

Siete piezas de la mercantilización y privatización del agua en Centro América



cdc

Centro para la Defensa del Consumidor

“Siete piezas de la privatización y mercantilización del agua en Centro América” es una investigación desarrollada por el Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), en el marco de la campaña ciudadana “Agua fuera del AdA”. El estudio y publicación fue posible gracias al apoyo de Diakonía Suecia, Fundación Heinrich Böll (Alemania), Oxfam Novib (Holanda) y el Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED).

Coordinación de la investigación:

Nidia Hidalgo Celarié.

Colaboradoras/es en la investigación:

Nora Hernández (El Salvador).

Yadira González Valdivia (Nicaragua).

Helga Sánchez (Guatemala).

Esteban Monge Flores (Costa Rica).

Referente institucional para la investigación:

Ana Ella Gómez.

Edición:

Armando Flores.

Donatella Morales.

Diseño y diagramación:

Raúl Lemus (Beyond Graphics).

Impresión:

MC Impresores.

Tiraje:

1000 ejemplares.

Los contenidos de esta publicación no necesariamente representan el pensamiento de las organizaciones cooperantes. Y pueden ser utilizados o reproducidos total o parcialmente, siempre y cuando se cite la fuente.

San Salvador, noviembre de 2008.

Siete piezas de la mercantilización y privatización del agua en Centro América



Centro para la Defensa del Consumidor

Contenido.

Siglas y acrónimos	6
Introducción	9
1. Aspectos teóricos y referenciales de la privatización de los servicios de agua potable.....	11
2. Los procesos de privatización de los servicios de agua potable en Centro América: Avances y modalidades.....	17
2.1. Costa Rica	17
2.1.1. Prestadores del servicio de agua potable: la privatización como amenaza latente	17
2.1.2. Proyectos e inversiones en agua potable	19
2.1.2.1. Panorama general	19
2.1.2.2. Proyectos dirigidos a acueductos comunitarios.....	20
2.1.2.3. Proyectos de los bancos multilaterales.....	21
2.2. Nicaragua	24
2.2.1. Institucionalidad en el sector agua potable: Cerrando el paso a la privatización.....	24
2.2.2. Proyectos e inversiones en agua potable	30
2.2.2.1. Panorama general.....	30
2.2.2.2. Proyectos de los bancos multilaterales.....	31
2.2.2.3. Proyectos de otras agencias donantes.....	34
2.3. El Salvador.....	35
2.3.1. Institucionalidad en los servicios de agua potable: El lento pero constante avance de la privatización	35
2.3.2. Proyectos e inversiones en agua potable	39
2.3.2.1. Panorama general.....	39
2.3.2.2. Proyectos de los bancos multilaterales.....	41
2.3.2.3. Proyectos de otras agencias donantes.....	43
2.4. Guatemala	44
2.4.1. Institucionalidad en el sector agua potable: Privatización vía concesión.....	44
2.4.2. Proyectos e inversiones en agua potable	47
2.4.2.1. Panorama general.....	47
2.4.2.2. Proyectos de los bancos multilaterales.....	48
2.5. Resumen sobre el avance de la participación privada en el sector de agua en Centro América.....	50
3. Acuerdos comerciales internacionales y agua: Haciendo irreversible la privatización en Centro América.....	51
3.1. El agua en los acuerdos comerciales internacionales: ¿un bien económico, un servicio o una inversión?	51
3.2. ¿Cómo afecta el GATT al comercio del agua?	52
3.3. El GATS: amenaza latente para el sector agua	53
3.4. El TLCEUCA-DR: implicaciones para el sector hídrico.....	54
3.4.1. Capítulo 3: Trato Nacional y Acceso de mercancías al mercado	55
3.4.2. Capítulo 9: Contratación pública	55
3.4.3. Capítulo 10: Inversión.....	56
3.4.4. Capítulo 11: Comercio transfronterizo de servicios.....	57
3.4.5. Capítulo 17: Ambiental	57
3.4.6. Capítulo 21 Excepciones.....	58
3.4.7. Medidas disconformes	59
3.5. El Acuerdo de Asociación entre la UE y Centro América (AdA UE-CA): ¿Qué hay del agua?.....	60
3.5.1. Componente de Dialogo Político	62
3.5.2. Componente de Cooperación	62
3.5.3. Componente comercial.....	63
3.5.3.1. Comercio de bienes.....	64
3.5.3.2. Comercio de servicios y establecimiento	64
3.5.3.3. Contratación pública.....	65
3.5.3.4. Comercio y desarrollo sostenible.....	65
3.6. El derecho humano al agua: incompatibilidades con los acuerdos comerciales.....	65
4. Consideraciones finales frente al avance de la privatización del agua en Centro América	67
Bibliografía	70

Siglas y acrónimos.

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Institucional
AdA	Acuerdo de Asociación
AdAUE-CA	Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica
ADESCOS	Asociaciones de Desarrollo Comunal
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFP	Agua Fuente de Paz
AMAT	Empresas Aguadoras departamentales de Matagalpa
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANAPSA	Autoridad Nacional de Agua Potable y Saneamiento
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ASADAS	Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BOT	Built- Operate-Transfer (por sus siglas en ingles)
CAAP	Comités Administradores de Agua Potable
CAAR	Comités Administradores de Acueductos Rurales
CAPS	Comités de Agua Potable y Saneamiento
CNRH	Consejo Nacional de los Recursos Hídricos
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPAS	Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario
COSUDE	Cooperación Suiza al Desarrollo
DBO	Diseño, Construcción y Operación (por sus siglas en inglés)
DENACAL	Departamento Nacional de Acueductos y Alcantarillados
EAM	Empresa Aguadora de Managua
EMAJIN	Empresas Aguadoras departamentales de Jinotega
EMAPEPOSA	Empresa Aguadora de Poneloya y Las Peñitas, S.A.
ENECAL	Empresa Nicaragüense de Alcantarillados
ESAF	Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (por sus siglas en inglés)

ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
FIS	Fondo de Inversión Social
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FISE	Fondo de Inversión de Emergencia Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FRAU	Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos
GATS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (por sus siglas en inglés)
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (por sus siglas en inglés)
GWP	Asociación Mundial del Agua (por sus siglas en inglés),
INAA	Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
JASEMH	Servicio Eléctrico Municipal de Heredia
JICA	Agencia Japón de Cooperación Internacional (por sus siglas en inglés)
KFS	Kofinanzierungsstelle für Entwicklungszusammenarbeit
KFW	Instituto Alemán de Crédito para el Desarrollo
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
Lux-Development	Agencia de Luxemburgo para la Cooperación del Desarrollo (por sus siglas en inglés)
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MINEC	Ministerio de Economía
MINSALUD	Ministerio de Salud -Costa Rica
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NDF	Fondo Nórdico de Desarrollo
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (por sus siglas en inglés)
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organismo No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PASR	Programa de Agua Potable y Saneamiento Rural
PAYSA	Proyecto de Agua Potable y Saneamiento del Altiplano
PIAPAR	Programa de Introducción del Agua Potable en las Áreas Rurales

PLANSABAR	Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural (El Salvador)
PLANSAR	Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural (Nicaragua)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Asociación Público- Privada (por sus siglas en inglés)
PRMSP	Programa de Reforma y Modernización del Sector Público
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SAS	Sistema Nacional de Información de Agua y Saneamiento
SASA	Servicios de Agua, Sociedad Anónima
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SERMUNIC	Departamento Nacional de Servicios Municipales
SETA	Sindicato de Empresa de Trabajadores de ANDA
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SGP+	Sistema General de Preferencias Plus
SNAA	Sistema Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SNE	Sistema Nacional de Electricidad
SNV	Servicio Voluntario Holandés de Cooperación técnica y social para el Desarrollo
SWISSAID	Agencia Suiza de Cooperación para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLCEUCA-RD	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana
UDES	Unidad de Descentralización y Ejecución de Proyectos
UE	Unión Europea
UNEPAR	Unidad Ejecutora del Programa de Acueductos Rurales
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
WWC	Consejo Mundial del Agua (por sus siglas en inglés)

Introducción.

La presente investigación aborda uno de los temas que en los últimos tiempos ha causado mayor polémica y preocupación en diferentes ámbitos: la privatización de los servicios públicos, específicamente del servicio de agua potable, uno de los servicios fundamentales para el bienestar, la equidad social y los derechos humanos de la población.

Y es que a partir de la década de los setenta, el modelo económico neoliberal se ha caracterizado por impulsar políticas que fomentan la liberalización del comercio y la reducción de la intervención del Estado, a través de procesos de privatización de los servicios públicos.

En relación con los recursos hídricos, este modelo ha promovido la liberalización, desregulación y privatización en dos niveles: el recurso agua y la infraestructura de los servicios de agua potable; esta investigación hace énfasis en el último punto, donde la estrategia ha sido la creación de los derechos de propiedad privada y el énfasis en el valor económico del agua o, en otras palabras, la visión del agua como un bien económico.

En América Latina, los procesos de privatización de los servicios de agua potable se originaron a finales de la década de los ochenta y encontró su auge en los noventa, avanzando a través de reformas legales e institucionales. Además de las reformas emprendidas al interior de cada país, el proceso privatizador también ha sido reforzado por el establecimiento del andamiaje internacional que empuja por la adopción de acuerdos comerciales que generan las condiciones para que estos procesos sean difíciles de revertir.

En Centro América, la descentralización y modernización del sector de agua potable han sido la táctica usada por los organismos financieros multilaterales para preparar el camino hacia la participación privada. De una manera más concreta, las inversiones que realizan estos organismos, el Estado, la cooperación internacional y la banca multilateral, son otra evidencia de que existe una política que apunta hacia un traspaso parcial o total del servicio público de agua hacia manos privadas en lo urbano, y hacia entidades comunitarias en lo rural.

Por lo anterior, la presente investigación tiene como objetivo conocer cómo en los últimos años han avanzado los procesos de privatización de los servicios de agua potable en Centro América, así como las estrategias utilizadas para impulsar dichos procesos, ya sea a través de reformas institucionales, de acuerdos comerciales o de proyectos financiados por la cooperación internacional y/o agencias multilaterales.

La hipótesis que guió este trabajo es que las condiciones para promover en la región los procesos de privatización del agua, han sido preparadas -entre otras vías- a través de la construcción de una nueva institucionalidad nacional como internacional. En este último campo, la estrategia para impulsar la privatización, se ha realizado por medio de acuerdos comerciales multilaterales, que abren la puerta para la inversión privada extranjera en el sector agua. Aunque éstos no mencionan, ni demandan la privatización de los servicios públicos de agua y otros servicios relativos al sector hídrico, preparan el camino para su profundización, intensificación y buscan hacerla irreversible.

En el primer capítulo del documento, se introducen los conceptos relevantes sobre el tema y se hace referencia a información que describe el contexto en el que se desarrollan los procesos de privatización de los servicios de agua potable. En el segundo capítulo, se describe la institucionalidad existente en el sector y sus antecedentes en cada uno de los países estudiados, y cómo dicha institucionalidad facilita

u obstaculiza la participación privada en el suministro de agua, el papel que ha jugado el financiamiento de las agencias multilaterales y/o agencias donantes para fomentar dicha participación ó por lo menos promover una visión empresarial en el sector.

En el tercer capítulo, se presenta un panorama general sobre las implicaciones que han tenido los acuerdos comerciales en los recursos hídricos y se analiza, a la luz de los antecedentes, principalmente del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana (TLCEUCA-RD), las posibles implicaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centro América (AdA UE-CA) para el sector agua, con énfasis en los servicios de agua potable. En esta parte, el análisis toma en cuenta la siguiente premisa: los acuerdos comerciales basados en principios de trato igualitario entre estados, presentan asimetrías o son desiguales y sólo profundizarán dichas desigualdades y resultarán, en el caso específico del agua, en el beneficio de las grandes empresas transnacionales, en la pérdida de infraestructura y de experticia pública para suministrar servicios de agua, y en repetidas ocasiones, en perjuicio de las y los consumidores, de las comunidades y el medio ambiente.

Finalmente, en el último apartado se establecen algunas conclusiones y reflexiones, señalándose retos, tanto en el ámbito de la acción política como en el campo de la investigación.

Se concluye que en Centro América, la participación privada en los servicios de agua potable es una realidad, aunque actualmente dicha participación es baja y se estima que ésta no excede el 10% del sector. La provisión del agua potable sigue estando principalmente en manos del sector público en las zonas urbanas y comunitarias en las zonas rurales. No obstante, la institucionalidad existente en los diferentes países centroamericanos dejan puertas abiertas que permitirán en el futuro que esta participación sea mayor, ya sea por medio de concesiones ó de empresas mixtas público-privadas, mientras que los tratados de libre comercio harán que la privatización de estos servicios se profundice y sea difícil de revertir. Las fuerzas inerciales de la ideología privatizadora y empresarial seguirán empujando por más participación privada, mientras que un sector crítico de la ciudadanía y un enfoque del agua como derecho humano será la fuerza que haga el contrapeso.

1. Aspectos teóricos y referenciales de la privatización de los servicios de agua potable.

La consideración del agua como bien económico no es nueva, como tampoco lo es la participación privada en este sector; de hecho, en el ámbito local, desde hace varias décadas existen oferentes privados que venden el agua a familias o individuos en localidades desprovistas del servicio público.

Históricamente, por ejemplo, los sistemas de suministro de agua en Europa y Estados Unidos fueron iniciados por empresas privadas (Barnekov, 1989 citado por Castro 2002: 9); sin embargo, frente al crecimiento de las ciudades y una mayor preocupación por los asuntos de salud pública, en la segunda mitad del siglo XIX, el manejo de estos sistemas cambió hacia manos públicas, buscando con ello enfrentar los problemas relativos a acceso y servicio (Hall y Lovina, 2006:3-4; Gleick et al., 2002: 23-24).

Otra razón de este cambio fue la falta de disposición de los agentes privados de involucrarse en el desarrollo de los sistemas de saneamiento, por lo que la red de administración, tratamiento y disposición de aguas negras se desarrolló por el sector público, lo cual marcó un papel creciente de las instituciones públicas en el campo de agua y saneamiento (Castro, 2002: 10). Francia fue una excepción, ya que muchos operadores privados lograron sobrevivir a este cambio y convertirse con el tiempo en grandes compañías transnacionales del agua, como ejemplos están Suez (antes Lyonnaise des Eaux) y Veolia (antes Vivendi y la Compagnie Générale des Eaux).

De acuerdo con Castro (2002: 17), la intervención de los estados nacionales en el sector agua se aceleró después de la primera guerra mundial; la gran depresión de 1929 y el período posterior, acabaron con las ideas de liberalismo económico de la época, para dar paso al "Estado de Bienestar", sustentado en la economía keynesiana. Esto impulsó políticas públicas que buscaron la expansión de los servicios de agua como componente del desarrollo y del crecimiento económico.

Al respecto, hay que recordar que los servicios públicos son considerados monopolios naturales u oligopolios^[1], porque "son de capital intensivo, durables, de larga existencia, inamovibles y constituyen una gran fracción de capital productivo en cualquier economía moderna" (Newbery, 1997 citado Castro, 2002).

No obstante lo anterior, en la década de los setenta, empiezan nuevamente a predominar en el debate económico las ideas sobre el libre mercado, debido, entre otros factores, a cambios radicales en la economía global, que incluían el aumento del comercio mundial, incremento en la inversión extranjera directa, crecimiento de las multinacionales y la internacionalización de los flujos de capital (Castro, 2002: 18).

Un hito de esa época fue el abandono del modelo Keynesiano por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico^[2] (OECD) en 1979-1980 y la implementación de un nuevo modelo basado en reformas relativas a la desregulación, liberalización y privatización (Leys, 1996 citado por Castro, 2002). Este nuevo modelo económico, conocido como el modelo neoliberal, fue probado primero en Chile y luego se convirtió en el modelo a promover en el resto de los países a partir de los ochenta. Este modelo tiene entre sus rasgos el fomento del libre comercio, la desregulación del mercado y el achicamiento del Estado por medio de la privatización de los servicios públicos y la reducción del gasto social, entre otros.

[1] Oligopolio se refiere a la existencia de un número limitado de oferentes.

[2] Es un organismo de cooperación internacional, fundado en 1961 y compuesto por 30 Estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales.

En el tema del agua, iniciando en la década de los ochenta y logrando un auge en la década de los noventa, este modelo promovió la liberalización, desregulación y privatización en dos ámbitos: el recurso agua y la infraestructura de los servicios de agua; la investigación hace énfasis en este último ámbito. La estrategia fue la creación de los derechos de propiedad privada y el énfasis en el valor económico del agua o, en otras palabras, la visión del agua como un bien económico.

Para efectos de este documento, se entenderá por privatización del sector agua, la transferencia de algunos o todos los activos u operaciones involucrados en los sistemas públicos de agua a manos privadas (Gleick et al., 2002: 3).

Debido a la resistencia que generaron dichas políticas, el concepto de privatización ha sido reemplazado en la retórica por "participación del sector privado" (Castro, 2002: 21), aunque a lo largo de este trabajo se usarán ambos términos. En el sentido estricto, los arreglos comunitarios entrarían en esta última categoría, pero en el presente documento estos arreglos se mencionarán como una categoría aparte, debido a que su objetivo primordial, en principio, es la atención de una necesidad comunitaria y no la generación de lucro. Así entonces, al hablar de participación privada se hace referencia a otras entidades privadas, tales como desarrolladores de vivienda, empresas privadas formales, comercializadores informales, entre otros, que tienen como objetivo principal la generación de ganancias.

Joseph Stiglitz^[3], ex economista jefe del Banco Mundial (BM) y premio Nobel de Economía, argumenta que la privatización de los servicios públicos se empuja desde las instancias multilaterales, tales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otras, debido a la presión que las empresas transnacionales han ejercido en dichas instituciones para que promuevan estrategias y programas que abran esas áreas a la participación privada. Con apoyo de estas instancias, se ha organizado todo una arquitectura institucional internacional que promoverá dicho proceso. Actualmente, tres son las instituciones encargadas de la agenda privatizadora del agua en el ámbito global (Castro, 2006):

El Consejo Mundial del Agua (WWC por sus siglas en inglés), constituida en 1996, que tiene como objetivo el diseño de la estrategia para el proceso de privatización de este recurso.

La Asociación Mundial del Agua (GWP por sus siglas en inglés), fundada en 1996 por el BM, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), que fomenta las reformas en los sistemas públicos de agua potable, drenaje y saneamiento.

La Comisión Mundial del Agua para el Siglo XXI, constituida en 1998 y conformada por 21 personalidades de todo el mundo, que realiza estudios y promueve la visión comercial del agua.

En esta arquitectura también juega un papel importante la Organización Mundial de Comercio (OMC) fundada en 1995.

En la actualidad, la situación del recurso agua y de los servicios relacionados han constituido uno de los principales argumentos para empujar su privatización en varias regiones. Esta realidad se refleja en Centro América, donde, si bien la cobertura de los servicios de agua potable ha mejorado notablemente en los últimos quince años, todavía existe una brecha considerable entre los servicios urbanos y rurales (Cuadro 1.1.).

[3] Ver documental "la Gran venta" del Director Florian Opitz, 2006.

Cuadro 1.1. Cobertura de los servicios de agua potable 1990 y 2004 en Centro América.

País	Año	Población			Cobertura de servicios de agua potable					
		Total (miles)	% urbana	% rural	Total		Urbano		Rural	
					%	Conexión doméstica	%	Conexión doméstica	%	Conexión doméstica
Costa Rica	1990	3,076	54	46	--	--	100	99	--	--
	2004	4,253	61	39	97	92	100	99	92	81
El Salvador	1990	5,110	49	51	67	45	74	48	48	16
	2004	6,762	60	40	84	64	94	81	70	38
Guatemala	1990	8,894	41	59	79	49	89	70	72	34
	2004	12,295	47	53	95	76	99	89	92	65
Honduras	1990	4,867	40	60	84	58	92	82	79	42
	2004	7,048	46	54	87	75	95	91	81	62
Nicaragua	1990	3,960	53	47	70	53	91	85	46	16
	2004	5,376	58	42	79	60	90	84	63	27

Fuente: Con base en World Health Organization y UNICEF (2006).

