO VI. Capítulo 4. Art. 318. Constitución Ecuador 2008

Como ejemplo, cabe señalar el **ACP entre el municipio de Cañar y las Juntas de Agua Potable para crear el Centro de Apoyo a la Gestión Rural del Agua Potable (CENAGRAP)**²³.

En 2002 se crea el CENAGRAP como un convenio de colaboración multilateral entre el municipio de Cañar, todas las juntas de aguas legalizadas del cantón que desearan participar y las ONGs cooperantes, estas últimas sin derecho a voto.

El centro tiene un Consejo de Administración que está formado por tres miembros de las juntas elegidas en asamblea general y dos del Municipio. Este se encarga de definir las estrategias y políticas del centro, nombrar al equipo operativo, realizar el seguimiento técnico al personal y realizar la interlocución del centro con otros actores.

También cuenta con un equipo operativo que está formado por personal técnico, jurídico y administrativo cuyo objetivo es brindar el seguimiento periódico a los sistemas y apoyos puntuales a sus necesidades.

Además del financiamiento de las instituciones cooperantes, el municipio aporta un fondo anual, según las necesidades del centro, y las juntas aportan US\$ 0.10/mes por cada usuario.

Los ejes fundamentales de este centro son: la sostenibilidad de los sistemas comunitarios, a través de servicios eficientes y oportunos; la incidencia en la construcción de políticas cantonales en agua para el sector rural; y la institucionalización del Centro como alianza público comunitaria.

A continuación se especifica las características de este ACP:

Tabla 3. Características del CENAGRAP

Entes comunitarios	Entes públicos	Tipo de apoyo
82 sistemas comunitarios del municipio de Cañar	- Municipio de Cañar - Consortio PROTO-CEDIR, en calidad de entidad cooperante	- Capacitación en aspectos administrativos, operativos y socio-organizativos a los sistemas comunitarios de agua potable del cantón Cañar. - Seguimiento permanente, mediante visitas, a los sistemas comunitarios para apoyar a la gestión y prevención de daños. - Asesoría técnica ante daños que rebasen las capacidades locales. - Provisión a los sistemas comunitarios de materiales de calidad a precios justos a través de la implementación de dos bodegas. - Establecimiento de un fondo para daños emergentes por fenómenos naturales. - Protección de fuentes. - Calidad del agua.

Fuente: Elaboración propia a partir del documento Yakukamay. Alianza público-comunitarias: un modelo de gestión desde el CENAGRAP

23 PROTO-CEDIR. (2011) Yakukamay. Alianza público-comunitarias: un modelo de gestión desde el CENAGRAP. MUNICIPIO DE CAÑAR. JUNTAS ADMINISTRADORAS DE AGUA POTABLE DE CAÑAR.

Empresas públicas como potencialidad para realizar APC

En América latina y en el mundo existen muchos casos de una gestión pública eficiente y participativa. Existen varios ejemplos de empresas estatales de agua que prestan asistencia a los sistemas comunitarios a través de sus técnicos.

En Honduras, la ley marco de agua concede al SANAA (Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados) el papel de ente técnico de apoyo al sector de agua potable y saneamiento. El SANAA tiene como atribuciones, entre otras, el brindar apoyo técnico en el diseño de los sistemas, apoyo en la legalización de las Junta de Agua, conceder financiamiento para la construcción de nuevos sistemas y supervisar el funcionamiento administrativo y operativo de las Junta de agua. La aplicación de esta ley está atrasada en este sentido y no se ha concedido financiamiento para la aplicación de la misma. Pero supone un avance más para este tipo de acuerdos.

En Costa Rica, el operador de servicios sanitarios y de suministro de agua estatal, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), tiene un programa específico para apoyar a los sistemas rurales en los que entre otros, brinda apoyo y capacitación a los acueductos rurales y a las Asociaciones de Sistemas de Acueductos y Alcantarillado Sanitario, ASADA.

El AyA delega en las ASADAS la administración del servicio a través de convenios pero conservando la potestad de intervenir en la gestión en cualquier momento, pudiendo asumir la gestión de los mismos si no se presta un servicio de manera adecuada, e independientemente si fue construido con fondos públicos o comunales. Existe cierta reticencia de los sistemas comunitarios a firmar los convenios con AyA, de tal forma que solo hay un porcentaje que lo han realizado.

3.3. Experiencias en El Salvador

En El Salvador se han dado casos de experiencias puntuales que van dirigidas en el sentido de acuerdos públicos comunitarios pero que no constituyen exactamente este tipo de convenios

Municipalidades

De la investigación realizada indica que la tendencia de las municipalidades no es realizar convenios *ad-oc* con las comunidades. Normalmente son apoyos puntuales en las que la municipalidad consigue financiamiento para la construcción de infraestructuras o para mejoramiento de estas, bien por la petición de las comunidades y/o las estrategias de agua que tiene la municipalidad. También realizan apoyos puntuales a las comunidades para la mejora de su sostenibilidad como apoyo en el aumento de acometidas, compra de bomba, entre otros. En muy pocos casos se realiza asistencia técnica u auditorías.

Cabe destacar, el caso de Suchitoto, con la experiencia del **proceso de descentralización en la administración y organización del agua de los sistemas comunitarios rurales y apoyo de la alcaldía de Suchitoto**²⁴.

En el área urbana del municipio, el servicio es gestionado por la empresa municipal EMASA. En el área rural, la municipalidad consiguió financiación externa a través de organismos internacionales para la construcción de sistemas de agua que abastezcan a todas las comunidades del municipio.

De esta manera, la municipalidad de Suchitoto entregó en comodato, por un período de 40 años, los sistemas construidos a 12 juntas de agua legalmente constituidas para la gestión y administración de los mismos. Y además, para que la población beneficiaria participe activamente en la administración de los recursos favoreciendo con ello la sostenibilidad de los sistema, la conservación y el uso racional del recurso hídrico.

En el comodato se establecen los compromisos, tanto de la asociación de agua como de la municipalidad, en los que las primeras se comprometen a la administración transparente y auto sostenible del sistema, así como proveer agua en calidad de acuerdo a normas salvadoreñas. Por su lado, la municipalidad brindará asistencia técnica, capacitación y controles por medio de las auditorías. Además, la municipalidad, no puede imponer tarifas, pero si puede intervenir si las juntas de agua no realizan una gestión adecuada de los sistemas.

