



Centro para la Defensa del Consumidor

¿Hacia dónde va la reforma hídrica en Centroamérica y Panamá?



¿Hacia dónde va la reforma hídrica en Centroamérica y Panamá? (2da. Edición)

Ha sido producido y publicado por el Centro para la Defensa del Consumidor, CDC, con el auspicio de Oxfam Solidaridad

Junta Directiva del CDC 2007-2009

Carolina Paz
Presidenta

Numa Chávez
Vicepresidente

Gustavo De León
Secretario

Margarita Posada
Tesorera

Salvador Orellana
Vocal

Alfonso Goitia
Alfredo Soriano
Suplentes

Armando Flores
Director Ejecutivo

Equipo de investigación:

Panamá	Rubiel Cajar
Costa Rica	Pablo Cárdenas
Nicaragua	Ruth S. Herrera y Jeannette Chávez
Honduras	Wilfredo Girón
El Salvador	Ricardo Salazar

Coordinación de la investigación

Ana Ella Gómez
Centro para la Defensa del Consumidor, CDC
El Salvador, C.A.

Diseño y arte digital: AP&C

Imprenta: Cybergráfica

Tiraje: 1,000 ejemplares

El contenido de este documento puede ser usado y reproducido total o parcialmente, siempre que se cite la fuente.

Índice



Resumen Ejecutivo.	4
Antecedentes sobre la prestación del servicio de agua potable.	6
Estado de las reformas privatizadoras del agua en Centroamérica y Panamá.	8
I. AVANCES DE LAS REFORMAS EN EL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DEL AGUA.	8
II. EL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA PRIVATIZADORA DEL AGUA.	28
III. EJECUCIÓN DE PROYECTOS PILOTOS QUE PROMUEVEN LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA.	34
Implicaciones de los procesos de privatización del agua en Centroamérica y Panamá.	48
Consideraciones finales.	49
Notas	51



En los últimos veinte años, el consumo mundial del agua se ha duplicado a un ritmo dos veces mayor que el crecimiento de la población. Según las Naciones Unidas, el agua potable ya es escasa para mil millones de personas alrededor del mundo y de seguir esta tendencia, se estima que para el año 2025 la demanda de agua dulce llegará a superar la disponibilidad actual en un 56 por ciento.

A medida que la crisis del agua se intensifica, los gobiernos del mundo, particularmente de los países en desarrollo -presionados por las grandes multinacionales- están abogando por una solución radical al problema: la privatización del vital líquido. Los partidarios de este modelo aseguran que la única solución posible para resolver los problemas de acceso al agua, es promover la participación de privados en la administración y prestación de este servicio público.

La región de América Central no está al margen de este proceso privatizador del agua, razón por la cual el Centro para la Defensa del Consumidor, (CDC) ha realizado un estudio con el propósito de analizar el estado de las reformas institucionales del agua en Centroamérica y Panamá (exceptuando Guatemala). Dicho estudio aborda tres aspectos relevantes: i) identificación de los avances de las reformas en el marco normativo e institucional del servicio de agua potable, ii) fuentes de financiamiento de las reformas del sector agua potable; y iii) la ejecución de proyectos pilotos que promueven la privatización del servicio de agua potable.

A partir de la década de los años 80, en la región se están impulsado importantes reformas en el sector de los servicios públicos domiciliarios, una de las mas recientes es la relacionada a los recursos hídricos. Estas reformas, a la fecha alcanzan diferentes avances en cada uno de los países de América Central, así tenemos que: en Honduras se aprobó en el 2003 la ley marco que regula el servicio de agua

potable y saneamiento, así como la creación de nuevas instituciones reguladoras; en Nicaragua y Costa Rica aun están en discusión las propuestas de Ley de Aguas en el Órgano Legislativo (Asamblea Legislativa) sin que se hayan realizado reformas importantes en el marco normativo y regulatorio; en Panamá, se produjeron modificaciones importantes en la legislación, con el propósito de avanzar con la privatización de la empresa estatal prestadora del servicio de agua y alcantarillado, pero a partir del cambio de gobierno en el año 2004 se tomo la decisión de revertir dicho proceso y optar por la reorganización y modernización de la empresa estatal de agua, volviéndola de nuevo a manos públicas; en El Salvador, desde el año de 1999 se viene trabajando en una reforma hídrica que contiene la creación de un nuevo marco normativo y regulatorio, sin embargo su contenido aun se desconoce públicamente y al parecer lo único que se espera es el momento político mas oportuno para presentar este paquete de Leyes a la Asamblea Legislativa.

En los casos de Nicaragua, Costa Rica y Panamá, fue fundamental el rol jugado por la ciudadanía, ya que como resultado de la presión social se abortaron los intentos de privatizar el agua. En Honduras la situación no fue tan afortunada ya que pese a la movilización social para impedir la aprobación de la Ley de Aguas a través de la cual se permite la privatización de los recursos hídricos, esta fue aprobada; y en El Salvador, existe un creciente movimiento ciudadano en contra de la privatización del agua.

Otro elemento considerado en el referido estudio son los impactos que generan los Tratados de libre comercio¹. De manera particular, nos referimos al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC CA-EU), el cual una vez es ratificado por los Órganos Legislativos de los países firmantes, se constituye en Ley de la República, lo

que se sobrepone a toda la legislación secundaria de los países.

En cuanto al financiamiento de la reforma privatizadora del agua, el estudio constata que en la región son el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) los principales impulsores de las reformas del recurso hídrico, para ello otorgan préstamos con diferentes destinos: estudios sectoriales; elaboración e implementación de nuevos marcos normativos e institucionales; reconstrucción, mejoramiento y ampliación de infraestructura; y la promoción y desarrollo de nuevas formas de prestación del servicio de agua potable que abran las posibilidades de participación de privados en el sector.

Finalmente, se reafirma que son los Gobiernos los que realiza innumerables esfuerzos para preparar el terreno de la participación privada en la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, eliminando las barreras legales existentes y creando normativas favorables a los inversionistas, así como realizando inversiones para el habilitamiento de nueva e idónea infraestructura atractiva para la explotación del sector privado.

En este marco, la región avanza en la ejecución -de los llamados- proyectos pilotos de privatización del agua, disfrazados en las más variadas y novedosas modalidades: modernización, reestructuración, descentralización, desconcentración, y la mas recientemente utilizada cooperación o asociatividad entre lo público y lo privado.

Estas modalidades se expresan en Centroamérica y Panamá de la siguiente manera:

- Honduras se presenta como el país que más ha avanzado hacia la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento. Se han concesionado dos importantes sistemas de distribución del agua potable en la ciudad de Puerto Cortés creando una empresa de capital mixto, y el sistema de San Pedro Sula, la ciudad mas importante de este país.
- En El Salvador, la empresa estatal de agua potable (ANDA) se encuentra desarrollando un proceso de modernización empresarial para transfórmala en un operador mas, y esta ejecutando un plan de descentralización de sistemas de agua potable. Es importante mencionar que desde el año 1999 el

gobierno viene trabajando en la elaboración de un nuevo marco normativo y regulatorio que responde a la lógica de las reformas institucionales en los servicios públicos.

- En Nicaragua, por el contrario se paralizó el plan de concesión de las instalaciones y bienes de la empresa estatal de agua potable y alcantarillado, mediante la aprobación de un Decreto Legislativo de carácter transitorio. Pero la empresa estatal de agua, (ENACAL) firmó en noviembre del 2005 un contrato con un consorcio de origen Chileno para asumir la administración financiera de dicha empresa. Se presume que con este paso se de inicio a un proceso de privatización en el corto plazo.
- En el caso costarricense, se logró que el nuevo marco regulatorio se oriente al fortalecimiento de la institucionalidad pública de los servicios. Sin embargo, se realizaron algunas reformas legales a través de la cuales se promueve la participación privada en la prestación de servicios públicos en general (Ley de Contratación Administrativa y Ley de Concesiones y Obras Públicas con Servicios Públicos), pero hasta el momento, en el caso del servicio del agua potable, no se conoce de la participación de empresas privadas.
- En el caso panameño, la privatización de la empresa estatal de agua, (IDAAN), se frenó por la creación de la Ley que la reorganiza y moderniza el sector. Además, el Gobierno cancelo los compromisos relacionados con un préstamo contraído con el BID a través del cual se promovía la privatización de la empresa estatal.

Finalmente se muestra en los casos de Panamá, Costa Rica y Nicaragua, el éxito de la movilización ciudadana en la defensa de los servicios públicos, paralizando los planes gubernamentales de privatizar el vital líquido. Sin embargo, no es el caso de Honduras, a pesar del rechazo ciudadano, se concreto la participación de privados en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento a través de la aprobación de la Ley General del Agua. El Salvador por su lado, transita en un proceso de reforma hídrica silenciosa de la cual la población no tiene información y por tanto, no existe movilización en rechazo a dicho proceso.

Antecedentes sobre la prestación del servicio de agua potable.



A partir de la década de los noventa, los países de América Central y Panamá se han visto condicionados por los Organismos Financieros Internacionales para impulsar profundas reformas al Estado, principalmente en sectores estratégicos de la economía, a fin de disponerlos a la empresa privada. Para ello, los Gobiernos realizan transformaciones en los marcos normativos y crean instituciones reguladoras complacientes con los intereses empresariales.

Los servicios de agua potable y alcantarillado no son ajenos a las presiones privatizadoras de los organismos financieros internacionales, actualmente están revirtiendo las medidas impulsadas hace medio siglo atrás, cuando en el marco del Estado de Bienestar, promovieron una concentración estatal de la prestación de los servicios de agua potable.

En general, a finales de los años cincuenta, los servicios de agua potable eran administrados dispersamente por algunas municipalidades y otros, muy pocos, prestados de manera centralizada. La gran mayoría de estos servicios consistían en cantareras públicas, ya que eran muy escasos los sistemas domiciliarios. Pero a partir de la década de los sesenta, se realizó un diagnóstico de la región centroamericana, con apoyo de los Estados Unidos a través de USAID y algunos organismos de desarrollo, en el contexto del programa Alianza para el Progreso. Las recomendaciones emanadas de dicho estudio, orientaban a la creación simultánea de empresas estatales que centralizaran la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado.

En este marco, con excepción de Guatemala, en el resto de países centroamericanos se crearon empre-

sas centralizadas para la administración y operación de los sistemas de agua potable y alcantarillado, siendo estas: la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), en El Salvador; la Secretaría Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), en Honduras; el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado (INAA)², en Nicaragua; Acueductos y Alcantarillados (AA), en Costa Rica; y el Instituto de Agua y Alcantarillado Nacional (IDAAN), en Panamá. En la actualidad, estas empresas están siendo sometidas a un nuevo proceso de reforma, a través del cual se avanza hacia otras modalidades de prestación del servicio, considerando como una de ellas la prestación privada.

Es importante mencionar que en varios de los países centroamericanos funcionan diversas modalidades de prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, una de las principales es en la prestación municipal, sin embargo también existen prestadores comunitarios, asociaciones de usuarios, empresas de economía mixta, concesiones a empresas privadas, entre otros, tal como se presenta a continuación:

Centro América y Panamá: Principales prestadores del servicio de agua potable.

País	Empresa estatal	Municipalidades	Empresa privada	Otros
El Salvador (2004)	ANDA (152 municipios)	74 municipios en forma directa 17 municipios con sistemas descentralizados de ANDA.	100 sistemas "autoabastecidos". 112 sistemas de MIPY-MES en 30 municipios investigados	350 Asociaciones de pequeños proveedores rurales de agua. 3 municipios con sistemas descentralizados de ANDA, bajo la modalidad de asociaciones de usuarios.
Honduras (2000)	SANAA (39 de las principales ciudades)	119 sistemas	2 sistemas de principales ciudades (Puerto Cortés y San Pedro Sula)	3958 sistemas – Juntas Administra. de Agua. Comunidades con apoyo de Agencias de cooperación y Gobierno
Nicaragua (2000)	ENACAL	No pesa como prestador, pero existen sistemas importantes (Chinangera y Jinope)	No disponible.	No disponible.
Costa Rica (2004)	AyA (metropolitano y algunas municipalidades)	Empresa de Servicios Públicos de Heredia y otros sistemas municipales	No disponible.	Sistemas de sociedades de usuarios y anónimas. Acueductos rurales (ASADAS)
Panamá (2000)	IDAAN (zona urbana)	No disponible.	9 empresas en el interior del país.	Ministerio de Salud (zona rural)

NOTA: En Guatemala, las municipalidades operan los sistemas de las zonas urbanas y sus áreas de influencia; ejemplo de la gestión municipal es la empresa EMPAGUA, quien atiende la capital de Guatemala y se considera el mayor operador de agua potable del país. En las zonas rurales los sistemas de agua potable son atendidos generalmente por las comunidades.

Otro elemento de nuestro análisis es el relacionado a la cobertura de agua potable y alcantarillado. Al respecto es importante mencionar que aún cuando en algunos países de Centroamérica, la disponibilidad del agua es aparentemente alta, la población

con cobertura y acceso al servicio de agua potable es históricamente baja, principalmente en las zonas rurales donde las estadísticas en países como Nicaragua y El Salvador son realmente alarmantes, tal como lo indica el siguiente cuadro:

Centroamérica y Panamá: porcentaje de población cubierta de abastecimiento de agua potable, 2000.

País	Urbana	Rural	Total País
Costa Rica	99.56%	91.52%	94.99%
Panamá	87.65%	85.85%	86.85%
Honduras	93.78%	69.70%	80.91%
Guatemala	98.76%	70.30%	80.26%
Nicaragua	95.00%	33.56%	66.50%
El Salvador	92.40%	25.30%	59.36%

Fuente: informe regional sobre la Evaluación 2000 en la Región de las Américas: Agua Potable y Saneamiento-Estado actual y perspectivas (OPS/OMS, 2001).

Cabe mencionar que en el marco de la Conferencia del Milenio del año 2000 (patrocinado por las Naciones Unidas), los países de la región centroamericana se comprometieron a reducir para el 2015 los niveles de pobreza a la mitad, para lo cual, se definieron una serie de objetivos y metas que buscan resolver de manera integral el fenómeno de la pobreza. Dentro de las metas del milenio se dictó una relacionada al agua, la cual cita “...Reducir a la mitad, para el 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable”, y presenta como indicador: “La proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua en zonas urbanas y rurales”

En vista de este y otros compromisos, los Gobiernos de la región hoy más que nunca se encuentran desarrollando planes y proyectos que les permitan mostrar avances en relación a este compromiso, para ello utilizan como receta la ejecución de reformas hídricas y del subsector de agua potable, similares a las ya realizadas en los procesos de privatización de los servicios públicos de energía eléctrica y telefonía.

Esta similitud en el contenido y los procedimientos de las reformas en el sector de los servicios públicos, hacen que las sospechas sobre las verdaderas intenciones de la reforma hídrica sean mayores y por ello, dedicaremos los capítulos siguientes a analizar el estado en el que se encuentran estas reformas en los países de la región.

Estado de las reformas privatizadoras del agua en Centroamérica y Panamá.

Diversos estudios confirman que en los últimos veinte años el consumo mundial del agua se ha duplicado, y este seguirá aumentando a un ritmo dos veces mayor que el crecimiento de la población mundial. Según las Naciones Unidas, el agua potable ya es escasa para mil millones de personas. De seguir así, en el año 2025, la demanda de agua dulce llegará a superar la disponibilidad actual en un 56 por ciento.

A medida que la crisis del agua se intensifica, los gobiernos del mundo -presionados por las grandes multinacionales - están abogando por una solución radical al problema, la privatización del vital líquido. Los partidarios de este modelo, aseguran que la única solución posible para resolver los problemas de acceso y calidad del agua, es asegurar la participación de privados en la prestación de este servicio público.

A continuación se presenta un análisis sobre el estado de la reforma institucional del agua en Centroamérica y Panamá (exceptuando Guatemala), el cual aborda tres aspectos importantes:

- Los avances de las reformas en el marco normativo e institucional del servicio de agua potable.
- Las fuentes de financiamiento
- La ejecución de proyectos pilotos que promueven la privatización del servicio de agua potable.

I. Avances de las reformas en el marco normativo e institucional del agua.

La transformación o creación de nuevos marcos normativos e institucionales en el servicio de agua potable representa un elemento fundamental para asegurar la eliminación de barreras legales que garanticen las condiciones para la participación de privados en la prestación de los servicios de agua potable.

A nivel regional las reformas en el sector alcanzaron diferentes resultados:

- En Honduras se aprobó la ley marco que regula el servicio de agua potable y saneamiento, y se crearon nuevas instituciones reguladoras del sector,
- En Nicaragua y Costa Rica los Órganos Legislativos están discutiendo las propuestas de Ley de Agua, sin embargo, se hicieron reformas importantes en el marco regulatorio que lograron separar la función reguladora y operadora del sector,

- En Panamá, se dieron avances importantes en la legislación para privatizar la empresa estatal prestadora del servicio de agua y alcantarillado, pero a partir del cambio de gobierno se suspendió la medida y se optó por reorganizar y modernizar la empresa estatal de agua;
- Y en El Salvador, desde el año 1999 se trabaja en la elaboración del nuevo marco normativo y regulatorio sin que a la fecha se conozca públicamente su contenido. Al parecer el gobierno está esperando el momento político más oportuno para presentar dichas propuestas de Ley a la Asamblea Legislativa y asegura su pronta aprobación.

Los detalles de estos procesos de reforma en cada país de la región, se presentan a continuación

I.1 Costa Rica

En el caso de Costa Rica, una premisa importante es que las reformas impulsadas tocan fundamentalmente el régimen de prestación de los servicios, desde lo cual se apunta a la reconcepción del agua como bien de mercado, tal como lo presentamos a continuación.

a) Reformas jurídicas para favorecer la operación privada de servicios de agua potable y saneamiento.

Es importante indicar que hoy por hoy, tanto para los sistemas operados por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) como por los que operan los municipios, la posibilidad jurídica para la entrada de operadores privados esta asegurada. A continuación se presentan los cambios en el orden jurídico que interesan en este aspecto:

a.1) Ley de Contratación Administrativa³

Esta Ley es el primer instrumento legal que trastoca el esquema institucional de prestación del servicio público de agua potable. En ella se incorpora una norma que permite a la administración concesionar los servicios públicos:

“Artículo 74.- Supuestos y régimen.

1.- La Administración podrá gestionar, indirectamente y por concesión, los servicios de su compe-

tencia que, por su contenido económico, sean susceptibles de explotación empresarial. Esta figura no podrá ser utilizada cuando la prestación del servicio implique el ejercicio de potestades de imperio o actos de autoridad (...).”

Según la Ley, esta concesión no podría exceder del plazo de 25 años. Además, protege al concesionario de cualquier alteración en las condiciones de gestión del servicio, en especial, frente a los ajustes tarifarios que puedan significarle una reducción de sus márgenes de utilidad. En estos casos, la administración debe compensar al concesionario, restituyendo la utilidad caída.

Por una parte, se define algunos principios que buscan proteger al oferente nacional, y por otra, se establece que a los oferentes *extranjeros* “se les brindará el mismo trato que reciban los nacionales en el país de origen de aquellos”.⁴ Hay que recordar que en el año de aprobación de esta Ley (1995), los acuerdos de la OMC recién cobraban vigencia. En los siguientes años, este principio de reciprocidad, ha sido confinado por los sucesivos tratados de libre comercio, que definen por el contrario un trato nacional para las empresas extranjeras.

Llama la atención una formulación invertida de este principio de Trato Nacional contenido en la misma Ley:

“Artículo 5.- Principio de igualdad y libre competencia

(...) 4.- Los carteles y los pliegos de condiciones no podrán disponer formas de pago ni contener ninguna regulación que otorgue a los oferentes nacionales un trato menos ventajoso que el otorgado a los oferentes extranjeros.”

Estas dos normas revelan un doble carácter de la Ley, ya que por una parte abre a la participación privada la gestión de los servicios, y por otro, se muestra débil frente al capital extranjero. Cabe mencionar, que es esta Ley la que permitiría entonces al AyA concesionar el servicio de agua potable que administra. También se lo permitiría a las municipalidades, aunque ellas cuentan, como veremos, con la posibilidad de hacerlo (aunque de manera más mediata) por intermedio de una empresa de servicios públicos.

Cabe señalar, que el borrador más reciente del Proyecto de Ley de Recurso Hídrico excluye la apli-

cación de este régimen establecido en la Ley de Contratación Administrativa en lo relativo al servicio de agua potable y saneamiento, como veremos en adelante.

a.2) Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)

Mediante la Ley No. 7593 de agosto de 1996 que crea la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, se abre una nueva posibilidad para concesionar múltiples servicios públicos a sujetos privados, incluido “*el suministro del servicio de acueducto y alcantarillado, incluyendo agua potable, recolección, tratamiento y evacuación de aguas negras, aguas residuales y pluviales*”.⁵

Hay que tomar en cuenta que de acuerdo con la Ley Constitutiva del AyA, esta institución y las municipalidades no debieron trasladar sus sistemas a ninguna otra instancia, ya que estos son los titulares de estos servicios.⁶ A pesar de esto, la Ley de la ARESEP pone en manos del Departamento de Aguas del Ministerio de Ambiente (MINAE) la facultad de concesionar el servicio de suministro de agua potable. Es probable que esta definición pretenda simplificar el trámite de concesión del servicio, poniendo esta potestad en manos del mismo órgano que debería concesionar también el uso del agua. En todo caso, es probable que esta intención no encontró eco en ambas instituciones (AyA y el MINAE), en vista que no se ha hecho esfuerzo alguno por reglamentar qué tipo de figuras privadas podrían ingresar en este régimen, por lo que hasta la fecha no se ha hecho uso efectivo de esta posibilidad.

a.3) Ley de Concesión de Obra Pública con Servicio Público⁷

Esta Ley desarrolla un tema pendiente de la Ley de Contratación Administrativa. Aquí se regula la contratación de una empresa pública, privada o mixta para que desarrolle una obra pública y que, en contraprestación, opere aquel servicio público definido en el contrato y cobre las tarifas respectivas. Se trata del modelo DBO (diseño, construcción y operación, o BOT por sus siglas en inglés). A diferencia de la concesión pura y simple del servicio (contemplada en la Ley de Contratación Administrativa) esta concesión puede darse por un máximo de 50 años. En este caso, es el AyA o la municipalidad respectiva la

facultada para concesionar la obra y el servicio público.

Llama la atención nuevamente una tendencia hacia la protección del oferente nacional, al dársele preferencia a la oferta nacional sobre la extranjera, cuando ambas obtengan iguales calificaciones.⁸

El servicio que es concesionado no necesariamente es aquel asociado inmediatamente a las obras. Es por esto que la posibilidad de concesionar las obras de saneamiento de las aguas metropolitanas en conjunto con el servicio de suministro de agua en el Gran Área Metropolitana (GAM) ha sido sugerida con insistencia en los últimos años, como veremos luego, e incluso aprobada por la Procuraduría General de la República.⁹

a.4) Código Municipal

Este Código permite la creación de empresas de capital mixto. También faculta a las municipalidades para concesionar completamente los servicios, aunque esta modalidad evolucionó más para la recolección y tratamiento de la basura que para otros servicios municipales.

En el caso de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), su transformación en sociedad anónima responde a que su constitución es muy anterior a la reforma del Código Municipal y se realizó por ello mediante un decreto de Ley. Con la nueva disposición del Código Municipal, no se requiere de aprobación legislativa para crear empresas de este tipo.