Asimismo, la calidad y constancia del servicio aún no son satisfactorias para las personas usuarias, de tal manera que, para el 2000, Costa Rica era el único país Centroamericano que ofrecía servicios con calidad y constante las 24 horas del día en los sistemas urbanos (Cuadro 1.2.).

Cuadro 1.2. Indicadores de calidad de servicio de sistemas urbanos en Centro América (2000).

País	% de sistemas de agua potable que usan desinfección	Sistema que proveen agua intermitentemente		Número típico de horas por día suministro de agua potable
		% sistemas	% población	
Costa Rica	100.0	0.0	0.0	24
El Salvador	100.0	82.6	65.2	No disponible
Guatemala	25.0	80.0	90.0	6 a 12
Honduras	51.0	98.1	97.7	6
Nicaragua	100.0	14.0	11.4	No disponible

Fuente: modificado con base en OPS/OMS (2001), citado por ESA Consultores, 2008.

Por otro lado, en la mayoría de países centroamericanos, falta realizar inversiones para mejorar su cobertura, sobre todo en lo que respecta a la conexión doméstica del agua potable, aspecto que beneficiaría a todos, pero en particular a las mujeres, dado que son las principales involucradas en el transporte de dicho recurso desde diferentes fuentes hacia los espacios domésticos.

Hay que considerar que la necesidad de incrementar la inversión en agua potable y saneamiento, se da en un contexto en el que muchos estados disminuyen los fondos que destinan a este rubro y priorizan otros sectores que, si bien son importantes, no son esenciales para la vida.

La frustración de no lograr el acceso universal, la insatisfacción sobre la calidad y cantidad del suministro, el uso ineficiente del recurso y la necesidad de realizar mayores inversiones en el sector agua potable, han permitido que se acentúe la noción del agua como un bien económico sujeto a las leyes del mercado y al régimen comercial de las corporaciones transnacionales (Gleick et al., 2002: ii) y nacionales, aún en países como Costa Rica en los que la calidad y cantidad del suministro del servicio es aceptable.

La ideología privatizadora parte de varios supuestos sobre lo que implica la participación privada en el suministro de agua: i) Que asegurará una administración despolitizada de dichos servicios; ii) Que las empresas privadas son más eficientes y tienen un mejor desempeño que las entidades públicas, acusadas de burocracia y de manejo político de sus recursos; iii) Que la participación privada se traducirá en una mayor movilización de capitales hacia el sector.

Sin embargo, en el caso de los servicios de agua, existe evidencia de que no hay una diferencia significativa en estos aspectos entre los proveedores privados y públicos (Estuche et al. citados por Hall y Lovina, 2005). De acuerdo con Castro (2007:96), las políticas y procesos de privatización han fracasado en resolver la problemática del sector en cuanto a la atracción de capitales privados para el financiamiento de la infraestructura, la ampliación de la cobertura, el incremento en la eficiencia de la gestión del agua y la reducción de la pobreza y desigualdades. Prueba de este fracaso es que a nivel mundial, los servicios de agua potable, después de más de 15 años de recetas privatizadoras, siguen estando mayoritariamente en manos públicas.

A mitades del 2006, 90% de las ciudades en los países de ingreso medio o bajo, con una población mayor a 1 millón de habitantes, eran atendidas por operadores públicos, mientras que esta cifra estaba cercana al 100% en zonas rurales, dada la baja rentabilidad de la actividad en estas áreas (Hall y Lobina, 2006: 3). Sin embargo, en el caso de Centro América, el panorama presenta sus variantes: mientras que en las zonas urbanas los operadores públicos siguen dominando, en las zonas rurales predominan los proveedores comunitarios. La participación privada ha logrado pocos avances, pero existe la amenaza y la preocupación de su expansión.

La mentalidad y políticas privatizadoras han generado "una serie de procesos cuya fuerza inercial continuará influyendo en la organización y gestión de los servicios por un largo tiempo" (Castro, 2007:96). Esta inercia se refleja en un cambio de enfoque en la gestión del servicio agua que va más allá del carácter público, privado o mixto (Asociación Público-Privada, PPP) del proveedor, y que se concreta en la predominancia de una visión comercial y de eficiencia económica sobre consideraciones de carácter social y ético (Castro, 2007:109). En otras palabras, promueve una visión mercantilista, entendida ésta como un enfoque en el que se trata de concebir como mercancía aquellas cosas que no deben ser objeto de comercio (Larousse, 2007: 667).

La modalidad de avance de esa mentalidad y política son varias: reformas, modernización, descentralización, entre otras. En muchos países de ingresos bajos y medios, el sector hídrico ha sido objeto de reformas a partir de los noventa, parte de las cuales han empujado el traspaso de los servicios de agua potable y alcantarillado de las empresas estatales centralizadas hacia los municipios, y en algunos casos hacia esquemas con participación privada. En el Cuadro 1.3. se detalla los avances que ha tenido la reforma del sector de agua potable en América Latina y el grado de participación privada alcanzada en la prestación de estos servicios a finales de los noventa.

Cuadro 1.3. Panorama general de la reforma en sector de servicios de agua a finales de los noventa.

País	Regulación (1)	Participación del sector privado (2)
Chile	100%	86%
Argentina	88%	62%
Bolivia	100%	28%
Colombia	100%	13%
Ecuador	25%	25%
México	19%	19%
Uruguay	17%	17%
Honduras	16%	16%
Brasil	24%	1%
Perú	100%	0%
Nicaragua	100%	0%
Panamá	100%	0%
Paraguay	100%	0%
Costa Rica	100%	0%
Venezuela	3%	3%
El Salvador	0%	0%
Guatemala	0%	0%

Fuente: modificado con base en Foster (2005)

En tono oscuro los países que más progreso tuvieron; en tono claro los países con algún progreso y en blanco los países que están activamente considerando o en los que está en proceso la reforma.

(1) Se refiere al porcentaje de población urbana que goza de la protección de la regulación.

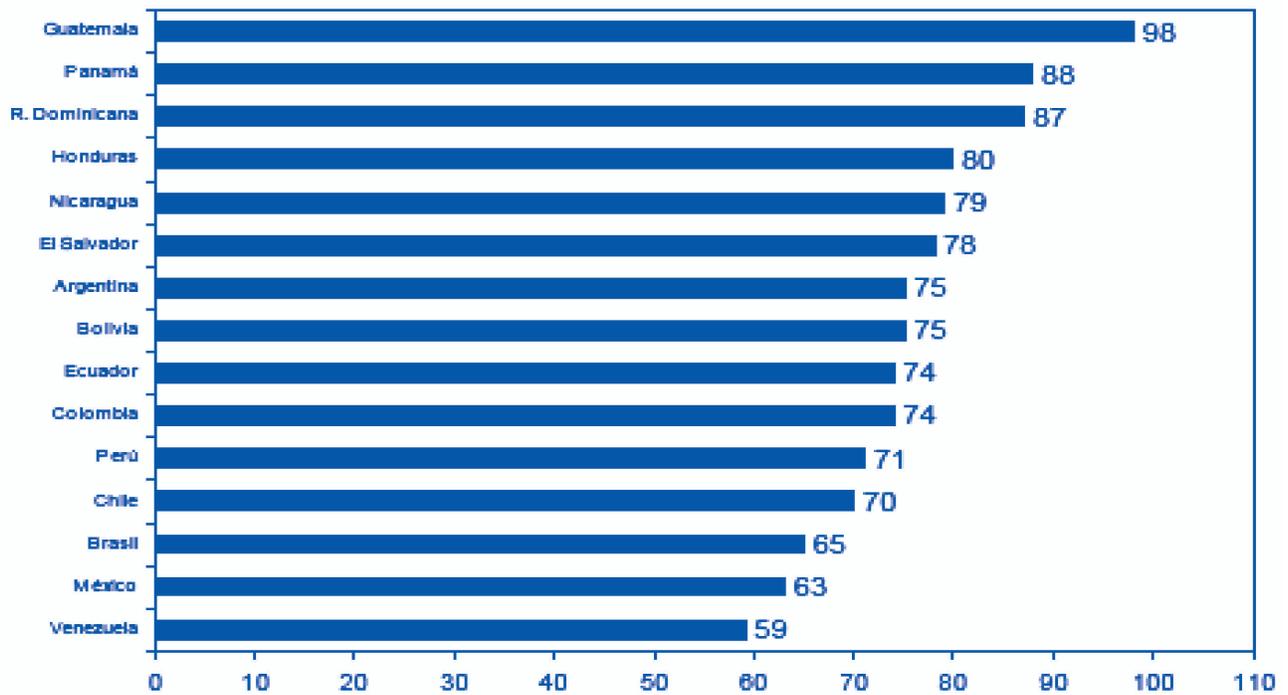
(2) Se refiere al porcentaje de población urbana que recibe el servicio de un operador privado excluye Built-Operate-Transfer (BOT, por sus siglas en inglés) o diseño, construcción y operación (DBO).

Como se puede apreciar, Chile es el país con mayor avance en la participación privada (inició la reforma del sector agua en 1988), dado que fue el primer país en el que se implantó el modelo neoliberal. En el caso la región centroamericana, Honduras era el país con mayor participación privada a finales de los noventa, mientras que Nicaragua y Costa Rica los más avanzados en materia de regulación.

En América Latina, la privatización de los servicios públicos ha generado más insatisfacción en la población en relación con el precio y la calidad de los servicios prestados que cuando éstos eran públicos (Figura 1.1.), lo que ha producido resistencias a la continuidad de las privatizaciones. Lo anterior demuestra que los supuestos de que la participación privada en dichos servicios redundaría en una mayor eficiencia, efectividad y mejor servicio para las y los usuarios no se han cumplido, y que tal oferta más ha estado basada en ideologías que en hechos reales, sobre todo para el caso del agua potable.

En Centro América, la descentralización y la modernización del sector han sido las tácticas más utilizadas por los organismos financieros para preparar el camino para la participación privada, a través de reformas legales e institucionales al interior de cada uno de los países de la región. De una manera más concreta, las inversiones que realizan los principales financiadores de los sistemas de agua potable, el Estado, la cooperación internacional y la banca multilateral, son otra evidencia de que existe una política que apunta hacia un traspaso parcial o total de los servicios públicos hacia manos privadas en lo urbano y hacia entidades comunitarias en lo rural.

Figura 1.1. Porcentaje de la población que muestra insatisfacción en relación con la calidad y el precio de los servicios públicos privatizados.



Fuente: Latinobarómetro (2004). No incluye Costa Rica porque no existían privatizaciones a esa fecha.

2. Los procesos de privatización de los servicios de agua potable en Centro América: Avances y modalidades.

2.1 Costa Rica.

2.1.1. Prestadores del servicio de agua potable: La privatización como amenaza latente.

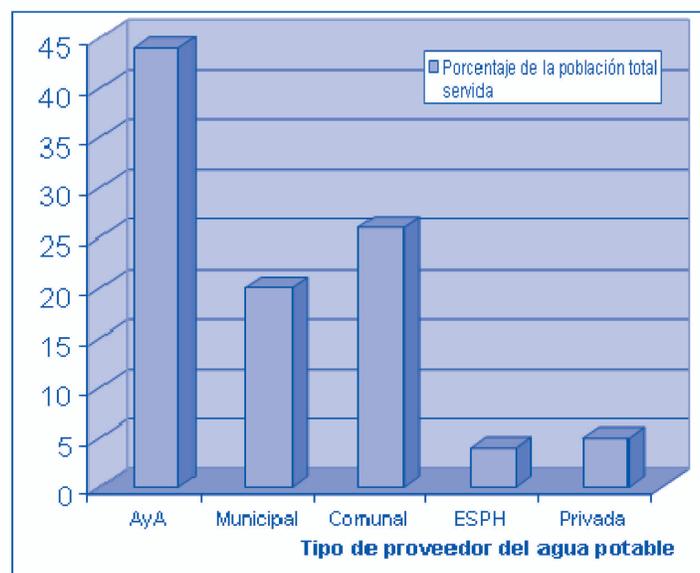
En Costa Rica, la administración de los sistemas de abastecimiento de agua potable sigue estando mayoritariamente en manos de entes públicos y comunitarios, a pesar de que el marco legal vigente abre la posibilidad para que operadores privados presten dicho servicio.

Se identifican 5 distintos tipos de sistemas bajo los cuales, a lo largo de las últimas décadas, se ha venido prestando el servicio de abastecimiento de agua potable: a) Sistemas a cargo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA); b) Sistemas municipales; c) Acueductos rurales; d) Sistemas a cargo de sociedades de usuarios y empresas privadas; y e) el sistema a cargo de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH).

Antes de 1961, los servicios de agua potable eran suministrados por las municipalidades. Sin embargo, con el crecimiento de la población en la década de los cuarenta y cincuenta, y debido a que las municipalidades no invertían en el mantenimiento de los sistemas^[4], éstos no lograban satisfacer las demandas de dicho servicio, por lo que se tomó la decisión de crear el Sistema Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA) para resolver esta problemática. El SNAA fue constituido mediante la Ley N° 2726 del 14 de abril de 1961 y posteriormente cambió su nombre al de AyA en 1976. Entre 1965 y 1982, el SNAA construyó 411 acueductos en comunidades rurales con menos de 200 habitantes.

De acuerdo con ESA Consultores (2008), el AyA opera y administra una parte considerable de los sistemas de acueductos y alcantarillados, cubriendo aproximadamente 44% de la población total servida, mientras que las Municipalidades cubren 24% (incluye a la ESPH que sirve 4%), los Comités Administradores de Acueductos Rurales (CAAR) y las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS) 26%, mientras que los sistemas privados (desarrolladores de vivienda y otros) solamente atienden el 5%. La Figura 2.1. muestra la distribución de la población atendida según el tipo de proveedor.

Figura 2.1. Costa Rica: Distribución porcentual de la población total servida según tipo de proveedor.



Fuente: elaboración propia con base en ESA consultores, 2008

[4] Las municipalidades no contaban con un sistema de tarifas que permitiera capitalizar un fondo para mantenimiento de los sistemas de agua, en parte porque el Gobierno Central era quien trasladaba los recursos, principalmente provenientes de préstamos internacionales, con lo cual éstas no se sentían obligadas a cambiar la situación esta materia.

En Costa Rica, el servicio de suministro de agua potable puede ser brindado por particulares, de acuerdo al artículo 5 de la Ley N° 7593 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

La ARESEP fue creada por medio de la Ley 7593 de 1996, tiene dentro de sus responsabilidades, entre otras, velar por el equilibrio de intereses entre personas usuarias y los prestatarios de los servicios públicos, así como asegurar que el servicio se brinde al costo, considerando criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental, conservación de energía y eficiencia económica y procurando y fomentando la pequeña y la mediana empresa. No se permitirán fijaciones de tarifas que atenten contra el equilibrio financiero de las entidades prestatarias del servicio público (Art 31). En estos criterios se refleja la visión comercial y de eficiencia económica a las que Castro (2007:96) hace referencia cuando mencionaba las fuerzas inerciales de la mentalidad privatizadora.

En el artículo 5 de dicha Ley también se indica que el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) es el responsable de otorgar las concesiones para el servicio de agua potable. Sin embargo, el Departamento de Aguas del MINAE no tiene un registro de las concesiones por tipo de uso, en este caso, por abastecimiento poblacional, lo cual impide tener conocimiento de la cantidad de acueductos que no están en manos del AyA.

El dato que se maneja es un porcentaje estimado de la población que se abastece a través de estos acueductos privados administrados, en muchos casos, por empresas urbanizadoras que solicitaron al AyA la construcción y administración del acueducto y que la entidad no aceptó asumir. Dicho porcentaje estimado es de un 5%. Para obtener la concesión del servicio, el desarrollador del proyecto urbanístico debe presentar al MINAE una carta del AyA o de la municipalidad prestataria del servicio en el área geográfica donde se ubique la urbanización, en la que la institución indique que no le es posible asumir la construcción ni la administración del sistema de abastecimiento de agua^[5]. De igual forma debe presentar la viabilidad ambiental de las obras y de la concesión de aguas.

Por otra parte, en relación con la ESPH, sus antecedentes se remiten a 1976 cuando la Junta Administradora del Servicio Eléctrico Municipal de Heredia (JASEMH), encargada hasta ese momento de administrar el servicio de electricidad, pasa a operar también el servicio de acueducto y alcantarillado, que hasta ese momento había estado bajo la responsabilidad de la municipalidad de esta ciudad. Ese mismo año se crea la ESPH, como institución sin fines de lucro. Posteriormente, en 1998, mediante Ley 7789, la ESPH se transforma en “sociedad anónima de utilidad pública y plazo indefinido” y pasa a prestar esos servicios en los cantones de Heredia Centro, San Rafael y San Isidro.

De acuerdo con el artículo 7 de esa Ley, la ESPH puede construir las sociedades mercantiles que considere necesarios para mejorar su funcionamiento, pero debe tener la participación mayoritaria cuando se trate de sociedades creadas para prestar un servicio público en la que la empresa deba aportar sus derechos de titular de concesiones de servicios públicos. Esto ha permitido que la ESPH sea un ejemplo más de cómo las PPP constituye una forma en la que la participación privada logra insertarse en los servicios públicos. Datos de la misma empresa señalan que, actualmente, ésta abastece a unos 45 mil abonados.

Es importante indicar que, con el Código Municipal de 1998, la creación de este tipo de entes no tiene que darse por ley especial, como sucedió con la ESPH, sino que el Concejo Municipal puede, entre otras cosas, “constituir, por iniciativa del alcalde municipal, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta”. Lo anterior abre una posibilidad para la participación privada en el sector de agua potable a través de las PPP, similar a la ESPH.

Asimismo, otras leyes abren la puerta a la participación privada en el agua, a través de concesiones. Por ejemplo, la Ley de Contratación Administrativa (Ley N° 7494 del 2 de mayo de 1995), es la que abre más espacios para la participación privada en la prestación de servicios públicos, al establecer la posibilidad de que el Estado otorgue servicios en concesión a empresas privadas. El plazo de la concesión no puede ser mayor a los 25 años. En ese sentido, el artículo 74 establece: “La Administración podrá gestionar,

[5] Entrevista realizada a Yency Villalobos Vindas, Asesora Legal del Departamento de Aguas del MINAE, el día 25 de julio de 2008.

indirectamente y por concesión, los servicios de su competencia 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 (...).”

En la misma línea se encuentra la Ley N° 7762 del 14 de abril de 1998, denominada Ley de Concesión de obra pública con servicio público, que 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 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. Esta ley permite que el servicio concesionado sea otro distinto a aquel para el que se realizaron las obras. Por ejemplo, puede que las obras sean para el servicio de alcantarillado sanitario y que lo que se concesione sea ese servicio más el de acueducto.

El panorama anterior evidencia que en Costa Rica el avance de los procesos de privatización ha sido marginal, aunque representa una amenaza latente, ya que el marco normativo presenta posibilidades para la participación privada, sobre todo vía PPP o vía concesiones a empresas privadas.

En el presente, se estudia una nueva propuesta de Ley de aguas en la Asamblea Legislativa, que pretende aclarar los roles de los diferentes actores en el sector hídrico, pero además busca eliminar cualquier posibilidad de privatización del agua. De acuerdo con el artículo 48 de dicha propuesta, el suministro de agua sólo se hará a través del AyA, las municipalidades, las ASADAS, o instituciones sin fines de lucro (Haglund y Gomez: 2006). No obstante, en junio de 2008, el titular del MINAE, Roberto Dobles, presentó una modificación a dicha propuesta en la que omite este artículo y además, introduce la figura de operadores privados para la prestación de servicios públicos relativos a los recursos hídricos. Aunque las organizaciones de la sociedad civil empujan para proteger el derecho humano del agua y evitar los procesos de privatización, las modificaciones presentadas por el MINAE son una señal de que el gobierno en funciones va en una dirección diferente: abrir el sector de agua potable al mercado.