En este marco se creó la mesa ciudadana de agua, salud y medio ambiente en la que participaría la alcaldía, para apoyar en el fortalecimiento de las Junta de Agua, facilitar la gestión de conflictos, entre otros se ----

ANDA

ANDA crea, de nuevo, la gerencia de atención a sistemas rurales que podría ser el ente encargado de poder hacer este tipo de acuerdos. Después de dos años de funcionamiento y sin la aprobación hasta este momento de la ley general de agua ni la ley marco del subsector que legitime a esta gerencia y a las asociaciones de juntas de agua, no se vislumbra ninguna tendencia a este tipo de acuerdos.

Las actividades desarrolladas por la gerencia²⁵, se han centrado en fortalecimiento y asistencia técnica a sistemas construidos por la institución a través de proyectos pilotos, y a sistemas construidos por El Fondo de Inversión Social para el desarrollo local (FISDL) a través de convenio de cooperación con la institución.

24 Jorge Argueta, 2008. "Sistematización de la experiencia del proceso de descentralización en la administración y organización del agua de los sistemas comunitarios rurales en el municipio de Suchitoto"

25 ANDA. 2011. Memoria de labores 2011

La asistencia que puede dar a las comunidades rurales es muy puntual y es realizada por petición de la propia comunidad.

Entidades de segundo nivel

En El Salvador, existen entidades de segundo nivel que aglutinan a sistemas de abastecimiento comunitarios. Este es el caso de la Asociación de Sistemas Autónomos de Agua Potable y Saneamiento (ASAPS) y de la Asociación Nacional para la defensa, desarrollo y Distribución de Agua a Nivel Rural (ANDAR). El objetivo de estas entidades es el de fortalecer a los sistemas comunitarios en la gestión de los mismos, tanto en administración, operación y mantenimiento.

Dentro de este grupo podríamos encontrar a los organismos de cuenca cuyo trabajo se centra más en la protección del recurso hídrico. Estas entidades serían un enlace adecuado con las instituciones pública para realizar acuerdos de cooperación y sería un buen incentivo para fortalecer sus capacidades.

3.4. Factores para potenciar los APC en El Salvador

Como se ha visto en los capítulos anteriores el objetivo de los APC no es solo el fortalecimiento de los sistemas comunitarios, sino que sirven para potencializar los servicios públicos frente a los privados. Una vez analizados los conceptos de acuerdos publico comunitarios, visto algunos ejemplos y estudiada la situación de la gestión integral del recurso hídrico en el país podemos desarrollar cuales serían los factores que potenciarían este tipo de acuerdos. Podemos señalar los siguientes:

- **Marco legislativo:** Es importante que el país considere el agua como un derecho humano y se aprueben las legislaciones entorno al recurso como la ley general de agua y la ley del subsector. Es necesario tener un regulador del sector para fijar estándares de calidad y definir a los proveedores de agua del país.
- **Gobernanza del agua:** Las instituciones públicas deben estar coordinadas en función de una planificación conjunta y que las entidades gestoras integren el abastecimiento y saneamiento. Para una gestión transparente del recurso es imprescindible contar con la participación de los usuarios.
- **Normativa específica.** Para que toda la población tenga un agua en calidad y cantidad adecuadas, es necesario tener unas normas y estándares nacionales de calidad del servicio.
- **Identificación proveedores del servicio de agua y saneamiento.** Es importante identificar a todos los proveedores del servicio de agua para poder evaluar la calidad del servicio que brindan. En el caso de los sistemas comunitarios se necesitará conocer los problemas y sus necesidades en la gestión de los mismos.

- **Capacidades de la entidad pública.** Esta debe tener personal capacitado y suficiente institucionalidad para brindar el apoyo requerido. El personal debe manejar criterios técnicos y sociales de planificación, diseño, ejecución, de sistemas de agua de consumo humano. También deben contar con capacidades de monitoreo y capacitación, que se traduzca en el fortalecimiento a los sistemas comunitarios.
- **Coordinación inter institucional.** Se favorecería el apoyo a las comunidades en la gestión integral del recurso hídrico si este fortalecimiento es multidisciplinario. Es decir, si se cuentan con diversas instituciones que brinden apoyo técnico, ambiental y de saneamiento.
- **Capacidades de las entidades comunitarias.** Estas deben estar legalmente constituidas, y contar con organizaciones sólidas y con control social. Será preferible si se cuenta con entidades de segundo orden como asociaciones de juntas de agua o incluso organismos de cuenca. De esta forma se propiciarán los niveles de coordinación y se favorecerán a más sistemas.
- **Financiación.** Los APC no suponen un alto grado de gasto económico, ya que se cuenta con el personal contratado de las entidades públicas. Pero estos acuerdos suponen que las entidades públicas destinen unas partidas y su personal a la implementación de estos acuerdos.
- **Voluntad política y comunitaria.** Es imprescindible la voluntad política del ente público y la aceptación y participación de las comunidades. En este sentido, no todas las instituciones públicas son aceptadas por las comunidades por el perfil histórico desempeñado como es el caso de ANDA.

Cabe señalar que para realizar este tipo de acuerdos no será imprescindible todos estos factores, aunque si deseables. El factor más importante es la voluntad y capacidad de ambas partes para el fortalecimiento de la gestión comunitaria y el derecho al agua.

Para empezar a trabajar con la promoción de estos acuerdos se proponen los siguientes pasos que no tienen que ser a nivel de país, sino a nivel de municipio y/o departamento.

1. Identificación de las necesidades de gestión de las comunidades para poder abordar los problemas comunes y particulares de cada junta de agua.
2. Identificar, promocionar y/o crear entidades de segundo orden como asociaciones de juntas de agua y/o entidades de cuenca
3. Identificación de entidades públicas en el área con capacidades para atender las necesidades identificadas en el punto 1 como podrían ser las municipalidades, mancomunidades, ANDA, MARN, FISDL, FONAES
4. Identificar entidades financiadoras
5. Coordinación con las entidades públicas con participación y consentimiento de parte de los usuarios de los sistemas

4. APLICACIONES EN EL MUNICIPIO DE SANTA ELENA

4.1. Contexto

El municipio de Santa Elena está ubicado en el departamento de Usulután con una extensión territorial de 54,9 km². Se divide administrativamente en 10 cantones, 32 caseríos, 4 barrios y 6 colonias. Los cantones son: El Amate; El Nanzal; El Nisperal; El Volcán; Joya Ancha Abajo; Joya Ancha Arriba; Las Cruces; Piedra De Agua; Los Jobos y El Rebalse.