En vista de ello, como veremos, el borrador actual del Proyecto de Ley de Recurso Hídrico mencionado incluye esta aprobación legislativa como condición para que cualquier empresa municipal opere el servicio de agua potable y de saneamiento.

Como veremos después, esta facultad municipal permitió además el avance de iniciativas de constitución de empresas de este carácter para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, aunque ninguna de ellas se ha concretado aún. En todos los casos, si bien se pretende que la nueva empresa nazca con capital completamente municipal, se les facultaría a establecer sociedades, sucursales o representación de casas extranjeras para la prestación de los servicios. En ese escenario, la decisión de abrir paso o no a la participación privada

recae en las manos de la junta directiva de la empresa, donde no privan las mismas reglas que en los consejos municipales.

b) Reformas relativas a las funciones reguladoras.

Producto de las tensiones que provocaron los propósitos de ajuste de tarifas por parte del Sistema Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA) a inicios del los años 70's, el Sistema Nacional de Electricidad (SNE) asumió las funciones reguladoras para los servicios de agua potable y saneamiento, anexándolos a los de electricidad, que eran su núcleo original de competencias.

No es sino hasta la aprobación de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) No. 7593, en agosto del año 1996, que todas las funciones reguladoras, tanto para los servicios de agua potable y de saneamiento como para todos los demás servicios públicos, se concentran en las manos de esta Autoridad.

Quedan excluidos los servicios prestados por los municipios, que permanecen bajo un estatuto independiente. En su caso, es el Consejo Municipal quien define las tarifas, bajo la fiscalización de la Contraloría General de la República (de acuerdo con un voto de la Sala Constitucional del año 2000, después de años en que las municipalidades se rehusaron a sujetarse al control de ARESEP).

La ARESEP regula entonces los servicios del AyA y de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS-/CAAR).¹⁰ Esta nueva institución autónoma tendrá patrimonio propio e independencia técnica y administrativa para operar. En general, le corresponde a la ARESEP fijar los precios y tarifas y vigilar el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima, según el artículo 25 de esta ley.

La Ley y el Reglamento a la Ley definen procedimientos precisos para la evacuación de denuncias de los usuarios y para la tramitación de solicitudes de aumento tarifario. En este último caso, la empresa prestataria debe aportar la información financiera y técnica que sustente la solicitud. El procedimiento incorpora la audiencia pública como momento para recibir oposiciones verbales al ajuste de las tarifas. Esta Ley define además sanciones por el incumplimiento de las condiciones de calidad en

la prestación del servicio o por irregularidades en el cobro de tarifas.

Las funciones reguladoras no incluyen las de concedente de servicios públicos. Esta facultad queda en manos de las instituciones del Estado afines a cada servicio. No obstante, como se vio antes, esta Ley faculta al Ministerio de Ambiente (MINAE)¹¹, en lugar del AyA, para otorgar concesiones para la prestación del servicio público de agua potable.

Finalmente, el artículo 25 remite a una reglamentación especial la definición de los modelos de medición de tarifas para cada servicio. En el caso que nos ocupa, en marzo del 2002 se emitió el Reglamento Sectorial para la Regulación de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado Sanitario.¹²

c) Reformas relativas a la disciplina tarifaria¹³ y a la contabilidad del agua (reducción de agua no contabilizada)

En esta área, la tendencia es a consolidar la viabilidad financiera de los sistemas de acueducto y saneamiento, especialmente por la vía de ajustes y “rebalanceos” de las tarifas, así como de esfuerzos para la reducción del agua no contabilizada. Evidentemente, estas medidas no podrían asociarse necesariamente como preparativos para una eventual privatización del servicio.

No hay duda que es necesario garantizar que los organismos públicos que abastecen de agua potable a la población, cuenten con los recursos financieros para ofrecer el agua de mayor calidad, en la cantidad necesaria, a la mayor población posible, de manera continua y para darle el tratamiento y disposición correcta a las aguas servidas. Esto pasa desde luego por la gestión financiera de estos organismos, por la recuperación oportuna de sus inversiones y la capitalización para inversiones futuras. La cuestión tarifaria es entonces un asunto central en la gestión pública de estos servicios.

No obstante, es importante mencionar que estas medidas han sido tomadas ya por otras experiencias de privatización, en tal sentido se han realizado importantes esfuerzos para *poner a tono* las finan-

zas de las empresas públicas, asegurando así la posterior viabilidad empresarial del negocio.

c.1) Las tarifas y el rebalanceo.

Mientras el SNAA atendía la emergencia de agua potable a principio de los 60's, inició un proceso de ajuste de las tarifas que encontraría dura resistencia social y política. Las tarifas municipales apenas cubrían operaciones básicas, sin posibilidad de mantener, renovar y expandir las obras de acueducto y menos aún las de saneamiento. En este marco, las intenciones del SNAA por aumentar estas tarifas pasó a dirimirse desde ese momento ante el SNE, encargado hasta entonces de aprobar las tarifas eléctricas. A la fecha, a solicitud del AyA estas tarifas han sido ajustadas únicamente para los sistemas que administra, y a partir del año 2000 se experimentaron fuertes ajustes tarifarios, primero del 30% en promedio y luego del 19,23% en el 2003.

En el caso de los municipios, las tarifas son aprobadas por la Contraloría General de la República y los aumentos aplicados en este sector son diferenciados. Como observación general, evaluaciones recientes indican que los sistemas tarifarios municipales son probablemente los más deficitarios.¹⁴

Como principio general, las tarifas deben incluir el costo de prestación actual del servicio y un margen de capitalización para inversiones y crecimiento. En el caso del AyA, por ser el único operador de varios sistemas, tanto en la Gran Área Metropolitana (GAM) como en ciudades medianas y en zonas rurales, hasta inicios del presente año, los costos de operación, rehabilitación y crecimiento de los sistemas se distribuían de acuerdo con un complejo diseño de subsidios. Por una parte, el sistema metropolitano de la GAM subsidiaba a los usuarios domiciliarios de los sistemas rurales no urbanos (es decir, a la población más dispersa en el medio rural), mientras las pequeñas o medianas ciudades permanecían fuera de este movimiento.

Por otra parte, el cobro de las tarifas es diferenciado en todos los sistemas según las características del

abonado; para locales comerciales o industriales la tarifa ordinaria, para materia prima o para la prestación de servicios tarifa reproductiva, y para instituciones públicas u organizaciones de beneficencia o religiosas tarifa preferencial.

Sin embargo, en febrero del presente año, la ARESEP definió la eliminación de los subsidios de manera paulatina¹⁵, iniciando así el proceso de rebalanceo de las tarifas, anunciado ya desde hace algún tiempo por la misma (ARESEP). La aplicación de esta medida despertó un amplio descontento en pobladores rurales, donde las tarifas aumentaron súbitamente. Como respuesta, la Defensoría de los Habitantes interpuso un recurso de amparo constitucional.¹⁶

Debe llamar la atención algunos pasajes del informe técnico que sustenta la decisión de la ARESEP:

*“A menos que las distorsiones que existen actualmente en la estructura tarifaria comiencen a ser corregidas progresivamente, cabe esperar que los sectores productivos pierdan algo de competitividad. (...) Desde el punto de vista de la protección de su derecho de acceso al agua, se justifica plenamente transferir recursos para este grupo, pero el mecanismo debería ser, a juicio de esta Dirección, independiente del esquema de tarifas (...) La necesidad de proteger el derecho de acceso a esos servicios básicos vitales se reconoce por parte de la Autoridad Reguladora, pero no se considera conveniente utilizar las tarifas como mecanismo de redistribución de la riqueza, porque lamentablemente grupos sociales que tienen capacidad de pago terminan apropiándose de una parte importante de los subsidios implícitos, en virtud de que éstos no se focalizan.”*¹⁷

Como se ve, esta resolución sienta las bases para continuar eliminando los subsidios existentes para el sector residencial, infiriendo que este también puede ser un elemento que contenga las reformas que se realizan en el sector.

c.2) El Agua No Contabilizada (ANC)

Los valores de ANC en todos los sistemas superan el 50%. Es decir, más del 50% del agua que entra en los sistemas de acueducto y que es conducida a los usuarios, no genera ingresos tarifarios. Esto responde a deficiencias en la micromedición (medidores en males estado o inexistente), a la usurpación de

servicios y a fugas de diferentes magnitudes. Desde luego, que esta problemática representa un foco de preocupación importante en el tema tarifario. Al respecto, el Informe del Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento, al que nos referiremos adelante, sugería como meta para el AyA *“mejorar la eficiencia en los aspectos mencionados como problemas específicos, de tal manera que se consiga reducir la ANC en un mínimo de 20%.”*¹⁸

En 1997 AyA renunció (por razones que desconocemos) a un empréstito del Banco Mundial por US\$10 millones para atender este asunto. Sin embargo, en el marco del empréstito que se negocia actualmente con el mismo Banco, se plantea la contratación de un *“operador especializado”* para *“la facturación, recaudación, lectura e instalación de medidores domiciliarios, manejo de las relaciones con los clientes, gestión de reclamos, y tal vez la operación y mantenimiento de redes de distribución de diámetros menores”*.¹⁹ Como puede verse, en la agenda del Banco Mundial sigue vigente la decisión de reducción del ANC que sin duda viene de la mano de la privatización.

d) El Proyecto de Ley de Recurso Hídrico.

A partir del año 2001 tomó forma en el país un proceso que se había anunciado desde hace ya algunos años. En ese año, la entonces Ministra del Ambiente y Energía, envió a la Asamblea Legislativa para su tramitación el Proyecto de Ley de Recurso Hídrico.²⁰ De manera casi simultánea, también fueron presentados dos textos más sobre el mismo tema, uno de ellos elaborado por la Defensoría de los Habitantes,²¹ y el otro presentado a iniciativa de uno de los diputados de la Asamblea Legislativa.²² A partir de estos textos, se elaboró un primer texto sustitutivo, que armonizaba las tres iniciativas y permitió iniciar la discusión sobre el tema con diversos sectores interesados.

En abril del 2005, luego de más de tres años de trabajo en la propuesta legislativa del recurso hídrico, la Comisión Permanente Especial de Ambiente de la Asamblea Legislativa emitió un DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA sobre el proyecto: *“LEY DE RECURSO HÍDRICO”*. Según los legisladores, esta nueva iniciativa de Ley tiene el *“objetivo fundamental de brindarle al país un cuerpo normativo sistemático y coherente que regule de forma global*

la protección, uso, gestión y administración del recurso hídrico, sustituyendo el conjunto de normas dispersas, ambiguas, contradictorias y desactualizadas que actualmente rigen esta materia”.²³

Hasta el momento, la discusión legislativa para la aprobación del proyecto de Ley de Recursos Hídrico se paralizó, y aunque el proyecto salió bastante bien de la Comisión de Ambiente, no hay garantías de que en el plenario, los sectores promotores de la privatización y la apertura, no intenten introducir reformas en el texto, con el fin de garantizar dichos objetivos.

En síntesis, con respecto a la apertura o privatización del agua, hay que reconocer que efectivamente se flexibilizó alguna normativa en los últimos años, con el propósito de permitir una mayor participación del sector privado.

A pesar de dichos intentos, el tema del suministro de agua potable, de la propiedad de las fuentes de agua y de la comercialización domiciliar, sigue siendo estatal. No están todavía en condiciones los neoliberales de asaltar este “bien fundamental”; aún así el contexto latinoamericano en el que se ha privatizado la comercialización, distribución de agua potable, e incluso en algunos países las mismas fuentes, provoca fuerte presión. También hay que tener presente todo el tema de la discusión de los servicios que se están desarrollando en estos momentos en la Organización Mundial del Comercio, que podrían meter mucha presión, para promover la apertura y privatización del sector.

1.2 El Salvador

En El Salvador, el sector hídrico y particularmente el subsector de agua potable sufre un conflicto integral de marcos legales referentes a la explotación, utilización, conservación y fiscalización del recurso hídrico, que impiden contar con una regulación clara sobre los derechos y deberes que tienen los diferentes agentes e instituciones involucrados en el manejo del agua.

El Gobierno de El Salvador aprovechó las debilidades del marco normativo e institucional del sector hídrico para justificar la reforma legal y encubrir las verdaderas intenciones de privatizar el servicio de agua potable. Es así como se inició un proceso de

reforma legal con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En este marco, el Gobierno a través de la empresa estatal de agua potable, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) decidió eliminar el subsidio a las tarifas residenciales de la zona urbana, mediante el Decreto Ejecutivo No. 110²⁴ aprobado en noviembre del 2001. Este decreto en sus considerandos señala que el BID ha requerido óptimas condiciones financieras a ANDA, tal como se cita a continuación:

“V. Que de conformidad a los compromisos adquiridos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por medio de los contratos de préstamo 813/SF-ES y 898/SF-ES debidamente ratificados por la Asamblea Legislativa, se requiere mantener unas condiciones financieras aceptables para que la ANDA pueda continuar siendo agente ejecutor de los financiamientos del BID en dicho sector”.

Teniendo en cuenta las claras intenciones del Gobierno de avanzar en la privatización del servicio de agua potable, a continuación se presenta el análisis de las reformas normativas e institucionales en el sector, a través de las cuales consideramos se amenaza el derecho humano al agua:

a) Propuesta de nuevo marco normativo del agua.

En el año 2000, la Asamblea Legislativa ratificó el préstamo otorgado por el BID para financiar la reforma hídrica²⁵, y a partir de entonces el Gobierno ha estado preparando secretamente un paquete de propuestas de leyes que pretenden reformar el marco normativo e institucional del sector hídrico, las cuales no han sido presentadas oficialmente por las autoridades gubernamentales.

Desde entonces, se ha rumorado la existencia de diferentes versiones de dichos anteproyectos de ley. En un inicio se rumoró la elaboración de un paquete con cuatro propuestas de Ley, pero en la actualidad se plantea la fusión de los cuatro anteproyectos en dos propuestas: la propuesta de Ley General de Aguas y la propuesta de Ley del subsector de Agua Potable y Saneamiento. Se comenta que ésta última contiene las propuestas de Ley de Tarifas y Ley de Subsidio, que inicialmente estaban desarrolladas individualmente.

La elaboración secreta de los cuerpos normativos e institucionales que darán paso a la reforma hídrica es una muestra de la forma poco transparente con que se llevan a cabo este tipo de procesos tan relevantes para el desarrollo del país, ya que no se considera la posición de otros actores importantes, como los consumidores y ambientalistas.

Se conoce que existen diferentes versiones de los anteproyectos, pero ninguno ha sido presentado en la Asamblea Legislativa, a pesar que las autoridades de ANDA han prometido en repetidas ocasiones que están listos para presentar estos documentos. A partir de estas consideraciones, se presentan algunas valoraciones a los anteproyectos de Ley conocidos hasta la fecha:

a.1) Anteproyecto de Ley General de Aguas.²⁶

En primer lugar esta propuesta de Ley pretende regular el uso de todas las aguas de la República (Art. 1). El artículo 3 señala que el agua es un bien nacional de uso público y su dominio pertenece a todos los habitantes del país, y sus diferentes usos estarán regulados en la presente ley. Y el artículo 4, declara de utilidad pública o de interés social las actividades, obras y proyectos que realice el Estado en el uso, aprovechamiento y protección del recurso hídrico. Por su lado, el artículo 63 establece el otorgamiento de concesiones a particulares por un período no menor de 5 años y no mayor de 50 años, según el tipo de uso concedido. Es decir, que todas las aguas son bienes nacionales de uso público, pero su uso y goce queda sujeto a una concesión de larga duración que prácticamente representa una modalidad de privatización.

Las concesiones serán otorgadas por la Comisión Nacional del Agua (ente creado por la misma propuesta de Ley para regular al sector hídrico), y entre los derechos que tendrá el concesionario están (Art. 71): la explotación, uso, y el aprovechamiento del recurso hídrico según lo establecido por la propuesta de Ley; realizar las obras y actividades necesarias para ejecutar el aprovechamiento y uso de los recursos hídricos de conformidad a la normativa; obtener

la constitución de servidumbres en los inmuebles necesarios para hacer efectiva la concesión otorgada; y la prórroga de la concesión siempre que su titular no haya incurrido en causales de suspensión o revocación de las mismas, así como no haber sido sancionado por infracciones a la propuesta de Ley.

Lamentablemente, el énfasis en los modelos de privatización y concesión deja desprotegida a la población en situación de pobreza y extrema pobreza tanto urbana, como rural, que en las condiciones previas a estos procesos no ha tenido acceso al recurso, y que en el futuro y bajo estas nuevas condiciones se le dificultará aún más “comprar” su derecho de uso.

Se registra además que la Comisión Nacional del Agua podrá establecer y cobrar un canon por el derecho de agua que otorga en concesión, el cual se le denomina canon de aprovechamiento. La base imponible del canon de aprovechamiento se calculará en forma diferenciada según los diversos usos, cantidad aprovechada, valor intrínseco como insumo de producción, uso como bien de comercio, costos administrativos, el efecto que genera el aprovechamiento específico, reutilización del recursos y el costo de protección que asegure su disponibilidad (Arts. 108-112). Esto, evidentemente incidirá en los nuevos operadores, quienes en un inicio no habrán generado aún excedentes para cubrirlo, y es muy probable que este costo será trasladado a usuarios y usuarias vía tarifas.

El proyecto de Ley también considera el cobro de canon, a los usuarios que estén autorizada a descargar aguas residuales, el cual se le denomina Canon por vertido (Arts. 113-117).

También se considera la creación del Fondo Nacional del Agua –FOAGUA–, el cual será administrado por la Comisión Nacional del Agua, para el cumplimiento de los fines y propósitos establecidos por la propuesta de Ley. El FOAGUA será constituido por los ingresos provenientes de los canones (por aprovechamiento y por vertido), los cobros provenientes por trámites administrativos, los ingresos de multas, y los fondos de la cooperación internacional, aportes, legados, subsidios y donaciones. Los recursos del FOAGUA serán destinados a: un 10% para gastos administrativos de la Comisión Nacional del Agua y sus dependencia; 40% para la

acciones protección;²⁷ 20% para el monitoreo de los recursos hídricos y vertidos; y el 30% para el otorgamiento de créditos blandos para promover actividades de descontaminación hídrica (Arts. 118-121)

El proyecto de Ley hace referencia a las organizaciones de usuarios y usuarias, señalando que para su constitución deberán ser reconocidas por la Comisión Nacional del Agua, quien emitirá una resolución para tal efecto. El proyecto de Ley establece que las organizaciones de consumidores estarán constituidas por persona naturales o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen o aprovechen el recurso hídrico, y tendrán como objetivo la utilización, control y vigilancia en la distribución del agua del área de su zona de influencia, así como denunciar la utilización sin autorización o más de lo permitido el recurso hídrico y en caso de contaminación y deterioro efectuar la denuncia ante la autoridad correspondiente (Arts. 20-23).

Además, el proyecto de Ley contiene un apartado sobre la participación ciudadana, abordado mediante la información, participación y consulta. En la parte de la información a la población, se establece la obligación de la Comisión Nacional del Agua en informar oportunamente a la población sobre el estado de los recursos hídricos a nivel nacional. En cuanto a la participación, señala que la sociedad salvadoreña tendrá el derecho y el deber de participar (individualmente o colectivamente) en forma responsable, oportuna e informada en los procesos relacionados con el manejo de los recursos hídricos.

Y la consulta a la población, queda a discreción de la Comisión Nacional del Agua, quien podrá someter a conocimiento del público o a consulta según sea el caso, de aquellas actividades contenidas en una solicitud que reflejen la posibilidad de afectar a los usuarios o comunidades de la cuenta hidrográfica respectiva. La consulta será antes que la Comisión Nacional del Agua emita una resolución.

a.2) Normativa propuesta para el subsector agua potable y alcantarillado.

Como se dijo anteriormente, el Ejecutivo no ha presentado oficial y públicamente las propuestas de Ley que regirán el sector hídrico, y el subsector de agua potable. Sobre éste último, solo se conoce una versión de tres anteproyectos de Ley que data de

noviembre del 2000, éstas son: propuesta de Ley de agua potable y saneamiento, propuesta Ley de tarifas, y propuesta de Ley de subsidios.

Actualmente, se conoce que estos tres anteproyectos se integran en una misma propuesta dirigida al Sub Sector de Agua Potable y Alcantarillado. Sin embargo y para efectos de información se presenta a continuación un breve análisis del conjunto de propuesta de Ley que pretenden regular este sector:

Ley General de Agua potable y alcantarillado. ²⁸

El artículo 1 del anteproyecto de Ley define el alcance de la ley en los ámbitos de prestación y concesión, regulación y fiscalización y relaciones entre prestadores y usuarios.

Según esta Ley, podrán constituirse entidades prestadoras con 500 conexiones o más, para proporcionar uno o varios de los servicios mencionados, y queda abierta la posibilidad de que la concesión pueda estar en manos pública, privada o municipal (Art. 23 y 24). Además, autoriza al Estado para traspasar total o parcialmente la propiedad o usufructo de las acciones que le pertenecen en las empresas concesionarias (Art. 65) y éstas últimas podrán propiciar la participación privada para mejorar su gestión empresarial (Art. 66); con lo cual quedan claramente definidas las condiciones bajo las cuales se daría paso a la participación de empresas privadas en la prestación del servicio.

Como vemos, la *concesión* nuevamente aparece como una figura central en este anteproyecto de Ley, pues representa la modalidad idónea para dar paso a la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento.

En la propuesta de Ley, la concesión queda definida como “acto jurídico de carácter administrativo, por el cual el Estado, otorga derecho a una persona jurídica para prestar con exclusividad y obligatoriedad un servicio público sanitario por tiempo definido en un territorio geográfico dado” (Art. 5, literal f). La concesión se otorgará hasta por 30 años y será renovable si así se solicita (Art. 25). Este será adjudicado al postulante que reuniendo los requisitos técnicos y legales propios de la concesión, ofrezca la menor tarifa, en relación con los cálculos que haga el ente

regulador para cada caso (Art. 27). Además, define los procedimientos para concesiones y sanciones de los servicios.

La enumeración de derechos y obligaciones de los concesionarios es muy amplia pues incluye 18 funciones, donde además de las correspondientes a la prestación del servicio bajo las condiciones acordadas, se agregan otras como; la posibilidad de traspasar total o parcialmente el derecho de concesión (lit.g), arrendar las redes (lit. f), encomendar la prestación de un servicio a terceros (lit. h), y prestar asesoría técnica a otros sistemas (lit. c).

En cuanto a los sistemas rurales y sistemas pequeños, estos se denominan como sistemas especiales, los cuales podrán ser sujetos de asesoría técnica y administrativa por parte de la Unidad Técnica de otros concesionarios. Para la operación de dichos sistemas, se dará preferencia a las municipalidades y comunidades (Arts. 71 al 75), no obstante, en estos casos se debe considerar que debido al alto nivel de inversión que requiere un sub sector en crisis, la pregunta es ¿quién asumiría este costo?. Lamentablemente, el proyecto de Ley señala en apartados como el financiamiento de la Superintendencia e incluso la inversión ambiental que estos gastos serán cargados a los usuarios vía tarifa.

Por otro lado, se establece que las entidades prestadoras “deberán estar constituidas en forma de gestión empresarial, con el exclusivo objeto de prestar los servicios públicos de producción y distribución de agua potable y de recolección y disposición de aguas servidas (...), debiendo éstas poseer patrimonio propio y gozar de autonomía funcional y administrativa. Los prestadores podrán ser de propiedad pública, privada o municipal” (Art. 7). Adicionalmente, cumplirán funciones de asistencia técnica a los sistemas rurales (Art. 8) y podrán traspasar total o parcialmente su concesión con la aprobación del Ente Regulador (Art. 9).