2.1.2. Proyectos e inversiones en agua potable.

2.1.2.1. Panorama general.

Dado que la presente investigación, entre otros objetivos, busca mostrar las distintas modalidades que se han seguido para promover la participación privada en el servicio de agua potable, se hará un análisis de los proyectos financiados por el Estado y organismos internacionales en los últimos años, buscando detectar en qué medida esos proyectos: i) Promueven la participación privada; ii) Son condicionados a permitir dicha participación; o, iii) Impulsan una visión mercantilista en el servicio de agua potable.

Para ello se analizará de manera general el financiamiento que realiza el Gobierno, organismos financieros internacionales (BID, BM y el Banco Centroamericano de Integración Económica –BCIE-) y otras agencias donantes, sin pretender que esto sea una recopilación exhaustiva de los proyectos financiados.

Actualmente, el AyA no tiene una base de datos que recoja información sobre el financiamiento total en agua potable, solo maneja información por proyectos^[6]. Según los datos reportados entre 1990 y el 2000, la institución recibió financiamiento de agencias internacionales (incluyendo, BM, BCIE, BID, Instituto Alemán de Crédito para el Desarrollo –KFW-) por US\$120 millones, los cuales fueron invertidos en obras que van desde acueductos rurales, reparación de los daños provocados por el terremoto de Limón, en el 2003, hasta compra de equipo y mejora en el sistema de información y comercial de la institución. También se instalaron medidores para el área metropolitana, construyeron tanques de almacenamiento, mejoraron las instalaciones en distintas partes del país y compraron vehículos. El AyA, además, realizó

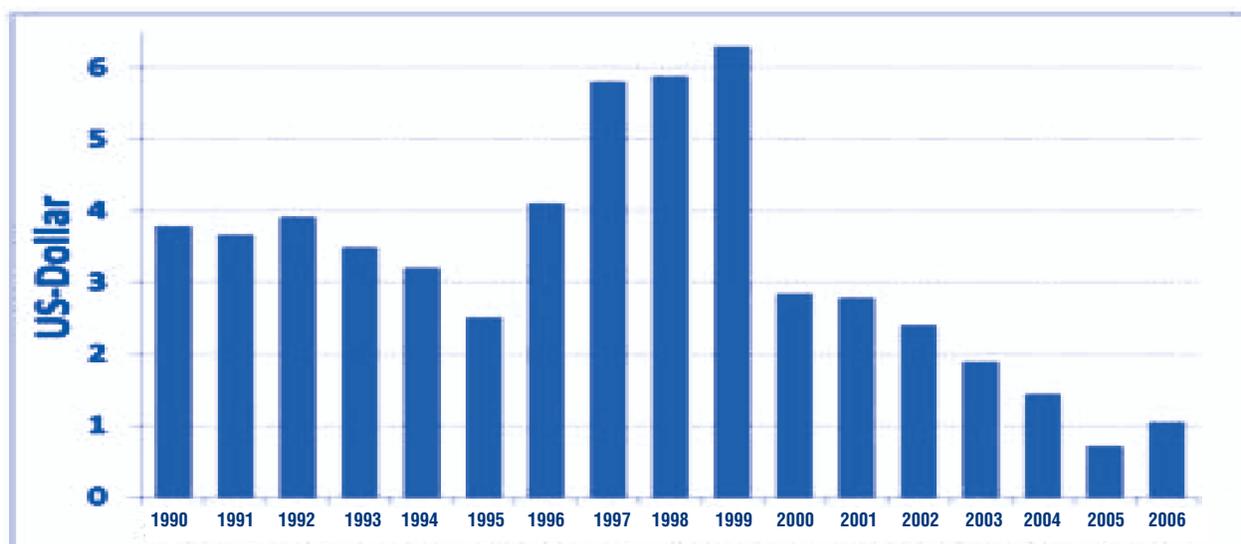
[6] Consulta realizada con el Lic. James Phillips, Director de Planificación de AyA.

obras en los acueductos municipales de Heredia, Alajuela y Cartago, cuyas municipalidades en la actualidad le están pagando la deuda que asumieron.

“Según la Contraloría General de la República, se invirtieron US\$203 millones en el sector de agua potable y saneamiento entre 1990 y 2006, lo que resulta en promedio US\$ 3.3 per cápita por año. La inversión anual aumentó durante los años noventa y llegó a US\$ 6.3 per cápita en 1999. Desde 2000, descendió notablemente hasta solo US\$ 0.7 en 2005 y US\$ 1.1 en 2006. Comparado con otros países de América Latina, el nivel de inversiones en el sector costarricense es bajo” (Wikipedia, 2008a).

En la Figura 2.2. se presenta la inversión realizada en agua potable en Costa Rica de 1991 al 2006. De acuerdo con los datos obtenidos, más del 60% de las inversiones en el sector provenían de fondos del gobierno, de los cuales la mitad se originaron en préstamos multilaterales; pero actualmente el gobierno no invierte la misma proporción debido a que las necesidades financieras han crecido sustancialmente (Wikipedia, 2008a).

Figura 2.2. Costa Rica: Inversión per cápita en el sector de agua potable y saneamiento 1991-2006.



Fuente: Contraloría General de la República; Datos sobre la población y deflatores: World Bank World Development Indicators database citado por Wikipedia (2008a)

2.1.2.2. Proyectos dirigidos a acueductos comunitarios.

El financiamiento de los acueductos rurales ha provenido mayoritariamente de recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y con préstamos del KFW. Dos proyectos dirigidos a las ASADAS destacan:

a) Relanzamiento del programa de acueductos rurales^[7].

Este programa tiene como uno de sus objetivos, promover las acciones necesarias para que los sistemas delegados a las comunidades por el AyA, logren la sostenibilidad y que estos operen **bajo un enfoque**

[7] Ver Acuerdo de la Junta Directiva del AyA N° 2006-622, del 23 de noviembre de 2006.

empresarial en armonía con el ambiente, dando prioridad a la actualización del modelo de tarifas, como a la legislación vigente.

Además de los organismos antes mencionados, esta iniciativa tiene recursos que provienen del Programa Pequeñas y Medianas empresas (PYMES) en Gestión del Agua; de alianzas estratégicas con otros organismos de financiamiento; aporte de las comunidades; fondos del AyA; de las tarifas; recursos del Ministerio de Trabajo, Dirección de Empleo; y mediante fondos de otros organismos de cooperación nacional e internacional.

b) Programa PYMES en Gestión del Agua.

Este programa busca “apoyar a los operadores de sistemas de acueducto y alcantarillado que son administrados por comunidades a través de ASADAS, para que operen bajo la filosofía de Pequeñas y Medianas empresas (...). Lo anterior con un enfoque integral de agua potable y aguas residuales, que fomente la definición y desarrollo de proyectos que impulsen que estos operadores alcancen la sostenibilidad, la eficiencia y eficacia en la prestación de dichos servicios, en beneficio de la población atendida por éstos” (AyA, 2008c: 6).

Este es un programa financiado con recursos del BCIE, en el marco del proyecto ProMuni. El Banco Popular y de Desarrollo Comunal es quien canaliza los recursos, poniéndolos a disposición de las ASADAS y utilizando también recursos de la Ley 8262 de Fortalecimiento a la Pequeñas y Medianas Empresas (FODEPYMES). El BCIE y el AyA firmaron además un Convenio de Cooperación Técnica no reembolsable.

Los objetivos principales del convenio son promover la sustentabilidad de las ASADAS y ayudarlas a lograr un 100% de cobertura, así como incorporarlas a un sistema automatizado de información, a fin de mejorar sus registros de operación y el proceso de cobro de tarifas, en el marco de una estrategia de fortalecimiento de los acueductos rurales.

Como se ve, el financiamiento de los acueductos rurales ha promovido un enfoque empresarial, lo que ejemplifica cómo se promueve la visión mercantilista de un servicio, aún cuando la modalidad de provisión sea comunitario.

2.1.2.3. Proyectos de los bancos multilaterales^[8].

Los objetivos del BID, su estrategia y agenda para el diálogo con Costa Rica, señalan que “A través de sus distintas ventanillas, el Grupo BID acompañará el desarrollo institucional que respaldará la mencionada profundización de la apertura externa, incluyendo: (i) mejoras en la supervisión bancaria y del mercado de seguros y de capitales; (ii) fortalecimiento del marco para el desarrollo de concesiones en las distintas áreas; (iii) marcos sectoriales y regulatorios de infraestructura y servicios básicos; (iv) modernización del sector público en toda su gestión financiera y, (v) mejoras en eficiencia de las empresas públicas (Agosín et al., 2003).

Más específicamente, la estrategia seguida por el BID para promover la participación privada en un sector de agua potable que funciona relativamente bien, pasa por introducir dicha participación en el sector de alcantarillado sanitario y el tratamiento de aguas residuales, situación que puede apreciarse en el documento “Estrategia del BID con Costa Rica” que expresa: “Si bien la cobertura en agua potable es relativamente alta (98% a nivel urbano y 75% a nivel rural), sólo el 22% de la población es servida con alcantarillado sanitario, y el 96% de las aguas residuales recolectadas se está descargando en los ríos sin ningún tratamiento. Las mejoras en la eficiencia del sector pasan por el fortalecimiento del ente regulador (ARESEP), y la identificación de esquemas de participación del sector privado en la prestación de los servicios,

[8] No incluye los proyectos mencionados en la sección anterior.

asegurando que los operadores inviertan en tratamiento y disposición de aguas servidas” (Agosín et al., 2003).

Finalmente, cuando se hace referencia a la estrategia del banco en los últimos años, señala que la misma “materializó el apoyo a la apertura de espacios al sector privado en infraestructura, en especial en vialidad y agua y saneamiento, a través del fortalecimiento del Consejo Nacional de Concesiones” (Agosín et al., 2003).

En el caso de Costa Rica, la amenaza latente de privatización se encuentra en el marco normativo, en el tipo de proyectos y programas que ejecuta el gobierno con el apoyo de las agencias multilaterales y otros donantes, así como en la difusión de una mentalidad mercantilista en los sistemas de agua. Sin embargo, en la práctica poco ha avanzado la privatización en dicho país, ya que actualmente los proveedores son principalmente organizaciones públicas y comunitarias, mientras que las Alianzas Público Privadas (PPP por sus siglas en inglés) y las empresas exclusivamente privadas siguen siendo marginales por ahora, aunque su número puede aumentar en el futuro.

La ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel importante en la resistencia al avance de este proceso. Ejemplo de ello es la presentación de una propuesta de Ley de Aguas ampliamente consultada, y así como la presión pública hecha al gobierno. Sin embargo, los retos están en tres niveles: cómo impedir el avance de la mentalidad mercantilista en la gestión del agua potable, cómo financiar el sector con un enfoque sustentable, de derechos humanos y de equidad de género, y cómo hacer que en la legislación finalmente dejen en claro que el agua potable es un asunto público (sin fines de lucro). Este último punto dependerá en parte de la Ley de Aguas que se apruebe y de las acciones que la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil sigan impulsando en el terreno.

En el cuadro 2.1. se resumen los proyectos que ha financiado la banca multilateral, a través de los cuales ha promovido modelos de provisión con participación privada y/o un enfoque empresarial en la gestión del agua.

Cuadro 2.1. Costa Rica: Principales proyectos en el sector agua potable financiados por los bancos multilaterales (BID, BM y BCIE).

Nombre del proyecto, monto y duración	Financiador y principales objetivos	Observaciones
<p>“Diagnóstico del sector agua y saneamiento en Alajuela”; US \$40,000 (Jul 2002 a Jun 2003).</p>	<p>BID:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Preparar un diagnóstico preliminar de la situación actual de los servicios de agua y saneamiento y de la situación financiera de la Municipalidad; ii. Establecer un plan de acciones a corto y mediano plazo; iii. Presentar diferentes alternativas para mejorar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento así como la gestión de los servicios; y 	<p>En el informe elaborado por la empresa contratada para hacer el diagnóstico (la consultora española Nmás1), tal y como lo indica Pablo Cárdenas (2004:21), se hace referencia constante “<u>a la conveniencia de considerar la concesión del servicio a una empresa privada.</u> 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).”</p> <p>No hay un condicionamiento expreso para la participación privada en agua por parte del BID, pero se conoce la Estrategia del BID en Costa Rica.</p>

Nombre del proyecto, monto y duración	Financiador y principales objetivos	Observaciones
<p>“Creación y puesta en marcha de Empresa de Servicios Públicos Cantón de Alajuela”;</p> <p>US\$ 141,720 (Dic 2003 a Jun 2006).</p>	<p>BID:</p> <p>Diseñar e implementar la creación de una empresa pública corporatizada que permitirá lograr la prestación eficiente de los servicios de agua potable y alcantarillado en el cantón de Alajuela, a través de la autonomía financiera, administrativa y operativa de la empresa.</p>	<p>El informe (citado Cárdenas, 2004) que presentó la empresa consultora francesa contratada para hacer el estudio, indica:</p> <p>“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”.</p> <p>Se pretende crear en el futuro una PPP como la ESPH. A la fecha, dicha empresa no ha sido creada, entre otras razones, por la oposición de vecinos del cantón, pero también porque no está dentro de los planes de la actual Alcaldesa continuar con el proceso de creación de la misma⁹. Por su parte, en el seno del Concejo Municipal tampoco hay ambiente para dicha creación.</p>
<p>“Segundo proyecto de abastecimiento de agua y alcantarillado”;</p> <p>US\$26 millones (que se redujeron a US\$16 millones) 1993-2004.</p>	<p>BM:</p> <p>i. Ayudar al Gobierno y al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados a la provisión de los servicios de agua y alcantarillado en el país, incluyendo la promoción de la participación del sector privado.</p> <p>ii. Dar soporte al AyA para que lleve a cabo una reestructuración institucional y financiera para que aumente la eficiencia en sus operaciones y logre y consolide su viabilidad financiera, incluyendo, como elementos claves, una reducción de sus costos de operación (especialmente de personal), aumento de las tarifas, medidas para aumentar la participación del sector privado y descentralización del AyA.</p> <p>iii. Mejorar la operación de los sistemas de abastecimiento de agua existentes en el Área Metropolitana de San José reduciendo las aguas perdidas, definiendo zonas de mejor presión y aumentando la capacidad en los sistemas de distribución. Estas acciones podrían ayudar a reducir los costos de operación y pospone la inversión de capital que podría ser requerido.</p>	<p>Existencia de un enfoque de eficiencia o enfoque empresarial en la gestión del agua potable en los proyectos financiados y condicionamiento a que se permita la participación privada en la gestión del agua en los proyectos financiados.</p>

[9] Entrevista al Ing. José Arias, Jefe de Operaciones del Acueducto Municipal de Alajuela, el día 25 de junio de 2008.

Nombre del proyecto, monto y duración	Financiador y principales objetivos	Observaciones
<p>“Programa de abastecimiento del Área Metropolitana de San José, acueductos urbanos y alcantarillado sanitario de Puerto Viejo de Limón”; US\$113 millones (68.5 del BCIE y 44.5 del AyA); para 6 años a partir de marzo de 2008.</p>	<p>BCIE: Dar sostenibilidad a los sistemas de agua potable de 19 ciudades, para los próximos 20 años, realizando inversiones en obras de abastecimiento de agua potable en todo el país, de sustitución de redes de redistribución, rehabilitación y mejoras en plantas de tratamiento de agua potable, así como de ampliación del Sistema de Control Operacional existente. Además, el programa tiene un componente de protección de las cuencas productoras a nivel nacional y un proyecto de alcantarillado sanitario en una localidad turística costera</p>	<p>No existe condicionamiento explícito a la participación privada en la gestión del agua, pero puede tener un enfoque empresarial o de eficiencia económica en el sistema de Control operacional</p>

Fuente: elaboración propia con datos del BID, 2008; entrevista al Lic. James Phillips, 2008, y Banco Mundial, 2008.

2.2. Nicaragua.

2.2.1. Institucionalidad en el sector agua potable: Cerrando el paso a la privatización.

En los últimos 50 años, al igual que en otros países centroamericanos, el sector de agua potable y saneamiento ha tenido una serie de transformaciones institucionales que han correspondido a factores políticos internos y a la implementación de modelos económicos con una fuerte influencia externa (OPS et al., 2004). A lo largo de ese período, se han adoptado diferentes estrategias, incluyendo la prestación a nivel municipal, la centralización de todas las funciones y acciones del sector, y por último un proceso de descentralización. En forma cronológica las principales transformaciones del sector agua potable y saneamiento han sido las que se indican a continuación.

En años anteriores a 1955, el servicio de agua potable y saneamiento comenzó su desarrollo en el ámbito municipal. Con una Nicaragua de carácter provincial, poco urbanizada y con alta población rural, el abastecimiento de agua potable era responsabilidad de los gobiernos municipales, especialmente en las cabeceras departamentales y municipales de tamaño grande y mediano. En las comunidades más pequeñas no contaban con abastecimiento de agua potable y el alcantarillado sanitario sólo existía en algunas zonas urbanas (OPS, et al. 2004).

A partir de 1955, se comienzan a crear empresas para el manejo del agua potable al nivel de cabeceras departamentales, denominadas Aguadoras, con diferentes adscripciones. Así se tiene que en 1960, la Empresa Aguadora de Managua (EAM), que dependía directamente del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, abastecía de agua a la capital; el servicio de alcantarillado sanitario de Managua era administrado por la Junta Nacional de Asistencia Social; otros acueductos como los de Matagalpa, Jinotega, León, Chinandega, Chichigalpa, Masaya, Granada y Masatepe, estaban bajo la tutela de sus respectivas municipalidades; y el Departamento Nacional de Servicios Municipales (SERMUNIC) atendía el resto de los acueductos de las cabeceras municipales.

En 1967, el Gobierno de Anastasio Somoza crea en reemplazo de SERMUNIC, el Departamento Nacional de Acueductos y Alcantarillados (DENACAL), adscrito al entonces Ministerio de Salubridad Pública, y en 1969 se integra al DENACAL el servicio de Alcantarillado de Managua, iniciando un proceso de concentración de los acueductos por parte del Gobierno Central. A fin de atender la demanda de agua potable y saneamiento en el medio rural, a partir de 1977, con la colaboración de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el gobierno crea, a través del Ministerio de Salud, el Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural (PLANSAR). En 1978, PLANSAR obtiene recursos adicionales del BM para fortalecer los programas rurales vigentes en el norte y centro del país.

Para 1979, el sector era atendido por las siguientes instituciones: DENACAL, adscrito al Ministerio de Salud, atendiendo los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario existentes en la mayoría de las cabeceras departamentales y municipales del interior del país, además del alcantarillado sanitario de la ciudad capital, la EAM que prestaba el servicio de agua potable de la capital; las aguadoras de Matagalpa, Jinotega, Bluefields, Chichigalpa y Masatepe, eran manejadas por sus respectivas municipalidades; y PLANSAR, atendía desde el Ministerio de Salud al sector rural concentrado y disperso de ciertas áreas prioritarias del país.

Entre 1979 y 1990 hubo un período de centralización de la estructura institucional de agua y saneamiento. En 1979 se creó el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA), a través de la fusión del DENACAL y la EAM. Los objetivos del INAA eran planear, proyectar, construir, operar y administrar los acueductos y alcantarillados. Sus funciones eran la planificación, ejecución y control de los sistemas municipales y locales del Plan Nacional de Acueductos y Alcantarillados, y por lo mismo, las empresas aguadoras de Jinotega, Matagalpa, Estelí y Masatepe fueron integradas a dicha institución (OPS et al., 2004).