Cuenta con una población de 17.342²⁶ habitantes, de los cuales 70% es población rural y el 30% población urbana. De la población rural, 6.351 son mujeres y 5.807 son hombres.

Predomina la producción de granos básicos como el maíz y el frijol, el cultivo de algodón, ajonjolí, y el tabaco; así como la crianza de ganado vacuno, porcino y aves de corral.

26 VI Censo de la población y V de vivienda 2007



El municipio se caracteriza por una fuerte tradición de organización social. Siempre han existido comités vinculados a la iglesia católica, y en los años setenta hubo apogeo de grupos culturales y deportivos, que aún existen y se han sumado comités pro mejoramiento, Asociación de Consumidores de Santa Elena (ACSE) y organizaciones comunitarias.

4.2. El servicio de agua potable en Santa Elena

Según el censo 2007, el 80% de los hogares contaba con acceso a agua potable en sus viviendas. La tasa de cobertura es del 91% en el área urbana y del 74% del área rural. Cabe destacar que hay un 3% de hogares en el área urbana y un 12% en el área rural que se abastecen de la cañería del vecino. Además, en cuanto a la continuidad de agua, solo el 63% de los hogares tienen agua a diario. Esto se agrava si se estudia en las diferentes áreas ya que en el área urbana tienen servicio diariamente en un 96% de los hogares, y en el área rural esta cifra disminuye a un 46%.

En cuanto al saneamiento, únicamente el 21% de los hogares cuenta con acceso al alcantarillado. En el área rural la eliminación de aguas grises se realiza mayoritariamente a la calle y a quebradas. Con respecto al servicio de recolección de basura, el 79.9% no recibe este servicio y se deshace de la basura quemándola, enterrándola o arrojándola a una quebrada.

El casco urbano cuenta con servicio domiciliario de agua potable que fue introducido por la municipalidad, siendo la administración de acueductos y alcantarillados ANDA, la que prestó el servicio hasta el año 2007. A partir de este año hasta 2012, el servicio fue suministrado por la empresa inter municipal descentralizada, EMAO que está formada por los municipios San Rafael Oriente (San Miguel), Santa María (Usulután), San Jorge (San Miguel) y Concepción Batres (Usulután) bajo el proyecto "Rehabilitación y Descentralización de los Sistemas de agua potable y saneamiento" financiado por el Banco Interamericano (BID). Aunque la población y la municipalidad no estaban de acuerdo con este proceso (la alcaldía no formó parte de EMAO), se realizó un contrato de descentralización entre EMAO y ANDA para el suministro de agua de estos sistemas para los siguientes 5 años. En 2012, con la finalización del contrato el servicio pasó de nuevo a manos de ANDA. En la actualidad, ANDA cubre el área urbana y el cantón El Rebalse.

En el área rural las comunidades se han organizado a través de juntas de agua, con el propósito de administrar sus propios sistemas. En la siguiente tabla se describen los sistemas de agua del municipio.

Tabla 4. Sistemas de Agua del Municipio de Santa Elena

Sistema (caseríos)	Nº familias	Tipo de Sistema	Administración	Antigüedad del sistema	Saneamiento
Casco urbano de Santa Elena y cantón El Rebalse	1608 (caso urbano) y 349 (El Rebalse)	BOMBEO a través de pozo perforado.	ANDA	N/A	Alcantarillado sanitario (Solo en el casco urbano).
Cantones El Volcán y parte de Piedra de Agua	380	BOMBEO a través de pozo perforado.	Asociación Fe y Esperanza	2 años y medio	Letrinas
Cantones Nisperal, Los Jobos y El Nanzal	1109	BOMBEO a través de pozo perforado.	Asociación Bendición de Dios	16 años	Letrinas de hoyo. Ningún tratamiento para las aguas grises
Cantones Las cruces y Los Zelaya (Municipio de San Rafael Oriente)	480	BOMBEO a través de pozo perforado.	ARANA	18 años	Letrinas de hoyo. Ningún tratamiento para las aguas grises
Cantones Amate Norte, Amate Sur, Joya Ancha Abajo(una parte), Los Osorios y parte de Santa Clara (Municipio de San Rafael Oriente)	557	BOMBEO a través de pozo perforado.	ACOFAY, Asociación de Desarrollo Comunal Fuente de Agua Viva,	N/A	Letrinas de hoyo. Ningún tratamiento para las aguas grises
Cantones Joya ancha abajo, Joya ancha arriba y parte de Piedra de agua	414	BOMBEO a través de pozo perforado.	ARAJA. Asociación Rural del Agua " Joya Ancha "	Entre 41 y 43 años.	Letrinas de hoyo. Ningún tratamiento para las aguas grises

Elaboración propia. Fuente: Entrevistas a Junta de Agua y Gerencia Regional Oriental de ANDA

4.3. Indicadores de eficiencia y eficacia

Como hemos visto en el apartado anterior, la gestión del servicio de agua en las comunidades rurales es realizada a través de asociaciones de juntas de agua quienes gestionan tanto técnicamente como administrativamente sus sistemas.

En este apartado se pretende analizar la sostenibilidad de 5 sistemas estudiados a través de indicadores de eficiencia y eficacia. Primero se analizará la calidad del servicio suministrado y después se estudiarán indicadores de administración para analizar la eficiencia y después se estudiarán indicadores de gestión para analizar la eficacia.

4.3.1. Indicadores de calidad del servicio

La calidad de un servicio representa las características con las cuales los usuarios reciben el mismo. Se incluye la cobertura, continuidad, micro medición, calidad del agua y la percepción del usuario. También se ha considerado adecuado incluir el saneamiento.

Cobertura

Se ha considerado la cobertura de un sistema como el número de usuarios en comparación con el número de población de los cantones atendidos por el sistema. Todos los acueductos estudiados tienen una cobertura de más de un 75%, teniendo en cuenta que desde el inicio de cada proyecto el número de usuarios han aumentado. Además, cabe destacar, que esa población que no tiene conexión domiciliar es abastecida a través de las conexiones vecinales, por tanto no tienen que acudir a manantiales ni a pozos.