Como principales obligaciones de las entidades prestadoras se establecen las de operar y ampliar los sistemas (lit. a y lit. b), facilitar la labor del regulador (lit. c y lit. d), y mantener una oficina de atención y reclamos para atender y resolver las inquietudes de los usuarios (lit. e) (artículo 46). Sus derechos serán de cobro (lit. a y lit. b), suspensión y anulación (lit. c y lit. d), captación de contribuciones

para financiar obras de ampliación (lit. f) (Art. 47). El título XII define condiciones especiales para los sistemas de agua y saneamiento rural, en donde se da preferencia a los municipios y comunidades como posibles operadores de los sistemas (Art. 82 a 87). Entre prestadores y usuarios existirá un contrato regulado por esta ley y su reglamento, cuyas características generales y principios no son mencionados (Art. 56). Los conflictos entre usuarios y prestadores serán resueltos por la Entidad Reguladora mediante resoluciones (Art. 57).

Finalmente, se debe señalar que la propuesta de Ley no hace referencia a otros ámbitos de comercialización del agua para consumo humano, como son las empresas de agua embotellada, o distribuidores y vendedores de agua (piperos), cuyas operaciones quedarían al margen de regulación y control, tal como funcionan en este momento.

Anteproyecto de Ley de tarifas de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.²⁹

Originalmente se planteaba una Ley específica para tarifas, aunque ahora se conoce que esta estará incluida en la Ley antes descrita. Sin embargo, nos parece importante presentar sus principales contenidos.

Esta Ley define que las tarifas tienen el carácter de precios máximos, donde los subsidios o rebajas introducidas no podrán tener carácter discriminatorio. Para los servicios urbanos será la superintendencia quien definirá las tarifas, mientras que en los sistemas denominados especiales, las tarifas deberán ser aprobadas por la comunidad (Art. 2).

Los principios rectores que definirán las tarifas son; la eficiencia, la equidad, el autofinanciamiento, la solidaridad y la simplicidad (Art. 4). Tendrán como horizonte el costo medio de largo plazo, definido como “aquel precio unitario que aplicado a la demanda proyectada dentro del horizonte de evaluación, genere los ingresos actualizados requeridos para cubrir los gastos anuales actualizados de explotación y administración eficientes, los costos de inversión necesarios para la expansión óptima del servicio dentro del período correspondiente, un monto actualizado asociado a la obtención de una rentabilidad anual sobre los activos existentes en el servicio, valorados a su costo de reposición optimi-

zado, y una cuota, también actualizada, destinada a cubrir las inversiones necesarias para reponer dichos activos óptimos existentes cuando completen su vida útil” (Art. 5). Los sistemas especiales tendrán como referencia un costo medio de largo plazo simplificado (Art. 7). En otras palabras, las tarifas deberán contener coeficientes que permitan reponer el desgaste del capital, los costos normales de operación y aquellos incrementos futuros indispensables para la ampliación de los sistemas o el mejoramiento en la calidad de los servicios.

Los gastos de explotación y administración tendrán como referencia un comportamiento de eficiencia (Art. 8) y el plan de inversiones deberá ser aquel de mínimo costo (Art. 9). La rentabilidad, o tasa de costo de capital será determinada por la Superintendencia y tendrá en cuenta “el riesgo sistemático de las actividades propias asociadas a la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, la tasa de rentabilidad libre de riesgo del país, y el premio por riesgo de mercado” (Art. 12). Esto significa que muy probablemente, a una tasa normal de rentabilidad deberán sumarse los riesgos propios del negocio de este tipo de servicios, más la característica de los países en desarrollo.

El cálculo de las tarifas se hará separadamente para los servicios de producción y distribución de agua potable, recolección de aguas servidas, tratamiento y disposición final de las mismas (Art. 13). Adicionalmente, deberán incluir cargos diferenciales de acuerdo con el volumen (Art. 14). Para operadores con más de 10 mil conexiones deberá encargarse un estudio específico para el cálculo de la fórmula tarifaria, el cual deberá ser revisado y aprobado por el ente regulador (Art. 18). Cuando tengan menos de diez mil conexiones, el estudio será realizado por el mismo prestador (Art. 19). Las fórmulas tarifarias así establecidas tendrán una vigencia de 5 años (Art. 23).

Finalmente, en el título de disposiciones transitorias se estipula que se dará un proceso paulatino de ajuste a estas fórmulas tarifarias (Art. 1) y que no podrán existir alzas en los precios reales si no se acompañan de mejor calidad en el servicio (Art. 2). Cuando no exista micromedición se establecerá un cargo fijo, proporcional al diámetro de la acometida domiciliaria (Art. 4). Se exige una meta de micromedición del 90% al final de la vigencia del primer decreto tarifario (Art. 5).

Anteproyecto de Ley de Subsidios de Agua Potable y Alcantarillado. ³⁰

Igual que la anterior Ley, será integrada a la Ley del Subsector de Agua Potable y Saneamiento explicada en capítulos anteriores. Sin embargo, haremos una presentación general de sus principales contenidos.

El subsidio será atribuible al consumo básico de usuarios residenciales de escasos recursos (Art. 1). El esquema de subsidios deberá seguir unos lineamientos básicos, a saber, que sólo serán concedibles a quienes no tienen la capacidad de pago, serán atribuibles solo al consumo básico, se excluyen consumos gratuitos y se preferirán esquemas que no distorsionen la estructura tarifaria (Art. 2). Adicionalmente, la Ley condiciona para que el subsidio no poga en peligro el equilibrio financiero del prestador (Art. 3) y sus fuentes de financiación serán dos; fondos generales de la nación y subsidios cruzados (Art. 4).

“La identificación de los usuarios que se benefician del subsidio se deberá realizar en base a antecedentes sobre niveles de ingreso de la población, niveles de gasto familiar, definición de capacidad de pago por los servicios de agua potable y alcantarillado, características de las viviendas de los usuarios, valor catastral de las viviendas, antecedentes que tengan las municipalidades para la identificación de las familias de bajo nivel socio-económico, niveles de consumo de agua potable que tengan los diferentes grupos de usuarios, etc.” (Art. 7). En este marco, el esquema de subsidios será establecido por la Superintendencia (Art. 8) y el Ministerio de Economía asignará los fondos dispuestos para la financiación del mismo (artículo 9).

b) Propuesta de nuevas entidades reguladoras del sector hídrico y sub-sector agua potable en El Salvador.

En el marco de los proyectos de Ley antes mencionados, también se considera la creación de dos instituciones: la Comisión Nacional del Agua, la cual regulará el sector hídrico en general; y la Superintendencia General de Agua y Saneamiento, que como su nombre lo indica regulará los servicios de agua potable y saneamiento.

b.1) La Comisión Nacional del Agua.

La propuesta de Ley General de Agua/³¹ crea la Comisión Nacional del Agua, como la entidad autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Esta entidad también se le denomina la Comisión, la Autoridad del Agua, o CONAGUA, en el proyecto de Ley (Art. 11).

Sin embargo, la independencia de CONAGUA podría verse cuestionada en la práctica, por la existencia de las siguientes disposiciones:

- La CONAGUA estará dirigida por una Junta de Directores, constituida por un Presidente, nombrado por el Presidente de la República, a partir de una terna propuesta por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y 7 Directores que representan a igual número de instituciones: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Economía, Ministerio de Gobernación, y de la Corporación de Municipios.
- La misma Junta de Directores dictará el reglamento necesario para el funcionamiento de la institución (Art. 14); y el Presidente de la República emitirá el reglamento de la propuesta de Ley (Art. 158).

Así planteada la conformación y funcionamiento de la CONAGUA, no queda dudas de la poca independencia que tendrá ante las presiones del sector privado en las diferentes instancias gubernamentales que la conforman.

Como sus principales funciones se establece (Art.17): otorgar concesiones, permisos y asignaciones previstas en la ley, para la explotación, uso, y aprovechamiento de las aguas y vertidos; aprobar y legalizar a las organizaciones de usuarios que deben establecerse en cada una de las zonas hidrográficas del país; revisar y actualizar el marco normativo vigente en materia hídrica; garantizar la gestión sustentable del recurso hídrico; elaborar propuestas y gestionar la aprobación de cánones y contribuciones sobre el uso y aprovechamiento del agua y demás bienes de uso público, así como vertidos de aguas residuales a los cuerpos receptores de uso público; formular, implementar y monitorear el Plan Hídrico Nacional del que dependerán los

Planes Hídricos Operativos Zonales; establecer y operar el registro público de aguas; y mantener actualizado el inventario de usos y usuarios del recurso hídrico.

b.2) Superintendencia General de Agua y Saneamiento.

La propuesta de Ley del Subsector de Agua Potable y Saneamiento/³², crea una Entidad Reguladora encargada de la aplicación de esta ley (Art. 3), con la función de “otorgar las concesiones de los servicios públicos de agua y saneamiento a las entidades prestadoras” (Art. 5). Esta Entidad se llamará Superintendencia General de Agua y Saneamiento y combinará competencias de regulación y fiscalización (Art. 12).

En el anteproyecto no se registra quien nombrará al Superintendente, sino sus requerimientos personales y profesionales, pudiendo concluirse que será nombrado por alguna instancia del Ejecutivo. Será el Superintendente quien nombrará la estructura organizacional y administrativa (50 funcionarios) de la entidad, por resolución fundada (Arts. 15 y 16). El mecanismo definido, podría prestarse a manipulación, haciendo un manejo similar al de algunos ministerios o municipalidades, donde se prioriza el criterio del partidismo político.

La Superintendencia se financiará por dos vías (Art. 13):

- Tasas de inspección y control de la prestación, equivalente al 1.5% de facturación bruta mensual de las operadoras.
- Porcentaje de tarifas por metro cúbico que se fijará cada dos años entre la Superintendencia y el Ministerio de Hacienda.

El artículo 13 le define 20 funciones, relacionadas con:

- Promoción: de la competencia (lit. e y ñ), y de la universalización y eficiencia (lit. c).
- Regulación: de las tarifas (lit. h), parámetros de prestación (lit. m: seguridad, calidad, medición, facturación, regularidad), y normas técnicas (lit. s).
- Fiscalización y sanción: del cumplimiento de las normas (lit. a: jurídicas, técnicas y tarifarias), del respeto a los derechos de los usuarios y la correc-

ta atención de sus quejas (lit. d y lit. k), de los planes de inversión (lit. g: sanciones y multas), de las concesiones (lit. i).

- Concesiones: asesoría (lit. j), otorgamiento (lit. o), y trasposos (lit. p).

I.3 Honduras

a) Aprobación de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento.

En el año 2003, el Gobierno de Honduras con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), logró concretizar la reforma del marco normativo e institucional del servicio de agua potable, mediante la aprobación de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (DECRETO No 118-2003). En este proceso el BID estuvo acompañado, además del Banco Mundial, por las Instituciones Internacionales siguientes: La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Ya en 1997 el BID tenía preparada una nueva Ley Marco para el sector, en la que se preveía la transferencia a las municipalidades de todos los sistemas de agua potable que administraba el SANAA y se promovía la participación privada. También se preveía la creación de un órgano regulador; sin embargo, se reconoció que no se contaba con el respaldo político para su aprobación. (Préstamo HO-0128: resumen ejecutivo, Mimeo)

En el período comprendido entre 1997 y 2000 al parecer los Organismos Internacionales de Cooperación no encontraron un ambiente político adecuado para introducir las reformas; fue hasta el 2001, aproximadamente 5 años después de que inició el proceso de privatización, con la toma de posesión del gobierno del Presidente Ricardo Maduro, cuando se define claramente la estrategia para privatizar el servicio público de agua potable. En efecto, a finales del 2001, las autoridades recién electas,

tanto centrales como municipales, por imposición de los organismos internacionales y por convicción propia, impulsaron un Proyecto de Ley tendiente a municipalizar el servicio de agua, con opción a privatizarlo. El rechazo a la opción de privatizar el servicio por diferentes fuerzas sociales y en diversos lugares del país, determinó para que el Proyecto de Ley no fuera aprobado y que en los primeros meses del 2003 fuera retirado del debate en el Congreso Nacional. Sin embargo, en octubre del mismo año este fue aprobado, creando una nueva institucionalidad en la cual las municipales se convierten en las nuevas rectoras del sector agua.

En la Ley Marco del Sector de Agua y Saneamiento se le asigna a las municipalidades³³ la titularidad de los servicios de agua potable y saneamiento, es decir, la forma y las condiciones de prestación de los servicios, la cual es permanente e intransferible. Las municipalidades pueden optar por privatizar los servicios si así lo deciden, sin embargo, el Art. 17 señala que “el otorgamiento de la autorización municipal a otra entidad no comunitaria para la operación de los servicios de agua potable y saneamiento requerirá de la participación mínima de un cincuenta y uno por ciento de la comunidad beneficiaria expresada en plebiscito”.

La Ley establece que las Juntas Administradoras de Agua y organizaciones comunitarias tendrán preferencia en el otorgamiento de la autorización municipal para la operación total o parcial de los servicios.

En el capítulo VI de la Ley se establecen los derechos y obligaciones de los usuarios, que se resumen en derechos a recibir el servicio, información, procedimiento para realizar reclamos; en los deberes sobresale el de pago, hacer las instalaciones internas y cuidar las instalaciones.

Y en el capítulo VI se establecen los derechos y obligaciones de los prestatarios, que se resumen, entre otros, a derechos al cobro y realizar cortes; por el lado de las obligaciones están las de prestar un servicio eficiente, bajo los principios siguientes: continuidad, generalidad, sostenibilidad; además, están obligados a velar por el medio ambiente.

b) El nuevo marco institucional de agua y saneamiento.

Las principales instituciones que crea la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamientos son dos: El Consejo Nacional de Agua y Saneamiento (CONASA), como máximo organismo del sector, y el Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento.

Las principales funciones del CONASA son: formular y aprobar políticas; desarrollar estrategias y planes nacionales de Agua Potable y Saneamiento; definir objetivos y metas sectoriales; elaborar el programa de inversiones; servir como órganos de coordinación y concertación. El CONASA esta integrado por 4 Secretarías de Estado (Salud, Gobernación y Justicia, Recursos Naturales y Ambiente y Finanzas), El Presidente de la Asociación de Municipios de Honduras, un representante de las Juntas Administradoras de Agua, un representante de los Usuarios que será electo en Asambleas Nacionales de representantes departamentales a convocatoria de la Fiscalía del Consumidor.

Es importante señalar la participación que se otorga a los usuarios, el cual DEBE SER ELECTO EN ASAMBLEAS NACIONALES DEPARTAMENTALES A CONVOCATORIA DE LA FISCALÍA DEL CONSUMIDOR, por lo que no es fácil lograr esa representación.

También se crea el “Ente Regulador de Los Servicios de Agua Potable Y Saneamiento” (Artículo 9), similar a los órganos reguladores que existen en energía eléctrica y telecomunicaciones. Este ente estará integrado por 3 miembros nombrados por el Presidente de la República y durará 5 años en sus funciones. Regulará la aplicación de la Ley, la eficiencia en la prestación del servicio y tarifas del agua. También tienen funciones de defensa de los consumidores, conciliar y arbitrar conflictos y aplicar sanciones. Por su parte, el SANAA queda como un ente técnico para apoyar el funcionamiento del

CONASA, al Ente Regulador, a las municipalidades y a las Juntas de Agua.

I.4 Nicaragua

La Constitución Política de la República de Nicaragua, establece el marco regulatorio superior en la operación de los servicios de agua potable, en el artículo 105 que dice: “ Es obligación del Estado promover, facilitar y regular la prestación de los servicios públicos básicos de energía, comunicación, agua, transporte, infraestructura vial, puertos y aeropuertos a la población, y derecho inalienable de la misma el acceso a ello. Las inversiones privadas y sus modalidades y las concesiones de explotación a sujetos privados, en estas áreas **serán reguladas por la ley en cada caso.....”** .

En la actualidad, no existe una Ley General de Aguas que establezca la regulación legislativa sobre esta materia, se encuentran bajo dictamen y estudio en la Asamblea Nacional dos proyectos de Ley, el primero presentado por la Red Nacional de Defensa de los Consumidores (RNDC), con una propuesta clara que cierra los espacios a la privatización del agua, particularmente la de consumo humano, y declara el carácter público de la empresa operadora de este servicio, y la segunda propuesta, presentada por el Gobierno a través del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), que parte de la propuesta de la (RNDC) pero deja abierta la posibilidad de la privatización, a través de empresas transnacionales como concesionarias, en cumplimiento de los condicionamientos del Banco Interamericano de Desarrollo al Gobierno de Nicaragua.

Principales ejes de contenido de la Ley General de Aguas, propuesta por la red nacional de defensa de los consumidores:

- La Ley se basa en la creación de una Autoridad Única del Agua, para el control, preservación, administración, y regulación de los Recursos Hídricos.
- Existencia de Organismos Regionales de Cuencas, que tienen el poder de decisión sobre los Recursos Hídricos de su región, y que incluye fundamentalmente a los Municipios ubicados en dicha Cuenca, como dueños de tales recursos. Se considera a la cuenca hidrográfica, como la uni-

dad física para una administración integral de los recursos hídricos.

- Creación de un Registro de Derechos de Aguas, para control y publicidad en las concesiones.
- La Concepción de que el AGUA, es patrimonio nacional, un derecho de los seres humanos, y no una mercancía.
- Que el agua de consumo humano (Acueductos y Alcantarillados), debe de estar permanentemente manejada por una Empresa de carácter Público, donde participan con poder de decisión organizaciones de la sociedad civil, tales como consumidores, productores, grupos indígenas, organizaciones ambientalistas. Creándose empresas departamentales para tales efectos. Sin posibilidad de que esta empresa sea operada por sectores privados, ni nacionales ni extranjeros.
- Incorporación a un solo marco legal de disposiciones diversas, que en la actualidad rigen los recursos hídricos.
- Las concesiones para nuevas inversiones en generación de energía hidroeléctrica, tienen limitaciones en la participación de capital extranjero.
- Se cierra totalmente la posibilidad de privatizar las generadoras hidroeléctricas, que actualmente existen y que son de carácter público en un ciento por ciento.

Los principales ejes del contenido de la Ley General de Aguas, propuesta por el gobierno y elaborada por el Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC) son:

- Concentra en el MIFIC el poder de control, regulación y decisión de los recursos hídricos, en contraposición a las facultades de otros Ministerios que regulan esta materia, tales como el de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Desconoce las facultades de los Municipios en materia de Recursos Hídricos, potestades que están reguladas en la Ley de Municipio. Con el objeto de que sólo el Gobierno central a través del MIFIC, tenga poder decisión sobre los recursos hídricos.
- Desconoce la participación ciudadana directa de organizaciones como consumidores, indígenas, ambientalistas dentro de los órganos de decisión

y la relega a comisiones de cuenca, que son decisivas sino meramente consultivas.

- No establece límites a la participación de capital extranjero, en las concesiones sobre recursos hídricos.
- Deja totalmente abierta la posibilidad de concesiones en todos los ámbitos de los recursos hídricos, incluso en el agua potable, lo que significa que las empresas operadoras de Acueductos y Alcantarillados, pueden ser privatizadas.

Los Diputados miembros de las Comisiones de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, Infraestructura, Población y Desarrollo Comunal, efectúan algunas consultas con asesores internacionales sobre ambas propuestas, tratando de conciliar las mismas. En la actualidad ya tienen un anteproyecto de ley, que han llamado predictamen y toma parte de la propuesta de la Red y parte de la propuesta del Gobierno.

Por su parte, la Red de Defensa de los Consumidores, exige a las Comisiones de la Asamblea Nacional la apertura del proceso de Consulta Nacional, antes de que pase a discusión dicho proyecto de Ley, con el objetivo de obligar a los diputados a abrir un proceso de discusión que presione sobre la aprobación de una Ley General de Aguas, que cierre la posibilidad de la privatización.

Dado que no existe Ley General de Aguas, en la actualidad es legalmente imposible un proceso de concesión del recurso hídrico, de la empresa operadora, o de sus dependencias, prevaleciendo en consecuencia las disposiciones de la Ley 440, de Suspensión de Concesiones sobre Uso de Aguas, del mes de agosto del 2003, la ley 276 Creadora de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Enacal y sus posteriores reformas en diciembre del 2003, que la declaró de carácter público. Lo que convierte en ilegal y nulo todo proceso que ENACAL promueva sobre privatización del recurso agua, o de concesión sobre el área comercial de dicha empresa. Es evidente que el marco jurídico actual no ha sido suficiente para frenar los intentos del Gobierno y del BID de impulsar la privatización del agua, para ello utiliza distintos proyectos como la actual Consultoría de modernización y gestión de la empresa operadora del agua.

A continuación se presentan los principales cambios normativos del subsector agua potable, los cuales en muchos casos denotan las claras intenciones de avanzar en la privatización de este servicio:

a) El ente regulador del servicio de agua potable: El instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados.

En 1995, el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados –INAA–, deja de ser el operador estatal del sistema de acueductos y alcantarillados, y pasa a convertirse en el ente regulador del servicio de agua potable para consumo humano, y del manejo de residuos líquidos. Produciéndose en consecuencia una reforma a su Ley Orgánica publicada en La Gaceta Diario Oficial No 118 del 26 de junio de 1995. La reforma fundamental se resume en el Art. 6 del Capítulo I que expresa: “ El Instituto tendrá a su cargo la regulación, fiscalización y normalización del sector agua potable y alcantarillado”.

En el año 1998 bajo el Gobierno de Arnoldo Alemán Lacayo, se derogó el Decreto 27-95 creador de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ENACAL), y se aprobó la Ley 276, creadora de la misma empresa ENACAL, publicado en La Gaceta Diario Oficial No 12 del 20 de enero de 1998, que retoma en general el mismo decreto 27-95, pero introduce dos cambios importantes como el Art. 11 a través del cual atribuye a la Junta Directiva de ENACAL, facultades de Mandatario Generalísimo, pudiendo otorgar poderes de cualquier clase o naturaleza con las facultades que juzgaren conveniente, así como el Art. 12 numeral 7, que le concede facultades a la Junta Directiva de ENACAL de aprobar la transferencia de los bienes de la empresa, a las empresas de giro similar que cree, organice y establezca.

Estos cambios en relación con el decreto anterior, marcan una pauta importante por cuanto la Junta Directiva puede disponer libremente como dueño absoluto de los bienes de la empresa, en consecuencia se crean las condiciones para que dicha Junta Directiva pueda promover, impulsar y gestionar licitaciones de cualquier naturaleza en relación con la empresa, llámese ésta privatización, concesión, dar en gestión a otra empresa etc. Por cuanto ya no requiere la aprobación de la Asamblea Nacional (congreso) para disponer de los bienes de la misma.

b) Creación de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ENACAL).

Hasta antes de 1995, el sistema de acueductos y alcantarillado sanitario era operado y regulado por el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA), un organismo de carácter público, subordinado al Poder Ejecutivo.