En 1982, el PLANSAR que había quedado en el Ministerio de Salud es también transferido por decreto al INAA, dando lugar a la creación de la Dirección de Acueductos Rurales. El INAA se convirtió así en la única institución que ejercía todas las tareas asociadas al servicio a nivel nacional: fijación de políticas y estrategias, planificación, formulación de proyectos, construcción, operación, mantenimiento y administración de los sistemas de agua potable y saneamiento urbanos y rurales.

El Gobierno de Violeta de Chamorro (1990-1995) impulsó varios programas de estabilización económica y de ajuste estructural, con apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del BM. Entre los principales objetivos de estos programas estaban la reducción del sector público, la privatización de las empresas estatales y la reducción de la intervención del Estado en las decisiones económicas del mercado. Así, a partir de 1990, se comienza a modificar la estructura institucional con cambios de política sustentados en:

- Cambio de la cultura administrativa: se introducen conceptos de gerencia, productividad y eficiencia, programas de capacitación y adiestramiento de personal;
- Mejoramiento y rehabilitación de los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario, mediante financiamiento de agencias multilaterales;
- Búsqueda de la autosuficiencia financiera para la operación de INAA sobre la base de tarifas según condiciones socioeconómicas y costo real;
- Reestructuración de la institución, descentralizando la gestión institucional hacia delegaciones regionales;
- Fomento de la participación de privada en los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario. (Núñez-Ferrera, 2003).

En 1992, el INAA inicia un proceso de desconcentración, que, entre otros cambios, significó radicar en Managua las funciones rectoras (políticas y de planificación) y de control y supervisión. En las regiones se concentraron las funciones operativas y comerciales. Además, se consolidan los programas de agua potable y saneamiento rural, asumiendo el INAA la rectoría, regulación, establecimiento de normas, fiscalización y ejecución de los programas y proyectos, en coordinación con Organismos no Gubernamentales (ONG) y

con agencias de cooperación internacional. Simultáneamente al proceso de desconcentración de INAA, a finales de 1991, inició un proyecto piloto de delegación administrativa de los acueductos que son propiedad del INAA, y que están en jurisdicción municipal urbana, a los gobiernos municipales de los departamentos de Matagalpa y Jinotega.

El FMI firmó en 1994 con Nicaragua un acuerdo de Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (ESAF, por sus siglas en inglés), cuyo resultado fue la reducción del rol del Estado en varios aspectos, entre ellos la administración de los bienes públicos (Lanuza, 2008). A partir de ese año, se desarrolló un programa de modernización del sector público que afectó el área del agua potable y que hasta el año 2000, se identifican dos fases:

Primera fase:

En 1994 se crea el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (PRMSP), cuya misión era lograr una administración pública moderna, pequeña, fuerte, eficiente y facilitadora. Con el PRMSP se crearon siete comisiones sectoriales de reforma, entre las cuales estaban la de descentralización y reformas de empresas públicas. Dentro de los proyectos específicos se incluyó la participación del sector privado. En 1995, se estudiaba la posibilidad de reestructurar el sector de agua en forma similar a los cambios hechos en los servicios de energía y telecomunicaciones, que se venían efectuando en gran parte de América Latina con apoyo de organismos financieros internacionales como el BID y el BM (INAA, 2007).

Segunda fase:

En 1996 se inició una segunda fase del proceso, donde se elaboraron diagnósticos institucionales y sectoriales que permitieran establecer una base de análisis y referencia para reorganizar la estructura del Poder Ejecutivo. Se incorpora la reestructuración y modernización de los servicios de agua potable y saneamiento a los proyectos financiables por el BID. Los estudios y propuestas presentadas determinaron que era necesario separar tres funciones: planificación, regulación y operación. También se analizó la rentabilidad financiera del INAA y un estudio mostró que había regiones que eran rentables, otras menos rentables y otras que nunca podrían ser rentables (INAA, 2007). En ese momento se consideró que se debía dar un tratamiento especial a los acueductos rurales dado que éstos no son rentables.

En el segundo ESAF, firmado con el FMI en 1998, se incluyó el sector agua potable e impulsaba la participación del sector privado en los servicios de suministro de dicho sector (Lanuza, 2008). Ese mismo año, se aprobó la Ley 297, denominada Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, estableciendo pautas que atendían a la política del Estado, en el sentido de buscar la eficiencia en la prestación del servicio, promover la descentralización, reducir el tamaño de las instituciones del Gobierno y su dependencia del fisco, así como abrir espacios de participación para el sector privado.

Esa Ley tenía como único enfoque el establecimiento de un régimen de concesiones de agua (Lanuza, 2008), ya que estipulaba que todos los servicios de agua potable debían estar amparados por el otorgamiento de una concesión por parte del INAA. Dichas concesiones se otorgarían a organizaciones privadas o públicas, constituidas como Sociedades Anónimas, con excepción de los sistemas menores de 500 conexiones de agua potable, que trabajarían con un régimen especial. En el caso de concesiones a organizaciones privadas, nacionales o extranjeras, éstas deberían contar con la aprobación de la Asamblea Nacional, pero esta aprobación no sería necesaria de tratarse de organizaciones públicas.

También, en 1998 se promulgaron leyes que permitieron separar las funciones de operación, regulación y rectoría que ejecutaba el INAA en tres instancias distintas: 1) Con la Ley 276, Ley de Creación de Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado Sanitario (ENACAL), se le encargó a esta empresa la gestión técnica, administrativa y financiera de la gran mayoría de los acueductos y sistemas de alcantarillado sanitario existentes en el país; 2) con la Ley 275, Ley de Reforma a la Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, el INAA haría la regulación, fiscalización, y la normativa del sector agua potable y alcantarillado sanitario, además de ser el órgano del gobierno para adjudicar y otorgar concesiones;

y 3) con el Decreto N° 51-98, la Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (CONAPAS), tendría la función principal de formular los objetivos y estrategias del sector agua potable y alcantarillado sanitario para hacer llegar estos servicios a toda la población.

En el año 2000, son creadas las Empresas Aguadoras departamentales de Matagalpa (AMAT) y Jinotega (EMAJIN), primeras en funcionar de manera desconcentrada de ENACAL, aunque legalmente unidas al ENACAL. Desde ese año hasta la fecha, según el INAA^[10], 34 pequeñas municipalidades han tomado la responsabilidad de administrar los sistemas de agua potable. No obstante hay que señalar que, en 2007, ENACAL revirtió la desconcentración de AMAT y EMAJIN (Wikipedia, 2008b). Entre Septiembre 2003 y Marzo 2004, un grupo de 14 expertos nacionales e internacionales realizaron un análisis sectorial del agua potable y saneamiento de Nicaragua, el cual hizo las primeras propuestas de mejoramiento y fortalecimiento de las leyes e instituciones que componen el sector, así como los requerimientos de inversión para incrementar las coberturas.

Para 2003, las reformas que harían avanzar el proceso privatizador, estaban casi terminadas. En palabras de Lanuza (2008):

Las reformas y cambios para mediados de 2003 habían avanzado de tal manera que el marco privatizador ya casi estaba completo (...). Ya se habían aprobado, la Ley N° 297 "Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario" [aprobada en 1998], la Ley 290 "Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo" por medio del cual se le otorgaban al Ministerio de Fomento, Industria y Comercio competencias con la creación de AdAgua con facultades de otorgar concesiones y licencias de uso de aguas (...). A finales de diciembre de 2003, el Gobierno de Enrique Bolaños, publica las reformas hechas a la Ley de Creación de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL) de 1998. Con los cambios aprobados, la empresa pasa a ser una entidad independiente, con patrimonio y personalidad jurídica propia y está eximida de cualquier procedimiento legal que tenga como regla las normas del Estado.

No obstante, ese mismo año, se aprobó la Ley de suspensión de concesiones de uso de aguas, conocida como la Ley 440, cuyo artículo 2 establece que: "se suspende el otorgamiento de cualquier concesión a particulares, de las instalaciones y bienes de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado ENACAL, o contratos de administración a particulares" (Ley 440: 2003). Asimismo, dicha Ley reconoce en su artículo 1 que el acceso al agua es un "derecho ciudadano y humano, inviolable e irrenunciable" y que "el Estado garantizará y facilitará el adecuado suministro del agua potable a precios justos y populares a todos y cada uno de los nicaragüenses". De esta manera, se empieza a limitar la privatización del agua potable, ya que esto dejaría sin efecto lo estipulado en la Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de 1998, en donde se contempla la opción de las concesiones a un agente económico privado.

Hasta aquí, todavía existían algunos espacios legales para la participación privada en agua. No hay que perder de vista que la Ley 440 no hace referencia a los sistemas municipales de agua y de acuerdo con la Ley 40 - 261, Ley de Municipios, las municipalidades tienen como competencia la prestación de los servicios básicos de agua a la población, para lo cual pueden suministrarlos por sí mismas, contratar dicha prestación con otras instituciones del Estado o celebrar contratos u otorgar concesiones previa licitación con personas naturales o jurídicas, de carácter privado. Ni la Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, ni la Ley del ENACAL mencionaban las municipalidades, cuando por Ley, tienen la responsabilidad de suministrar el servicio (Wikipedia, 2008b). En la práctica, pocas municipalidades se hacen cargo de esta responsabilidad, pero en el marco legal no existe claridad sobre las concesiones a este nivel y su compatibilidad con la Ley 297.

Adicionalmente, en la Ley 297, existía otro espacio para la participación privada, en sus artículos 9 y 11, en los que queda establecido que los sistemas menores de 500 conexiones de agua potable podrían ser operados por cooperativas y otras personas jurídicas, entre ellas entidades privadas, sin necesidad de

[10] Entrevista con Licenciada Benita Ramírez, área de Estudios del INAA en 2008.

una concesión, sino únicamente bajo un régimen especial establecido por el INAA.

A partir del año 2004, se integra al sector de agua y saneamiento, el Fondo de Inversión de Emergencia Social (FISE), que asumió por Decreto Presidencial la misión de administrar el Programa de Agua Potable y Saneamiento Rural (PASR) restándole esas funciones a ENACAL, pero sin reformar la Ley de ENACAL que tiene incluida la responsabilidad de construir sistemas rurales para resolver los problemas de abastecimiento y saneamiento de las aguas en las comunidades de su área geográfica concesionada y sin definir claramente quien daría asistencia técnica para la sostenibilidad de los sistemas rurales. Actualmente, el FISE es responsable de atender en todo el país a los acueductos rurales y los Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS), organizaciones comunitarias que dirigen los sistemas rurales de abastecimiento de agua.

En 2007, se da otro hito importante en el cierre del paso a la privatización, con la aprobación de la Ley General de Aguas Nacionales, conocida como la Ley 620. Su proceso de aprobación fue largo y con procesos de consultas, coordinaciones y participación de las organizaciones de la sociedad civil y de otros actores claves, que buscaban contrarrestar el anteproyecto de Ley que el Gobierno había preparado y en el que pretendía darle continuidad al proyecto privatizador (Lanuza, 2008).

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 620, "el servicio de agua potable no será objeto de privatización alguna, directa o indirecta, y será considerado siempre de carácter público. Su administración, vigilancia y control estará bajo la responsabilidad y tutela del Estado a través de las instituciones creadas para tales efectos o de las que se creen en el futuro" (La Gaceta, 2007). Asimismo, en el artículo 70, queda claramente definido que el servicio "le corresponde de manera exclusiva al Estado a través de las instituciones constituidas para tales efectos, y de conformidad a lo establecido en su legislación particular" (La Gaceta, 2007). Lo anterior en correspondencia a lo señalado en la Constitución de Nicaragua, artículo 105: "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 es derecho inalienable de la misma el acceso a ellos. 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."

Pero a pesar del carácter no privatizador de la Ley 620, el Título IV de dicha ley abre la posibilidad de otorgar concesiones, autorizaciones y licencias a personas naturales o jurídicas para el uso de las aguas nacionales.

En el presente y de acuerdo con el marco legal existente, las municipalidades son responsables de suministrar los servicios de agua y saneamiento, pero en la práctica, sólo 34 municipios pequeños proveen estos servicios. La mayoría de las ciudades y pueblos reciben el suministro de ENACAL, que opera actualmente 162 sistemas separados y atiende aproximadamente a 60% de la población total con acceso al servicio.

También existen tres empresas públicas medianas en los departamentos de Matagalpa (AMAT), Jinotega (EMAJIN) y en el municipio de Río Blanco, que en conjunto administran cerca de 20 sistemas, a través de contratos de gestión con empresas privadas. Existen 11 empresas privadas pequeñas^[11] en áreas urbanas, peri-urbanas y costeras, de las cuales 4 tienen licencia de operación autorizada por el INAA, y cerca de 5,500 sistemas rurales de abastecimiento de agua (CAPS) y apoyados por varias instituciones del Estado, particularmente del FISE. En el Cuadro 2.2 se presentan los principales proveedores del abastecimiento de agua potable y la población atendida.

En relación con las 11 empresas privadas, éstas son: Empresa Aguadora de PoneLOYA y Las Peñitas-EMAPEPOSA (Playas de León con menos de 500 conexiones); Cooperativa Planes de Altamira (112 conexiones en centro Managua); Intermezzo del Bosque (9 conexiones en Zona sur Managua); Cooperativa

[11] Generalmente se trata de empresas con menos de 500 conexiones, que al momento de entrar en vigencia la Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, ya estaban prestando el servicio y que, en algunos casos, cuentan con licencias otorgadas por INAA y que operan en vista de que la Empresa ENACAL ha negado la factibilidad de brindar los servicios o mientras este operador se hace cargo.

Mateare (66 conexiones atiende a 396 habitantes); Servicios de Agua, Sociedad Anónima-SASA (Carretera a Masaya 248 conexiones); Empresa de Agua Altos de Motastepe (Motastepe 463 conexiones); Bosques de Capistrano (con 433 conexiones de agua potable); San Andrés, El Tránsito; Miralta y el Veleró^[12]. Como se ve, se trata en muchos casos de desarrolladores de vivienda.

Cuadro 2.2. Nicaragua: cobertura de servicio de agua potable por tipo y tamaño de proveedor.

Empresa	Tamaño	Propiedad	Población atendida	%
ENACAL	grande	publica	2,411,091 habitantes	59.53
AMAT	mediana	publica	148,390 habitantes	3.66
EMAJIN	mediana	publica	51,357 habitantes	1.27
Río Blanco	mediana	municipal	10,496 habitantes	0.26
Empresa de Agua Altos de Motastepe	pequeña	privada	2,489 habitantes	0.06
Servicios de Agua, Sociedad Anónima	pequeña	privada	1,265 habitantes	0.03
Empresa Aguadora de PoneLOYA y Las Peñitas	pequeña	privada	2,219 habitantes	0.05
34 empresas municipales	mediana	municipal	163,992 habitantes	4.05
5,500 CAP	pequeña	comunitaria	1,259,195 habitantes	31.09
TOTAL			4,050.494 habitantes ^[13]	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionado por INAA (2008)^[14] Nota: El cálculo de población se hace sobre la base de la información estimada por regiones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos para el año 2002. El total de población del país es de 5,342,070 habitantes. Se incluye únicamente datos de 3 de las 11 empresas privadas existentes.

En cuanto a la participación comunitaria, se encuentra pendiente de aprobación la Ley Especial de Comités de Agua Potable y Saneamiento, que fue introducida a la Asamblea Nacional en diciembre del año 2007. Con esta ley se propone institucionalizar, regular, apoyar y facilitar procesos legales y administrativos a las organizaciones comunitarias, que en el área rural han sido las encargadas de operar, mantener y administrar los sistemas de agua potable construidos ya sea por ENACAL, el FISE u otras ONG's. Estas organizaciones, en su gran mayoría existen de hecho, muchas de ellas desde hace más de 30 años.

Al hacer un análisis del avance del proceso privatizador, se puede decir que en Nicaragua el abastecimiento del agua potable sigue estando mayoritariamente en manos públicas en zonas urbanas a través de ENACAL, y en manos comunitarias principalmente en las zonas rurales a través de los CAPS. La participación del sector privado en el abastecimiento de agua potable y saneamiento es mínima. A pesar de los avances que tuvo la privatización en los noventa y principios de la siguiente década, estos han sido frenados considerablemente en el marco normativo, a través de la aprobación de la Ley 440 y Ley 620. La institucionalidad existente deja un margen restringido para la participación privada. Una vía es

[12] Área de estudios de INAA. Cuadros de sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario administrados por empresas privadas.

[13] El acceso a agua potable, corresponde al 76% población Nacional.

[14] Entrevista con Licenciada Benita Ramírez, área de Estudios del INAA en 2008.

a través de licencia de operación otorgados por el INAA a pequeñas empresas privadas (con menos de 500 conexiones), cuando el ENACAL por razones de factibilidad no puede hacerse cargo del suministro. Sin embargo, de acuerdo con representantes del Movimiento Social Nicaragüense^[15], existe en los últimos años un crecimiento del número de sistemas privados de agua vinculados a desarrolladores de vivienda. Otra vía es por medio de los contratos entre entes privados y las municipalidades que tienen sistemas de agua.

2.2.2. Proyectos e inversiones en agua potable.

2.2.2.1. Panorama General.

La principal fuente de financiamiento en los últimos años han sido los organismos y bancos internacionales a través de donaciones y préstamos, siendo los principales los que se muestran en el Cuadro 2.3. El financiamiento externo se ha acompañado con algún tipo de contrapartida con fondos del presupuesto nacional o con fondos propios de los operadores de servicio. En el caso de los sistemas rurales, las comunidades han hecho importantes aportes en el orden de un 10 al 15%.

Cuadro 2.3 Nicaragua: Origen y tipo de financiamientos externo para el sector de agua potable

Organismo	Tipo de Financiamiento	Organismo	Tipo de financiamiento
Cooperación Suiza al Desarrollo (COSUDE)	Donación	Fondo Nórdico de Desarrollo (NDF)	Préstamo
Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI)	Donación	BM	Préstamo
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	Donación	Corea del Sur	Préstamo
Dinamarca	Donación	Ayuda Obrera Suiza	Donación
Unión Europea (UE)	Donación	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA)	Donación
KFW	Donación y préstamo	Save the Children	Donación
BID	Préstamo	KFS	Donación
Ayuda Médica CA	Donación	Luxemburgo	Donación
Servicio Voluntario Holandés de Cooperación técnica y social para el Desarrollo (SNV)	Donación	España	Préstamo
Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)	Préstamo	Agencia Suiza de Cooperación para el Desarrollo (SWISSAID)	Préstamo

Fuente: OPS et al. (2004: 137).

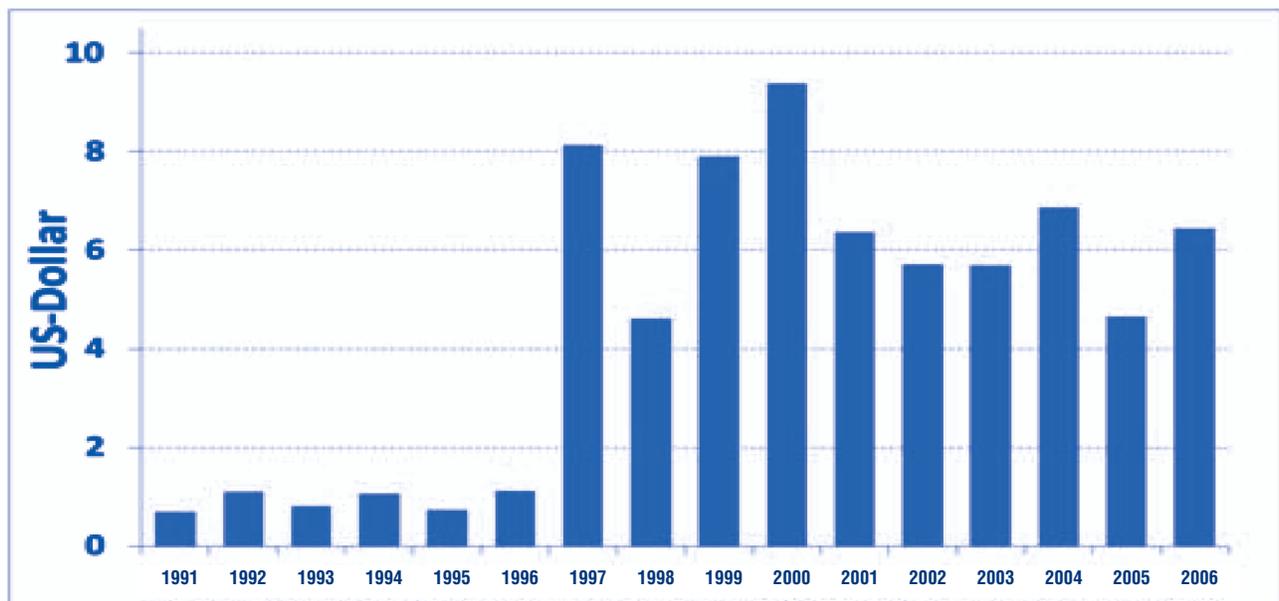
[15] Comentario realizado en el taller “El agua, recurso natural o mercancía del AdA”, celebrado en Managua, Nicaragua, el 8 de septiembre de 2008.