Continuidad

Los usuarios de todos los sistemas no acceden al servicio de manera continuada, las 24 horas. La mayoría realizan bombeos sectorizados por cantones. Los usuarios se han aprovisionado de pilas de abastecimiento, por lo que en estos casos acceden al agua almacenada de manera continua. Pero se dan casos de familias que no pueden tener acceso a la compra de una pila y, por tanto, cuando no pueden acumular agua tienen que depender del vecino o ir a recoger al pozo, como ocurre en el sistema manejado por la Asociación Bendición de Dios.

Micro medición

A excepción del sistema operado por ARANA, el resto de los sistemas cuentan contadores domiciliarios. Esto implica el buen uso del agua y el pago equitativo por la cantidad consumida.

Los usuarios entrevistados tienen buena aceptación de la tecnología, a excepción del sistema antes mencionados, que se les preguntó la posible aceptación si se instalaran los micro medidores y respondieron que la mayoría de los usuarios no estarían de acuerdo.

Cabe mencionar que en el sistema gestionado por la Asociación Bendición de Dios, los usuarios que recientemente accedieron al sistema aun no tienen micro medidores, pero están en proceso de instalación.

Los contadores de los sistemas entrevistados fueron instalados al inicio del proyecto a excepción del acueducto gestionado por ARAJA. En este caso, en los primeros años no poseían contadores. La junta de agua instaló micro medición y de esta manera disminuyó el consumo excesivo de agua y permitió resolver problemas de presiones y de poco caudal en las partes altas de las comunidades.

Calidad de agua

Todos los sistemas analizados cloran de manera continua el agua. Algunos sistemas que poseen clorímetro realizan análisis de cloro residual de manera asidua. También nos han comentado que la unidad de salud realiza analíticas microbiológicas periódicamente. Pero no se realizan analíticas de otro tipo de parámetros de manera anual.

Satisfacción del usuario

De la muestra obtenida, los usuarios están satisfechos con el sistema, tanto con la tarifa, la cantidad de agua recibida como la gestión del mismo. Comentan la necesidad de mayor transparencia administrativa.

Saneamiento

La mayoría de las familias usuarias de los sistemas tienen letrinas de hoyo en su hogar. Pero no realizan ningún tratamiento a las aguas grises sino que las evacúan directamente a la tierra. Cabe destacar que hay pozos de absorción y fosas sépticas pero que no son utilizados correctamente.

En este sentido, las juntas de agua no realizan ningún seguimiento en temáticas medioambientales ni de saneamiento, no cuentan con comités ni ambientales ni seguimiento.

La unidad de salud realiza visitas mensuales o semestrales.

Tabla 5. Indicadores de calidad del servicio

Indicador	Asociación Fe y Esperanza	Asociación Bendición de Dios	ARANA	ACOFAV	ARAJA
Cobertura	88%	73%	100%	81%	73%
Continuidad del servicio	6 h al día	2 veces por semana	Día de por medio	24 horas	De 12 a 20 horas al día
Micro medición	100%	90%	0%	100%	100%
Calidad del agua suministrada	Realizan cloración	Realizan cloración	Realizan cloración	Realizan cloración	Realizan cloración
Satisfacción del usuario	N/A	Adecuada	Adecuada	N/A	Adecuada
Saneamiento. Tratamiento de aguas servidas	Letrinas. Ninguno.	Letrinas. Ninguno.	Letrinas. Ninguno.	Letrinas. Ninguno.	Letrinas. Ninguno.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las juntas de agua

4.3.2. Indicadores de gestión

El objetivo es medir la gestión realizada por las juntas de agua en cuanto a la estructura organizativa y su operatividad, aspectos de gestión, toma de decisiones, gestión participativa del servicio y el mantenimiento realizado y su respuesta ante los desperfectos.

Aspectos legales: junta de agua legalizada y terrenos legales

Todos los sistemas están gestionados por asociaciones de juntas de agua. Además todas las entrevistadas cuentan con personería jurídica con lo que les permite tener derechos y responsabilidades ante la ley, así como poder hacer propuestas relacionadas con el suministro de agua.

Es alarmante que al menos 1 o 2 terrenos de los sistemas estudiados, a excepción de ACOFAV, como depósitos, pasos de servidumbre y pozos, no están legalizados a nombre de la comunidad. Esto podría hacer peligrar la sostenibilidad de los sistemas, tanto por la pérdida de los mismos o por tener que comprar los terrenos si el propietario cambia de parecer.

Estructura organizativa

En los estatutos de todos los sistemas entrevistados se especifican que se renovará la junta entre 2 a 4 años. Pero no se especifica que deban cambiar todos los miembros, ya que en la mayoría hay miembros renovados o incluso desde el inicio del sistema. Aunque comentan que es difícil la renovación de cargos ya que los usuarios no quieren pertenecer a la junta de agua, por diversos motivos, no se considera adecuada la poca renovación de las juntas ya que podría tender a la no transparencia y corrupción.

Es de destacar la poca participación de las mujeres en la junta de agua ya que lo máximo son 2 y en cargos de poca decisión.

Instrumentos de la junta de agua

Todos los operadores entrevistados cuentan con reglamento y estatutos aprobados por la asamblea de usuarios. Realizan un plan mensual de trabajo, aunque no cuentan con un plan operativo anual. Hay algunas que cuentan con manual de operación y mantenimiento. Además, la mayoría poseen herramientas para el mantenimiento, a excepción del sistema gestionado por la Asociación Fe y Esperanza.

Gestión para reposición de activos

Cabe destacar el esfuerzo de las juntas de aguas en la gestión e inversión del dinero recaudado por las tarifas. En la mayoría realizan reparaciones y reposiciones de materiales como tuberías válvulas... En algunas se han comprado bombas ya que los sistemas son antiguos.

Mencionar el sistema gestionado por ARAJA que han instalado micro medición y renovado el sistema a través de la recaudación y de inversiones de la alcaldía y de los usuarios. También han comprado dos bombas para el rebombeo para que una sirva de repuesto de emergencia y el sistema nunca se pare.

Rendición de cuentas y participación

Todas las juntas de aguas a excepción de ARAJA rinden informes anuales. Y todas realizan asambleas al menos 1 al año.