El 14 de junio del año 1995, impulsado por el gobierno de Violeta Barrios, se promulga el Decreto No 27-95 mediante el cual se crea la EMPRESA NICARAGÜENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS SANITARIOS (ENACAL). La cual se define como una entidad estatal de giro comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, duración indefinida y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Este decreto fue publicado en La Gaceta (Diario Oficial) No 118 del 26 de junio de 1995, y entre sus funciones se destacan:

- Brindar servicio de agua potable, y disposición de residuos líquidos.
- Captar, tratar, conducir, almacenar, distribuir y comercializar agua potable. Y recolectar tratar y disponer finalmente residuos líquidos.
- Comprar agua cruda, comprar y vender agua potable, así como comercializar los servicios de recolección, tratamiento y disposición final de los residuos líquidos.
- Tomar todas las medidas necesarias para que las descargas residuales de líquidos tratados, minimicen el impacto ambiental.
- Investigar, explorar desarrollar, y explotar los recursos hídricos necesarios para brindar los servicios de agua potable.
- Elaborar el plan de expansión de la empresa para el corto, mediano y largo plazo.

A partir de este momento, se inicia la operación y manejo del agua de consumo humano, con un carácter empresarial-comercial que va priorizando la obtención de ganancias frente al carácter social que debe de tener este servicio.

c) La Ley de suspensión de concesiones de uso de aguas.

El 9 de julio del 2003, la Asamblea Nacional por presiones directas de los usuarios aprueban la Ley 440 de Suspensión de Concesiones de Uso de Aguas, la cual se publica en La Gaceta, Diario Oficial No 150, del 11 de agosto del 2003, cuyo contenido fundamental fue:

Art. 2: “ Se suspende el otorgamiento de cualquier concesión a particulares, de las instalaciones y bienes de la empresa nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados ENACAL, o contrato de administración a particulares”.

Art. 3.- “ Se suspende el otorgamiento de las concesiones a particulares que otorgue el Ministerio de Fomento Industria y Comercio, MIFIC, para derechos de usos de aguas, hasta que se elabore y apruebe en la Asamblea Nacional una Ley General de Aguas. El dictamen correspondiente deberá ser presentado conjuntamente por las comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Comunicaciones, Transporte, Energía y Construcción de la Asamblea Nacional, en un plazo que no exceda a un año, después de la aprobación a esta ley”.

Art. 4: “ El Estado no podrá otorgar concesiones a particulares en el sector energético cuya generación sea usando de forma exclusiva las aguas, por tanto, HIDROGESA, no podrá ser concesionada, ni privatizada en cuanto no se apruebe una ley particular y la Ley del Uso del Agua”.

Estos artículos resumen esencialmente la disposición de la Asamblea Nacional de suspender cualquier concesión a favor de particulares, que sirvieron en alguna medida como detente a las pretensiones del Gobierno de Nicaragua y del BID, quienes ya estaban licitando internacionalmente la privatización del agua potable y alcantarillado sanitario, incluso ya existía una precalificación de estas transacciones del agua, entre las que se destacan: Vivendi, Suez Layonise, Bechtel, y otras.

d) Otros cambios normativos de ENACAL.

El 4 de diciembre del 2003, a través de la ley No. 479 se reforma la Ley creadora de ENACAL, esencialmente para conceder a esta empresa, exenciones de carácter fiscal y municipal y establecer que todos

los entes públicos quedan obligados a pagar su consumo de agua a la empresa de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios.

En esta misma fecha, se efectúan reformas a la Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillados Sanitario, Ley No. 480, mediante la cual se aprueban disposiciones sobre el régimen tarifario, que deberá ser autorizado mediante un Decreto Tarifario ratificado por el ente Regulador INAA, con una duración de cinco años, pero que puede ser revisado cada año de acuerdo a la variación del año anterior, y aún antes de un año si los costos de sus componentes aumentan en un 10% del promedio anual. Tal disposición crea condiciones, para que la tarifa de agua potable pueda sufrir variaciones (normalmente hacia arriba) aún antes del año.

Esta ley también introduce disposiciones en cuanto a que los reclamos de los usuarios puedan ser revisados por el ente Regulador INAA, y mientras dicha revisión se efectúa la operadora ENACAL no puede cortar el servicio de ningún usuario.

I.5 Panamá

En Panamá se empieza a tomar en serio los procesos de privatización del agua, (inmediatamente después de la invasión norteamericana de 1989), a principios de la década del 90, con la llegada al poder de Guillermo Endara.

Las políticas de la administración del gobierno de Endara entre 1990 y 1994 se orientaron al desarrollo de planes, programas y proyectos de mantenimiento y control del gasto de agua, la organización de un catastro de usuarios, el mejoramiento del proceso de facturación y cobro, y la “privatización” de algunos servicios. De esta manera quedo establecido el componente de prestación del servicio de agua y saneamiento dentro del Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía (MIPPE, 1991). Los aspectos más sobresalientes de este programa fueron:

- La instalación de macro y micro medidores, y reemplazo de tuberías obsoletas con el fin de reducir los niveles de pérdidas de agua que registra el Instituto de Agua y Alcantarillado Nacional -IDAAN-.

- La actualización del catastro de redes y usuarios, con el mejoramiento de los niveles de facturación del agua que produce y distribuye el IDAAN.
- El diseño de un programa, con fecha de inicio del primer semestre de 1992, de contratación de servicios de compañías privadas para el mantenimiento de medidores, vehículos, perforación de pozos y mantenimiento de reservorios para el almacenamiento de agua.

Sin embargo, los pasos más importantes hacia la privatización de los servicios del agua se dieron en el período 1994 – 1999 con el gobierno de Ernesto Pérez Balladares. La estrategia de políticas de este gobierno se recoge en el documento: “*Políticas Públicas para el desarrollo integral: Desarrollo social con eficiencia económica*” (MIPPE, 1994). En este documento se presenta un análisis de los principales problemas que aquejan el país, entre los que se menciona el alto costo de los servicios públicos. Para resolver este problema se propone la reestructuración administrativa, el otorgamiento de concesiones, los contratos de servicios con el sector privado y la privatización de algunos de ellos. Se sostiene que la prestación de servicios públicos es costosa e ineficiente, por lo que se propone hacer una revisión del mecanismo de transferencia de los mismos y convertir “las empresas de energía eléctrica, teléfonos y agua en entidades corporativas que permitirían incorporar el aporte de la empresa privada para orientar, mejorar los servicios y reducir las tarifas” (Pérez Balladares, 1994).

Se aprueban las leyes marco para la privatización de las empresas estatales dedicadas al suministro de servicios públicos de electricidad, teléfonos y agua. A si mismo se crea un organismo regulador de las nuevas actividades privadas y con ello, se asume, que se resolverían los problemas de eficiencia, la racionalización de costos y la confiabilidad de la prestación del servicio.

Con relación a la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado se contempla la reestructuración del IDAAN y la creación de las condiciones necesarias para la privatización del referido servicio. “La reestructuración / privatización del IDAAN contempla la creación y venta de 51% de las acciones al sector privado de una empresa metropolitana. Además se otorgarán concesiones a nivel regional en la República” (Gaceta Oficial N° 23.393,

1997). Finalmente se licita un Plan para el mejoramiento de la calidad de ríos, playas, quebradas y la Bahía de Panamá y para la privatización de los servicios de agua.

Tras las experiencias de privatización de las empresas de energía eléctrica y telefonía, entre 1998-1999, la sociedad panameña mayoritariamente da un viraje hacia el repudio y rechazo de los procesos privatizadores y se realizan sendas marchas y otras acciones de protesta que detienen el proceso de privatización del agua.

En el año 2001 mediante la Ley 77 se derogan todos los instrumentos jurídicos que facilitaban la privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado y se ratifica que el sector de provisión de servicios de agua potable y saneamiento no será privatizado y mantendrá su carácter público.

a) La institucionalidad

Las instituciones responsables del abastecimiento de agua para consumo humano y la disposición de aguas residuales son el Instituto de Agua y alcantarillados Nacionales (IDAAN) y el Ministerio de Salud (MINSA). El abastecimiento de agua en el área rural (comunidades de 1,500 habitantes o menos) está bajo la responsabilidad del MINSA, mientras que el IDAAN abastece las zonas urbanas.

El Fondo de Inversión Social (FIS), adscrito al Ministerio de la Presidencia, participa al nivel de gestión, apoyando el financiamiento de acueductos en pequeñas comunidades de áreas rurales.

Las instituciones del sector involucradas en el manejo de las aguas residuales domésticas e industriales son el IDAAN y el MINSA. El Ministerio de Salud, conforme a las responsabilidades que le confiere el Código Sanitario (1946), tiene desde la década de los años 40, el control del tratamiento y disposición final de las aguas servidas tanto domésticas, en el ámbito individual o colectivo, como industriales. Esta responsabilidad ha sido ejercida mediante la aprobación de los planos de construcción, inspección de la ejecución y operación de los sistemas en las obras de desarrollo. No obstante el MINSA no realiza un control de la calidad de agua de los cuerpos de agua para verificar la eficiencia de los sistemas de tratamiento instalados conforme a los planos de construcción aprobados, sino que esta responsabilidad compete a la Autoridad Nacional del

Ambiente (ANAM). El IDAAN es la institución encargada de darle mantenimiento a los sistemas de tratamiento colectivos una vez es entregada la obra a los propietarios particulares por parte de las empresas constructoras.

En los últimos años, esta institución no ha realizado inversiones mayores en el área de los sistemas de alcantarillados sanitarios, ni en las labores de mantenimiento de los existentes, por lo que la situación se deteriora progresivamente.

b) Los instrumentos jurídicos de las reformas

La normativa jurídica que rige el uso de las aguas en Panamá, se apoya en el Decreto Ley No.35 del 22 de septiembre de 1966, por medio del cual se reglamenta el uso de aguas. Modificado por el Decreto No.55 del 13 de junio de 1973 y luego por el Decreto Ejecutivo No.70 del 27 de julio de 1973.

La Constitución panameña establece que las aguas pertenecen al Estado y son de uso público. Este precepto legal es desarrollado a través del Decreto Ley No.35, el cual es el más relevante en la regulación del recurso agua. Los objetivos que persigue este Decreto Ley, es reglamentación de la explotación de las aguas del Estado para su aprovechamiento conforme al interés social. Por tanto, se procurará el mayor bienestar público en la utilización, conservación y administración de las mismas (Art.1, Decreto 35 de 1966). Además, sostiene que son bienes de dominio del Estado, de aprovechamiento libre y común, todas las aguas fluviales, lacustres, marítimas, subterráneas y atmosféricas, comprendidas dentro del territorio nacional, continental e insular, el subsuelo, la plataforma continental submarina, el mar territorial y el espacio aéreo de la República (Art.2, Decreto 35 de 1966).

Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social (Art.3, Decreto 35 de 1966). Concordando esta disposición con la Constitución, estas aguas constituyen bienes de uso público y no pueden ser otorgadas en propiedad a los particulares.

Por su parte, se crearon leyes que sirvieron de base al proceso de privatización del servicio de agua potable y alcantarillados. El Decreto Ley N° 2 de 7 de enero de 1997. Con esta ley se buscaba crear “ El marco regulatorio e institucional para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado

sanitario”.. y sentar las bases para la privatización del IDAAN.

De igual manera, se le asignaba al MINSA la responsabilidad de la formulación y coordinación de políticas del sub-sector y la planificación a largo plazo y al Ente Regulador, la regulación, control supervisión y fiscalización de la prestación de los servicios públicos de abastecimiento de agua y alcantarillado sanitario.

Según el Decreto Ley 2 de enero de 1997 había dos modalidades para transferencia y descentralización de los servicios de agua potable y alcantarillado. Ellas eran las denominadas formas de gestión directas o las indirectas.

Constituyen formas de gestión directa:

- 1) La prestación por la propia entidad u organización;
- 2) La prestación por la propia entidad u organización mediante la creación de órganos descentralizados con autonomía técnica, financiera y de decisión, incluyendo sistemas de contabilidad propios;
- 3) Mediante sociedades anónimas cuyo capital pertenezca a la propia entidad u organización responsable.

Las formas de gestión indirecta se dirigían a propiciar la provisión privada de servicios de agua y alcantarillado a terceros. Estas formas fueron eliminadas mediante modificación de esta ley por la ley 77 de diciembre del 2001.

Así mismo se creó la Ley No.26 del 29 de enero de 1996. Mediante esta ley se crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos, el cual es el encargado de regular el ejercicio de las actividades del sector agua y alcantarillados. La Ley Nº 41 de 1 de julio de 1998: Ley General de Ambiente de la República de Panamá: esta ley crea el marco jurídico para administrar el ambiente, como obligación del Estado, además de ordenar la gestión ambiental e integrarla a los objetivos sociales y económicos a efectos de lograr el desarrollo humano sostenible del país. Según esta ley, los usuarios que aprovechen los recursos hídricos, están obligados a realizar las obras necesarias para su conservación, de conformidad con un Plan de Manejo Ambiental y el contrato de concesión respectivo

De igual forma se crea la Ley No.77 de diciembre del 2001. Con esta ley se reorganiza y moderniza el

IDAAN. Las formas de gestión indirecta que se dirigían a propiciar la provisión privada de servicios de agua y alcantarillado a terceros, contenidas en el Decreto ley 2 de enero de 1997, fueron eliminadas mediante esta ley.

Otras regulaciones asociadas al manejo del sector agua son:

- Ley 66 de 10 de noviembre de 1947: Aprueba el Código Sanitario de la República.
- Ley 56 de 1995: Regula las Licitaciones Públicas.
- Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 23-395-99. Agua potable. Establecer requisitos físicos, químicos, biológicos y radiológicos que debe cumplir el agua potable.
- Decreto Ejecutivo No. 59 de 16 de marzo de 2000: Reglamenta el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Ley 44 de 5 de agosto de 2002: Régimen Administrativo especial para el manejo, protección y conservación de las Cuencas Hidrográficas de la República de Panamá.

II.1.6 El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC CA-EU)

Otro elemento de suma importancia en el avance de la reforma del marco normativo e institucional del agua es el referido a los impactos que generan los Tratados de libre comercio.³⁴De manera particular, nos referimos al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC CA-EU), el cual una vez es ratificado por los Órganos Legislativos de los países firmantes se convierte en Ley de la República ubicándose en una posición superior a toda la legislación secundaria de los países.

En este sentido, las legislaciones nacionales relacionadas al agua potable quedan en una jerarquía inferior al Tratado, y por tanto es necesario conocer cuáles son los privilegios que adquieren las empresas transnacionales de agua con dicho Tratado, ya que estos contienen una *“gama de mecanismos que conjugan prohibiciones a los gobiernos con derechos para las empresas extranjeras en materia de inver-*

siones, tratamiento no discriminatorio, derechos de propiedad intelectual, acceso a mercados, flexibilización de servicios y acceso a licitaciones públicas”.³⁵

Por el momento, son cuatro los países centroamericanos que ya ratificaron el TLC CA-EU: El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, quedando pendiente de ser ratificado únicamente en Costa Rica.³⁶

Las implicaciones que tiene el TLC CA-EU en el tema de la privatización del agua, pueden identificarse en dos capítulos: el Capítulo 9 sobre Contrataciones Públicas y el Capítulo 11 referido al Comercio Transfronterizo de Servicios.

En cuanto al Capítulo 9 sobre Contrataciones Públicas (o compras gubernamentales) se detectan los siguientes aspectos:

- Este capítulo abre acceso de las licitaciones públicas a empresas extranjeras, recibiendo un trato NO discriminatorio, ofreciendo garantías para las empresas transnacionales dedicadas al suministro de agua potable y alcantarillado.
- Pero en el proceso de negociación, algunos gobiernos advirtieron los impactos negativos del trato no discriminatorio, y consiguieron excepciones:

“Costa Rica y Nicaragua excluyeron contratos relacionados a una variedad de servicios públicos (electricidad, distribución de gas, AGUA, administración pública y otros para la comunidad en su conjunto, servicios de seguridad social obligatorios, educación, servicios de salud, depuración de AGUAS residuales y desechos, y servicios sanitarios y otros servicios de protección ambiental), mientras que Guatemala solamente excluyó electricidad la distribución de gas y el AGUA. El Salvador no presentó ninguna excepción a los servicios (Ver sección E del Anexo 9 del TLC CA-EEUU). Estados Unidos excluyó utilidades públicas y de transporte, pero no presentó ninguna excepción general para otros servicios públicos importantes tales como la educación y la salud”.³⁷

Y en el Capítulo 11 sobre Comercio Transfronterizo de Servicios se encontraron las siguientes implicaciones en relación a la operación de privados en los servicios de agua potable y alcantarillado:

- El tratado anula la potestad del Estado de regular y limitar el número de proveedores que pueden prestar un determinado servicio al prohibirle la

adopción de medidas destinadas a este fin “ya sea en forma de contingentes numéricos, monopolios o proveedores exclusivos de servicios, o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas” (Art. 11.4.a.i, TLC CA-EU).

- Se generalizan una cantidad de restricciones y limitaciones a la capacidad del Estado de regular y controlar el desarrollo de las actividades que se desarrollan en su territorio y de reorientarlas de manera que sean compatibles con los intereses nacionales, cuando el ejercicio de estas competencias sea considerado como desventajoso para los intereses de los proveedores extranjeros. Ejemplo, se impide a los proveedores de servicios que cuenten con una representación en el país a fin de poder exigirles responsabilidad por sus actos (Art. 11.5 del TLC CA-EEUU).

Aún cuando en algunos países como Costa Rica, el TLC CA-EU presenta algunas excepciones en el tema de agua, lo cierto es que persiste el riesgo de la privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado.³⁸

Apenas iniciadas las rondas de *negociación* del TLCEUCA, el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) de Costa Rica se adelantó a afirmar que “ninguna disposición del Tratado de Libre Comercio se referirá a la privatización del servicio de suministro de agua potable. Este es un servicio que presta el Estado y es un tema que no forma parte de la discusión en las mesas de negociación”³⁹. No es de extrañar esta seguridad por parte del COMEX, por una parte, muy probablemente la privatización de este servicio no figuró en la agenda prioritaria del equipo negociador norteamericano, si consideramos que no son suyas las multinacionales que de manera más agresiva han incursionado en el mercado latinoamericano (si exceptuamos el ingrato recuerdo de Bechtell en Cochabamba). Por otra parte, faltaba decir al COMEX que la apertura del servicio de agua potable no figura en el TLCEUCA, simplemente porque este servicio ya ha sido abierto (o al menos las vías jurídicas para ello ya están definidas, como hemos constatado antes).

No debe extrañar ni alegrar a nadie el hecho que se haya incluido, en el Anexo correspondiente, una cláusula en que “Costa Rica se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida respecto a la ejecución de leyes y al suministro de servicios de....alcantarillado público y servicios de suministro

de agua”.⁴⁰ De todas formas, la inclusión del tema en un Tratado supondría nuevas garantías y mejores condiciones de ingreso a operadores multinacionales. Por esta razón preocupa la afirmación de Gabriela Llobet, ex Viceministra de Comercio Exterior, en el sentido de que *“la Unión Europea dentro de su lista de peticiones a Costa Rica incluyó, entre otros, que asumiéramos compromisos de liberalización en los servicios de agua potable”*⁴¹, en referencia a las negociaciones multilaterales en el marco del Acuerdo General de Comercio y Servicios (AGCS) de la OMC. Dicho sea de paso, esta misma solicitud fue planteada también a otros 71 países, uno de ellos centroamericano.

II. El financiamiento de la reforma privatizadora del agua.

La respuesta de los organismos financieros multilaterales ante la creciente problemática de prestación del servicio de agua potable ha sido avanzar hacia la mercantilización del vital líquido. Instituciones como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) entre otros, han impuesto una serie de condicionamientos a los gobiernos vía préstamos, uno de los cuales se remite al desarrollo de las conocidas “Reformas del sector hídrico”.

En 1992 el Banco Mundial publicó el Reporte Desarrollo y Ambiente, en el cual se indican tres problemas que deben ser atendidos para mejorar la gestión del recurso hídrico:⁴²

- La programación fragmentada de la inversión pública y fragmentación de la gestión del sector, que ha fallado en tomar en cuenta las interdependencias entre agencias, jurisdicciones y sectores.
- La excesiva dependencia de agencias gubernamentales sobre extendidas que han negado la necesidad de un cargo económico, responsabili-

dad financiera y participación de los usuarios, y no han provisto servicios eficiente a los pobres.

- Inversiones y regulaciones públicas que han negado las preocupaciones sobre la calidad del agua, la salud y el ambiente.

A partir de lo anterior se han añadido una serie de estudios y documentos elaborados por el Banco Mundial que buscan fundamentar la necesidad concentrar la participación del sector público en la planificación y regulación del recurso hídrico, dejando espacio para la incorporación de privados en la prestación y administración de los servicios, pero considerando una serie de condiciones que aseguren la rentabilidad de los nuevos inversionistas.

Para tal efecto, *“desde hace tres décadas una de las líneas mas importantes de prestamos del Banco Mundial ha sido la de los recursos hídricos. Estos créditos fueron principalmente dirigidos a apoyar el trabajo en el sector y la inversión en riego, provisión de agua, saneamiento, control de inundaciones e hidroenergía. La inversión realizada durante en este rubro es de aproximadamente 3 billones de dólares por año en sectores relacionados con el agua, representando alrededor del 5% de la inversión total del Banco en los países en desarrollo.”*⁴³

En Latinoamérica, una institución que ha financiado muchos de los programas de reforma hídrica ha sido el BID, institución que también aboga por la incorporación de privados en la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, así como el financiamiento para la reorientación hacia el nuevo rol del Estado en el sector hídrico. Según cifras del BIB, el banco a destinado \$9,063.4 millones para la reforma del sector agua y saneamiento entre 1961 y el 2004, los cuales representan un 6.7% del monto total de préstamos otorgados por el banco en el mismo período.⁴⁴

En el Centroamérica y Panamá, el BM y el BID han sido los principales organismos que han financiado la reforma del recurso hídrico, a través de préstamos para diferentes destinos: la realización de estudios sectoriales; la elaboración e implementación de nuevos marcos normativos e institucionales; la reconstrucción, mejoramiento y ampliación de infraestructura; y la elaboración e implementación de formas para la incorporación de privados en la prestación de servicios, entre otros.

A continuación se presentan los principales préstamos que han financiado los procesos de reforma hídrica en la región:

II.1 Costa Rica

A partir de los lineamientos del Informe Sectorial de Agua Potable y Saneamiento (del que hablaremos luego), y antes de que se elaborara el Plan Estratégico 2003-2020, inició un intercambio de correspondencia tendiente a desarrollar un proyecto de empréstito para el AyA, proveniente del Banco Mundial y de Bank International Corporation japonés (JBIC).⁴⁵ En palabras del propio Banco Mundial, “AyA y el Gobierno están más abiertos a la participación del sector privado y han solicitado al Banco ayuda para la preparación de una nueva operación...”.⁴⁶

Como resultado, actualmente se cuenta con un perfil básico del denominado Proyecto de Asistencia para la Modernización del Sector de Agua en Costa Rica, el cual, en lo que nos interesa plantea el siguiente objetivo “...Mejoramiento en las operaciones comerciales de AyA incluyendo la reducción del Agua No Contabilizada mediante el desarrollo e implementación de un contrato con un operador especializado para administrar las operaciones comerciales de AyA y reducir el Agua No Contabilizada.

Este operador asumiría la facturación, recaudación, lectura e instalación de medidores domiciliarios, así como el manejo de las relaciones con los usuarios, gestión de reclamos, “y tal vez la operación y el mantenimiento de redes de distribución de diámetros pequeños.

a) Modernización de los mecanismos financieros para los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en el sector rural.