Durante el período de 1999 al 2004, ENACAL y el FISE invirtieron en el sector 208 millones de dólares, equivalente a 34.6 millones por año, con recursos provenientes en su mayoría de la cooperación internacional (89% del total) y un 11% de fondos nacionales. Del total de las inversiones, 110 millones de dólares (18.4 millones por año) se destinaron a proyectos de agua potable en áreas urbanas, 47.5 millones (7.9 millones por año) a proyectos de alcantarillado sanitario y 49.8 millones (8.3 millones por año) al saneamiento rural (CONAPAS/BID, 2006). Como se ve, la inversión total se ha sesgado al sector urbano con el 80% del total.

Se puede concluir que se han obtenido avances en materia de cobertura, sobre todo en el suministro de agua, debido a mayores inversiones canalizadas al incremento de la infraestructura para este servicio, dejando en un nivel bastante bajo la inversión en saneamiento (Carranza y Medina, 2008).

Desde 1997, el nivel de inversiones aumentó de manera notable, pasando de un intervalo de US\$ 0.7 a US\$ 1.1 per cápita entre 1991 a 1996 a un intervalo de US\$ 4.7 a US\$ 9.4 entre 1997 y 2006 (Figura 2.3). Entre 1997 y 2003, el nivel promedio de inversión per cápita fue más alto que en los países vecinos de Honduras y Costa Rica, pero más bajo que en países suramericanos, como Argentina, Perú y Colombia (Wikipedia, 2008b). Sin embargo, en la Estrategia Sectorial de Agua Potable y Saneamiento 2005-2015 (CONAPAS/BID, 2006), se reconoce que esta inversión aunque significativa no ha sido suficiente para cubrir las necesidades de la población, en parte debido a las bajas coberturas de los servicios de agua y saneamiento, y en parte, debido a una inadecuada gestión en el manejo de los mismos. Se requiere un incremento de las inversiones que favorezca a las zonas con menor cobertura, priorizando la rehabilitación de los sistemas y la sostenibilidad de los servicios existentes y nuevos.

Figura 2.3. Nicaragua: Inversión per cápita en el sector de agua potable y saneamiento 1991- 2006.



Fuente: Unidad Pública de Inversiones; Datos sobre la población y deflatores: World Bank World Development Indicators database citados Wikipedia (2008b).

2.2.2.2. Proyectos de los bancos multilaterales.

El impulso de la privatización de los servicios públicos de agua potable y saneamiento provino del FMI, BM y BID. Los ESAF del FMI jugaron un papel importante en las reformas con enfoque privatizador. En los últimos años, es el BID el que más actividad ha tenido en el sector, y en los proyectos que ha aprobado se ve claramente la intención de involucrar al sector privado en el suministro de agua potable (Cuadro 2.4). Por su lado el BM, se ha enfocado en los sistemas de agua y saneamiento en el área rural, con el fin de promover modelos sostenibles de provisión (sobre todo CAPS).

Cuadro 2.4. Nicaragua: Principales proyectos en el sector agua potable financiados por los bancos multilaterales (BID, BM y BCIE)

Nombre del proyecto, monto y duración	Financiador y principales objetivos	Observaciones
Programa de inversiones en agua potable y saneamiento; US\$ 30 millones 2006-2011.	<p>BID:</p> <p>Se financiarán actividades e inversiones destinadas principalmente a dar sustento y continuidad al programa de modernización de ENACAL, el cual tiene como mecanismo principal de desarrollo un contrato de servicios con un operador privado (financiado por el banco mediante el préstamo 1049/SF-NI). En concordancia con este propósito, los componentes de esta operación serán dos:</p> <p>(i) <u>acciones e inversiones para mejoramiento operacional, comercial y de gestión de la empresa</u>, recomendadas por el contrato de servicios, e (ii) inversiones en rehabilitación de sistemas de agua potable y saneamiento en ciudades intermedias de Nicaragua.</p>	
Diseños finales de agua potable y saneamiento en ciudades intermedias; US\$ 485,202 2006	Realizar estudios para el mejoramiento de los sistemas de agua potable que satisfagan la demanda de este servicio hasta el año 2020. En la primera etapa se determinarán qué ciudades ingresan al programa, y en la segunda se realizará el diseño final de los proyectos correspondientes. La primera etapa se realizará sobre un conjunto compuesto por las 20 ciudades intermedias del país, excluidas Managua y las ciudades que cuentan con financiamiento asegurado para el diseño de sus proyectos o para el mejoramiento de sus servicios.	Los factores que se tendrán en cuenta para determinar las ciudades más prioritarias son: cobertura de los servicios, estado de las instalaciones, nivel de ingresos de la población, índices de salubridad, y <u>pronósticos de costo-eficiencia de las inversiones</u> potencialmente requeridas
Programa de fortalecimiento institucional del INAA (ente regulador del sector de agua y saneamiento en Nicaragua); US\$1 millón 2001-2006	<p>BID:</p> <p>Fortalecer el marco normativo, a fin de garantizar la prestación eficiente y responsable de los servicios de agua potable y alcantarillado. El objetivo concreto de la cooperación técnica es transformar al INAA, en un período de transición y consolidación de dos años, de su situación actual de organización en formación, en un órgano regulador eficaz, con capacidad para cumplir su función a largo plazo. La cooperación técnica fortalecerá al INAA para que pueda irse adaptando en consonancia con la reforma del sector.</p>	<p>Con respecto a la participación privada en la gestión del agua, entre los logros del programa, se establece lo siguiente: "Todos los contratos de operación se han negociado y están en vigor¹⁶":</p> <p>Contrato de Concesión a 15 años, firmado con ENACAL y en vigor.</p> <p><u>Contrato o Licencia de Operación para la empresa EMAPEPOSA, por 5 años. (Vigente)</u></p> <p><u>Contrato o Licencia de Operación para la empresa SASA, por 5 años. (Vigente)</u></p> <p>Contrato de Gestión firmado entre ENACAL y el prestador privado BIWATER para la prestación de servicios de asesoría y capacitación en Matagalpa y Jinotega. (Vigente).</p>

[16] Informe de Terminación de Proyecto en BID (2008).

Nombre del proyecto, monto y duración	Financiador y principales objetivos	Observaciones
<p>Programa de modernización de los servicios de agua potable y alcantarillado;</p> <p>US\$ 13.9 millones</p> <p>1999-2003</p> <p>(con co-financiamiento de OPEP por US\$ 5 millones)</p>	<p>BID/OPEP:</p> <p>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).</p>	<p>El Programa consiste de dos sub-programas: i) fortalecimiento institucional de ENACAL por medio 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.</p>
<p>Modernización empresa agua potable;</p> <p>US\$ 145,700</p> <p>1999-2001</p>	<p>BID:</p> <p>Modernización de los servicios de agua y saneamiento en Nicaragua a través de la Modernización de ENECAL.</p>	
<p>Proyecto de abastecimiento de agua y saneamiento rural;</p> <p>US \$23.1 millones</p> <p>2008-2014</p>	<p>BM:</p> <p>El Proyecto de abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas rurales apunta a mejorar el acceso de los beneficiarios a los servicios de agua y saneamiento en las zonas rurales, ampliación a las regiones autónomas, proyectos pilotos y fortalecimiento institucional y gestión del proyecto.</p>	
<p>Programa global de obras Múltiples para la modernización de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados-ENACAL;</p> <p>US\$11.6 millones,</p> <p>2005</p>	<p>BCIE:</p> <p>El programa estaba integrado por diez proyectos de abastecimiento de agua potable y uno de alcantarillado sanitario; Preveniría la fuga de agua al sustituir red de acueductos deteriorada, e incidiría en una mejora de la posición financiera de ENACAL en ciudades y comunidades de los departamentos de Managua, León, Nueva Segovia, Boaco y Rivas.</p>	<p>Las obras consistieron en la perforación de pozos, infraestructura para la captación de agua, plantas de tratamiento, estaciones de bombeo, líneas de conducción, tanques de almacenamiento, así como estudios y diseños de los proyectos. El programa beneficiaría a unos 355 mil habitantes de las localidades con las modernización de la infraestructura y los sistemas de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario, el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones y a la disminución de las enfermedades que se presentan por el consumo de agua de mala calidad.</p>

Fuente: elaboración propia con datos del BID (2008); Banco Mundial (2008); BCIE (2005a; 2005b). No incluye proyectos de saneamiento.

2.2.2.3. Proyectos de otras agencias donantes.

Existen otras agencias donantes cuyo trabajo se enfoca mayoritariamente en el fortalecimiento de las entidades públicas locales o nacionales relacionadas con agua, y/o en mejorar o expandir los sistemas rurales de agua bajo esquemas comunitarios. Ejemplos de esto son COSUDE y la Agencia de Luxemburgo para la Cooperación del Desarrollo (Lux-Development).

COSUDE tomó la decisión de mantener la cooperación en el sector para Nicaragua. Este organismo inició sus actividades en Nicaragua en el año 1982^[17]. Desde 1982 al 2008, COSUDE ha beneficiado a aproximadamente 300,000 personas con acceso a agua potable, por medio de un financiamiento total de US\$ 56.25 millones para dicho período. Los objetivos del trabajo de COSUDE en dicho país son desarrollar proyectos para mejorar la cobertura de agua y saneamiento en las zonas rurales; elevando y fortaleciendo las capacidades locales municipales y en el fortalecimiento institucional de varios actores públicos que intervienen en el sector de agua potable, tales como FISE, CONAPAS, ENACAL, entre otros. El Programa “AGUASAN” impulsado por COSUDE, inició en 1982 y tiene el propósito de mejorar e incrementar, de forma sostenible y participativa, el acceso a los servicios de agua potable, saneamiento e higiene para la población pobre y de esta manera contribuir al desarrollo social y equitativo del país.

COSUDE en conjunto con el BID están apoyando en hacer viable la Estrategia Sectorial para agua potable y saneamiento 2005-2015. COSUDE ha brindado apoyo a las municipalidades para fortalecer la descentralización y a mejorar las capacidades en formulación y gestión de proyectos de agua potable y saneamiento. Por su parte, la cooperación de Luxemburgo^[18] canaliza fondos de cooperación bilateral con el gobierno o las instituciones de los diferentes sectores a los que están apoyando. Sus contrapartes son entidades oficiales del Gobierno de Nicaragua.

Los proyectos de la cooperación de Luxemburgo se han canalizado vía ENACAL. Los primeros esfuerzos de la cooperación correspondieron a mejorar la cobertura; en esta segunda fase se está priorizando el fortalecimiento institucional de ENACAL, por considerar que el componente de capacitación al personal es muy importante para garantizar la mejora del servicio en el país.

La valoración de cooperación de Luxemburgo es que el servicio de agua potable debe ser atendido por una entidad pública. Esta entidad pública puede ser centralizada o municipal siempre y cuando garantice la calidad del servicio. Considera que la privatización del servicio no es la solución a la problemática del abastecimiento de agua. A diferencia de entidades como el BM, el FMI y el BID, la cooperación de Luxemburgo considera que los entes privados no deben involucrarse en el suministro de agua potable y que eso debe seguir siendo una responsabilidad del Estado.

Lo anterior es un ejemplo de que algunas agencias donantes se distancian de los planteamientos de los bancos multilaterales y orientan su trabajo hacia la consolidación de modelos de provisión públicos y comunitarios en Nicaragua, con una posición de no apoyar la participación de entidades privadas, solamente si fuesen comunitarias, pero con un enfoque empresarial o de sostenibilidad financiera de los sistemas de agua.

Nicaragua es el país centroamericano donde ha logrado avanzar más el marco regulatorio para detener la privatización del agua. En la práctica, el avance de la participación privada (se excluyen los esquemas comunitarios) también ha sido marginal, ya que el suministro de agua sigue estando en manos públicas o comunitarias mayoritariamente. Sin embargo, los bancos multilaterales siguen empujando por promover dicha participación o por difundir un enfoque comercial en la gestión del agua.

[17] Comentario realizado en el taller “El agua, recurso natural o mercancía del AdA”, celebrado en Managua, Nicaragua, el 8 de septiembre de 2008.

[18] Entrevista a funcionarios de COSUDE (Cooperación Suiza), Ing. Carmen Pong y Lic. Oscar Aguilar, 4 de Julio 2008. Managua, Nicaragua.

2.3. El Salvador.

2.3.1. Institucionalidad en los servicios de agua potable: El lento pero constante avance de la privatización.

En El Salvador, el suministro del agua potable era una competencia municipal antes de la creación en 1961 de la entidad pública denominada Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA). Con el surgimiento de ANDA, dicha institución ha sido la principal proveedora del servicio de agua y saneamiento a nivel urbano.

A partir de la escasa cobertura rural del agua, en 1967 surgió el Programa de Introducción del Agua Potable en las Áreas Rurales (PIAPAR), que en 1980 pasó a ser el Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural (PLANSABAR), bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) (Artiga et al., 2002: 9). El PLANSABAR tenía como fin promover la construcción y operación de los sistemas de agua potable con participación comunitaria en las áreas rurales. Con estos sistemas nacen las Juntas Rurales, las Directivas, Comités Comunitarios, Operadores y Administradores de éstas Juntas.

En 1989 inició la implementación de las políticas neoliberales en el país y desde ese enfoque el PLANSABAR no era un proyecto bien visto, por lo que fue desatendido por las nuevas políticas que empezaron a ejecutarse; esto condujo a su liquidación, a finales de 1995, y los sistemas de agua potable construidos se trasladaron a ANDA, donde fue creada la Gerencia de Sistemas Rurales, responsable de coadministrar unos 700 sistemas rurales, de los cuales, unos 315 habían sido construidos por PLANSABAR (Cuéllar y Rosa, 2001). Posteriormente, dicha gerencia desapareció. Sin embargo, con el tiempo, el número de estas Juntas Rurales se fue incrementando, a partir de la construcción de nuevos sistemas a través del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), ONG nacionales e internacionales, empresas privadas y ANDA.

La posibilidad de la participación privada en el suministro de agua potable se ha impulsado a través de los procesos de modernización del Estado, concretamente bajo la modalidad de reformas institucionales en el sector desde 1995, y principalmente con el financiamiento del BID (Wikipedia, 2008c). Una de las banderas de estas reformas ha sido la descentralización; y enmarcado en ello, en 1999, ANDA creó la Unidad de Descentralización y Ejecución de Proyectos (UDES), encargada de implementar el programa de descentralización de los sistemas de agua potable e inició un proceso para “adelantar y aprovechar experiencias relativas a delegar a otros entes distintos de ANDA, la administración de sistemas de acueductos y alcantarillados, promoviendo para ello diferentes modalidades de gestión que privilegian la participación local; complementariamente estableciendo y aplicando por la dirección de descentralización un marco regulatorio transitorio que facilite el monitoreo y evaluación de las experiencias obtenidas en sistemas descentralizados” (ANDA citada por Cuellar y Larios, 2001:12).

Así fue como en 1999 comenzó la transferencia de la prestación de servicios a 12 experiencias piloto: Tetralogía S.E.M. en Usulután (Santiago de María, Alegría, Berlín, Tecapán, Mercedes Umaña y California); Juayúa en Sonsonate (Juayúa, Salcoatitán, Nahuizalco y Santa Catarina Masahuat); y las restantes en los municipios de Antiguo Cuscatlán, San José Villanueva, San Juan Opico, San Matías, San Pablo Tacachico, Tacuba, Ataco, Apaneca, Suchitoto, San Isidro y Caluco (Cuéllar y Larios, 2001:12-13).

En la actualidad y a manera de ejemplo, Tetralogía S.E.M es el caso emblemático de cómo la participación privada en el suministro de agua se ha dado a través de empresas mixtas o asociaciones público-privadas (Recuadro 2.1.).

Recuadro 2.1. Tetralogía S.E.M: Participación público-privada en agua potable en El Salvador.

Tetralogía S.E.M fue constituida en 1997 como una empresa público-privada con capital de seis municipalidades de Usulután, empleados e inversionistas privados. En 1999, se firmó el Convenio de Delegación de Funciones entre la empresa y el entonces Presidente de la República, Francisco Flores. La venta de acciones inició en 2000 y para 2003 la mayoría se había vendido, quedando 40% en manos de las municipalidades y 60% en manos de privados. Las implicaciones de esta repartición de acciones es que las municipalidades han perdido el control de la empresa.

En su funcionamiento, ANDA sigue subsidiando los gastos administrativos y de electricidad de Tetralogía S.E.M., y las tarifas cobradas no cubren los gastos y menos la inversión requerida para infraestructura. Esto implicará que, para hacer sostenible financieramente el sistema, la empresa deberá elevar las tarifas actuales.

De acuerdo con datos reportados en algunas zonas donde opera esta empresa, el servicio prestado es intermitente, llegando por unas pocas horas al día, y en algunas zonas incluso no llega diariamente, ya que el abastecimiento se realiza cada 3 días y por unas cuantas horas. La calidad de agua es deficiente ya que tiene mal olor y contaminantes. En lo que respecta a las tarifas cobradas, en el municipio de Berlín se han reportado pagos mensuales por este servicio entre \$6.34 y \$6.38, que resulta alto en comparación con sistemas comunitarios domiciliarios (por ej. En la comunidades El Júcaro y Talpetate del mismo municipio), en los que el agua llega las 24 horas del día por una tarifa mensual de entre \$1.15 y \$2.00.

En el proceso de constitución de Tetralogía S.E.M., la empresa se había comprometido a crear un fondo de protección para la cuenca del Río San Simón, sin embargo, este compromiso no fue cumplido. Actualmente, esta empresa sirve a 28,793 usuarios, que representa 0.5% de la población salvadoreña según los datos del Censo de Población de 2007.

Fuente: Haglund y Gomez, 2006; Ortiz y Jarquín, 2006.

De acuerdo con el documento de Política y Estrategia de Descentralización elaborado por la UDES (2001 citada por Sandoval, s/f), ANDA ha formulado su propuesta de descentralización definiendo ésta como "la transferencia de la administración y operación de un sistema de agua potable o grupo de sistemas pequeños a una empresa independiente del derecho privado, formada por el municipio, o asociación de municipios usuarios del sistema, preferiblemente con la participación del sector privado con o sin fines de lucro".

Dicho documento plantea tres elementos fundamentales: a) Posible concesión de los sistemas a grandes o grupos de sistemas a empresas operadoras privadas; b) Descentralización de sistemas municipales pequeños actualmente operados por ANDA; c) Descentralización a empresas municipales, intermunicipales regionales públicas, privadas o mixtas.

La primera opción no es en términos estrictos una descentralización sino una privatización y sería factible usar esta vía sin reformar la Ley de ANDA, siempre que exista una aprobación de la Asamblea Legislativa, ya que, de acuerdo con dicha ley (art.3,h), sólo se le permite a ANDA celebrar contratos con particulares para operaciones relativas a su fin, pero no para que dichos particulares se hagan cargo de ese fin (es decir realizar el suministro de agua), sino como servicios ofrecidos para la propia ANDA (Sandoval, s/f).