La Asociación Fe y Esperanza tienen una junta de apoyo de contraloría encargada de velar por el proyecto y hacer auditorías. Pero ésta solo se manifiesta en asambleas y las personas entrevistadas comentan que no ejecutan el papel tan importante que debería hacer.

Los usuarios entrevistados en la Asociación Bendición de Dios comentan que los usuarios participarían más activamente si los informes anuales fueran entregados antes de la asamblea para su correcta revisión. También comentan que la participación aumentaría si se realizaran asambleas en cada cantón.

Operación y mantenimiento

Todos los sistemas entrevistados cuentan con fontaneros y operadores de bomba que realizan mantenimiento preventivo como limpieza periódica al tanque y mantenimiento correctivo en el que se solucionan las averías en menos de 24 horas a menos que sea una avería importante. Mencionar que hay algunas que realizan mantenimiento periódico a las bombas con lo que se aumenta la vida de las mismas.

Tabla 6. Indicadores de gestión

Indicador	Asociación Fe y Esperanza	Asociación Bendición de Dios	ARANA	ACOFAV	ARAJA
Aspectos legales: junta de agua legalizada y terrenos legales	Junta de agua con personería jurídica Los terrenos donde se ubica el depósito y el pozo están a nombre de la alcaldía. Están en trámites para cambiarlo a nombre de la comunidad.	Junta de agua con personería jurídica Los terrenos donde se sitúan los dos tanques NO están legalizados a favor de la comunidad. El pozo pertenece a la comunidad.	Junta de agua con personería jurídica El terreno donde se ubica el pozo y los pasos de servidumbre NO están legalizados a favor de la comunidad. Tienen escrituras de los tanques.	Junta de agua con personería jurídica TERRENOS: Los terrenos del sistema (depósitos, pasos de servidumbre) están legalizados a favor de la comunidad	Junta de agua con personería jurídica Los terrenos donde se sitúan el tanque de distribución y de rebombeo están a nombre de la alcaldía. El pozo pertenece a la comunidad.
Estructura organizativa.	Se acaba de elegir la Junta de Agua. Hay 2 mujeres: secretaria y síndico. En los estatutos se indica que se renovará la Junta de Agua cada 2 años, pero una misma persona puede ser permanecer en la Junta de Agua si es reelecta en otro cargo.	Se acaba de reelegir la Junta de Agua. No hay mujeres en la Junta de Agua. En los estatutos se indica que se renovará la Junta de Agua cada 3	Hay 1 mujer vocal. En los estatutos se indica que se renovará la Junta de Agua cada 2 años. Está formada por miembros de los dos cantones. Hay miembros que están desde el inicio del proyecto.	Se acaba de elegir la Junta de Agua. Hay 2 mujeres: secretaria y vocal. En los estatutos se indica que se renovará la Junta de Agua cada 4 años.	Existe un comité central compuesto por 11 personas del comité de apoyo de cada comunidad. Los comités de apoyo están ubicados en cada comunidad. No hay mujeres en la Junta de Agua.

Instrumentos de la Junta de Agua	Cuentan con reglamento y estatutos. Plan mensual de trabajo. Cuentan con manual de operación y mantenimiento. Tienen pocas herramientas	Cuentan con reglamento y estatutos. Plan mensual de trabajo. Cuentan con manual de operación y mantenimiento y con herramientas para el mantenimiento	Cuentan con reglamento y estatutos. Plan mensual de trabajo. Cuentan con manual de operación y mantenimiento y con herramientas para el mantenimiento	Cuentan con reglamento y estatutos. Plan mensual de trabajo. Cuentan con herramientas para el mantenimiento	Cuentan con reglamento y estatutos. Plan mensual de trabajo. Cuentan con manual de operación y mantenimiento y con herramientas para el mantenimiento
Gestión para reposición de activos.	Realizan reparaciones y reposiciones de materiales pequeño tamaño en la infraestructura.	Realizan reparaciones y reposiciones de materiales pequeño tamaño en la infraestructura. Acaban de comprar una bomba y	Realizan reparaciones y reposiciones de materiales pequeño tamaño en la infraestructura. Se ha comprado motor y cable deteriorado	Realizan reparaciones y reposiciones de materiales pequeño tamaño en la infraestructura.	Realizan reparaciones y reposiciones de materiales pequeño tamaño en la infraestructura. Han comprado dos bombas para el rebombeo para tener una como repuesto
Rendición de cuentas y participación	Se realizan dos asambleas al año con la participación de todos los catones. Hay una junta de apoyo de contraloría encargada de velar por el proyecto. Aunque no funciona muy bien.	Se realizan dos asambleas al año de todas las comunidades y se rinde un informe anual.	Se realizan asambleas cada 6 meses o al año.	Rinden cuentas a la comunidad al menos una vez al año.	A veces, pero hace tiempo que no rinden informes.
Operación y mantenimiento	Mant. preventivo: Limpieza al tanque. Mant. correctivo: Se solucionan las averías casi de inmediato.	Mant. preventivo: Limpieza al tanque cada 3 meses. Alguna vez contratan revisión de las bombas Mant. correctivo: Se solucionan las averías casi de inmediato.	Mant. preventivo: Limpieza al tanque cada año. Realizan mantenimiento de la bomba cada 90 días. Mant. correctivo: Se solucionan las averías casi de inmediato.	Mant. preventivo: Cada dos años realizan mantenimiento a la bomba y realizan limpieza del tanque cada 6 meses. Mant. correctivo: Se solucionan las averías casi de inmediato.	Mant. preventivo: Cada 3 meses revisan la bomba a través de una empresa y realizan limpieza del tanque cada 6 meses. Mant. correctivo: Se solucionan las averías casi de inmediato.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las juntas de agua

4.3.3. Indicadores de administración

Se incluyen indicadores que miden el desempeño del prestador del servicio en aspectos de administración, incluyendo el manejo contable-financiero, la capacidad del prestador para recuperar los costos de la prestación de servicios, aspectos comerciales y la capacitación del personal del prestador.

Ingresos- Egresos

Los ingresos obtenidos por el cobro de la tarifa del servicio de agua, cubren los costos de administración, operación y mantenimiento de 3 sistemas. No los cubren los sistemas gestionados por la Asociación Fe y Esperanza y ARANA. Destacar que los primeros han tomado medidas y han aumentado la tarifa para poder cumplir con los gastos del servicio.