Con este componente se pretende descargar completamente al AyA de cualquier responsabilidad con respecto a los acueductos rurales. Este papel lo asumiría “una entidad gubernamental separada”. Esto apunta en la dirección de corporativizar la institución, alejándola de aquellas actividades que en sí mismas no generen ingresos.

“El Programa Piloto para la Incorporación de operadores especializados en el suministro de los servicios de agua y saneamiento en 4 ó 5 ciudades de tamaño mediano. Este componente consiste en el desarrollo e implementación del modelo, contratos y documentos de licitación para la incorporación de operadores privados especializados en los servicios de suministro de agua y saneamiento en 4 ó 5 ciudades de tamaño mediano, basado en el concepto de subsidios mínimos. La experiencia obtenida con operaciones similares, que ya se han implementado en Colombia, ayudará a implementar este componente. Estas ciudades que serán apoyadas bajo este componente no serían ciudades actualmente servidas por AyA. La implementación de este componente necesitará el consentimiento del gobierno para brindar subsidios a las ciudades participantes, por ejemplo, los réditos de los subsidios involucrados en este componente serán prestados al gobierno, que los pasaría a las ciudades participantes como subsidios para las correspondientes empresas de agua y saneamiento”.

El PDI (Project Information Document) del Banco Mundial correspondiente a este potencial préstamo, detalla las ciudades que estarían involucradas en el programa. Según se indica, “contactos han sido establecidos con las autoridades de varias ciudades que han expresado interés en el programa y cuyas ciudades son candidatas para participar en él”.⁴⁷ De seguido detalla que se trata de Alajuela, Cartago, Belén, Turrialba y Grecia. Todos ellos son sistemas medianos (que abastecen entre 20 y 30 mil habitantes), salvo Cartago que atiende una población de 150.000 habitantes.

Cabe indicar que, al menos en el caso de este último municipio, de acuerdo con una nota del Alcalde de la ciudad, estos contactos han sido apenas preliminares y en ellos no se ha planteado sino la posibilidad de financiar obras para el acueducto.⁴⁸ Por el contrario, en el caso de Alajuela el proceso sí se ha desarrollado de manera mucho más clara, como se presentará mas adelante.

En relación a la reforma institucional del sector y de AyA, incluye (i) la separación de las funciones de rectoría de AyA y de proveedor del servicio; (ii) corporativización de AyA como proveedor del servicio; y (iii) elaboración de una estrategia y plan de acción de acuerdo con la política nacional propuesta para el suministro de agua y saneamiento en el país. La

Centroamérica y Panamá: porcentaje de población cubierta de abastecimiento de agua potable, 2000.

Entidad	Monto (US\$ millones)
Banco Mundial	60
JBIC	100
Gobierno de Costa Rica	30
AyA	40
Municipalidades y sector privado	10
Total	240

Fuente: Project Information Document (PID). Concept Stage. Report No. AB682. Pág. 7. 10 de febrero, 2004. Traducción libre.

implementación de la reforma institucional dependerá principalmente de las modificaciones que se requieren en el marco legal para la provisión de los servicios, las cuales serán consideradas durante la implementación de este componente. Desde luego, este componente requeriría una reforma legal profunda a la Ley Constitutiva del AyA.

En total, se trata de un programa cuyo costo asciende a US\$240 millones, aportados de la siguiente manera:

Según indica el borrador del Proyecto, se esperaba contar con la aprobación para diciembre de 2004, lo que no ocurrió.

II.2 El Salvador

En mayo de 1998, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dispuso un préstamo por US\$43.7 y dos cooperaciones técnicas no reembolsables por US\$3.9 para financiar el “Programa de Reforma del Sector Hídrico y del Subsector Agua Potable y Saneamiento” Dicho préstamo fue aprobado por la Asamblea Legislativa el 25 de marzo del 2000, pero su destino fue reorientado en febrero del 2001 para la reconstrucción de los sistema de agua potable y saneamiento dañados por los dos terremotos que sufrió el país a principio de este año.

Originalmente el Programa de reforma hídrica se estimó en US\$60 millones, de los cuales US\$43.7 millones serían financiados por el BID, US\$3.9 por

fondos de la cooperación externa y US\$12.4 de contrapartida de ANDA.

El Reglamento operativo del préstamo menciona los objetivos del programa de reforma hídrica, y queda claro las intenciones privatizadoras:

“Fomentar y consolidar un proceso de reforma del sector de recursos hídricos y del subsector de agua potable y saneamiento, con el fin de: i) Promover la conservación y el uso más racional y eficiente del recurso hídrico; y ii) Crear un ambiente institucional y empresarial favorable para la inversión pública y privada en servicios de agua potable y saneamiento”

Los detalles del préstamo del BIB se presentan a continuación:

- **MONTO:** US\$43.7 millones.
- **PLAZO:** 24 años, incluyendo 4 años de gracia a partir de la fecha de suscripción del préstamo.
- **INTERESES:** Se devengan intereses sobre los saldos deudores diarios del préstamo a una tasa anual que se determinará para cada semestre, por el costo de los empréstitos unimonetarios calificados para el semestre anterior, más un diferencial expresado en términos de un porcentaje anual que el banco fija periódicamente de acuerdo con su política sobre tasas de interés. En el año 2000, dicha tasa era del 6.97% anual.
- **COMISION DE CREDITO:** 0.75% anual sobre los saldos no desembolsados del crédito, que empezará a devengarse 60 días después de la fecha del contrato de préstamo.
- **INSPECCIÓN Y VIGILANCIA:** US\$437 mil, equivalentes al 1% del monto total.
- **AMORTIZACIÓN:** mediante cuotas semestrales, consecutivas y en lo posible iguales hasta la total cancelación del préstamo, debiéndose pagar la primera cuota seis meses después de fecha estipulada en el contrato para el último desembolso.

II.3 Honduras

En Honduras a finales de 1995 los Organismos Internacionales aprobaron el Programa de Reforma del Sector Público (Programa de Reforma del Sector Público 967/SF-HO y 968/SF-HO), que significó

un préstamo de US\$ 226.8 millones, del los cuales el BID aportó US\$ 160 millones, otras agencias US\$ 64.7 millones y de aporte local US\$ 2.1 millones. El Banco Mundial (AIF) aprobó US\$ 55 millones para respaldar el programa oficial de modernización del sector público.

En relación al financiamiento para impulsar la reforma en el sector de agua potable, al igual que en otros países de la región, ha sido el BID quien apoyó la primera experiencia de privatización en Honduras en 1997 en la Municipalidad de Puerto Cortés, con la privatización del Servicio de Alcantarillado Sanitario, para lo cual se otorgó un préstamo del BID por US\$13.8 millones, con un plazo de amortización de 40 años, período de gracia de 4.5 años, tasa de interés 1% para los primeros 10 años y 2% para el resto del período, 1% para inspección y vigilancia y 0.5% de comisión de crédito (Préstamo HO-0128: resumen ejecutivo, Mimeo). La División de agua de la Municipalidad (DAMCO) fue convertida en una compañía comercial, de propiedad municipal y del sector privado.

Posteriormente, el BID apoyó financieramente el Programa de Desarrollo Municipal de San Pedro Sula (Préstamo HO-35) aprobado en 1998. Este programa asignó US\$9 millones al sector del agua y el saneamiento con el objetivo explícito de preparar la incorporación de un operador privado a la provisión de los servicios. Con fondos del Fondo Multilateral de Inversiones FMI y el BID se contrató a la firma AB Asesores, para asesorar a la municipalidad de San Pedro Sula en la reforma de DIMA y para gestionar el proceso. (Díaz, Javier, 2003: p 13)

II.4 Nicaragua

En noviembre de 1994, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un préstamo al Gobierno de Nicaragua por un monto de \$120.2 millones para financiar el Programa de Reforma de las Empresas de Servicios Públicos (Préstamo 933/SF-NI; ATN/SF-4724-NI)⁴⁹, el cual buscaba la reestructuración de las empresas-ministerios que dominaban los sectores de energía, telecomunicaciones y agua potable y alcantarillado. A la vez que establecía en cada sector un nuevo marco institucional y norma-

tivo que fomentará la participación privada, entre otros objetivos.

Con los fondos del préstamo 933/SF-NI del BID, el gobierno de Nicaragua logró dar un primer impulso al proceso de Reestructuración y Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento entre 1994 y 1998. Concretamente: la separación de la regulación y operación de los servicios de agua potable; la definición de un sistema tarifario orientado al autofinanciamiento de los servicios; y la definición de un Marco Legal e Institucional del Sector.

En el mes de diciembre de 1999, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), otorgó al Gobierno de Nicaragua, para financiar el Programa de Modernización de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado. En dicho préstamo se establece como condición para su desembolso, que el manejo del agua potable y alcantarillado sanitario, se ponga en manos de “un manejador internacional”, es decir una empresa transnacional. Ese préstamo se identifica en la página Web del BID, (www.iadb.org) con el número 1049/SF-NI.

Este programa tiene como objetivo ayudar a consolidar la reforma del sector de agua y saneamiento mediante una operación específicamente diseñada para el operador ENACAL. Los objetivos específicos son: “(i) apoyar la modernización de corto plazo de ENACAL dando prioridad a actividades para la mejora de la eficiencia operacional, por medio de un plan de fortalecimiento de la entidad; (ii) implantar una estrategia coherente para una mayor participación del sector privado en la provisión de los servicios; y (iii) ayudar a resolver los problemas asociados con la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento en asentamientos ilegales pobres (marginales). Para desarrollar los objetivos propuestos, el programa considera dos sub-programas: (i) Fortalecimiento institucional de ENACAL a través de un contrato de gestión/servicios por tres años con un operador internacional; y (ii) Un proyecto piloto para mejorar y expandir los servicios en los asentamientos marginales de Managua mediante el financiamiento de conexiones de agua potable y alcantarillado.”⁵⁰

Dentro del monto del préstamo, se estableció una cantidad concreta para financiar el proceso de privatización de la empresa operadora del agua en Nicaragua, que es ENACAL. En el siguiente cuadro

Fuentes de financiamiento y montos del programa de Modernización de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado

Fuente de financiamiento	Monto
El monto destinado a la empresa ENACAL por BID	U.S. \$ 13.9 millones
Co financiamiento de OPEP	US\$5.0 millones
Aporte Local	US\$ 2.1 millones
TOTAL	US\$ 21.0 millones

Fuente: <http://www.iadb.org/EXR/doc98/apr/ni1049s.pdf>, revisado el 01 de abril del 2005

se presentan los detalles de las fuentes de financiamiento y los montos otorgados.

Los términos financieros y condiciones de dicho préstamo son:

- Período de Amortización: 40 años
- Período de Gracia: 5 años
- Tasa de interés: 1% primeros diez años, 2% restantes años.
- Inspección y Supervisión: 1%
- Crédito fee: 0.5 %
- Moneda: dólar.

El préstamo otorgado por el BID al Gobierno de Nicaragua para el financiamiento a ENACAL, fue aprobado en el año 2000 por la Asamblea Nacional. En el mes de julio del año 2002, apareció en INTERNET una licitación pública mediante la cual, la Junta Directiva de ENACAL, convocaba a empresas transnacionales a ofertar a efectos de manejar el sistema de acueductos y alcantarillados sanitarios en las ciudades de Chinandega y León, al occidente del país, y posteriormente de las ciudades de Matagalpa y Jinotega al norte de Nicaragua.

Con ello se pretendía dar inicio al proceso de privatización del agua, de forma parcial. Las ciudades de Chinandega y León se han caracterizado por poseer uno de los mejores mantos freáticos del país, en consecuencia el agua se bombea a muy pocos metros del sub-suelo, y en estos lugares la operación de la empresa ENACAL, es altamente rentable.

La acción de la Junta Directiva de ENACAL, se vio frenada por la fuerte presión social que se ejerció contra la privatización del agua, encabezada por la RED NACIONAL DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES, quien denunció la pretensión del BID y del Gobierno de Nicaragua de privatizar la empresa de Acueductos y Alcantarillados y demandó de la Asamblea Nacional intervención sobre esta acción.

II.5 Panamá

El BID desde 1997 a la fecha financió dos proyectos relacionados al servicio de agua potable y saneamiento:

a.1) Proyecto para la reestructuración y modernización del Sector agua y saneamiento (préstamo # 1029/OC-PN) en 1997.

Se procuraba financiar la privatización de la institución del subsector agua y saneamiento (IDAAN), lo cual conllevaba a una revisión de las leyes y normas que hasta el momento estaban en vigencia, lo que llevó a la creación del “Marco regulatorio e institucional para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillados sanitarios”. Con este préstamo se financiaron estudios por un monto de \$65 millones.

El programa buscaba consolidar el proceso de reforma del sector de abastecimiento de agua y saneamiento y de su estructura institucional para alcanzar servicio de calidad eficiente y sostenible. Consistió de tres subprogramas: (a) reestructuración de la institución pública; (b) rehabilitación de los sistemas; y (c) actividades de soporte.

El primer subprograma incluía: (a) La creación de la corporación de Sociedad Anónima de Panamá Metropolitano y del personal de Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN); (b) la venta por lo menos de 51% del capital social de capitales de la corporación a un operador estratégico en el sector privado que manejaría servicio del agua y de alcantarillado en la ciudad metropolitana de Panamá.

El segundo subprograma financiaría la rehabilitación de los sistemas que se necesitan inmediatamente para comenzar el proceso de la reducción de

las pérdidas de agua, demanda del manejo, mejorar calidad del agua, y fabricación de la distribución más eficiente en la ciudad metropolitana de Panamá y áreas aledañas. También incluiría un componente para la educación de la comunidad y las actividades promocionales durante los trabajos de rehabilitación.

El tercer subprograma incluye: (a) acciones para apoyar la participación de la corporación como usuario de los recursos de agua de la región de Interoceánica, y del Ministerio de la Salud (MINSA) como la agencia a cargo del aseguramiento de la calidad del agua; y (b) preparación de un plan maestro del alcantarillado sanitario y de los estudios de factibilidad para la ciudad de Panamá de los planes para el drenaje de las aguas de lluvia y la gestión de desechos sólidos.

En 1998, el Gobierno tomó medidas preparatorias para involucrar al sector privado en el gerenciamiento del IDAAN, inicialmente con un proceso del corporativización y más adelante por medio de una concesión. Sin embargo, la administración de Mireya Moscoso en 1999 suspendió este proceso y se creó una Comisión presidencial para la preparación de una oferta para reorganizar IDAAN, manteniéndola como institución pública. La Comisión, exploró diversos tipos de modalidades para reformar a la administración del IDAAN, proponiendo finalmente una nueva ley orgánica para la institución. Esta ley (No.77 de 2001) fue publicada en el Gaceta Oficial de diciembre el 31 de 2001, subrogando la ley No.98 de 1961. El aspecto más significativo de la nueva ley es el aumento en el número de representantes de la sociedad civil en la junta directiva — al partir de tres a cinco — y de la disminución de acompañamiento del número de los ministros de gabinete — de cuatro a uno-. El ejecutivo de una lista corta presentada por las organizaciones designa a los directivos, que son ratificados por la rama legislativa.

a.2) Proyecto para el estudio y diseño de los sistemas de tratamiento de aguas servidas de la ciudad de Panamá (Préstamo # ATN/JF 8687-PN).

Se trata de un proyecto que financia los estudios para el saneamiento de la Bahía de Panamá. El Monto es de 1.5 millones de dólares y los objetivos del proyecto son:

- Diseñar el sistema de disposición y tratamiento de las aguas servidas
- Dar soporte a los esfuerzos de gobierno por disminuir los niveles de contaminación de los ríos, zona costera y de la Bahía de Panamá.
- Desarrollar el programa de fortalecimiento institucional de la institución a cargo de servicios sanitarios.

Este proyecto inició en el 2003 y culminó en el 2005. De acuerdo con esta estrategia, el proyecto completo sería puesto en ejecución en dos etapas, durante por lo menos 9 años (véase la tabla). La primera etapa (2005-2010) sería financiada con el proyecto del saneamiento de la Bahía de Panamá (PN-0062), que está en sí mismo abarca dos fases. La fase inicial (2005-2007) se concentrará en la consolidación institucional de IDAAN y la segunda fase (2008-2010) financiará los módulos iniciales de la planta de tratamiento, y los trabajos requeridos de la disposición, co-financiados por el Banco de Japón para la Cooperación Internacional (JBIC). La segunda etapa (2011-2013) terminará la construcción de la planta de tratamiento secundaria y también incluirá la extensión adicional de la red del alcantarillado y los trabajos de intercepción.

Stage	Phase	Years	Local	BID	JBIC	Total
(in US\$ millions)						
I	1	2005-2007	5	45		50
	2	2008-2010	15	45	90	150
II		2011-2013	10	50	60	120
Total			30	140	150	320

Estrategia financiera para el Saneamiento de la Bahía de Panamá.

El financiamiento total ascendería a \$320 millones que se pagarían con la aplicación a los residentes de la ciudad de Panamá de una nueva tasa de alcantarillado.

b.1) Banco Mundial

A diferencia del BID, el Banco Mundial, en materia de agua en Panamá, orientó sus esfuerzos hacia las

zonas rurales. Para ello aprobó y financió el proyecto de salud rural que tenía como objetivos los siguientes:

a) reducir la incidencia de la desnutrición de 40% estimado actualmente a cerca de 30% entre niños jóvenes, el amamantamiento y mujeres embarazadas en los 28 distritos más pobres de Panamá;

b) Aumenta la cobertura del abastecimiento de agua y del saneamiento básico en todas las áreas rurales de Panamá de cerca de 62 a 80% y de cerca de 72 a 88% respectivamente;

c) Fortalecer la capacidad de gestión de la comunidad operar y mantener sistemas acueducto rural bajo su responsabilidad;

d) Consolida la capacidad institucional del sector salud

Este proyecto consistió en tres componentes: nutrición, abastecimiento y saneamiento rural de agua, y consolidación institucional. Se inició en 1995 y culminó en el 2004. El 50% de los fondos del proyecto se dedicaron al abastecimiento y saneamiento rural de agua. El monto total del proyecto fue de 42 millones de Balboas de los cuales 26 millones se dedicaron al componente de agua rural.

Este componente aumentó con éxito el acceso al abastecimiento de agua y a los sistemas básicos del saneamiento en las comunidades rurales de menos de 1.500 habitantes. Mejoró el sistema del control de calidad del agua con la supervisión de la calidad del agua distribuida para la consumición humana y las condiciones ambientales de la salud. Se construyeron cerca de 150 acueductos rurales y unas 16,000 letrinas.

III. Ejecución de proyectos pilotos que promueven la privatización del agua.

Como hemos visto en los capítulos anteriores, los Gobiernos realizan muchos esfuerzos para preparar el terreno de la participación privada en la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, eliminando las barreras legales existentes y cre-

ando otras que den certidumbre a los inversionistas, así habilitando una infraestructura idónea para la explotación del sector privado.

Por el momento, se ha avanzado en la ejecución de varios proyectos pilotos de prestación del servicio de agua potable bajo diversas modalidades; modernización, reestructuración, descentralización y la mas recientemente utilizada, cooperación o asociatividad entre lo público y lo privado.

Lastimosamente en muchos de estos casos, también se utilizó la participación ciudadana como medio para validar estos procesos de privatización, lo cual resulta peligroso para la conformación de movimientos sociales sólidos y autónomos que se están desarrollando en la región.

A continuación se presenta un análisis de los principales avances en la ejecución de proyectos pilotos de agua en los países de la región sujetos de este estudio:

III.1 Costa Rica

a) El primer estudio sectorial financiado por el Banco Mundial

A inicios de los años 90s, el Banco Mundial desarrolla un estudio⁵¹ sobre el sector de los servicios de agua potable y saneamiento. Este es probablemente el primer evento visible que inaugura el largo recorrido hacia la privatización.

Este estudio recomienda que:

“Debe buscarse una participación más amplia y activa del sector privado, como parte de los esfuerzos para incrementar la eficiencia del sector de agua y saneamiento. Para promover esta estrategia, AyA debe trabajar en estrecha coordinación con las autoridades nacionales así como con las autoridades municipales, de forma tal a eliminar las limitaciones legales, institucionales y políticas que pudieran existir para lograr esa participación. Debe iniciarse en el más breve plazo un estudio de alternativas para lograr una mayor participación del sector privado y para atraer fondos privados al sector.”

A partir de las recomendaciones, el AyA negocia un empréstito con el Banco Mundial por US\$26 millones, que definía como su primer objetivo el

“Mejorar el marco institucional para el suministro de agua y servicios de alcantarillado sanitario en Costa Rica, incluyendo la promoción de la participación del sector privado y el desarrollo e implementación de políticas adecuadas”.

El préstamo incluía un programa específico para *“incrementar la descentralización y la participación privada en los servicios de suministro de agua y saneamiento operados por el prestador, a través del desarrollo e implementación de un modelo de descentralización y un modelo de participación privado...”*.

Luego de 10 años de ejecución de dichos fondos, en su reporte final (2003) el AyA reconoce que en este aspecto, *“la participación del sector privado en el desarrollo del sector de agua potable y sanitario se mantiene aún limitada al planteamiento, diseño y construcción de obras principalmente.”*

b) La consultoría de Nmas1 y la concesión de servicios

En Mayo del año 2002, la empresa española Nmas1 presenta al AyA el resultado de una consultoría denominada *Participación del Sector Privado en el Proyecto de Alcantarillado Sanitario en el Área Metropolitana de San José (AMSJ)*. Esta consultoría es de seguro un punto elevado en el proceso de incorporar operadores privados en la prestación del servicio de acueducto.

AyA había definido un programa de inversiones encaminadas a mejorar y expandir el sistema de alcantarillado sanitario en el Área Metropolitana de San José, particularmente en doce cantones.⁵² El proyecto consiste en la rehabilitación y ampliación de los principales componentes del sistema sanitario (redes y colectores) y la construcción de instalaciones para el tratamiento de afluentes.

Inicialmente la consultoría debía evaluar las posibilidades de desarrollar estas obras bajo la modalidad BOT simple⁵³ o junto con la Gestión del Servicio de Agua Potable⁵⁴, sin que se viera comprometido el servicio de acueducto. Sin embargo, por solicitud del entonces Presidente de la República, Miguel Ángel Rodríguez, fue incluido como nuevo escenario la concesión de los servicios de agua potable y saneamiento. Nmas1 privilegió esta alternativa sobre las demás, aduciendo que la modalidad de concesión del alcantarillado en forma aislada al ser-

vicio de acueducto no era viable *“ya que no se considera adecuada para países donde la tarifa de alcantarillado no es lo suficientemente alta para financiar el coste del servicio. Adicionalmente, dada la naturaleza del servicio de alcantarillado (poco tangible) se hace muy difícil disociar sus costos del servicio de agua potable”*⁵⁵. En este escenario, la empresa opera el servicio en todos sus extremos durante un determinado plazo y cobra directamente a los usuarios el costo. Reconoce sin embargo que *“dadas las reacciones vividas ante procesos de privatización anunciados por otras instituciones (ICE)”*⁵⁶, se recomienda la implantación de una adecuada campaña de concientización social y comunicación que resalte los citados beneficios de la participación privada y que asegure por tanto el consenso político y social para llevar a cabo el proceso con éxito.”⁵⁷

Este es el primer momento en que se pone a prueba la viabilidad política de efectuar el potencial de la legislación aprobada durante los 90s, en especial, el régimen de concesión de obra pública asociado a un servicio público (Ley No. 7762 ya comentada) para el sector de agua potable y saneamiento.