Por otra parte, de conformidad con el Artículo 120 de la Constitución de la República de El Salvador, "... toda concesión que otorgue el Estado para la explotación de muelles, ferrocarriles, canales u otras obras materiales de uso público, deberán estipularse el plazo y las condiciones de dicha concesión, atendiendo a la naturaleza de la obra y el monto de las inversiones requeridas." El mismo artículo establece el deber de someterse éstas al conocimiento de la Asamblea Legislativa para su aprobación.

La vía menos complicada para permitir la participación privada se da por medio del tercer elemento planteado en la referida Política y Estrategia de Descentralización: a través de empresas municipales, intermunicipales regionales públicas, privadas ó mixtas. Aquí se ubican las PPP como el caso de Tetralogía S.E.M. Dos normativas juegan un papel clave en este proceso:

- a) La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) que define tres modalidades para los contratos de concesión: de obra pública, de servicio público y de recursos naturales y subsuelos, y,
- b) El Código Municipal en su artículo 7, que establece que los servicios públicos municipales se pueden prestar en el Municipio en forma directa; por organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal, mediante delegaciones o contrato; o por concesión otorgada en licitación pública.

De acuerdo con Ortiz y Jarquín (2006: 22), las reformas para llevar a cabo el proceso de descentralización del recurso hídrico se propuso desde el año 1991, pero es hasta el año 2004 cuando se ha podido ejecutar a través del presupuesto general de la nación que se le asigna a ANDA, dentro de una partida especial de las inversiones (llamada Reconstrucción y Descentralización de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados).

Por su lado, Moreno (2005) plantea que un hito en la privatización del agua fue la probación del Programa de Modernización del Sector de Recursos Hídricos y Subsector de Agua Potable y Saneamiento en 1998 y que sigue actualmente en implementación, programa apoyado por el BID en el marco de la tercera generación de los programas de ajuste estructural. En dicho programa se promovería la creación de un ambiente institucional y empresarial favorable para la inversión pública y privada en servicios de agua potable y saneamiento, más concretamente, según el documento oficial del BID (2008), por medio del "apoyo a un proceso de reforma empresarial con la creación de operadores de servicios de agua potable y alcantarillado, públicos, privados y mixtos, más eficientes, financieramente viables y con programas de expansión y mejoras de calidad de servicio".

En este proceso de reformas, durante años el gobierno salvadoreño, específicamente el Órgano Ejecutivo, ha estado elaborado una diversidad de propuestas de Ley General de Agua y de Ley del Agua Potable y Saneamiento, que, en general, empujan la modernización del sector de recursos hídricos, en consonancia con lo planteado por el programa apoyado por el BID. Sin embargo hasta finales del 2008, ninguna de estas propuestas han sido presentadas oficialmente en la Asamblea Legislativa.

Frente a esta posición gubernamental, el Foro Nacional del Agua, expresión de la sociedad civil organizada que promueve el derecho humano al agua en el país, presentó en 2006 a la Asamblea Legislativa, una propuesta de Ley General de Agua, que pretende ser una alternativa para resolver el problema del desorden actual y definir directrices para el manejo del agua nivel nacional. Su objetivo es garantizar que toda la población tenga acceso al recurso hídrico, realizar acciones que conlleven a la protección y conservación del mismo, declarándolo como bien nacional y de uso público.

Entre los principios declarados en esta propuesta están: la participación de las comunidades en el acceso y preservación del agua; el pleno acceso en cantidad y calidad del recurso hídrico para que cubra las necesidades básicas; enfoque de cuenca, es decir controlar la captación del agua, proteger y conservar sus recursos y atender la calidad de vida de sus habitantes; y la descentralización, entendiendo ésta como el otorgamiento del manejo del agua a las comunidades, contando para ello, con los recursos del Estado. Además, propone la creación de la entidad encargada para el manejo del agua y para la aplicación de la ley, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Hasta la fecha, este proyecto de ley no ha sido revisado, ni discutido al interior de la Asamblea Legislativa.

La última propuesta conocida de anteproyecto de Ley General de Agua elaborado por el gobierno, es la versión difundida en círculos privados, en diciembre de 2006, por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Esta versión tiene como objetivo regular el manejo de todas las aguas del país; crea la institucionalidad del caso, como lo es la autoridad del agua, denominada CONAGUA, que es una entidad autónoma adscrita al MARN; su Junta Directiva estaría conformada por una persona elegida por el Presidente de la República, personeros de 3 ministerios y la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES). Además, plantea diferentes figuras para otorgar el uso del agua en las modalidades siguientes:

- a) Asignaciones otorgadas a instituciones públicas para un plazo de 30 años;
- b) Concesiones a particulares para un plazo entre 5 y 30 años; y,
- c) Permisos otorgados a particulares por periodos no mayores de 5 años.

Nótese que los plazos para la explotación del agua para los particulares son considerablemente más amplios, restringiendo la posibilidad del Estado de reaccionar frente a una mala gestión del recurso. También llama la atención que algunos de los criterios para dichas concesiones y permisos son la valoración de las inversiones y el tiempo para la recuperación de la misma. Existe en esta propuesta de ley una clara intencionalidad de construir un marco para la privatización del agua, ya que las concesiones constituyen una figura para entregar a particulares la administración de dicho recurso por amplios períodos de tiempo.

Con respecto al servicio de agua potable, también el Foro Nacional del Agua, en enero de 2007, elaboró y presentó a la Asamblea Legislativa la propuesta de Ley del Subsector de Agua Potable y Saneamiento. El objetivo de dicha propuesta es regular la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, así como realizar un control de los mismos. Entre sus principios rectores, declara explícitamente: el derecho humano al agua; que no puede existir una apropiación privada y generación de lucro con los recursos hídricos; que el Estado es el responsable de garantizar la provisión del servicio de agua potable y saneamiento; que debe ser tomada en cuenta la opinión de la población usuaria.

Dicha propuesta propone la creación de la Autoridad Nacional de Agua Potable y Saneamiento (ANAPSA), encargada de regular, fiscalizar la prestación de este servicio, bajo la dirección de un Consejo Directivo Nacional integrado por representantes del ente rector de recursos hídricos, de la Universidad de El Salvador y Asociaciones de consumidores legalmente constituidas; reforzando la necesidad de la participación de población dentro de dichas estructuras. Tampoco esta propuesta ha sido analizada en la Asamblea Legislativa.

Entretanto, en el país sigue mostrando dispersión y descoordinación en las modalidades de prestación del servicio de agua potable. En efecto, los principales proveedores del agua potable son ANDA y los sistemas comunitarios rurales; la entidad del Estado presta el servicio principalmente en las zonas urbanas (aproximadamente al 58.3% de la población total), en 145 de los 262 municipios del país; y la prestación comunitaria abarca aproximadamente al 10.5%^[19] de la población rural. Se estima que pueden existir entre 800 y 1000 sistemas comunitarios rurales de agua (ANDA, 2008); estos sistemas presentan problemas para su sostenibilidad financiera y operativa, ya que muchos de ellos han llegado al final de su vida útil (Ortiz y Jarquín, 2006), y el apoyo recibido por parte de ANDA es mínimo.

Aunque no se cuenta con una base de datos que unifique la información, se estima que 74 municipios, en su mayoría pequeños, proporcionan el servicio de agua directamente; existen 20 proveedores de servicios descentralizados, que han suscrito contratos con ANDA para tener el derecho de operar en forma autónoma; para complementar el panorama de los proveedores del agua potable, también hay un número de al menos 100 desarrolladores de proyectos de vivienda, que han construido sus propios sistemas de agua a nivel urbano (Wikipedia 2008c), lo que ha sido favorecido por la incapacidad de ANDA para conectar nuevos servicios en ciertas zonas.

[19] Esta cifra ha sido calculada con base en datos reportados por ANDA (2006) y podría estar subestimados ya que se consideran solamente los sistemas exPLANSABAR, desconociéndose el número real de sistemas comunitarios de agua que operan en El Salvador.

Se puede agregar un dato más en relación con la participación privada (desarrolladores de vivienda) y la prestación municipal en el sector de agua potable. En 2006, Haglund y Gomez (2006) estimaban que los agentes privados controlaban el 2.5% del sector, cifra menor a los municipales que solamente tenían el 1%. Dichos autores también mencionan que la participación privada crece constantemente; este crecimiento probablemente continuará por el lado de las empresas de carácter mixto. Actualmente operan dos empresas de este tipo: Tetralogía SEM y Villanueva SEM, atendiendo un total de 29,450 personas usuarias, es decir 0.51 % de la población salvadoreña. Aunque a la fecha su cobertura es baja, no hay que perder de vista que Tetralogía SEM se presenta como un modelo interesante de participación privada en alianza con la participación pública, y por lo tanto un referente recurrentemente promovido con el fin de que sea replicado.

Cuadro 2.5. El Salvador: Principales proveedores de agua potable y su cobertura.

Tipo de proveedor	Número de proveedores	Cobertura
ANDA (2006)	1	58.3 % de población total
Municipales	74	1% del sector de agua potable
Empresas descentralizadas	20	No disponible
Desarrolladores de vivienda	Más de 100	2.5% del sector de agua potable
Juntas de agua y asociaciones de Desarrollo comunitario	Entre 800 y 1000	10.5% de la población salvadoreña

Fuente: elaboración propia con base en ANDA (2008; 2006); Wikipedia, 2008; RTI (2004).

Nota: se consideró como población total la señalada por el Censo 2007 (5,744,113 habitantes).

Para el resto de la población localizada en zonas donde no existen estos prestadores de servicios, el abastecimiento se realiza a través de proveedores del sector informal.

2.3.2 Proyectos e inversiones en agua potable.

2.3.2.1 Panorama general.

En El Salvador, los niveles de inversión en agua y saneamiento entre 1995 y 2001, representaron entre 20 y 40 millones de dólares al año, pero cayeron significativamente a menos de 10 millones de dólares al año en el período 2003-2004, frente a necesidades de inversión anuales de entre 50 y 100 millones de dólares para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio (Wikipedia, 2008c).

En los últimos años, la inversión en este sector no ha sido una de las prioridades del Estado Salvadoreño. Si se analiza la inversión del sector público no financiero^[20] por destino sectorial, se puede ver que el sector transporte y almacenaje (recursos destinados a la red vial, puertos, aeropuertos, etc.), ha sido el que más fondos del sector público no financiero ha recibido en los últimos años, mientras que el agua potable y saneamiento no ha ocupado un lugar tan privilegiado (Cuadro 2.6.). De igual forma la Figura 2.4. hace una representación gráfica del comportamiento de la inversión pública en agua potable y alcantarillado.

[20] Este sector considera el Gobierno central e incluye Instituto Salvadoreño del Seguro Social, gobiernos municipales, instituciones descentralizadas y empresas públicas no financieras como ANDA, Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma y Lotería Nacional de Beneficencia (FUSADES, 2007).

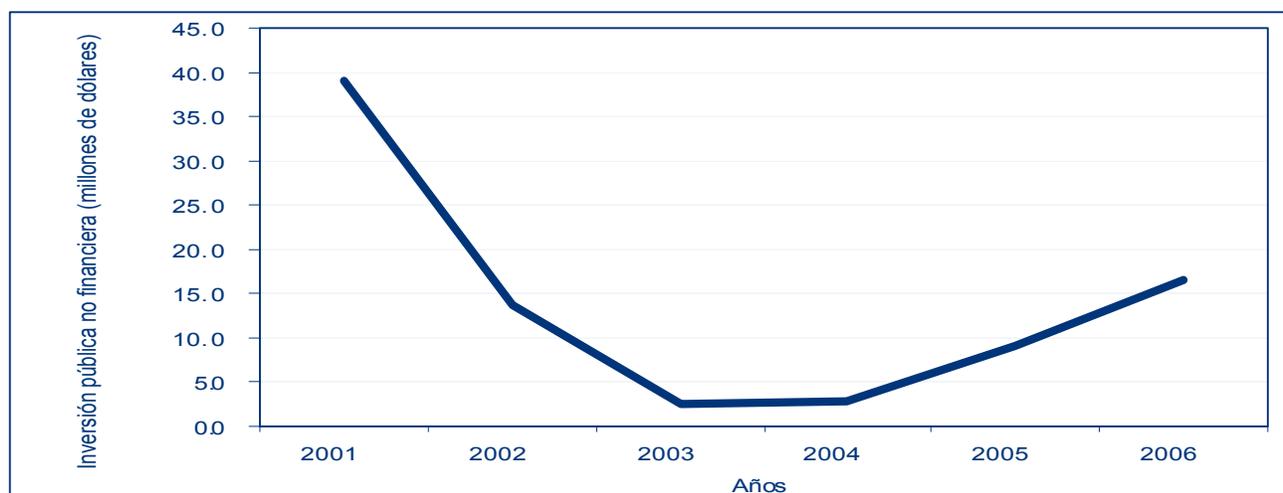
Cuadro 2.6. El Salvador: Inversión del sector público no financiero por destino sectorial 2001- 2006 (millones de dólares).

Sector Destino	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Transporte y almacenaje	175.5	217.2	260.7	94.9	117.2	127.4
2. Desarrollo urbano y comunal	155.6	118.7	137.3	139.8	164.9	124.3
3. Energía	40.5	30.3	7.5	5.2	26.8	60.1
4. Salud	26.9	33.0	28.1	19.8	23.9	45.5
5. Educación y cultura	103.5	116.8	71.3	30.9	37.0	35.9
6. Justicia	13.0	19.4	16.2	22.2	11.4	27.1
7. Agropecuario	18.4	20.0	14.0	14.7	18.0	25.0
8. Medio ambiente	0.1	0.0	0.2	0.3	0.6	28.3
9. Agua Potable y alcantarillados	39.1	13.7	2.6	2.8	9.1	16.5
10. Seguridad ciudadana	6.9	6.3	0.0	0.0	5.9	3.2
11. Administración General	18.4	2.8	1.8	2.2	10.9	3.1
12. Asistencia Social	1.9	1.7	0.8	0.2	1.2	1.9
13. Industria y Turismo	0.8	3.9	0.9	1.5	2.5	1.8
14. Deporte y Recreación	1.7	25.2	0.6	0.0	0.0	0.0
TOTAL	602.3	609.0	542.0	334.5	429.4	500.1

Fuente: FUSADES (2007: 12)

La inversión pública en agua potable en El Salvador ha disminuido en comparación con los niveles que se tenían al inicio del milenio, lo que se contradice con los esfuerzos requeridos para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, y con la demanda de la población de mejorar la cobertura y la calidad del suministro. Hay que recordar que la imposibilidad de cumplir con los requerimientos de financiamiento para el sector ha sido uno de los argumentos para alentar la participación privada.

Figura 2.4. El Salvador: Inversión del sector público no financiero en el sector agua potable (2001-2006) en millones de dólares.



Fuente: elaboración propia con base en FUSADES (2007).

Entre 1990 y 2002, el 63 % de las inversiones en el sector eran financiadas a través de fondos externos, ya sea préstamo o donación, el 21% mediante recursos propios de ANDA, 16% con recursos gubernamentales, y el 0% con financiamiento comercial (Wikipedia, 2008c). En el período 2001- 2006, el 46.8% de las inversiones realizadas a través de los programas de ANDA eran fondos externos, 23.2% eran fondos propios de ANDA, mientras que el resto eran fondos gubernamentales (ANDA, 2006).

Las principales agencias internacionales que apoyaban los programas de ANDA para ese período era la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el BID, KFW, CARE, BCIE y la cooperación del gobierno de Luxemburgo, entre otras (Cuadro 2.7). La dependencia de los fondos externos para el desarrollo del sector es una realidad en un contexto en el que el Estado disminuye su participación en diversas esferas, incluyendo la del agua potable. El modelo neoliberal busca sustituir la participación pública con la privada, privilegiando empresas privadas o público-privadas para que se hagan cargo de aquellos servicios públicos que puedan ser rentables. Sin embargo, en el caso de actividades no rentables, la sustitución será por medio de esquemas de participación comunitaria. Esto se refleja en el financiamiento de las agencias multilaterales y de cooperación internacional en El Salvador.

Cuadro 2.7. El Salvador: Principales agencias que han financiado programas de ANDA y los fondos aportados 2001-2006.

Agencia de Cooperación	Financiamiento (US\$)
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	12,888,600.00
BID	7,992,000.00
KFW	6,866,400.00
Care	4,941,300.00
BCIE	4,851,400.00
Luxemburgo	3,053,900.00
U.S. Agency for International Development (AID)	1,059,400.00
UNICEF	797,300.00
Japón	353,500.00

Fuente: Elaboración propia con base en ANDA (2006).

2.3.2.2. Proyectos de los bancos multilaterales.

De las distintas agencias multilaterales, en El Salvador ha sido el BID el que ha impulsado la modernización del sector de agua y saneamiento y promovido la participación privada. Tal como se ha mencionado, el Programa de reforma del sector hídrico y del subsector agua potable y saneamiento, aprobado en 1998 (Cuadro 2.8) ha sido uno de los principales instrumentos utilizados por el BID para adelantar su estrategia.

En uno de los componentes de este programa se busca definir "la estructura operativa óptima del subsector de agua potable y saneamiento en El Salvador, y una estrategia para la efectiva conformación, separación y/o transferencia de distintas Unidades Empresariales Operativas, bajo un programa de descentralización, desconcentración y participación del sector privado" (BID, 2008). A través de esta iniciativa se estaría también promoviendo la creación de un marco regulatorio que facilite la participación privada en el sector.

Este proyecto se complementa con otro llamado "Reforma subsector agua y saneamiento", aprobado también en 1998, y que busca dar asistencia técnica, hacer estudios y asesorar al gobierno de El Salvador en temas de descentralización, organización empresarial, privatización y participación municipal. Ambos proyectos se encuentran en etapa de implementación a la fecha (BID, 2008).

Cuadro 2.8. El Salvador: Principales proyectos en el sector agua potable financiados por el BID.

Nombre de proyecto	Monto aprobado y año de aprobación	Descripción del proyecto
Desarrollo de la Estrategia de Sistemas Agua Potable Rural	US\$150,000.00 Aprobado en El Salvador 28 de mayo de 2004.	Contratar servicios de consultoría necesarios para la realización del programa y con ello ayudar al país en la conceptualización y diseño de un programa de inversiones en agua potable y saneamiento para áreas peri urbanas y rurales.
Marcos regulatorios del recurso de agua	US\$ 9,428.00 2000	Capacitación e intercambio de experiencias en el manejo del ente regulador del subsector agua potable, ente normativo del sector hídrico y agencias prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento.
Programa de reforma del sector hídrico y del subsector agua potable y saneamiento.	USD 43,700,000.00 Aprobación en El Salvador 23 de febrero de 2001.	El programa contribuirá a la reforma del sector de agua y saneamiento y la consolidación de una nueva estructura institucional. El programa comprende: 1) apoyo a la gestión del recurso hídrico; 2) implantación del ente regulador para servicios de agua potable y saneamiento; 3) <u>reforma empresarial para operadoras de agua</u> ; y 4) inversiones de emergencia para rehabilitación de sistemas. La reforma empresarial esta acompañada de inversiones para aumentar niveles de eficiencia.
Apoyo a la Reforma del Sector Hídrico	USD 1,500,000.00 Aprobado en El Salvador 20 de junio de 2002.	Apoyar las inversiones físicas en rehabilitación y expansión de los sistemas rurales de agua potable y saneamiento.
Reforma subsector agua y saneamiento	USD 2,400,000.00 1998	ASISTENCIA TECNICA NO REEMBOLSABLE. El objetivo del proyecto es apoyar y complementar el programa de reforma del subsector de agua potable y saneamiento. Esta Cooperación Técnica tiene dos componentes: (i) apoyo a la reforma empresarial; y (ii) establecimiento del marco regulatorio del subsector de agua potable y saneamiento. El primer componente incluye actividades para prestar apoyo de asesoría a las entidades ejecutoras en temas de descentralización, privatización y reforma empresarial en general. Asimismo, se incluye la formulación del Plan de Reforma Empresarial, que se constituirá en la base para la conformación de empresas descentralizadas y desconcentradas, la definición de tipos de gestión óptimos (privado, público, municipal, mixto), y la promoción misma de participación del sector privado. El segundo componente está diseñado para apoyar la formulación del marco regulatorio del subsector, incluyendo los estudios prioritarios y la asistencia técnica a la Agencia Reguladora a crearse.