Los ingresos son utilizados para el mantenimiento de los sistemas y potabilización.

En cuanto a los egresos, el gasto de energía supone el mayor porcentaje de los gastos, y puede generar que los ingresos no superen los gastos. Teniendo en cuenta que casi todos los sistemas tienen subsidio eléctrico, esto podría llegar a ser un problema, sobre todo, si se retira el subsidio.

Los sistemas estudiados tienen una cuenta en el banco con un cierto colchón en el banco que invierten en mantenimiento del sistema y en reposiciones de la bomba. Es de destacar el caso del sistema operado por ARAJA en el que el dinero recaudado de las cuotas fue invertido en mejoras como la instalación de contadores a todos los usuarios, mejoras en tuberías o compra de bombas.

Registros. Registro de inventario, registro de usuarios, registros contables

Todos los sistemas tienen al menos registro de usuarios y registros contables.

Metodología tarifaria

Las tarifas de los sistemas son de tramos de consumo, en el que se establece una tarifa mínima para un consumo básico (entre 15 y 16 m³), que aumenta con el mayor consumo. A destacar el sistema que opera ARANA que a pesar de que no tienen contadores, tienen una tarifa por posible consumo contando los habitantes del hogar y los animales que poseen. El problema es que esta tarifa no está establecida en los estatutos y los usuarios podrían llegar a pensar que el criterio es aleatorio.

Casi todas las tarifas son las mismas desde que se inició el sistema a excepción de la Asociación Fe y Esperanza que la aumentaron para poder hacer sostenible el sistema.

Las tarifas fueron calculadas teniendo en cuenta el consumo eléctrico, gasto del personal y otros gastos.

Hay subsidio eléctrico en todos los sistemas estudiados a excepción del sistema manejado por la Asociación Fe y esperanza. Esto hace que se reduzca la cuota. Si no tuvieran la energía subsidiada, los sistemas serían difícilmente sostenibles.

Para las nuevas conexiones se cobra de media \$300, a excepción de la Asociación Bendición de Dios que ha decidido que sea gratis para los usuarios, participando estos en los materiales de conexión como tuberías y el contador.

De los usuarios entrevistados, están de acuerdo con las tarifas que pagan por el servicio de agua.

Forma de pago por parte de los usuarios

Todos los usuarios a excepción del sistema gestionado por la Asociación Bendición de Dios realizan el pago del recibo en el banco. Esto aumenta la sostenibilidad del sistema ya que permite mayor transparencia y mejora la contabilidad.

Personal contratado

Todos los sistemas tienen contador y al menos un fontanero y operador de la bomba. Tener a una persona contratada (que no debería pertenecer a los miembros que conforman a la asociación) que realiza las operaciones contables aumenta la transparencia y ayuda a la buena administración del mismo.

Morosidad. Mecanismos para su recuperación

El pago de la tarifa por parte de los usuarios no se realiza de manera puntual. Pero las juntas de agua han establecido mecanismos para recaudar este pago como el pago al mes por retraso en las cuotas y el corte del servicio, estipulado en los estatutos, por el retraso de tres meses. Cabe destacar que la mayoría de las juntas de agua retrasan esta ejecución y por tanto podría aumentar las personas que no pagan a tiempo. Esto es debido a las negociaciones que hacen con los usuarios. Además los usuarios entrevistados han reportado casos de amenazas a las juntas si se les corta el servicio.

Tabla 7. Indicadores de administración

Indicadores	Asociación Fe y Esperanza	Asociación Bendición de Dios	ARANA	ACOFAV	ARAJA
Ingresos - Egresos	Los ingresos NO cubren los costos de administración, operación y mantenimiento del sistema de agua. Los ingresos son utilizados para el mantenimiento del sistema, compra de terrenos y potabilización.	Los ingresos cubren los costos de administración, operación y mantenimiento del sistema de agua. Los ingresos son utilizados para el mantenimiento del sistema, monitoreo de cloro residual y potabilización.	Los ingresos, NO cubren los costos de administración, operación y mantenimiento del sistema de agua. Los ingresos son utilizados para el mantenimiento del sistema, y potabilización.	Los ingresos, cubren los costos de administración, operación y mantenimiento del sistema de agua. Se utilizan para el mantenimiento del sistema, monitoreo de la calidad del agua y potabilización .	Los ingresos, cubren los costos de administración, operación y mantenimiento del sistema de agua. Se utilizan para el mantenimiento del sistema, protección del pozo, y potabilización.
Registros. De inventario, de usuarios y registros contables	Reg. De usuarios. Ingresos y egresos.	Reg. De usuarios. Ingresos y egresos.	Reg. De usuarios. Ingresos y egresos.	Reg. De usuarios. Ingresos y egresos. Registro de inventario.	Reg. De usuarios. Ingresos y egresos. Registro de inventario.
Metodología tarifaria	Por tramos de consumo. Al mes: \$8 (0-16 m ³); \$0,60 /m ³ (16-20 m ³); \$0,7/m ³ (>25 m ³). La tarifa inicial era de \$6,10 mensuales. Se ha aumentado provisionalmente. Se cobra \$300 por nueva conexión.	Por tramos de consumo. Al mes: \$6,29 (0-15 m ³); \$6,86 (16-20 m ³); \$9,14 (20-25 m ³)... La tarifa la propuso CARE y nunca se ha actualizado. Cobraban \$454,14 por nueva conexión, pero ahora es gratis. Los usuarios solo pagan los materies de los costes de conexión y el contador.	Por tramos de consumo. Aunque no tienen micro medición la cuota se fija por familia dependiendo de la cantidad de personas y animales que tenga la familia. Varía desde \$3,5 (familia monoparental), \$4,75 (tarifa común), hasta \$18. Se cobra \$300 por nueva conexión.	Por tramos de consumo. \$6,15 (0-17 m ³); \$0,36/ m ³ (>17m ³). Se cobra \$300 por nueva conexión.	Por tramos de consumo. \$6,16 (0-16 m ³); \$0,5/ m ³ (>16m ³). Se cobra \$300 por nueva conexión.