Cabe indicar que la participación de Nmas1 introdujo a las empresas consultoras internacionales como nuevos actores en este proceso. En particular, Nmas1 presenta entre sus atestados una lista extensa de intervenciones en procesos de venta de activos y concesión de servicios públicos.⁵⁸ En el proceso de adjudicación del contrato de consultoría participaron también HYTSA Estudios y Proyectos (Argentina)⁵⁹ y Price Waterhouse Coopers (EEUU)⁶⁰, ambas empresas con un historial muy similar. No cabe ninguna duda que la participación de estos actores es tendenciosa y obedece a intereses corporativos.

El Informe de Nmas1 es además el reporte más fehaciente del *“interés de importantes grupos internacionales del sector”*. En él se indica con precisión el interés de las multinacionales Ondeo, Vivendi FCC, RWE (Thames), Bechtel, Anglian Water, Dragados Urbaser, OHL Inima, Bouygues/Saur, Biwater, ACEA, Aguas de Barcelona, Herat Tech, Kelda, ACS y Ferrovial por participar en un eventual concurso de licitación⁶¹.

Finalmente, gracias a la fuerte movilización de los sindicatos de la institución, la opción de la concesión de los servicios fue descartada, al menos temporalmente.

c) El Informe sectorial de agua potable y saneamiento y el plan estratégico del AyA 2003-2020

Durante el año 2001 e inicios del 2002 se realizó, con el patrocinio de la Organización Mundial de la Salud (OMS), de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y del Banco Mundial (BM), el Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento (ASAPS)⁶², estudio que abarcó un diagnóstico de las condiciones jurídicas vigentes, de las condiciones técnicas de operación, de los requerimientos financieros de todo el sector, entre otros asuntos, para terminar en una propuesta de políticas, estrategias y acciones.

Este Informe, si bien ha tenido aparentemente poca repercusión en el Plan Estratégico aprobado por el AyA en el 2003, es en realidad el testimonio más claro de las fuertes presiones a que se está viendo sometida la institucionalidad pública para abrir de manera más decidida el negocio del agua potable.

No hay duda que el acueducto metropolitano es el mayor atractivo para la inversión privada en este campo. El Informe indica como una fortaleza para el futuro el hecho que *“el área metropolitana de San José que concentra la mayor población y actividad económica del país posee un gran atractivo para inversionistas en el desarrollo del Sistema de Agua Potable y Saneamiento (SAPS)”*.⁶³ Luego agrega que *“el prejuicio infundado contra los operadores privados que existen en amplios sectores del país, es crítico, al confundir la indudable capacidad ‘invasora’ de las multinacionales, con la utilización de empresas locales como operadores de los servicios de agua potable y saneamiento”*.⁶⁴ En otro momento indica que *“se necesita una campaña en que se insista en el tópico, defendiendo a AyA como solución propia del país y como oposición a las grandes multinacionales cuyas promesas suelen resultar en servicios más caros para los usuarios”*.⁶⁵ Aquí introduce el documento la noción de los pequeños operadores como alternativa a las grandes compañías⁶⁶.

Sin embargo, se desdice cuando afirma que *“ante la magnitud y complejidad de las inversiones requeridas identificadas en el ASAPS, el país no dispone de todo el conocimiento técnico necesario para planificar, diseñar, construir, operar y mantener las obras de la manera más eficiente”*.⁶⁷ También cae en contradicción más adelante al insistir en la posibilidad de trasladar los sistemas de mayor tamaño a opera-

dores privados *“dentro de los cuales empresas extranjeras también tendrían cabida”*.⁶⁸

En todo caso, con la entrada en vigencia de sucesivos tratados de libre comercio y con ellos reglamentos sobre el Trato Nacional, el trato preferencial para pequeños operadores nacionales no pasaría de ser un propósito impracticable.

Ya en la propuesta de Políticas para el sector, el Informe sugiere separar las funciones de operador de servicios del AyA de las de coordinación del sector. Para ello sugiere mantener, para estas segundas, el marco institucional actual. Para las funciones de operador del servicio, propone crear una sociedad anónima *“propiedad, en principio, del Estado”* en un 90% de las acciones y un 10% para los empleados, como *“gratificación especial por las posibles incomodidades que la separación imponga al personal...”*.⁶⁹

Finalmente admite que *“una crisis del negocio se saldaría muy probablemente con la venta de parte de las acciones del Estado al sector privado, y este último reformaría la empresa en lo necesario para asegurar la viabilidad. La Empresa Nacional de Acueductos y Alcantarillados S.A. (ENAASA) perdería entonces su carácter público, pero sin consecuencias negativas para el Sector y asegurándose la continuidad de su personal y las finanzas de sus accionistas”*.⁷⁰

Esta propuesta privatizadora abarca además los sistemas medianos que opera en la actualidad el AyA. En este caso, se propone contratar el servicio con empresas medianas que podrían operar varios de estos sistemas. Desde luego, *“AyA puede favorecer incluso esta concentración...”*.⁷¹ En el caso de pequeños sistemas administrados por las comunidades, operaría el mismo principio (pudiendo AyA competir a las ASADAS y CAAR para permitir esta transformación, *“condicionando la ayuda de AyA a esta solución...”*).

En principio, el ASAPS debía conducir a la adopción de un nuevo marco estratégico por parte del AyA consecuente con las formulaciones de aquel. No obstante, es notable el desfase entre el Informe y el Plan Estratégico del AyA para el período 2003-2020 en el tema de la privatización de los servicios.⁷²

De todas maneras, el Plan Estratégico para el período 2003-2020, si bien no profundiza el tema de la

privatización de los servicios tal y como se habría esperado, si retoma dos políticas (originarias en lo sustancial del Plan Estratégico 1999) relativas a la operación privada de los servicios:

“Contratación de la Administración. No obstante ser los sistemas patrimonio de la institución de acuerdo con la Ley, el AyA podrá contratar la administración de los servicios, fundamentado en estudios exhaustivos, y cuando lo considere más conveniente a sus intereses y a los de sus clientes, bajo criterios de costos, calidad, oportunidad y beneficio. Esto también será aplicable a las actividades no sustantivas del quehacer institucional”.⁷³

Posteriormente agrega una segunda política:

“Obras urbanas. Las obras urbanas necesarias para los servicios públicos que la institución debe prestar, dependiendo de su magnitud se realizarán por contrato, aprovechando la capacidad de las empresas consultoras y constructoras en sus diferentes modalidades”.⁷⁴

Recordemos que, de acuerdo con la Ley de Concesión de Obra Pública con Servicio Público, es posible contratar la realización de una obra y sufragar el costo concesionando el servicio por un periodo de tiempo determinado. Esta posibilidad, fue considerada para el desarrollo de las obras del sistema de tratamiento de las aguas de la GAM.

d) Los procesos municipales

Animados bajo esta misma iniciativa se comienzan a desarrollar procesos internos en algunas de las municipalidades mencionadas. Sin embargo, únicamente en Alajuela ese proceso ha avanzado y ha mostrado resultados concretos.

En primer lugar, Nmas1, la misma empresa que consultaría para la concesión del agua y saneamiento del Área Metropolitana de San José en el 2002, desarrolló durante ese mismo año un Diagnóstico del Sector Agua y Saneamiento del Cantón de Alajuela, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En marzo del 2003 presenta el Informe Final. En él, Nmas1 hace referencia constante a la conveniencia de considerar la concesión del servicio a una empresa privada. Para ello sería necesaria la ampliación del ámbito de acción de esa empresa, incorporando otros sistemas aledaños (de otras municipalidades y de otras áreas

del municipio actualmente atendidas por AyA). La justificación es clara:

“Los operadores internacionales de referencia están atravesando dificultades financieras y los potenciales interesados en este tipo de concesión tienen numerosas opciones en el mercado. El tamaño de la concesión tampoco sería suficiente para atraer el interés de operadores medianos a grandes”.⁷⁵

Contra la opinión de Nmas1, el Consejo Municipal optó por mantener algún control sobre el acueducto, mediante la creación de una empresa de capital enteramente municipal, con la posibilidad de incorporar a mediano plazo “socios estratégicos”. También a esto respondió Nmas1 con sentido de realidad:

“No obstante, debemos recordar que ningún operador serio estaría dispuesto a intervenir en el servicio con la municipalidad bajo el marco jurídico existente. Este impide a un privado el control de la gestión. No tiene sentido para empresas privadas participar de forma mayoritaria o minoritaria en una empresa pública sin ese control”.⁷⁷

En todo caso, la Alcaldía municipal continuó impulsando la creación de una empresa municipal, denominada Empresa de Servicios Públicos de Alajuela (ESPA), para que asumiera, entre otras cosas, el suministro de agua potable a la población que hoy abastece el acueducto municipal. La ESPA podría a su vez establecer alianzas, sucursales, etc., con empresas privadas, así como asumir la representación de casas extranjeras.

Nuevamente el BID acompaña y financia los estudios y consultorías preliminares, con dineros del Fondo Francés de Cooperación Técnica. Para eso se contrató esta vez a la empresa consultora francesa H.T.I. S.A.R.L., cuyos atestados hasta la fecha desconocemos. Esta empresa inició su trabajo a partir de febrero del 2004, y en mayo presentó un Informe Intermedio de Avance. En este momento, HTI plantea que:

“Se considera que para conferirle mayor viabilidad a esta iniciativa, debe descartarse la idea de iniciar con la conformación de una empresa de economía mixta y concentrarse en la creación de una empresa cien por ciento municipal, sin descartar que esta empresa matriz pueda constituir en el futuro empresas de economía mixtas”.⁷⁸

HTI propone un borrador de Acta Constitutiva de la ESPA, en la que se le faculta a “constituir o formar parte de otras sociedades de propiedad municipal o de economía mixta”.⁷⁹

El jueves 9 de septiembre del 2004, diversas organizaciones de la ciudad de Alajuela (Consejo Alajuelense de la Sociedad Civil-CASOC, Asociaciones de Desarrollo, Junta Cantonal, Movimiento Cívico Nacional, capítulo Alajuela y la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) que venían dando seguimiento al desarrollo de esta iniciativa, junto con un grupo grande de vecinos de El Infiernillo y de El Erizo, dos barriadas marginales de la ciudad, realizaron una movilizaron a la sesión del Consejo Municipal en que se discutía finalmente la creación de la ESPA. Gracias a la presión popular, el Consejo pospuso la decisión y conformó una Comisión de Seguimiento.

Un nuevo factor dió un giro inesperado al proceso. Mediante Acuerdo de Junta Directiva⁸⁰, el AyA inició un proceso de intervención del Acueducto de la Municipalidad de Alajuela por atraso en el pago de deudas con el Instituto.

En los demás municipios enunciados en la documentación del Banco Mundial y del AyA, el proceso avanza de manera mucho más lenta. Hasta el momento en ninguno de ellos existen proyectos concretos que indiquen en qué dirección avanzarían los hechos en su caso.

Finalmente, mediante un Proyecto de Ley se pretende crear la Empresa de Servicios Públicos de Pérez Zeledón, ciudad mediana en el sur del país⁸¹. Este proyecto es copia textual de la Ley de Transformación de la ESPH. Sin embargo, se introduce un artículo adicional que señala, entre otras cosas, lo siguiente:

“Artículo 16. Para los propósitos de esta Ley se establecen las siguientes disposiciones:

(...)

h) El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados podrá traspasar a la Empresa, por el precio que se fije por parte de la ARESEP, las instalaciones para agua potable, alcantarillado pluvial y sanitario de su propiedad que se ubiquen en el cantón en donde ejerce competencia la Empresa.”

Esta disposición significaría entonces la privatización de activos del AyA, para traspasarlos a una

Empresa que queda facultada para “*desempeñar esas funciones en forma directa, por medio de las subsidiarias que constituya para tal efecto mediante la celebración de contrataciones o alianzas con entidades de reconocido prestigio tecnológico y financiero*”.

Cabe decir que esta iniciativa de Ley ya comienza a despertar un importante movimiento de oposición en aquella ciudad encabezado por varias organizaciones sindicales.

III.2 El Salvador

En El Salvador, ANDA avanza en forma maliciosa con la descentralización de los sistemas de agua potable, trasladándolo a manos municipales o asociaciones de usuarios. En el futuro, se espera que los sistemas con mayor rentabilidad sean explotados por empresas privadas, mediante figuras como la concesión o la creación de empresas de capital mixto.

En el año de 1999, las autoridades de ANDA crearon la Unidad de Descentralización y Ejecución de Proyectos (UDES), como dependencia directa del Presidente de dicha institución, con la tarea específica de conducir el programa de descentralización de los sistemas de agua potable.

El marco conceptual de la descentralización definido por la ANDA plantea tres elementos fundamentales: la posible concesión de los sistemas grandes o grupos de sistemas a empresas operadoras privadas, la desconcentración de la ANDA y la descentralización de sistemas municipales pequeños actualmente operados por la ANDA, a empresas municipales, intermunicipales regionales, públicas, privadas o mixtas.

Los dos primeros elementos de la estrategia requieren importantes reformas normativas que están en proceso de preparación, incluyendo el marco regulatorio para el sector. La descentralización, sin embargo, inició en forma experimental con los proyectos pilotos de descentralización.

Las modalidades utilizadas por ANDA para descentralizar los sistemas de agua potable, incluyen las siguientes fases:

- **Promoción y Diagnóstico del Sistema.** La promoción del proyecto de descentralización se realiza con los consejos municipales y representantes comunitarios (reuniones o cabildos con la comunidad, divulgación del proceso, identificación del modelo de empresa que los actores locales prefieran, etc). Posteriormente, se procede a realizar un diagnóstico del sistema (catastro de usuarios, catastro técnico, información hídrica, medición, etc).
- **Constitución de la Empresa y Negociación del Convenio.** En primer lugar, se da apoyo y asesoría para la formulación y discusión de estatutos de creación, asesoría legal para la formación y registro de la Empresa Municipal definida por las autoridades Municipales en conjunto con la Comunidad. Con base al diagnóstico de cada sistema se elabora una versión preliminar de convenio de delegación y se negocia hasta alcanzar un acuerdo en todos sus aspectos hasta firmar el convenio por las partes.
- **Instalación de la Nueva Empresa.** Requiere definir aspectos, tales como: a) local; b) equipamiento (indispensable computadora para base de usuarios e instalación de software para facturación) y c) organización y funcionamiento (personal, sistemas y procesos).
- **Capacitación Intensiva.** ANDA, ofrecerá el desarrollo de un Programa Modular de Capacitación

que ya tiene diseñado en las siguientes áreas básicas: a) Organización y Administración; b) Comercialización; c) Administración Financiera y Contabilidad; d) Operación mantenimiento de Sistemas; e) Manejo del Recurso Hídrico y Protección de Fuentes; y f) Educación Sanitaria y Uso Racional del Agua.

- **Asistencia Técnica.** Se pretende que cada sistema cuente con asistencia técnica de ANDA, para resolver problemas de operación y mantenimiento, así como Administrativos, trasladando métodos, software y otros aspectos requeridos para el funcionamiento eficiente de la empresa, esto durante un período que se acordará en el convenio.
- **Monitoreo y Control de Gestión;** ANDA, a través de la Unidad de Descentralización, realizará monitoreo y evaluaciones de la gestión de los operadores descentralizados, para retroalimentarlos y garantizar a los usuarios el servicio, con base a los indicadores definidos en el convenio (técnicos, financieros y comerciales).

La reorientación del préstamo del BID mencionado anteriormente, contemplaba la rehabilitación de los sistemas mas dañados por los terremotos y su posterior descentralización en 60 municipios del país, de los cuales la mayoría son municipios pequeños (49 cuentan con una población menor a 25,000 habitantes); en cambio, los grandes centros urba-

Empresas descentralizadas de agua.

EMPRESA	MUNICIPIOS	NÚMERO DE CONEXIONES	USUARIOS (Por 4.3)	COBERTURA AGUA POTABLE 2004	COBERTURA ALCANTARILLADO 2004	CALIDAD (CLORO RESIDUAL)	CONTINUIDAD (HORAS/DÍA)	DOTACIÓN (lpppd)	TRATAMIENTO AGUAS RESIDUALES
EMASA	Suchitoto	1,471	6,325	100%	80%	0.6	24	212	Hay planta depuradora
EMASIC	San Isidro	416	1,789	70%	25%	0.5	24	254	No hay
EMANC	Nueva Concepción	1,983	8,527	88%	69.3%	0.6	22	244	No hay
EMSAGUAT	Tacuba	1,305	5,612	100%	11.5%	0.6	24 invierno		
18 verano	212	No hay							
EMACO	Comalapa	324	1,393	100%	No hay	0.6	7	42	No hay
EMAPSAF	Santiago de la Frontera	271	1,165	66%	No hay		24	ND	No hay
TETRALOGIA SEM de CV	Alegria, Berlín, California, Tecapan, Mercedes Umaña y Santiago de María	6,227	26,776	72%	ND	0.6	3 Mpios 2 h/día 1 Mpio 6 h/día 2 Mpios 6h/c/2días	269	No hay
VILLANUEVA SEM de CV	San José Villanueva	595	2,559	70%	24.7%	0.6	3 sectores 8hd 1 sector 8h/c4d	126	Planta con capacidad 18 lps
AA-ATAP	Ataco y Apaneca	1,917	8,243	69%	25.8%	0.5	Ataco 5 a 13 h/d Apaneca 3 h/c 3 d	200	No hay
ASEVILLA	Antiguo Cuscatlán	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Microrregión Juayúa	Nahuizalco, Salcoatitan y Juayúa	3,359	14,444	78%	Juayúa 54% Nahuizalco 39.4% Salcoatitán 42%	0.7	Servicio intermitente, 12 hd en ciertas zonas	640	No hay
Municipalidad CALUCO	Caluco	523	2,249	100%	ND	0.5	24 Caluco y La Chacra, 3hd en Comalapa	Elevada	No hay

Fuente: Mocada (2004). Debe aclararse que en los estimados presentados por Moncada con relación a la cobertura de agua potable, son más altos a los presentados en esta tabla, pues dicho autor estima un promedio de 5 pers/hogar, siendo el promedio de cobertura del 91.45%.

nos, que a su vez poseen grandes sistemas de agua, en lugar de descentralizarse, en el futuro probablemente sean concesionados.

En la actualidad, se contabilizaban 12 empresas descentralizadas de agua, las cuales en conjunto cuentan con más de 18 mil conexiones en 19 municipios del país, tal como se presenta a continuación:

Al analizar las empresas descentralizadas vemos que en su mayoría (6 empresas: EMASA, EMASIC, EMANC, EMACO, EMSAGUAT Y EMAPSAF) se encuentran bajo la modalidad de “Empresa municipal descentralizada con participación de usuarios”, la cual recibe aportes financieros de las municipalidades pero su administración es independiente, además cuenta con competencias específicas que fueron trasladadas por la municipalidad, y su funcionamiento se basa en los estatutos de creación y ordenanzas; sin embargo, estas son entidades que pueden ser afectadas por cambios de gobiernos municipales.

También llama la atención las empresas de Tetralogía SEM y San José Villanueva, las cuales funcionan bajo la modalidad de empresa de economía mixta; es decir, que junto a la municipalidad participa el sector privado, lo cual representa un riesgo por la falta de reglas claras para establecer la participación privada en este tipo de sociedades.

Otro caso interesante es el referido a la “Microregión Juayua”, que funciona como asociación de municipalidades, la cual presenta la ventaja de fortalecer el desarrollo integral de la región, sin embargo, esta modalidad de funcionamiento requiere de la voluntad política de las municipalidades y de los partidos políticos involucrados, además los procesos de consulta y toma de decisión son más lentos. Otra experiencia municipal es la del municipio de Caluco, que funciona como empresa municipal independiente.

Finalmente, existen dos empresas que funcionan bajo la modalidad de asociación de usuarios “AA-ATAP” y “ASEVILLA”, cuyos funcionamientos exigen un verdadero involucramiento de la comunidad para que los niveles de responsabilidad y apropiación sean óptimos, así mismo exigen la aplicación de controles adecuados para la fiscalización. En general, esta modalidad presenta la desventaja de contar con una capacidad económica mínima y se

corre el riesgo de ser capturada por sus directivos para fines personales.

Los impactos de estos proyectos pilotos sobre el interés de los consumidores son diversos, por un lado se registra un número mayor de conexiones, esfuerzos para controlar la calidad del agua, se trabaja para lograr la continuidad del servicio durante las 24 horas del día y brindar un mejor servicio a los usuarios, y por el otro, también los usuarios se enfrentan a problemas de recortes por las limitadas fuentes de agua y las fugas de agua que presentan los sistemas de distribución, así como incrementos en las tarifas del servicio. También en la mayoría de sistemas, no se está invirtiendo para proteger las microcuencas y fuentes de abastecimiento, ni tampoco se atiende el alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales.

Los puntos anteriores marcan la vulnerabilidad de los proyectos pilotos que de no ser tratados de forma integral, se estaría poniendo en riesgo el acceso a servicios tan importantes para la población en el futuro.

III.3 Honduras

La estrategia del BID para privatizar el servicio de agua siguió una doble estrategia, la primera a corto plazo apoyando a Municipalidades más alineadas con sus políticas para que privatizaran el servicio; y la segunda, más a largo plazo, implicaba reformas al marco legal vigente.

Con la estrategia de corto plazo, el BID apoyó la concesión de los sistemas de agua potable en San Pedro Sula y Puerto Cortés. La experiencia en San Pedro Sula es, quizá, el ejemplo más dramático en Honduras ya que este es un municipio con un alto crecimiento industrial y se le considera la segunda ciudad del país, denomina capital industrial de Honduras.

a) Experiencia de Privatización en Puerto Cortés

Puerto Cortés es un municipio costero de mucho interés en Honduras, ya que en él funciona uno de los puertos más importantes del país. En julio de 1997, el SANAA trasladó los activos del sistema de agua potable a la municipalidad de Puerto Cortés

(según Decreto del Congreso Nacional No. 540-97), luego de la finalización de un convenio de traspaso de la operación, mantenimiento y administración del sistema de agua el cual fue suscrito en abril de 1995 por un plazo de 16 meses.

Seguidamente en 1997, el (BID) aprobó un préstamo por US\$13.8 millones a la municipalidad para financiar la concesión del servicio de alcantarillado sanitario. Este proceso, reglamentariamente se basó en Ley de Municipalidades aprobada en 1990, la cual responsabiliza a las Municipalidades la prestación de servicios públicos tales como el agua y saneamiento y les faculta para transformar o modificar unidades administrativas o crear nuevas dependencias para prestación de servicios municipales o compañías de capital mixto, asociadas con capital privado.