Fuente: elaboración propia con datos del BID (2008). No incluye proyectos de saneamiento

Mientras tanto, el BM se ha concentrado en realizar una labor en un marco más amplio con un proyecto aprobado en 1996 y cerrado en 2007, denominado "Asistencia técnica para modernización del sector público" por un monto de US\$ 24 millones y cuyo objetivo era redefinir el rol del Estado y sus instituciones para dar paso a la participación privada en los servicios públicos (Banco Mundial, 2008).

Los servicios públicos que se privatizarían en el marco de este proyecto serían las telecomunicaciones, distribución de energía y las pensiones. La privatización de estos tres servicios fue realizada durante la ejecución de este proyecto. También, se realizarían análisis y estudios para la privatización de puertos,

aeropuertos, generación de energía, mantenimiento de carreteras, agua y saneamiento pero como una segunda prioridad del proyecto. Como parte de sus resultados, el proyecto consiguió desarrollar marcos regulatorios para la mayoría de estos servicios con excepción del último, que como se ha señalado con anterioridad, aún no está en la discusión legislativa.

2.3.2.3 Proyectos de otras agencias donantes.

Una de las principales agencias de cooperación en el sector de agua potable es la AECID. Este actor tiene como objetivo apoyar iniciativas que aporten al abastecimiento continuo de agua potable, contribuir a una administración sostenible en las juntas de agua comunitarias y apoyar la descentralización de los servicios de agua potable.

Es importante notar que la AECID apoya los esquemas comunitarios como alternativa para hacer funcionar los sistemas de agua en las zonas rurales, dado que ANDA ha centrado su servicio en las zonas urbanas y no tiene capacidad para dar cobertura a toda la población. Sin embargo, la alternativa para las zonas urbanas serían las municipalidades, pero fortaleciéndolas con recursos financieros, capacidades, formación, tecnologías, y acompañamiento permanente por parte de ANDA^[21].

De acuerdo con AECID, la descentralización no necesariamente es sinónimo de privatización, si se realiza transfiriendo estos recursos a las municipalidades con el fin de que brinden un buen servicio, y considera que dejar este servicio en manos de la iniciativa privada, sería riesgoso por la falta de regulación y la debilidad en la institucionalidad del sector en El Salvador, ya que puede fortalecer la inequidad en el cobro por los servicios.

Por su lado CARE, otra ONG internacional que financia agua potable, también trabaja principalmente con proyectos rurales de agua con participación comunitaria, con miras a hacerlos sostenibles. CARE promueve el fortalecimiento de la autoconfianza de los agentes comunitarios para que puedan valerse por sí mismos y los capacita con una visión empresarial^[22]. No promueve la participación privada en el suministro, entendiendo a ésta como el que se involucre una organización con fines de lucro, aunque promueve el acercamiento de los sistemas comunitarios de agua con el sector privado en la materia de servicios de mantenimiento, venta de productos para la calidad de agua o para reparar un sistema. También hace la consideración que, de existir dicha participación, debe contarse con una regulación adecuada de dichas entidades. CARE cuenta con el financiamiento a su vez de USAID, KFW y del gobierno de Canadá, entre otros.

Por último, otra agencia donante en agua potable en El Salvador es COSUDE, con su programa AGUASAN (1997-2008), el cual ha otorgado a El Salvador la cantidad de US\$6.8 millones para financiamiento del sector. COSUDE tiene como objetivo contribuir con el aumento de la cobertura de agua potable y saneamiento en comunidades rurales, a fin de mejorar el nivel de vida de la población. Entre sus logros está que más de 5000 familias de escasos recursos económicos cuenten con acceso a agua potable y saneamiento básico y ambiental. Además, han apoyado en la creación de un mapa hidrogeológico con información de la situación actual de las aguas subterráneas en todo el territorio, disponible a partir de junio 2008.

El modelo COSUDE para el tema del agua tiene un fuerte componente de participación comunitaria y los actores convocados son las comunidades a través de las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOS), Juntas de agua, directivas comunales; también incluye a las alcaldías y a una ONG que tenga experticia en el tema para facilitar y acompañar el proceso. La apuesta de dicha agencia de cooperación es la creación de empresas descentralizadas, que promuevan la participación de la gente en todas las fases del proyecto, ya que dicha participación le da mayor sostenibilidad y gobernabilidad al sector agua.^[23]

El financiamiento de estas agencias ha estado focalizado principalmente en el área rural, con el propósito de desarrollar un modelo de provisión: el comunitario. En las zonas urbanas, otro modelo es apoyado: el municipal preferentemente. Sin embargo el BID, buscaría consolidar ya sea un modelo público-privado, como el caso de Tetralogía o un modelo privado.

[21] Entrevista a Beatriz Yarza, funcionaria de la AECID, realizada el 27 de junio de 2008.

[22] Entrevista a Ricardo Antonio Mancía, gerente de agua y saneamiento de CARE internacional- El Salvador, realizada el 1 de julio de 2008.

[23] Entrevista a Xenia Marin de Saz, jefe de programa y a Orlando Luna, asistente técnico de COSUDE.

En definitiva, en El Salvador todavía está abierta la posibilidad de que se apruebe un marco regulatorio que permita y promueva la participación privada en agua potable, por lo que el vacío legal, el desorden institucional y la duplicidad de funciones, se convierte en la mejor estrategia para permitir que el proceso de privatización continúe en la práctica, con la implementación de los programas del BID en el sector.

Otra estrategia de privatización se ejecuta por medio de procesos de descentralización de los servicios de agua potable, en un contexto en el que inversión pública en el tema ha disminuido sustancialmente, sin la correspondiente transferencia de recursos a las municipalidades. De esta manera, la consecución de los recursos necesarios para que los operadores descentralizados funcionen adecuadamente es el argumento para permitir la participación privada a través de empresas mixtas (PPP), como propuesta para las zonas urbanas dada su potencial rentabilidad. En el caso de las zonas rurales, el modelo promovido es el comunitario, por no representar un interés para las empresas con fines de lucro. Así, se crea un sistema dual de provisión del servicio de agua potable, que se estructura con base en los intereses del modelo económico neoliberal.

2.4. Guatemala.

2.4.1. Institucionalidad en el sector agua potable: Privatización vía concesión.

En Guatemala, la institución encargada de las políticas y aspectos estratégicos del sector es el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), entidad pública que fue creada en 1957, con la misión de brindar apoyo técnico, administrativo y financiero a las municipalidades y que, por decreto gubernamental, en 1997 se convirtió en la cabeza del sector de agua potable.

Ese mismo año, la Unidad Ejecutora del Programa de Acueductos Rurales (UNEPAR), antes bajo el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), se convierte en una dependencia del INFOM, y absorbe dos proyectos importantes de agua rural: el “Proyecto de Agua Potable y Saneamiento del Altiplano” (PAYSA), financiado en parte por USAID, y “Agua Fuente de Paz” (AFP), financiado en parte por la UNICEF. Con esto, el INFOM asumió la responsabilidad de desarrollar los sistemas de agua en las zonas rurales. Asimismo, el INFOM se convirtió en el ejecutor de las políticas de agua y saneamiento que defina el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Cobos, 2003).

En 2000, se conformó la Comisión Interinstitucional para la Reforma y Modernización del Sector, con la participación del INFOM, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, (SEGEPLAN), el MSPAS, el Fondo de Inversión Social (FIS) y la Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA) de la ciudad de Guatemala; dicha Comisión tenía el mandato de guiar y proponer los cambios necesarios y definir la nueva estructura organizativa del sector (García Bickford, 2004).

Para dinamizar el proceso, a finales de 2001, el INFOM dio a esta iniciativa un nuevo impulso al crear la Dirección de Reforma del Sector. El BID otorgó un financiamiento no reembolsable para la elaboración de una propuesta de reestructuración que elaboraron consultores contratados para tal fin en 2002. Los ejes definidos para la modernización del sector fueron los siguientes: a) La separación de los roles de regulación, operación y generación de políticas; b) la mejora de la capacidad técnica de los operadores; c) la creación de sostenibilidad y autonomía en la administración y financiamiento del servicios en las áreas metropolitanas, urbanas y rurales; y d) máxima participación comunitaria (BID, 2001).

En enero de 2005, la Comisión Interinstitucional mencionada fue suprimida para dar paso a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), entidad que funcionaría por un período de tres años para ejecutar y coordinar la Política Nacional de agua, desarrollar el marco regulatorio, identificar oportunidades de investigación y crear una base de datos con información nacional sobre agua y finalizaría sus labores en 2008.

Actualmente, el gobierno ha creado el gabinete específico del agua mediante el Acuerdo Gubernamental 204-2008, y que está conformado por el Vicepresidente de la República, 10 ministerios y siete secretarías,

cuyos delegados se reunirán una vez al mes, con el fin de coordinar acciones entre las entidades gubernamentales, autónomas, civiles y privadas, para una gestión sostenible del recurso hídrico; emitir lineamientos para la gestión efectiva; y diseñar una estrategia de captación de fondos (“Prensa Libre”, 2008).

De acuerdo con Cobos (2003), existen diferentes propuestas de políticas hídricas, así como propuestas de ley de aguas, presentadas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), así como por el Congreso de la República. También, como parte del proceso de reforma y modernización del sector agua potable, apoyada por el BID, el INFOM ha preparado su propia propuesta de ley de reforma del sector agua potable y saneamiento, pero hasta la fecha no ha sido aprobada ninguna de esas propuestas.

En el sector agua potable intervienen diversas instituciones: el INFOM que, como ya se mencionó anteriormente, es el encargado de manejar las políticas públicas y definición de aspectos estratégicos del sector; el MSPAS que hace el monitoreo sanitario y de la calidad de agua; el FIS que desarrolla programas de agua potable en zonas rurales y urbanas marginadas; el MAGA que ve el tema de recursos hídricos y la agricultura, entre otros.

La UNEPAR, dependencia del INFOM, implementa proyectos rurales de agua potable y saneamiento básico, a la vez que promueve la educación sanitaria, beneficiando a las 333 municipalidades a nivel nacional; las comunidades se organizan a través de Comités de Desarrollo local; UNEPAR brinda asesoría y orienta a los Comités para que realicen una buena ejecución de proyectos de saneamiento básico, además de apoyarlos con recursos financieros y materiales. UNEPAR también lleva el Sistema Nacional de Información de Agua y Saneamiento (SAS).

Con respecto a los operadores de servicios de agua potable, en Guatemala los municipios siempre han tenido la responsabilidad de suministrarla, por lo que las 333 municipalidades son las principales responsables de la provisión del abastecimiento domiciliario de agua, de acuerdo con lo establecido en el artículo 68 del Código Municipal. Según, el artículo 72 del mismo Código:

El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, en los términos indicados en los artículos anteriores, garantizando un funcionamiento eficaz, seguro y continuo y, en su caso, la determinación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas. Las tasas y contribuciones deberán ser fijadas atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de servicios.

También señala en el artículo 73 que los servicios públicos municipales serán prestados y administrados por: a) La municipalidad y sus dependencias administrativas, unidades de servicio y empresas públicas; b) La mancomunidad de municipios, según regulaciones acordadas conjuntamente; c) Concesiones otorgadas de conformidad con las normas contenidas en este Código, la Ley de Contrataciones del Estado y Reglamentos Municipales.

En el artículo 74 se establece que las concesiones de estos servicios pueden ser otorgadas a personas individuales o jurídicas a un plazo no mayor de 25 años, con lo cual podría permitirse la participación de entidades privadas por esta vía. Sin embargo, las municipalidades se reservan el derecho de intervenir los servicios “que se administre y preste deficientemente, o que deje de prestarse sin autorización alguna, o en el que se falte a las ordenanzas y reglamentos municipales o a las obligaciones contraídas por el concesionario en el contrato correspondiente”.

La municipalidades tienen la potestad, según el artículo 75, de revocar las concesiones cuando sean lesivas a los intereses del municipio, violen disposiciones relativas al orden público y al interés social, entre otras circunstancias. Además, el Código Civil establece que las municipalidades tienen la autoridad para otorgar los derechos de aprovechamiento de aguas públicas para fines domésticos, lo cual es importante para el sector de agua potable, ya que los servicios de abastecimiento deberían contar con estos derechos, para garantizar las fuentes de donde se obtiene dicho líquido (Colom, 2005).

Otra ley que puede abrir la puerta a la participación privada es lo que expresa la propuesta de Ley de Concesiones, también conocida como la Iniciativa 3041 (Congreso de la República Guatemala, 2004), presentada en julio de 2004 al Congreso de la República, bajo el argumento de que se necesita un marco legal para la transferencia de la prestación de los servicios públicos a los particulares. Esto último en razón de que el Estado enfrenta limitaciones para invertir en dichos servicios o los presta de forma poco competitiva.

Esta iniciativa de Ley pretende establecer las normas para dar en concesión el desarrollo de la infraestructura física del Estado y los servicios públicos a privados nacionales y extranjeros hasta por un plazo máximo de 50 años. Incluye las sociedades mixtas (público- privada), en el que la mayoría del capital accionario sea privado y excluye aquellas en que dicho capital es mayoritariamente público. Sin embargo, de acuerdo con la Constitución de Guatemala, artículo 183-K, el Presidente de la República debe someter para consideración y aprobación del Congreso los contratos y concesiones sobre servicios públicos. La iniciativa ha causado mucha polémica por considerar que abre las puertas a la privatización de los servicios públicos y por facilitar el achicamiento del Estado de acuerdo con el modelo neoliberal.

En el caso del agua, hay analistas que opinan que esta ley afectaría poco la prestación de servicios de agua potable, porque estos servicios son una competencia de los municipios y porque ya se encuentra normado cómo éstos pueden delegar este servicio Colom (2005).

Los operadores municipales más grandes son la EMPAGUA que atiende la ciudad capital y Xelagua que atiende Quetzaltenango, la segunda ciudad más importante de Guatemala (ESA Consultores, 2008). Son empresas municipales que gozan con cierto grado de autonomía; EMPAGUA fue creada mediante Acuerdo de Consejo de la Municipalidad de Guatemala, el 28 de noviembre de 1972, con el objeto de prestar, mantener, mejorar y ampliar el servicio municipal de agua en la ciudad de Guatemala y áreas peri-urbanas.

En la ciudad de Guatemala, también existe la compañía privada, AGUAS DE MARISCAL, una de las más antiguas. Cuenta con una concesión privada entregada por la municipalidad de Guatemala en 1923 y abastece principalmente a la parte antigua de la ciudad de Guatemala (OPS/OMS, 2000). Se estima que cubre aproximadamente el 14% de la población capitalina que habita prácticamente en el centro de la ciudad, abarca las zonas 1, 2,3 y parte de la zona 6.^[24]

Existen otros operadores privados, típicamente desarrolladores de inmuebles (lotificaciones) o dueños de inmuebles (edificios grandes, hoteles, etc.) que construyen su propia infraestructura sanitaria, explotando agua subterránea y son independientes del proveedor público metropolitano ó de la concesión de Aguas de Mariscal (OPS/OMS, 2000).

Finalmente, otra modalidad privada del servicio de agua son los camiones cisterna, que constituyen un mercado que crece por la falta de regulación y bajo costo del agua (Cobos, 2003). Solamente en la Ciudad de Guatemala se estima que existen más de 33 empresas dedicadas a la distribución del agua potable atendiendo las Zonas 3,7,18, 19 y 21 donde el servicio no es constante (Estrada Tobar, 2008).

En las zonas rurales, los sistemas de agua son administrados por las comunidades a través de los Comités Administradores de Agua Potable (CAAP). De igual forma, en las zonas peri-urbanas, las comunidades han desarrollado sistemas de agua con el apoyo de ONG nacionales o internacionales y administrados por Comités de Agua, similares a los CAAP.

Se podría decir que Guatemala cuenta con una débil institucionalidad en el sector de agua potable: no hay ley general de aguas, ni ley específica para el subsector; no existe un ente regulador; el INFOM es una institución con debilidades para gestionar proyectos y desarrollar las políticas en la materia (BID, 2008); las municipalidades, como principales proveedoras del agua potable, se concentran en atender las zonas urbanas, dejan desprovistas las rurales y sus servicios son deficientes.

[24] Entrevista a informante clave (trabajador de empresa Aguas del Mariscal).

Con una institucionalidad tan débil, la participación privada ha crecido sin mayor regulación en el mercado urbano informal, con los camiones cisternas, y el mercado urbano formal con los desarrolladores de vivienda. Tampoco hay que perder de vista que la participación privada en Guatemala se ha desarrollado también por medio de concesionarios, como es el caso de Aguas del Mariscal.

Las concesiones entonces podrían ser la vía para que los servicios de agua potable en dicho país se trasladen a manos privadas, puesto que la legislación abre este camino. La falta de regulación de los servicios de agua potable pueden permitir que los entes privados realicen acciones que van en contra de las y los usuarios de dichos servicios, tal como lo señala el siguiente testimonio (El Periódico, 2008):

Soy residente de la 1a. avenida y 13 calle de la zona 1. El servicio de agua con el que contamos todos los de este sector, es Mariscal, empresa que nos acaba de hacer un incremento en la factura. Llevamos todo el año con un servicio irregular, el agua la mandan cada tres días sin presión, y hemos pasado en algunas ocasiones sin agua hasta ocho días. Les hemos dicho que vamos a presentar una queja formal y el personal se limita a decir hagan lo que quieran. Ellos están robando al no prestar un servicio por el cual se paga, y tal parece que tuvieran negocios con los repartidores de agua, (se refiere a los camiones cisterna que venden agua, la cual no es potable) ya que hay que llamarlos cada ocho días y por un valor de Q160. Autoridades a quienes les compete este asunto hagan algo por favor.

Probablemente sea la mala experiencia que la población ha tenido con estos operadores privados la que explique porque Guatemala es uno de los países con mayor población insatisfecha con los servicios públicos privatizados (latinobarómetro, 2004).

Finalmente, al igual que en los otros países centroamericanos, en el ámbito rural donde los servicios municipales de agua no logran tener cobertura, se deja el suministro de agua en manos comunitarias, dado que empresas con fines de lucro no tienen interés de invertir ahí, por no representar una actividad atractiva en términos de rentabilidad. Más bien las inversiones en los sistemas de agua rurales se realizan con fondos públicos y de agentes externos como el BID y agencias donantes, así como con los aportes de las comunidades.

2.4.2. Proyectos e inversiones en agua potable.

2.4.2.1. Panorama general.

De acuerdo con datos de SEGEPLAN (2007, citado Water for People, 2007) el financiamiento en agua y saneamiento ha incrementado sustancialmente de US\$ \$33 millones en 2003 a aproximadamente US\$93 millones en 2006, del cual 60% se ha destinado a agua en este último año. La misma fuente reporta que las principales fuentes de financiamiento son recursos gubernamentales que vienen de los impuestos y fondos externos, mientras que se desconoce cual es la inversión privada en agua. Gran número de ONG's nacionales e internacionales trabajan en proyectos de agua y saneamiento en las zonas rurales, proporcionando asistencia técnica a las comunidades, promoviendo la organización por medio de comités y diseñando proyectos.