Forma de pago por parte de usuarios.	Los pagos se realizan directamente en el banco.	Los pagos se realizan directamente en la oficina de la Junta de Agua.	Los pagos se realizan directamente en el banco.	Los pagos se realizan directamente en el banco.	Los pagos se realizan directamente en el banco.
Personal contratado.	Contador, fontanero y bombero.	Contador, fontanero y bombero.	Contador, fontanero y bombero.	Contador, fontanero y 2 bomberos. Se contratan servicios técnicos puntuales.	Contador, fontanero, 2 bomberos y tres personas que realizan lecturas de medidores y entrega de recibos. Se contratan servicios técnicos puntuales.
Morosidad. Mecanismos para su recuperación.	Poca morosidad. Realizan corte de servicio a los 3 meses de mora. Se cobra por mora de \$5 / mes.	Morosidad es variable. Recaudan el 50% de lo previsto pero se recauda en los siguientes meses. Realizan corte de servicio a los 3 meses de mora. Se cobra por mora de \$1,14 / mes.	Morosidad es variable. Realizan corte de servicio a los 3 meses de mora. Se cobra por mora del \$10.	Morosidad es variable. Recaudan el 30% de lo previsto pero se recauda en los siguientes meses. Realizan corte de servicio a los 3 meses de mora.	Morosidad es variable a unas 40 personas al mes. Realizan corte de servicio a los 3 meses de mora.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las juntas de agua

4.3.4. Conclusiones

La calidad de los sistemas es adecuada ya que el servicio se suministra con una cobertura adecuada, continuidad y calidad, y los usuarios están satisfechos. Pero es importante destacar que no hay una continuidad del servicio las 24 horas. Se detecta que no se realiza un uso eficiente de las bombas por falta de conocimiento técnico.

En cuanto al saneamiento, las juntas gestoras del sistema no realizan ningún tipo de seguimiento del mismo, por lo que la calidad del agua puede disminuir.

La gestión de los sistemas entrevistados es realizada por asociaciones de juntas de agua debidamente legalizadas y que cuentan con instrumentos adecuados como reglamentos y estatutos. La mayoría utiliza el dinero recaudado para inversiones en el mantenimiento del sistema y la compra de bombas en algún caso. La mayoría de los sistemas tienen más de 15 años y este es un indicador de la sostenibilidad del mismo. En algunos casos la alcaldía ha apoyado en la mejora de los sistemas e incluso en la construcción del sistema gestionado por la Asociación Fe y Esperanza.

Es preocupante, de cara a la sostenibilidad de los sistemas, que los predios donde se ubican los tanques y pozos no estén legalizados a nombre de la comunidad. Algunos están a nombre de la alcaldía.

Se ha detectado que no hay mucha renovación de cargos en la junta de agua, cosa que influye en la poca transparencia.

La administración de los sistemas, se puede aseverar de las entrevistas realizadas que es ejecutada correctamente ya que es realizada por personal contratado y externo a los miembros de la Junta de Agua. Todos tienen cuenta corriente en el banco y la mayoría de los usuarios realizan el pago directamente en el banco. Esto disminuye el esfuerzo de los miembros de la Junta de Agua en recabar la tarifa y facilita la contabilidad y la transparencia de las cuentas.

Pero hay dos sistemas estudiados en que los ingresos no cubren los gastos de administración y operación de los sistemas. En estos casos se tendría que revisar la tarifa, ya que se ha observado que en muchos sistemas (a excepción de la Asociación Fe y Esperanza) no han aumentado las cuotas desde el inicio.

Se considera que las tarifas son adecuadas y penalizan el consumo excesivo de agua. Pero de las entrevistas realizadas a los usuarios se ha concluido que los usuarios no tienen conciencia sobre el buen uso del recurso hídrico, y por tanto las penalizaciones al consumo deberían ser mayores.

También hay que destacar que todos los sistemas menos el de la Asociación Fe y Esperanza tienen subsidio eléctrico. Ya que el consumo eléctrico supone el mayor porcentaje de los gastos mensuales, si no tuvieran el subsidio la sostenibilidad del sistema estaría en peligro.

Hay que señalar que fruto de las entrevistas y las visitas de campo se ha observado poca participación de las mujeres, tanto en la implicación en los órganos de gestión como en la participación como usuarias del sistema.

4.4. Potencialidades de los socios público comunitarios en el municipio de Santa Elena

En el anterior apartado se ha analizado la eficiencia y eficacia en la gestión de los sistemas comunitarios estudiados del municipio de Santa Elena. Se ha podido ver que hay variaciones entre los niveles de servicio y el desempeño de los prestadores, mostrando que cada junta de agua tiene necesidades de apoyo únicas. Sin embargo, hay ciertos temas comunes entre los diferentes prestadores, como por ejemplo la falta de acceso a información sobre calidad y cantidad de agua, y la gestión técnica de los servicios.

Es importante saber en qué aspectos se puede apoyar a las juntas de agua para poder acudir a entidades gubernamentales. En este caso, se ha preguntado a las juntas de agua sobre sus necesidades de apoyo y son las que se muestran en la siguiente tabla.

Además de las necesidades puntuales de cada sistema en la tabla se muestran las necesidades de todos los sistemas de forma general. De esta manera se ha identificado las temáticas en las que los sistemas necesitarán apoyo

Tabla 8. Necesidades de formación

Comunidades	En qué temáticas necesitaría capacitación/ formación y/o asistencia
Asociación Fe y Esperanza	• Subido eléctrico. • Se necesitaría acompañamiento y capacitación a la junta de contraloría. • Revisión de la carpeta técnica. Hay un mal diseño de tuberías y de la bomba. • Se necesitarían capacitaciones en el área social.
Asociación Bendición de Dios	• Apoyo económico para la instalación de nuevos micro medidores. • Apoyo técnico para el mantenimiento del equipo de bombeo. • Revisión en la carpeta técnica. Cambiar el diámetro de la tubería de 4" a 6" de la impelencia y revisar la distribución.
ARANA	• Cloración de agua. • Capacitación en operación del sistema de bombeo. • Capacitación en fontanería. • Necesitarían micro medidores para ahorrar el consumo. • Educación para el consumo adecuado del agua.
ACOFAY	• Fontanería, administración y cloración del agua. • Capacitación técnica.