El cronograma de ejecución para la construcción de la obra comenzó en 1997 y culminó el 2001, tal como se muestra a continuación:

Aprobación del proyecto	Noviembre de 1997
Cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso	Marzo de 1998
Contrato del gerente del proyecto	Marzo de 1998
Contratación de consultor de obra	Mayo de 1998
Adquisición y desmonte de todas las tierras	Junio de 1998
Creación de EDAASSA y comienzo de ejecución del contrato de arrendamiento	Diciembre de 1998
Comienzo de ejecución de los contratos de obra	Enero de 1999
Terminación de las obras	Diciembre de 2001

Es importante señalar que además del BID, se recibió apoyo de la Agencia de los EE.UU para el Desarrollo Internacional (USAID), pues a través de un préstamo concesionario financió la construcción de una nueva entrada de agua sin tratar, que redujo los costos de bombeo. También, la Agencia Canadiense para el Desarrollo (ACDI) financió actividades de reforestación en el estanque para proteger las fuentes de agua que abastecen la ciudad.⁸³

El modelo de Puerto Cortés, si bien ha tenido un éxito relativo, tiene la debilidad de expandirse con

deuda externa y no en acumulación interna, en donde la Alcaldía es la garante de los préstamos. Este modelo puede correr la misma suerte de San Pedro Sula en donde la pesada deuda de la empresa municipal de aguas, incrementada por procesos económicos inflacionarios y devaluativos, llevó a la insolvencia financiera de la misma y a que las autoridades adoptaran la medida de concesionarla a un empresa transnacional, empeorando las condiciones del servicio e incrementando en forma desproporcionada los precios tal como se describe a continuación.

b) Experiencia de Privatización en San Pedro Sula

La concesión del servicio de agua y saneamiento en San Pedro Sula, se convirtió en el ejemplo de lo que no se debe hacer, debido a que el servicio no mejoro y los usuarios están pagando mayores tarifas.

A finales de 1999, la Corporación Municipal convocó a firmas internacionales a participar en la licitación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, dicho proceso culminó el 2001, con el otorgamiento de la concesión a la empresa Aguas de San Pedro, (conformada por las italianas ACEA, quien adquirió el 51% de las acciones junto a las minoritarias como ASTALDI y LOTTI y ASOCIADOS, y el Grupo Terra (hondureños), este procedimiento se basó en la ley de municipalidades (Decreto 134-90 de 7 de noviembre de 1990 y sus reformas) y su reglamento y la Ley para la Promoción y Desarrollo de Obras Públicas y de la infraestructura Nacional (Decreto 283-98 del 20 de noviembre de 1998) y su Reglamento, facultan a las Municipalidades para autorizar la prestación indirecta de servicio público municipales por medio de concesiones otorgadas a empresarios calificados).

En todo el proceso estuvo presente el BID “a través del Programa de Desarrollo Municipal de San Pedro (HO-35) aprobado en 1998. Este programa asignó 9 millones de dólares al sector del agua y saneamiento, con el objetivo explícito de preparar la incorporación de un operador privado en la provisión de los servicios. Con financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones y del BID se contrató la firma AB Asesores, para asesorar a la municipalidad de San Pedro Sula en la reforma de la División Municipal de Aguas (DIMA) y para gestionar el proceso”. (Díaz, Javier, 2003: Pág. 13)

El modelo fue dirigido para que una transnacional operara el sistema, pues los criterios de precalificación aplicados, con el argumento de seleccionar a un operador con suficiente capacidad técnica y financiera, se elaboraron de tal forma que ninguna empresa nacional pudiera participar en el proceso. En efecto, se exigió que los operadores debían demostrar que disponían de un patrimonio neto de al menos 40 millones de dólares. El consorcio debería contar con al menos un socio con una experiencia acreditada mínima de tres años como operador de servicios de agua y saneamiento en al menos una ciudad con más de 400.000 habitantes. Asimismo, el operador debía presentar referencias y gozar de una reputación de primera fila como operadores de los servicios de agua y saneamiento. Ninguna empresa nacional podía cumplir con las condiciones de precalificación establecidas, pues las ciudades en Honduras son pequeñas, no tienen un patrimonio tan alto como el requerido y en el país no existen experiencias en el manejo privado de sistemas de agua potable y saneamiento.

Fue así que participaron en el proceso de licitación únicamente transnacionales de los países desarrollados, como son: ACEA (Italia), Aguas de Barcelona (España), Aguas de Valencia (España), Astaldi y otros (Italia), Biwater (Reino Unido), International Water Services (Reino Unido), Lyonnaise des Eaux (Francia), Unión Fenosa (España), Urbaser (España) y Vivendi (Francia). De todas las que participaron ganó ACEA de Italia.

El contrato de concesión otorgado por la municipalidad le brinda al consorcio italiano la exclusividad para explotar el servicio de agua potable y alcantarillado en la ciudad de San Pedro Sula por un período de 30 años, pudiendo prorrogarse por 10 años más. Dicho contrato también le ha permitido a la Transnacional obtener completamente gratis activos por más de 1,600 millones de lempiras.

El contrato tiene un conjunto de cláusulas muy cuestionables una de las más ejemplarizantes es la cláusula 85: Que protege a la empresa ASP de la inflación y la devaluación, permitiéndole además efectuar ajustes semestrales, ajustes extraordinarios si la tasa de inflación supera el 8% y ajustes extraordinarios cada tres años considerando las variables de:

- La inversión realizada

- Resultados de la gestión administrativa de Aguas de San Pedro
- Plan de Negocios
- La tasa interna de retorno

Por si fuera poco, la misma cláusula autoriza a ASP, sin ninguna justificación a aumentar la tarifa en un 20% en el tercer año de operación, contado a partir del 1 de febrero de 2001.

Consultores del BID presentan el modelo de funcionamiento de San Pedro Sula como experiencia novedosa, a pesar de haber aplicado modelos similares que fracasaron en toda América Latina. En efecto, Javier Brito, consultor del BID al respecto señala: “Este artículo se enmarca en estos esfuerzos del Banco de presentar fórmulas novedosas de participación de los sectores público y privado dirigidas a incrementar significativamente la cobertura de los servicios de agua y alcantarillado. La experiencia de San Pedro Sula ilustra un caso en que la concesión de los servicios atrajo la atención de los inversores, a pesar de ser el primer caso de participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento de Honduras”. (Díaz, Javier, 2003: prólogo), En otro párrafo del mismo artículo señala: “éste un proceso pionero de incorporación del sector privado a la prestación de servicios públicos no sólo en Honduras, sino en toda América Central. La concesión de los servicios de agua y alcantarillado es el primer paso de una reforma más amplia en la municipalidad de San Pedro Sula, cuyo objetivo es la incorporación del sector privado a los servicios de recogida de desechos sólidos y al sistema de vías de acceso al centro urbano”. (Díaz, Javier, 2003: 1)

Para convencer a la opinión pública de aceptar estas modalidades de prestación del servicio, se hicieron diagnósticos de la situación del sector en San Pedro Sula. Como era de esperarse, únicamente sobresalieron los aspectos negativos. Además, se presentó la figura de la concesión como la única opción para superar las deficiencias.

Para tal efecto, en diagnósticos, que además fueron financiados por el BID, se señaló que la municipalidad carecía de un sistema de tratamiento municipal de aguas servidas, que eran vertidas directamente a los ríos de la ciudad. La falta de tratamiento de las aguas servidas está directamente relacionada con algunos de los problemas sanitarios de San Pedro

Sula y, en concreto, con la alta incidencia de enfermedades gastrointestinales que son una de las causas principales del elevado índice de mortalidad infantil. Las aguas residuales provocan igualmente un importante deterioro medioambiental en el cauce del río Chamelecón (uno de los más grandes) del valle del Sula y en los ecosistemas costeros.

En el ámbito nacional, se resaltó la ineficiencia del SANAA en la prestación del servicio, medida por el número de trabajadores por metro cúbico servido, mostrando la pesada carga laboral versus la eficiencia y calidad del servicio, argumentos que son comunes en estos procesos.

En otros indicadores, se constató que el DIMA (División Municipal de Aguas) experimentaba problemas similares a los del SANAA en el aspecto del agua no contabilizada y de la tasa de cobrabilidad, y un desempeño peor en lo que respecta a la micro-medición. A finales de los años noventa, tan solo la mitad de las conexiones estaban sujetas a algún sistema adecuado de medición del consumo. Igualmente problemático era el elevado volumen de agua no contabilizada. Aproximadamente el 40% del agua suministrada en San Pedro Sula no era contabilizada en el año 2000. Ello se debía, por una parte, a las pérdidas físicas de agua resultantes del deterioro de la infraestructura y, por otra parte, a las pérdidas comerciales debidas a robos, conexiones ilícitas (estimadas en un 11% de las conexiones totales), inadecuada medición del consumo y a un sistema inadecuado de facturación y cobro.

Un aspecto real que determinó para que la Municipalidad de San Pedro Sula tomara la determinación de concesionar el servicio de agua y alcantarillado fue la crisis financiera que enfrentó, determinada por la alta deuda externa. En efecto, “desde finales de los años ochenta, DIMA empezó a experimentar una serie de problemas que deterioraron gradualmente su posición financiera hasta hacerla insostenible. Estos problemas tuvieron su origen en el *Plan Maestro de Agua y Saneamiento* aprobado por la municipalidad en el año 1984, que contemplaba unas inversiones muy ambiciosas para ampliar la cobertura y modernizar los sistemas. El plan maestro se financió fundamentalmente por créditos concedidos por el Banco Mundial, el BID y la Corporación de Desarrollo del Commonwealth. Si bien el Gobierno de la República otorgaba garantías, el servicio de la deuda debía provenir de los

ingresos operativos de la división, lo cual, antes o después, exigiría aumentos significativos de las tarifas. Sin embargo, el retraso en la ejecución de las inversiones programadas obligó a atender el servicio de la deuda antes de que las inversiones estuvieran finalizadas y por tanto generasen ingresos. Además, la depreciación de la lempira aumentó el coste real de la deuda”.⁸⁴

Por su parte, la calidad del servicio en vez de mejorar empeoró. En efecto, en el Municipio de Cofradía se produjeron enfermedades en la piel, gastrointestinales y de otro tipo por la contaminación del agua servida por la Empresa Aguas de San Pedro Sula, nombre con la que opera la ACEA de Italia, que ganó la licitación. Prácticamente se tuvo que declarar emergencia por las epidemias causada por el agua contaminada (con metales pesados), en la cual tuvieron que intervenir desde el Presidente de la República, quien nombró una Comisión integrada por diferentes Ministerios para enfrentar el problema, hasta la Fiscalía del Ambiente y la Alcaldía de San Pedro Sula. La contaminación fue confirmada por el Centro de Estudios y Control de Contaminantes (CESCO), la cual advirtió que se podría intervenir en cualquier momento la empresa Aguas de San Pedro. A consecuencia de ese problema los vecinos de Cofradía estudiaron la posibilidad de independizarse de la ciudad de San Pedro Sula y a la vez solicitarían “el acta de independencia de la red de agua y alcantarillado sanitario (La Prensa, 18/I/200: 4)

En el mes de diciembre de 2002 la empresa Aguas de San Pedro prometió que en 2003 mejoraría el servicio en varias colonias ubicadas en los sectores de Cofradía, Chamelecón, El Zapotal y Riera Hernández (La Prensa, 11/12/2002: 4); sin embargo, en el 2004, dos años después de la promesa, las protestas por el mal servicio en contra de Aguas de San Pedro se arremovieron.

Aguas de San Pedro para ganar la licitación ofertó precios más bajos que los existentes. “El criterio de selección que se utilizó en el proceso de licitación de San Pedro Sula fue la minimización de la tarifa referencial. Ello significaba que el ganador de la concesión sería aquel consorcio que ofertase una menor tarifa referencial. Los proponentes ofrecieron las siguientes tarifas referenciales: Urbaser ofertó una tarifa referencial de 2 lempiras por metro cúbico; Biwater, de 1,8 lempiras por metro cúbico, y ACEA

y otros, de 1,319 lempiras por metro cúbico. Cabe destacar que la tarifa ofertada por ACEA supuso una reducción significativa de las tarifas que se venían cargando en San Pedro Sula por los servicios de agua potable. Esta tarifa referencial supone una reducción del 10% de la tarifa media cargada por el servicio de agua. Además, el cambio de estructura de tarifas implicaba una reducción de más del 60% para aquellos consumidores con menores consumos”. (Díaz, Javier, 2003: pág. 13)

Al principio, con los ofrecimientos hecho por Aguas de San Pedro de mejorar el servicio más los precios bajos que ofertó para ganar la licitación, se creyó que en realidad la situación iba a mejorar; sin embargo, a los pocos meses la población de San Pedro Sula empezó a sentir que los ofrecimientos no se hacían realidad y que cada día que pasaba los precios eran mayores, lo que causó un malestar generalizado, incluyendo a las autoridades locales.

Durante los años 2003 y 2004 continuó la controversia entre la Alcaldía de San Pedro Sula y Aguas de San Pedro. En agosto de 2004 se denunció en el Diario Tiempo que “entre el 1 de febrero de 2001 y el 1 de julio de 2004 las tarifas de Aguas de San Pedro (ASP) aumentaron en un 58 por ciento, producto de 7 ajustes semestrales y uno extraordinario en cumplimiento de la cláusula 85 del contrato de concesión. (Tiempo, 7/08/2004: 4). Otro aspecto importante en relación a las tarifas, es que DIMA cobraba los ajustes en forma escalonada, es decir los de bajos consumos pagan menos por metro cúbico, pero ASP “no castiga el exceso sino todo el consumo”. (Tiempo, 7/08/2004: pág. 4).

Las controversias no se pudieron manejar a través del diálogo entre la Alcaldía y Aguas de San Pedro, pues Aguas de San Pedro procedió a demandar a la Alcaldía por razones diferentes. En efecto, en agosto de 2003 Aguas de San Pedro demandó por 51 millones a la Alcaldía de San Pedro Sula por el incremento de las tarifas de energía eléctrica, debido a que la Municipalidad no informó correctamente alrededor de las tarifas de energía eléctrica que pagaba y cuanto ASP comenzó a operar el sistema sufrió un incremento en los precios. Es lógico pensar que lo que informó la Municipalidad fue lo que pagaba por el servicio y no de los incrementos que aplicaría la ENEE en el futuro. También, Aguas de San Pedro demandó “a la Municipalidad por 100 millones de lempiras argumentando un retraso en

la contratación de un consultor que debería determinar el ajuste a las tarifas”. (La Prensa, 6/10/2004: pág.8).

La Alcaldía por su parte advirtió que podía aplicar severas sanciones a Aguas de San Pedro ante incumplimiento de cláusulas del contrato de concesión, por ejemplo: en el caso de “Cofradía debió de formularse un Plan de contingencia... tienen abandonadas una serie de instalaciones que recibieron de la comuna, las cuales se están deteriorando... Además, la comuna entregó a la Concesionaria 35 vehículos, así como mobiliario y equipo de comunicaciones que no han sido devueltos”. (La Tribuna, 6/02/2003: pág. 69).

El 2004 la controversia entre la Alcaldía de San Pedro Sula y Aguas de San Pedro Sula fue llevada por la primera hasta el Congreso Nacional por incumplimiento del contrato, con el fin de revisar la concesión otorgada. Posteriormente, “el Congreso Nacional decidió por fin enfrentar el problema que sufren los sampedranos con el agua potable y nombró una comisión para investigar el presunto incumplimiento del contrato por parte de la concesionaria. (La Prensa, 21/06/2004: pág. 4)

La Cláusula 51 del contrato de concesión obliga a ASP a participar junto a la Municipalidad en lo referente al control y manejo de áreas de producción de agua y zonas de reserva. Aguas de San Pedro Sula fue denunciada por violar esa cláusula al no participar en la protección del Merendón, cordillera de donde se abastece de agua San Pedro Sula. Según José Valencia, Jefe de la Unidad de Concesiones de la municipalidad, “es un manejo de co-responsabilidad la protección del bosque, lo mismo que invertirá la división, la misma cantidad deberá de invertir Aguas de San Pedro Sula... la concesionaria no quiere participar en la protección de reserva del agua”.

Con todo, la experiencia de la concesión de la empresa de Agua de San Pedro Sula, es una muestra del privilegio del interés comercial sobre los derechos de los usuarios. Además, permite analizar la similitud de los procesos seguidos y visibilizar los impactos generados en términos de calidad y tarifas.

III.4 Nicaragua

a) Intento por privatizar ENACAL bajo la modalidad de consultoría.

El Programa de Modernización de los Servicios de Agua y Alcantarillado impulsado por el Gobierno de Nicaragua, incluye la implementación de un Contrato de Servicios cuyo objetivo es “el fortalecimiento empresarial de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios a través de la obtención de una mejora significativa de su gestión empresarial, que conlleve a un aumento de la calidad de los servicios prestados y que pueda enfrentar sus necesidades de inversión”, todo ello de acuerdo a los términos y condiciones estipulados en dicho contrato.

Es así que el Gobierno de Nicaragua convoca a una licitación internacional (número LP-11-2004), titulada: “Contratación de una firma consultora para el apoyo a ENACAL, en el proceso de modernización, para lograr una mejoría significativa de su gestión empresarial” en el 2004.

Luego de frustrarse la apertura de las ofertas de licitación de esta consultoría en octubre del 2004, debido a las presiones de los usuarios, se pospuso la apertura. En mayo del 2005, ENECAL anuncia que la licitación LP-11-2004 había sido ganado por las sociedades Ingenieros y Economistas Consultores S.A.(INECON) e Invertec IGT S.A.

Posteriormente, en noviembre del 2005, ENECAL contrata al consorcio compuesto por INECON e Invertec IFT, S.A. para la prestación de diversos servicios, definidos en los términos, plazos y condiciones consignadas en la Oferta Técnica, y que buscan “una mejora sustentable para ENACAL” en los siguientes aspectos: (i) Reducción de los niveles de aguas no contabilizada; (ii) Mejorar la eficiencia en la micromedición; (iii) Reducción de las conexiones ilegales; (iv) Mejoramiento de los niveles de cobranza y reducción de morosidad y deuda; (v) Implementación de adecuadas políticas comerciales de atención a los usuarios; (vi) Procurar una adecuación de la planta de personal y de sus remunera-

ciones; (vii) Implementación de políticas de optimización de los recursos y gastos operativos; (viii) Implementación de adecuadas políticas de mantenimiento preventivo y rutinario; (ix) Diseño de una política de reposición de los activos; (x) Diseño de una política y programas de mejoramiento de operación de los sistemas de agua potable y aguas servidas; (xi) Establecimiento de sistemas informáticos modernos para la gestión de los servicios; (xii) Identificación y formulación básica de planes, programas y proyectos; (xiii) Desarrollo de capacidades de planificación estratégica y operativa; y (xiv) Capacitación del personal.⁸⁵

Pero existe la duda sobre las verdaderas intenciones del contrato, ya que desde el mismo proceso de licitación, se observaron algunos indicios que apuntan hacia la privatización del sistema que opera ENECAL, tales como:

- La licitación invitaba a participar a empresas que reúnan los siguientes requisitos: que estén actuando en proceso de Gerenciamiento u operación integral de Sistemas Combinados de por lo menos 100.000 usuarios; amplia experiencia en el asesoramiento, diseño y gestión del sector comercial de agua y Alcantarillado; amplia experiencia en la instalación y gestión de sistemas informativos; y pertenecer a un país miembro del BID.
- En los términos de la licitación se planteaba que la firma consultora sería la responsable de la administración del área comercial de la empresa operado de agua, ENACAL, para lo cual se le otorgarían las siguientes funciones⁸⁶: recepción y resolución de todas las solicitudes de servicio; reclamos y todo tipo de relaciones con los usuarios, tales como cortes y reconexión del servicio de agua; instalación y cambios de medidores; lectura de medidores, facturación y distribución de facturas; y administración de la deuda de los usuarios en mora: cobranzas, sanciones.
- Además, en los términos de la licitación, también se le atribuyen facultades como las acciones legales para el cobro del servicio en el área; y la responsabilidad de facturar otros servicios entre los que se mencionan: derecho de conexión, cuotas de planes de financiamiento, y servicios no facturados por clandestinidad, esto último equivaldría al cobro de agua no registrada.

- Desde el contenido de los términos de licitación se producen violaciones a los convenios colectivos de los trabajadores de la empresa operadora del Agua y alcantarillado sanitario, ENACAL, cuyos empleados quedan sujetos a que la Consultora los contrate sólo si resultan de conveniencia.

EL CONSORCIO procedió a suscribir los siguientes contratos, en adelante “los Subcontratos”, con las empresas que, a continuación se indican: Uno.- Contrato de Suministro de Informática (hardware y software) e Implementación, suscrito con la empresa Synapsis Soluciones y Servicios IT Limitada, en adelante también e indistintamente “Synapsis”; Dos.- Contrato de Suministro de Medidores con la empresa Actaris Metering Systems de Brasil.

El contrato entre ENACAL y el consorcio INECON e Invertec IFT, S.A, tiene una vigencia de tres años, y el Gobierno Nicaragüense se compromete a pagar en este corto plazo, hasta la cantidad de DIEZ MILLONES DE DÓLARES AMERICANOS, (US \$ 10.000.000.00), de los cuales NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS MIL DÓLARES AMERICANOS (US \$ 9,800,000.0) provendrán de los recursos del Contrato de Préstamo 1049-SF/NI y DOSCIENTOS MIL DÓLARES AMERICANOS (US \$200,000.0) de recursos propios de ENACAL.

En todo caso, se podría pensar que este proyecto de mejora gerencial de ENACAL lo que busca sentar las bases para convertir a la empresa estatal de agua, en una entidad financieramente sostenible y atractiva al capital trasnacional en un futuro intento de privatización.

b) Otras experiencias para privatizar ENACAL vía consultoría.

En el mes de julio del año 2002, apareció en INTERNET la licitación pública mediante la cual la Junta Directiva de ENACAL, convocaba a empresas transnacionales a ofertar el manejar del sistema de acueductos y alcantarillados sanitarios en las ciudades de Chinandega y León, al occidente del país, y posteriormente de las ciudades de Matagalpa y Jinotega al norte de Nicaragua. Con ello se pretendía dar inicio al proceso de privatización del agua de forma parcial en las ciudades de Chinandega y León que se han caracterizado por poseer uno de los mejores mantos freáticos del país, en consecuencia el agua se bombea a muy pocos metros del sub-

suelo, y en estos lugares la operación de la empresa ENACAL, es altamente rentable. Esta acción fue frenada por el rechazo ciudadano liderado por la Red Nacional de los Consumidores.

c) Poco avance de la descentralización de los sistemas de agua potable.

Aún cuando las autoridades locales podrían asumir dentro de las competencias municipales la gestión del servicio de agua y saneamiento, pues así lo establece la Ley de Municipios, son muy pocas las que participan de forma directa en la prestación de estos servicios, ya que su argumento es que no poseen los recursos financieros para involucrarse en esta función. De hecho, aunque por la responsabilidad ambiental deberían hacerlo, tampoco asumen acciones relacionadas con la preservación de los recursos hídricos y vigilancia ambiental. Esto constituye una problemática muy grave dado que se experimenta un deterioro acelerado de las fuentes de agua y cuencas hidrográficas bajo la circunscripción de cada municipio, así como la contaminación de aguas profundas a causa del uso de agroquímicos, deterioro ambiental.

Por otro lado ni la Junta Directiva de ENACAL, ni el mismo Gobierno han propiciado la atención a estas problemáticas, por el interés presente de poner el agua en manos de empresas transnacionales, particularmente en aquellos Municipios donde el recurso es abundante. Existen algunos casos donde el Alcalde presionó porque les entreguen la operación del vital líquido, por ejemplo en el caso del Municipio de la Concepción, desde cuyo manto freático se bombean millones de galones diarios hacia la ciudad de Managua, sin que se le pague al Municipio ningún tasa por el uso de sus recursos naturales. En varias ocasiones tanto las autoridades municipales como los usuarios de este Municipio se han tomado los pozos, en protesta por las intenciones del Gobierno de privatizar el agua.

Las pocas experiencias de manejo local del agua, se da en Municipios muy pobres, alejados de los centros urbanos y con problemas en el manto freático, normalmente donde el agua se obtiene por fuentes que bajan de montañas, tales como Cinco Pinos en Chinandega, Río Blanco en Matagalpa. Es evidente que en estos lugares el “negocio del agua” sería poco rentable.

Dado el bajo perfil de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos hídricos, las organizaciones locales de consumidores, ambientalistas, indígenas y de productores, no encuentran en las autoridades públicas interlocutores apropiados para promover soluciones alternativas a los problemas y quedan vulnerados sus derechos de participación en tanto el ente rector nacional INAA no tiene expresión departamental y menos municipal.

III.5 Panamá

En Panamá además de la gestión comunitaria, municipal y pública en zona urbana (IDAAN) en la prestación del servicio de agua potable, se pueden identificar tres modalidades de participación privada:

- Gestión privada en zonas urbanas (ciclo completo): se trata de empresas privadas que producen, distribuyen, facturan y cobran el servicio de agua potable. Esta modalidad se presenta en la ciudad de Changuinola, área donde opera la empresa transnacional United Fruit Company, la cual desde hace muchas décadas provee y suministra los servicios básicos a esta ciudad y zonas aledañas.
- Gestión privada en zonas urbanas (sólo producción de agua potable): se trata de empresas de

carácter privado que han invertido en la construcción de plantas potabilizadoras con el propósito de vender agua en bloque al IDAAN, el cual es el responsable de su distribución en la red y de los posteriores servicios de facturación y cobro. Hasta ahora, con esta modalidad, sólo opera la Potabilizadora de Laguna Alta, en la zona oeste del área metropolitana y produce 20 millones de galones diarios.

- Gestión privada en zonas urbanas (sólo facturación y cobro de agua potable): esta modalidad consiste en darle en concesión la facturación y cobro de agua potable a una empresa privada, mientras que el sector público sigue siendo el responsable de la producción y distribución de agua potable. En la actualidad, no se aplica en ningún caso.

Las modalidades e y f, fueron restringidas por la ley 77 de 2001. Sin embargo aunque ya no se habla de procesos privatizadores de manera directa y descarada, se quiere introducir un nuevo lenguaje en el que la externalización de servicios y las concesiones especiales permitan a los privados acceder a la producción, facturación y cobro de agua potable, manteniendo el Estado la responsabilidad del manejo y mantenimiento de la red de distribución de las ciudades.

Implicaciones de los procesos de privatización del agua en Centroamérica y Panamá.

En primer lugar, es importante reconocer que la gestión pública de los servicios no gozo de la total aprobación de la población, esta realidad fue razón suficiente para crear en la ciudadanía cierto ánimo favorable a otras modalidades de prestación del servicio, sin que se encuentre la relación estas con las posibilidades de transitar hacia el camino de la privatización. Para ello, se impulsaron campañas para desinformar y para exponer las carencias y vacíos de la gestión pública y exaltar las supuestas virtudes de la gestión privada, a través de su eslogan de eficiencia y calidad en el servicio.

De esta manera, se han acuñado argumentos e implementados acciones para abrir la participación de privados en el sector, siendo los más comunes:

- El desarrollo de estudios, análisis y diagnósticos oficiales que buscan mostrar la crisis técnica y apolítica del sector hídrico, creando opiniones a favor de la inversión privada como medida alternativa para solucionar la crisis del sector.
- De la misma manera, los organismos financieros internacionales aprovecharon la alta dispersión de los marcos normativos e institucionales de los recursos hídricos de la región, así como las crisis financieras de las empresas públicas en algunos países (Ej. Honduras- en empresas municipales), los procesos de modernización de los servicios prestados por la empresa estatal (Ej. Nicaragua- servicios de facturación, lectura de medidor, cobranza de cuentas en mora, etc) o la falta de recursos para expandir el servicio (Ej. Panamá) para ofertar sus fondos –vía créditos- y con ello asegurar o condicionar la participación de la inversión privada en el sector.
- Así mismo, se avanza en la ejecución de proyectos pilotos para la transferencia de sistemas y servicios públicos a manos privadas. Esto implica establecer ámbitos de excepción a la institucionalidad pública y poner a prueba el funcionamiento de nuevos modelos de gestión y administración.

La reestructuración de las empresas estatales de agua y saneamiento no se limitaron a la separación

de las funciones rectoras y operadoras del servicio, sino que también incluye cambios importantes en la infraestructura de los sistemas (rehabilitación, ampliación y mejoramiento de sistemas de producción o distribución de agua), y la modernización de los mecanismos comerciales y financieros de la institución, entre otros; cuyo propósito es hacer atractiva a la empresa estatal para la inversión privada.

Por su parte, los organismos financieros internacionales están, al mismo tiempo, impulsando reformas de los marcos normativos e institucionales del sector de agua potable y saneamiento, que en esencia favorecen los intereses de los inversionistas privados, para ello promueven acciones como:

- La creación de Entes reguladores de bajo perfil (con alto riesgo de ser capturados políticamente), con la participación de privados en la toma de decisiones y la nula participación de los usuarios (como la propuesta de Ley en El Salvador y Ley en Honduras-participación no representativa de usuarios).
- La ausencia y en mejor de los casos, el establecimiento de insuficientes requisitos de desempeño a las empresas privadas (en los contratos de concesión) para el funcionamiento de los sistemas concesionados o vendidos.
- Altas exigencias en el tema tarifario para garantizar las ganancias de las empresas mediante el ajustes o rebalanceo de tarifas (Ej. Costa Rica) y la eliminación de subsidios (Ej. Costa Rica y El Salvador), ya que de esta manera son atractivas al capital privado.

Además de las debilidades normativas e institucionales de los marcos regulatorios aprobados en estos procesos de reforma, se suma los privilegios de los que gozan las empresas transnacionales a través de instrumentos supranacionales como el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos.

Consideraciones finales.

- A partir de la década de los noventa, los procesos de privatización de los servicios públicos en Centroamérica ha tenido prioridad en la agenda de los Organismos Financieros Internacionales, los cuales no han escatimado esfuerzos para asegurar la apertura de los mercados de los servicios públicos a la inversión privada, principalmente transnacional.
- En el caso particular del servicio de agua potable, la participación de los organismos financieros internacionales ha sido clave para avanzar en la concesión y privatización del agua, se pueden identificar tres áreas de financiamiento: la modernización del marco legal e institucional del sector a través de reformas o creación de nuevas leyes y entidades reguladoras; el desarrollo de programas y proyectos pilotos para la incorporación de privados como prestadores del servicio de agua potable y saneamiento y la reestructuración de las empresas estatales de agua potable utilizando la figura de la eficiencia y rentabilidad, principios rectores del sector privado.
- Las reformas del recurso hídrico han presentado diferentes resultados en la región, destacándose los siguientes:
 - En la mayoría de países investigados, se plantea una reforma del marco legal e institucional que no sólo aborda el servicio de acueducto y alcantarillado, sino que también considera el recurso hídrico en su conjunto, este es el caso de El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

Los países que han aprobado reformas al marco normativo e institucional del subsector agua potable y alcantarillado presentan graves impactos en el interés de los usuarios. El caso hondureño es el más ejemplarizante, ya que se constataron incrementos en las tarifas en el corto plazo. Es importante recordar que, en el caso panameño la reforma legal e institucional que se intento implementar fue frenada con

una Ley que reorganiza y moderniza la empresa estatal y se eliminan las formas de gestión indirectas que se dirigían a propiciar la provisión privada del servicio de agua potable y alcantarillados a terceros.

- Honduras se presenta como el país que más ha avanzado hacia la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento, ya ha concretado la participación privada en dos importantes sistemas: uno a través de la creación de una empresa de capital mixto, como es el caso del sistema de Puerto Cortés y la otra mediante la concesión del sistemas de San Pedro Sula a una empresa privada de origen italiano.
- En Nicaragua y Costa Rica aun no se discute –al menos oficialmente- la propuesta de nuevo marco normativo y regulatorio del agua.
- En Nicaragua se frenó la concesión de las instalaciones y bienes de la empresa estatal de agua potable y alcantarillado, mediando la aprobación de un Decreto Legislativo, pero el riesgo de la privatización vuelve a aparecer con la firma de un contrato entre ENACAL y un consorcio internacional que busca mejorar los servicios que presta la empresa estatal de agua.
- Y, en el caso costarricense, se logró que ese nuevo marco regulatorio apunte más bien a fortalecer la institucionalidad pública de los servicios, pero la discusión legislativa se encuentra congelada y no presenta vistos de avances. Sin embargo, se realizan reformas legales que promueven la participación privada en la prestación de servicios públicos en general (Ley de Contratación Administrativa y Ley de Concesiones y Obras Públicas con Servicios Públicos), afortunadamente estas no se han concretado.
- El Salvador, Nicaragua y Costa Rica han avanzado en la subcontratación de empresas privadas para que brinden servicios específicos a la empresa estatal de agua; facturación, cobros,

reparaciones, etc, esto puede considerarse como un paso previo mientras se establecen las condiciones necesarias para lograr la privatización.

- En El Salvador, el anteproyecto del nuevo marco regulatorio del sector de agua potable y alcantarillado aún no se ha presentado a la Asamblea Legislativa, ya que se espera el momento político favorable para su aprobación. Mientras tanto la empresa estatal de agua se encuentra en su proceso de modernización empresarial y avanzando en el plan de descentralización de los sistemas de agua.
- Las experiencias privatizadoras de los servicios públicos de energía eléctrica y telefonía en Centroamérica muestran resultados negativos para la población (Ej. constantes incrementos tarifarios y no resuelven el déficit en la cobertura del servicio), lo cual puede volverse a repetir en el sector de agua potable considerando que la plantilla utilizada es casi la misma.
- La experiencia privatizadora de San Pedro Sula (Honduras) es un claro ejemplo de los impactos negativos de la reforma del servicio de agua potable, y que podría ocurrir en cualquier otro país de la región sino se toman las medidas correctivas pertinentes.
- Los casos de Panamá, Costa Rica y Nicaragua, muestran que los intentos de privatización de los servicios de agua potable y saneamiento se frenaron exitosamente por la movilización ciudadana:
- En Costa Rica, el movimiento social paró la aprobación de un proyecto de Ley que promovía la privatización del agua y obligó a la elaboración de un nuevo proyecto de Ley.
- En Nicaragua, la ciudadanía también logró detener la aprobación de un proyecto de Ley impulsado por el Gobierno y abrir la discusión de otras propuestas de Ley elaboradas por sectores sociales. Además, se logró que se decretará una Ley que prohíbe la privatización de las instalaciones y bienes de la empresa estatal de agua, pero no prohíbe la contratación de empresas privadas para la prestación de servicios complementarios (lectura de medidores, facturación, cobranzas de cuentas en mora, etc).
- Y en Panamá, a partir del cambio de gobierno y del Órgano Ejecutivo, el Gobierno en turno propuso una Ley que reorganizaba y modernizaba la empresa estatal de agua (IDAAN), y además, toma la decisión de cancelar los compromisos adquiridos con el BID tendientes a privatizar la empresa estatal de agua y saneamiento, medida que goza de la mayoría del respaldo ciudadano.

En definitiva, la privatización del agua es la privatización de la vida, por ello es importante unir esfuerzos que eviten que el agua pase a ser propiedad privada y adquiera un carácter e interés mercantil. El agua es un derecho humano fundamental, es para los pueblos, pertenece a ellos y por eso tiene que defenderse.

- ¹ Por otra vía y de manera complementaria, la OMC a través del Acuerdo General para el Comercio de los Servicios (AGCS) establece la obligatoriedad de la liberalización, desregulación y privatización del agua y para ello expone explícitamente al agua como un servicio transable o sujeto de compra venta. Y aun mas, los acuerdos y tratados comerciales como el ALCA, TLC, PPP incluyen en sus capítulos el comercio de los servicios y la contratación pública que buscan la privatización de los servicios públicos.
- ² En 1995 el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA) se convierte en la Empresa nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL).
- ³ Ley No. 7494 del 2 de mayo de 1995.
- ⁴ Art. 5, inciso 3.
- ⁵ Art. 5, inciso c.
- ⁶ Así se afirma en el Artículo 9 de la Ley de la ARESEP en que se exceptúa de la obligación de obtener concesión “a las instituciones y empresas públicas que, por mandato legal, prestan cualquiera de estos servicios”.
- ⁷ Ley No. 7762 del 14 de abril de 1998.
- ⁸ Artículo 20, inciso 3.
- ⁹ Consulta No C-070-2000 del 5 de abril del 2000.
- ¹⁰ A finales de los 90’s el AyA inicia un proceso de reordenamiento de los Comités Administradores de Acueductos Rurales (CAAR), obligándoles a asumir personería jurídica bajo la figura de asociaciones civiles (bajo la Ley de Asociaciones No. 218) y promoviendo su conversión en Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS). Vale decir que esta transición no se ha completado a la fecha.
- ¹¹ Con esta Ley, el antiguo Departamento de Aguas del SNE pasa al MINAE (Transitorio V).
- ¹² Decreto Ejecutivo No. 30413-MP-MINAE-S-MEIC.
- ¹³ Nos referimos aquí únicamente a las tarifas por servicio de suministro de agua potable. Adicionalmente existen tarifas por conexión de urbanizaciones a las redes de acueducto y alcantarillado, tarifas por conexión, por suspensión y reconexión y por revisiones domiciliarias. En su conjunto, estas tarifas significan un margen menor dentro de las finanzas del AyA y de los demás sistemas.
- ¹⁴ Informe Sectorial de Agua Potable y Saneamiento, pag. 254.
- ¹⁵ Resolución RRG-3363-2004 del 26 de febrero del 2004.
- ¹⁶ Expediente No. 04-008120-0007-CO.
- ¹⁷ Oficio 0155-DASTRA-2004 de la Dirección de Agua, Saneamiento y Transporte (DASTRA) de la ARESEP.
- ¹⁸ Informe Sectorial de Agua Potable y Saneamiento, pag. 321.
- ¹⁹ Project Information Document (PID). Concept Stage. Report No. AB682. Pag. 5. 10 de febrero, 2004. Traducción libre.
- ²⁰ Expediente No. 14585
- ²¹ Exp. N° 14594 propuesta de Ley de Conservación, Manejo y Uso del Recurso Hídrico
- ²² Exp. N° 14598 “Ley Marco del Sector Hidrobiológico”, presentada por el ex-diputado José Merino del Río
- ²³ Dictamen Afirmativo de Mayoría, Expediente No. 14585, propuesta de Ley de recursos hídricos, Comisión Permanente Especial de Ambiente de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- ²⁴ El Decreto Ejecutivo No. 110 de noviembre del 2001, realiza una importante eliminación del subsidio a aquellos usuarios residenciales del Gran San Salvador que consumen más de 20 m3.
- ²⁵ Ver sección II.2.2 de este documento.
- ²⁶ Propuesta elaborada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales del 18 de Agosto del 2005.
- ²⁷ Según el mismo proyecto de Ley, en el artículo 121, las acciones de protección del FOAGUA se destinarán preferentemente a pagos por servicios ambientales en lo siguiente: protección y recuperación de cuencas; protección y recuperación de las áreas de recarga acuífera; y protección de nacimientos y mantos acuíferos.
- ²⁸ Versión de noviembre 2000.
- ²⁹ Versión de noviembre 2000.
- ³⁰ Versión de noviembre 2000.
- ³¹ Propuesta elaborada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales del 18 de Agosto del 2005.
- ³² Versión de noviembre 2000.
- ³³ Las Alcaldías Municipales en el área urbana se constituyen en la segunda institución mas importante en el subsector; administran 169 acueductos en las principales ciudades del país, con atención directa de 1,481,821. (Grupo Colaborativo, 2000: mimeo)
- ³⁴ Por otra vía y de manera complementaria, la OMC a través del Acuerdo General para el Comercio de los Servicios (AGCS) establece la obligatoriedad de la liberalización, desregulación y privatización del agua y para ello expone explícitamente al agua como un servicio transable o sujeto de compra venta. Y aun mas, los acuerdos y tratados comerciales como el ALCA, TLC, PPP incluyen en sus capítulos el comercio de los servicios y la contratación pública que buscan la privatización de los servicios públicos.
- ³⁵ Bloque Popular Centroamericano, Alliance for Responsible Trade y Alianza Social Continental, “Por qué decimos no al TLC. Análisis crítico del texto oficial”. Pág. 3
- ³⁶ El TLC CA-EU no incluye a Panamá.
- ³⁷ Bloque Popular Centroamericano, Alliance for Responsible Trade y Alianza Social Continental, “Por qué decimos no al TLC. Análisis crítico del texto oficial”. Pág. 10. Además, Estados Unidos presenta excepciones para reservas para empresas de mujeres y minoridades. Costa Rica presentó excepciones para programas en beneficio de micro, pequeños y medianas empresas, y Nicaragua presentó una excepción para tales programas si fueran creados dentro de tres años. El Salvador, Guatemala y Honduras no presentaron tales excepciones (Ver sección G del Anexo 9 del TLC CA-EEUU).
- ³⁸ Bloque Popular Centroamericano, Alliance for Responsible Trade y Alianza Social Continental, “Por qué decimos no al TLC. Análisis crítico del texto oficial”. Pág. 17 y 18.
- ³⁹ COMEX, p. 23.
- ⁴⁰ Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica. Anexo II (Medidas a Futuro), Lista de Costa Rica.
- ⁴¹ Carta electrónica dirigida al autor de este trabajo.
- ⁴² Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de Bolivia, “Visiones mundiales sobre el agua y políticas hídricas”, (2003), Pág. 48
- ⁴³ Ibid
- ⁴⁴ http://www.iadb.org/exr/ar2004/YL_summary.cfm?language=S&P&parid=7&itemlid=2 (visitado el 4/Abril/2004)
- ⁴⁵ Oficios DM-1255-02 del 3 de setiembre del 2002, enviado por Jorge Walter Bolaños, entonces Ministro de Hacienda, a Donna Dowsett Coirolo, ex Directora del Departamento de América Central del Banco Mundial, y oficio DM-1859-03 del 12 de febrero del 2003, suscrito por el mismo ex Ministro Bolaños y por Rocío Sáez M., todavía Ministra de Salud, a Jane Armitag, actual Directora de aquel Departamento.
- ⁴⁶ Banco Mundial (2004), pag. 11.
- ⁴⁷ Banco Mundial (febrero 2004), pag. 6.
- ⁴⁸ Oficio 1159 del 22 de noviembre del 2004, dirigido al diputado Gerardo Vargas.
- ⁴⁹ El Préstamo 933/SF-NI, incluye una contrapartida de \$285 mil de parte del Gobierno de Nicaragua.
- ⁵⁰ BID, “Estado de Ejecución del Préstamo No. 1049-SF/NI. Programa de Modernización de los Servicios de Agua potable y alcantarillado”, 07 de enero de 2005.
- ⁵¹ Banco Mundial (1991).
- ⁵² Alajuelita, Curridabat, desamparados, Escazú, Goicoechea, Montes de Oca, Mora, Moravia, San José, Santa Ana, Tibás y Vázquez de Coronado.
- ⁵³ Bajo esta modalidad, el operador privado financia, diseña, construye la obra y la opera durante un tiempo determinado durante el cual el AyA debe cancelarle un pago que incluya, además de los costos de operación, “una rentabilidad razonable sobre el capital invertido”. Nmás 1 (2002), pag. 35.
- ⁵⁴ En este caso, el AyA delegaría además la facturación y el cobro de recibos, no así la administración de los sistemas. IBID, pag. 36.
- ⁵⁵ IBID, pag. 37.
- ⁵⁶ Se refiere al frustrado intento de apertura de los sectores de

- energía y telecomunicaciones mediante el Proyecto de Ley conocido como Combo del ICE, que movilizó en el mes de marzo del 2000 a amplios sectores de la población y que culminó con el retiro del Proyecto, ya aprobado en primer debate, de la corriente legislativa.
- 57 Op. Cit., pag. 38.
- 58 "A nivel internacional, Nmás1 opera principalmente en mercados emergentes, con énfasis en mandatos centrados en la incorporación del sector privado en servicios públicos y proyectos de infraestructura. Esta incorporación puede hacerse en base a distintas modalidades, entre ellas, concesiones, ventas parciales o totales, contratos de gestión, sociedades mixtas y BOTs". Nmás1 (2003), pag. 5. Ver también al respecto www.nmas1.com.
- 59 Sus consultorías incluyen tres en el área centroamericana relacionadas con los servicios de acueducto y saneamiento. Ellos son Estudio de Factibilidad para el Proyecto de Contrato de Gestión de los Servicios de Saneamiento para las ciudades de Matagalpa y Jinotega (1999); Creación de una Empresa Municipal de Agua y Cloacas en Puerto Cortés, Honduras (1999) y; Establecimiento de estrategias para provisión de servicios de agua potable y cloacas en la ciudad de Tegucigalpa (1998). En www.hytsa.co.ar
- 60 En: www.pwcglobal.com
- 61 Nmás1 (2002), pag. 43.
- 62 Este mismo análisis se había realizado ya en otros 17 países latinoamericanos.
- 63 OPS y otros, pag. 268.
- 64 IBID, pag. 282.
- 65 IBID, pag. 294.
- 66 En este punto es evidente el puño y la letra de Fernando Troyano, consultor del Informe para el Área Institucional y de Participación Privada. La presencia del señor Troyano en el equipo consultor no deja de despertar dudas, pues su participación en la elaboración de informes sobre agua potable y saneamiento para el Banco Mundial es frecuente. Además ha representado en diversos espacios a empresas como ACUAMED.
- 67 IBID, pag. 268.
- 68 IBID, pag. 317.
- 69 IBID, pag. 287.
- 70 IBID, pag. 288.
- 71 IBID, pag. 290
- 72 Cabe mencionar que la conclusión del ASAPS coincide con la entrada del nuevo gobierno y de la nueva Presidencia Ejecutiva del AyA.
- 73 AyA, pag. 40.
- 74 IBID, pag. 44.
- 75 Nmás1 (2003), pag. 60.
- 76 IBID, pag. 61.
- 77 IDEM.
- 78 H.T.I., pag. 18.
- 79 IBID, pag. 49.
- 80 No. 2004-706, tomado en sesión 2004-078 del 19 de octubre de este año.
- 81 Expediente Legislativo No. 15.383.
- 82 Para más detalles sobre los impactos de los proyectos pilotos de agua potable, se recomienda revisar la investigación: "Evaluación de los impactos de los sistemas descentralizados de agua en El Salvador, 1999-2005", del Centro para la Defensa del Consumidor y elaborado por Patricia Silva (2005).
- 83 Es de reconocer que la Alcaldía de Puerto Cortés alcanzó logros significativos con el proyecto. El Alcalde de ese Municipio fue reelecto en las elecciones llevadas a cabo en el 2000 y en el 2004 se presenta como candidato a la Presidencia de la República por una corriente del Partido Liberal, segunda fuerza política del país.
- 84 Ibid, Pág. 9
- 85 Ver Contrato ENACAL y INECON e Invertec IFT, S.A en <<http://www.enacal.com.ni>> (Consultado: 25 Marzo del 2005).
- 86 Anexo I : área comercial del contrato.

CON EL AUSPICIO DE



Centro para la Defensa del Consumidor

11 Avenida Norte Bis, No. 525, Centro de Gobierno,
San Salvador, El Salvador, C.A.



PBX: 2222-1122 • Fax: 2222-2852



cdccentral@cdc.org.sv • juridico@cdc.org.sv
promocion@cdc.org.sv • incidencia@cdc.org.sv

www.cdc.org.sv