ARAJA	• En formación de comités de apoyo para la salud. • Solucionar el problema de predios que no pertenecen a la comunidad. • Capacitación en el mantenimiento del sistema. • Ampliación del sistema a las 150 chorros que no están conectados.
GENERALES	• Apoyos puntuales para ampliación de sistema. • Revisión de las carpetas técnicas de los sistemas, ya que la mayoría tienen más de 15 años. • Revisión del uso eficiente de las bomba y apoyo en mantenimiento de las mismas. • Legalización de predios de los sistemas. • Capacitaciones de fontanería y operación. • Capacitaciones de género. • Capacitaciones del uso racional de agua, medio ambiente y saneamiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las juntas de agua

Los actores que participan en el municipio son: ANDA, MARN, alcaldía municipal y FISDL. En cuanto a este último, la Asociación Bendición de Dios tuvieron contactos con ANDA para una nueva perforación del pozo en El Nanzal pero al final no hubo continuidad del proyecto. Ahora el FISDL con apoyo de la AECID ha revisado el proyecto y tienen previsto dividir el sistema para hacer un proyecto sólo para El Nanzal y parte de Los Jobos ya que tienen problemas para que les llegue el agua.

Se ha identificado que sólo una comunidad pertenece a una red de sistemas de agua ANDAR. Los demás sistemas pertenecieron durante varios años a esta misma asociación, pero se retiraron ya que aparte de ayudarles para conseguir el subsidio eléctrico, las juntas no han recibido ningún otro apoyo. Es interesante que en la mayoría de los sistemas en el reglamento/estatuto se especifica que si el sistema no funciona pasa a manos de la alcaldía. Pero esto no se está haciendo realidad. Aunque la alcaldía está apoyando de manera puntual a las comunidades.

Teniendo en cuenta el esquema de la situación de las comunidades y las entidades públicas presentes en el municipio se considera de importancia entablar relaciones para evaluar las voluntades de ambas partes.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ANDA. 2011. "Memoria de labores 2011".
- Asamblea legislativa de la república de El Salvador. "Código municipal".
- CDC, "La descentralización del agua potable en El Salvador. Pronóstico reservado. Estudio de los caos de los municipios del departamento de Usulután: Alegría, Berlín, Mercedes Umaña Santa Elena y del departamento de Ahuachapán: Tacuba".
- CDC, (2008). "Radiografía de la descentralización del servicio de agua potable y saneamiento en lo municipios de Tacuba y Santa Elena".
- CDC. Revista Llovizna. Año 3. Núm. 17. Octubre-Noviembre 2011. Artículo: "Los asocio público-publico-comunitario. Alternativas a la privatización del servicio de agua potable y saneamiento". Palabras de Denis García.
- COMURES. "Agua Potable Municipal. ¡Experiencias exitosas en El Salvador!"
- Delclòs, J. (2009). "Agua, un derecho y no una mercancía. Propuestas de las sociedad civil por un modelo público de agua" Ingeniería Sin Fronteras y Ed. Icaria.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (2012). "Encuesta de Hogares de propósitos múltiples 2011".
- Food and Water Watch (2007). Sedientos. "El BID y las políticas sobre el agua".
- Jaume Delclos. Viento Sur. Num 98/julio 2008.
- Jorge Argueta, 2008. "Sistematización de la experiencia del proceso de descentralización en la administración y organización del agua de los sistemas comunitarios rurales en el municipio de Suchitoto".
- Juan Pablo Martínez, Denis García. Art. El agua en la nueva constitución del Ecuador,
- PNUD, (2006). "El agua. Una valoración económica de los recursos hídricos en El Salvador. Cuadernos sobre desarrollo humano 2006, no 2".
- "Propuesta ciudadana de Ley del Subsector de Agua Potable y Saneamiento". Ed. CDC
- PROTON-CEDIR. (2011). "Yakukamay. Alianza público-comunitarias: un modelo de gestión desde el CENAGRAP". MUNICIPIO DE CAÑAR. JUNTAS ADMINISTRADORAS DE AGUA POTABLE DE CAÑAR.
- Quique Gornés Cardona. "Del BID a la realidad. El proceso de descentralización del agua potable y saneamiento en El Salvador". ISF.
- Quique Gornés Cardona (2008). "Escasez en la Abundancia. La construcción del derecho al agua en El Salvador". ISF. Imprenta Badía.
- Quique Gornés Cardona, (2009). "El ADA: La amenaza europea sobre el agua en Centroamérica". ISF. Imprenta Badía.

- Sintracuavalle, Acueducto de la Sirena, Plataforma APC de las Américas. "En defensa del agua y del medio ambiente como derecho humano y patrimonio público de los países andinos". Convenio marco de cooperación asocio público comunitario entre Sintracuavalle-Sintrambiente-Acueducto de la Sirena,
- Stef Smits, Shirley Paola Tamayo, Vanessa Ibarra, Johnny Rojas, Alberto Benavidez y Valerie Bey, (2012). "Gobernanza y sostenibilidad de los sistemas de agua potable y saneamiento rurales en Colombia." BID
- Susan Spronk, Carlos cresco, Marcela Olivera. "Las luchas por la justifica del agua en Latinoamérica. Alternativas públicas y público sociales". Un capítulo del libro Alternatives to privatization:Public options for essential services in the global South.
- Varios autores (2005). "Por un modelo público de agua. Triunfos, luchas y sueños". Transnational Institute y Corporate Europe Observatory.
- Varios autores (2009). "Public-public partnerships (PUPs) in wáter". Transnational Institute y Public Services International Research Unit, PSIRU.
- World Bank (2005). "El Salvador: Recent Economic Developments in Infrastructure. Strategy Report (REDISR)", Washington.

Páginas Web:

- Plataforma de acuerdos públicos comunitarios de las Américas. <http://www.plataformaapc.org>
- Red vida: <http://laredvida.org>
- PSIRU: <http://www.psiru.org/>

Con el apoyo de



Centro para la Defensa del Consumidor

DIRECCIÓN CDC: 11 Avenida Norte BIs, No. 525, Centro de Gobierno, San Salvador, El Salvador, C.A.

TELÉFONOS: PBX: 2222-1122 • Fax: 2222-2852 • Asesoría Jurídica: 2222-3232

CORREOS:  cdccentral@cdc.org.sv • direccion@cdc.org.sv • juridico.social@cdc.org.sv

SITIO WEB: www.cdc.org.sv



CDC_ElSalvador



@CDCElSalvador