Entre las agencias de cooperación internacional que apoyan el agua potable se puede mencionar a AECID, USAID, JICA, UNICEF, KFW, ASDI, SNV y la UE, entre otras. Asimismo, una ONG internacional importante en los sistemas de agua rurales ha sido CARE, quien ha manejado el proyecto PAYSA en conjunto con el INFOM, mientras que en el campo del microfinanciamiento, se encuentra la fundación Génesis Empresarial, que brinda préstamos a comunidades rurales, proporciona asistencia técnica subsidiada para la organización y el diseño de proyectos de las comunidades (Water for People, 2007).

2.4.2.2. Proyectos de los bancos multilaterales.

En Guatemala también el promotor abanderado de participación privada en el sector de agua ha sido el BID; organismo que ha apoyado al Estado Guatemalteco con financiamientos reembolsables y no reembolsables (Cuadro 2.9). También ha apoyado el desarrollo de sistemas de agua en el sector rural. Según datos del BID (2008), ha otorgado cinco préstamos para proyectos de agua rural, con un valor total de US\$123 millones, que han beneficiado a 630,000 usuarios y usuarias en un período de más de 20 años.

Por su parte, el BM ha enfocado sus esfuerzos desde 1997 en la privatización de otros servicios públicos, como energía, telecomunicaciones, puertos, servicio postal con un proyecto denominado "Préstamos de asistencia técnica para la participación privada en infraestructura" (Cuadro 2.9). Sin embargo, en el marco de este proyecto se han realizado diagnósticos y talleres sobre los servicios municipales (incluye agua y saneamiento) para proponer la integración entre empresas municipales y concesionarios privados, sin alcanzar resultados importantes a la finalización del proyecto.

Cuadro 2.9. Guatemala: Principales proyectos en el sector agua potable financiados por el BID y BM.

Nombre del proyecto, monto y duración	Financiador y principales objetivos	Observaciones
Fortalecimiento Oficina Comisionado Presidencial del Agua y Recursos Hídricos; US\$ 100,000 2005-actualmente.	BID: - Fortalecer la Oficina Nacional del Comisionado Presidencial del Agua y Recursos Hídricos, a efecto de que pueda contar con los instrumentos, equipo, capacitación y tecnología que le permitan cumplir con las atribuciones que la Ley le asigna. - Crear información necesaria sobre el recurso hídrico para hacer una adecuada planificación y valorizar el recurso hídrico en términos económicos.	Tiene 3 componentes: 1) Capacitación, 2) Equipamiento y 3) Consultorías.
Programa de inversiones en agua potable y saneamiento rural; US\$ 50 millones 2006-actualmente.	BID: - Incrementar en el área rural el uso de los servicios de agua potable y saneamiento, de manera que sea consistente con los objetivos del gobierno para el manejo del sector. - Apoyara a los comités autónomos de agua, o cualquier comité que este legalmente constituido, organizaciones dirigidas a las comunidades, <u>o microempresas creadas para proveer estos servicios.</u>	Se contempla la posibilidad de crear microempresas prestadoras del servicio en el área rural. Las asociaciones comunitarias con personería jurídica asumirán la ejecución del proyecto de agua, los cuales deberán ser autofinanciados. Esto permitirá que el Gobierno de Guatemala reduzca su carga fiscal neta.
Reforma del sector agua y saneamiento; US\$250,000 2001-2003.	BID: Apoyar a INFOM y EMPAGUA en el diseño de una estructura que incluirá un nuevo marco de referencia institucional, legal y regulatorio a nivel nacional, para planeamiento y políticas del sector, como también para la regulación de los servicios de agua y saneamiento	

Nombre del proyecto, monto y duración	Financiador y principales objetivos	Observaciones
Servicio rural agua: Recuperación tarifaria; US\$85,000 2000-2001	BID: Delinear experiencias en evaluación de tarifas del programa rural de agua y saneamiento, a fin de ajustarlo al diseño del modelo básico que asegure que los nuevos programas rurales de agua y saneamiento sean sustentables.	
Programa desarrollo urbano; US\$20,000 2000.	BID: Desarrollar un plan de trabajo para EMPAGUA; preparar y establecer un modelo financiero para EMPAGUA que soporte el plan de trabajo requerido que asegure su viabilidad económica.	
Reforma y modernización agua potable; US\$16,000 1999-2001.	BID: Promover entendimiento, especialmente entre funcionarios de gobierno, sobre conceptos de modernización y reforma del sector de agua potable y alcantarillado.	
Fondo para la Inversión social; US\$50 millones (US\$9 millones para agua y saneamiento) 1999-2003.	BM: Proveer infraestructura social y económica, así como bienes y servicios; proveer servicios de consultoría y capacitación para construir capacidades y sostenibilidad en los proyectos comunitarios y gobiernos locales.	
Préstamos de asistencia técnica para la participación privada en infraestructura; US\$13 millones 1997-2002.	BM: Preparar determinados sectores de infraestructura (Telecomunicaciones, puertos, energía, servicio postal y carreteras) para su privatización y concesión en un marco regulatorio y legal adecuado.	Aunque no era el objetivo central del proyecto, este proyecto analizó los servicios municipales (incluye los del agua) para mejorarlos por medio de la introducción de la participación privada. El proyecto financió diversos estudios y talleres para discutir alternativas con las autoridades municipales tales como integrar las compañías municipales con los concesionarios privados.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionado por INAA (2008)^[14] Nota: El cálculo de población se hace sobre la base de la información estimada por regiones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos para el año 2002. El total de población del país es de 5,342,070 habitantes. Se incluye únicamente datos de 3 de las 11 empresas privadas existentes.

Como se ve, en los proyectos de BID se busca reforzar la ideología de la rentabilidad de los proyectos de agua, la valorización económica del recurso agua y la sostenibilidad financiera de los sistemas de agua. En el caso de Guatemala, los esfuerzos del BID han estado encaminados en fortalecer la institucionalidad con dicha visión, más que a la creación de modelos de participación privada en el suministro de agua. Esta institucionalidad incluye la consolidación del modelo dual de provisión: en lo urbano servicios municipales y/o privados y en lo rural servicios de agua comunitarios.

2.5. Resumen sobre el avance de la participación privada en el sector de agua en Centro América.

En el Cuadro 2.10. se muestra un breve panorama sobre cómo ha avanzado la participación privada en el sector de agua potable de los países de la región.

Cuadro 2.10. Resumen del avance de la participación privada en agua potable en Centro América.

ASPECTOS	COSTA RICA	NICARAGUA	EL SALVADOR	GUATEMALA
Proveedores principales del sector	Públicos y comunitarios	Públicos y comunitarios	Públicos y comunitarios	Públicos y comunitarios
Existencia de institucionalidad que permite la participación privada	Sí	Muy pocos espacios	Sí	Sí
Grado actual de participación privada en agua potable	Baja (Aprox. 5% de la población servida)	Baja (menos del 5% de la población servida)	Baja (Aprox. 3% del sector)	Baja
Proveedores actuales con participación privada	Desarrolladores de vivienda	Empresas pequeñas, generalmente desarrolladores de vivienda, algunas con licencia de operación del INAA y contratos de servicios de empresas municipales	Desarrolladores de vivienda y Empresas de Economía mixta (PPP)	Desarrolladores de vivienda, empresas privadas concesionarias, camiones cisterna
Modelo referente de participación privada en el sector	No hay	No hay	Tetralogía S.E.M.	Aguas del Mariscal
Vías principales de crecimiento futuro de la participación privada	a) Concesiones a entidades privadas; b) Empresas municipales de economía mixta (PPP)	Crecimiento restringido con la institucionalidad existente	Empresas municipales de economía mixta (PPP)	Concesiones a entidades privadas

Fuente: elaboración propia, 2008.

3. Acuerdos comerciales internacionales y agua: Haciendo irreversible la privatización en Centro América.

3.1. El agua en los acuerdos comerciales internacionales: ¿un bien económico, un servicio o una inversión?

La noción del agua como un bien económico en los acuerdos comerciales se remonta al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), firmados en 1947, y que en 1995 fue uno de los acuerdos que sirvieron de base para la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El GATT tenía el objetivo de estimular el comercio por medio de la reducción de los aranceles a las importaciones. En dicho acuerdo, el agua aparece clasificada en la partida 2201 como “Agua, incluidas el agua mineral natural o artificial y la gaseada, sin adición de azúcar u otro edulcorante ni aromatizada; hielo y nieve” (Caplan, 2003:3).

Lo que actualmente resulta novedoso en el sector agua, es la construcción de un andamiaje institucional internacional que presiona por procesos de liberalización y privatización del sector. En este andamiaje institucional, el GATT ha considerado desde hace varios años el agua como bien económico para el comercio internacional; sin embargo, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá, en diciembre de 1992, por primera vez el agua no sólo fue considerada como un bien económico, sino que se incluyó como un servicio y como una inversión (Caplan, 2003: 2), situación que se ha repetido en siguientes acuerdos comerciales, como en el caso del TLCEUCA-RD cuyo análisis se incluirá con mayor detalle en las siguientes secciones de este capítulo. En el Cuadro 3.1. se presenta esta múltiple dimensión del agua en los Tratados de Libre Comercio (TLC).

Cuadro 3.1. Las múltiples dimensiones del agua en los TLC.

	Bienes	Servicios	Inversiones
Agua embotellada	X		X
Exportación de agua (a granel)	X		X
Servicios de agua potable		X	X
Servicios medioambientales		X	X
Uso del agua para fines hidroeléctricos		X	X
Uso del agua para fines mineros		X	X
Uso del agua para fines petroleros		X	X
Uso del agua para fines turísticos		X	X
Uso del agua para fines agrícolas			X
Transporte fluvial		X	X
Derechos de agua			X

Fuente: Solón, 2005 citado por Agua Sustentable, 2007a:2

3.2. ¿Cómo afecta el GATT al comercio del agua?

Entre 1948 y 1994, el GATT fue el principal instrumento para reglamentar el comercio mundial, aunque con muy pocos mecanismos para el cumplimiento de los acuerdos. Luego, en 1995, pasó a formar parte de la OMC, lo que permitió la estructuración legal básica del comercio internacional. Para Julio del 2007, la membresía de la OMC estaba compuesta por 151 países, incluyendo los países de Centroamérica y Panamá (OMC, s/f a).

Dado que existe una partida en el GATT que incluye el agua dulce, entonces existe la posibilidad de que este recurso pueda exportarse o importarse a granel (no sólo en agua embotellada). Una de las preocupaciones de activistas y organizaciones sociales defensoras del agua, son las restricciones que este régimen comercial impone a los Estados en cuanto a regular las cantidades que se pueden exportar, una vez que se haya iniciado el comercio de agua a granel. De acuerdo con el Artículo XI del GATT de 1994, denominado "Eliminación General de Restricciones Cuantitativas":

Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas (OMC, s/f b).

La controversia que genera este artículo es que abre la posibilidad de que las comunidades o incluso los países no reciban los beneficios de sus propios recursos hídricos, como tampoco se podría poner medidas para controlar la cantidad de agua exportada a otros países y dar prioridad al uso nacional o comunitario. Sin embargo, de acuerdo con Caplan (2003: 3), existen dos excepciones con base en el Artículo XX del GATT de 1994, que permitirían establecer medidas para limitar la cantidad exportada:

- a) Que las medidas sean "necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales", Artículo XX(b);
- b) Que las medidas sean "relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales", Artículo XX(g).

Con respecto a la primera excepción, esta ya se ha intentado utilizar en algunos casos, pero no ha sido aceptada por los paneles de disputa de la OMC; se trató de casos relativos a la colocación de restricciones a las importaciones de camarones y atún, con el fin de proteger la vida de delfines y tortugas, por lo que queda en duda si esta excepción constituye una herramienta sólida para usarse en posibles disputas sobre agua.

En cuanto a la segunda excepción, la complicación de aplicarla radica en la clasificación del agua como recurso renovable o no renovable, debate que todavía sigue sin resolver en el campo de la economía. De acuerdo con la perspectiva de Gleick et al. (2002: 5), en la mayoría de sus formas, el agua es un recurso renovable a través del ciclo hidrológico natural. No todas las formas de agua son renovables, un ejemplo de ello son las aguas fósiles. Sin embargo, el agua renovable puede convertirse en no renovable debido a acciones humanas, tales como la sobreexplotación o contaminación de este recurso. En todo caso, de ser aceptado el argumento de que el agua bajo determinadas condiciones es un recurso no renovable, la excepción señala que para limitar las exportaciones deberá también limitarse el consumo nacional. Frente a un escenario de escasez de agua, esta medida no permitiría que los Estados, ni las comunidades establecieran como prioridad el uso de sus recursos hídricos para el consumo nacional.

Además del GATT, otros acuerdos comerciales en el seno de la OMC podrían tener implicaciones potenciales para el agua, tal es el caso del GATS.

3.3. El GATS: amenaza latente para el sector agua.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS por sus siglas en inglés), es un acuerdo comercial multilateral que tiene como fin liberalizar progresivamente todos los servicios que pueden intercambiarse a nivel internacional.

Este acuerdo abarca cuatro modalidades (OMC s/f c):

- a) **Modo 1- suministro transfronterizo:** servicios suministrados de un país a otro (por ejemplo, conferencias telefónicas internacionales);
- b) **Modo 2- consumo en el extranjero:** consumidores o empresas que hacen uso de un servicio en otro país (por ejemplo, turismo);
- c) **Modo 3- presencia comercial:** empresas extranjeras que establecen filiales o sucursales para suministrar servicios en otro país (por ejemplo, bancos extranjeros que se establecen en un país para realizar operaciones en él); y,
- d) **Modo 4- presencia de personas físicas:** particulares que se desplacen de su país para suministrar servicios en otro país (por ejemplo, consultores).

La modalidad más relevante para los servicios de agua potable es la presencia comercial, ya que permitiría la presencia de una compañía transnacional en el sector agua de cualquier país, mientras que el transporte de agua a granel de un país a otro está incluido en el modo 1.

Estos servicios estarían sujetos a las reglas del GATS, tales como (OMC, s/f d):

- **Nación Más Favorecida:** los Estados deben dar un trato igualitario a servicios o proveedores de otros Estados;
- **Trato Nacional:** los servicios y las empresas extranjeras deben recibir el mismo trato que los nacionales; y,
- **Acceso a Mercados:** requiere que un Estado no imponga restricciones cuantitativas o estructurales a los proveedores de servicios.

El GATS no incluye los derechos de tráfico y, las actividades directamente relacionadas con ellos, y en teoría, tampoco incluye los servicios suministrados al público en el ejercicio de la autoridad gubernamental, por lo que, aparentemente, los servicios públicos no estarían incluidos en el acuerdo. Sin embargo, un acercamiento a la definición expuesta en el GATS de los servicios gubernamentales podría demostrar lo contrario.

Los servicios suministrados en el ejercicio de la autoridad gubernamental se definen como “servicios no suministrados en condiciones comerciales ni en competencia con otros proveedores” (OMC, s/f c). De acuerdo con Caplan (2003: 8), si una municipalidad le cobra a una persona usuaria de algún servicio que preste el municipio, esto podría considerarse como una prestación comercial del servicio, o si un Estado le permite a una empresa privada operar parte del sistema de distribución de agua potable, esto podría considerarse como competencia con otros proveedores.

Es bueno conocer que el GATS es un acuerdo que trabaja con un enfoque de “abajo a arriba” o “listas positivas”, en los que los Estados escogen los servicios que quieren liberalizar bajo este acuerdo, adhiriéndolos a ciertas reglas claves, quedando el resto del universo protegido; a diferencia de algunos TLC como el TLCAN o el TLEUCA-RD que tienen un enfoque de “arriba o abajo” o “listas negativas” en los que se parte de que todos los servicios, productos o inversiones están incluidos en el acuerdo, excepto los que se coloquen en el listado de excepciones (Agua Sustentable, 2007a: 13).

Hasta la fecha, ningún país miembro ha aceptado algún compromiso sobre los servicios de agua potable en el marco del GATS, sin embargo esto podría ser temporal, dado que uno de los objetivos de este

acuerdo es la progresiva liberalización de los servicios, es decir, los Estados tienen el compromiso de entablar sucesivas rondas de negociaciones sobre los servicios para ir ampliando el alcance de los mismos. Cabe señalar que una vez que un servicio haya sido comprometido por un Estado, éste no puede retractarse.

De hecho, la Comisión Europea ha intentado empujar la liberalización de los servicios de agua potable en el GATS. Hay que recordar que 9 de las 10 grandes compañías transnacionales de agua se encuentran en UE (Corporate Europe Observatory citado por Deckwirth, 2006). A pesar de que la UE anunció públicamente en 2002 que no haría un compromiso de liberalizar sus propios servicios de agua, salud y educación, ésta ha impulsado diversas estrategias para que los otros países lo hagan.

Dichas estrategias han ido desde solicitar la reclasificación de los servicios de agua potable dentro de los servicios ambientales; hacer solicitudes bilaterales^[25] a otros países de incluir dicho servicio y adherirse a los compromisos de Trato Nacional y Acceso a Mercados; hacer solicitudes de inclusión de aquellos servicios que normalmente se proveen con el agua potable, tales como saneamiento y agua servidas; hasta modificar las solicitudes para que, aquellos países que otorgan los servicios de agua en concesión, se adhieran a la regla de Trato Nacional en el marco del GATS, de tal manera que las empresas extranjeras reciban el mismo trato que las empresas nacionales en las licitaciones (Deckwirth, 2006; Institute for Agricultural and Trade Policy, 2006: 2).

Esta última estrategia se aprovecha de que las empresas europeas tienen mayores posibilidades de ganar dichas licitaciones frente a una empresa nacional, y además esto coloca el tema de agua en un área bastante polémica de la OMC: las compras públicas. A manera de indicador de las ambiciones de la UE con respecto a los servicios de agua, se tiene que para junio de 2003, ésta había enviado 109 solicitudes bilaterales de las cuales 72 incluían los servicios ambientales (Deckwirth, 2006), entendiéndose agua para el uso humano.

Las presiones provocadas por las campañas de la sociedad civil en contra de liberalizar los servicios de agua potable han jugado un papel importante en limitar los avances de la UE, pero mientras la UE no retire las solicitudes bilaterales hechas en este sector o mientras este sector en su conjunto no sea considerado una excepción del GATS, este acuerdo seguirá siendo una potencial amenaza. El GATS no sólo podría profundizar la liberalización de los servicios de agua, sino podría convertirse en un acuerdo legal vinculante que vuelva irreversible este proceso.

Ante el estancamiento de las negociaciones en la OMC, la construcción de mecanismos que permitan el libre movimiento de los capitales se está haciendo a través de acuerdos de libre comercio de carácter regional o bilateral como el TLCAN, TLCEUCA-DR o los Acuerdos de Asociación (AdA) de la UE con otros países. Estos mecanismos abren otro camino más para impulsar la privatización de sectores estratégicos como el hídrico.

3.4. El TLCEUCA-DR: implicaciones para el sector hídrico.

Cada TLC que firma la región centroamericana con uno o varios países es un antecedente importante para futuros tratados, ya que muchos de ellos se rigen por principios claves como el de la Nación Más Favorecida. Este principio, puede obligar a Centro América a otorgar a otros países cualquier ventaja especial acordada en los anteriores. Por lo expresado, lo que TLCEUCA-DR, haya acordado en materia de agua, será un referente importante para otros tratados.

El TLCEUCA-DR fue firmado en el 5 de agosto de 2004 con los siguientes objetivos (Tratado de libre comercio Centroamérica-Estados Unidos- República Dominicana, s/f):

[25] A partir de la Conferencia Ministerial de la OMC, en el 2001, se pusieron en marcha las solicitudes – ofertas bilaterales como parte de las negociaciones del GATS. En estas solicitudes los países pueden pedir a otro, de acuerdo con su interés, el acceso al mercado en servicios específicos, bajo determinadas condiciones (trato nacional, acceso a mercados, etc.). Sin embargo, hay que considerar que al final del proceso de negociación, si un país acepta esta solicitud, por el principio de la nación más favorecida, el resto de los países terminarían recibiendo los beneficios (Foreign Affairs and International Trade Canada, s/f).

- a) Estimular la expansión y diversificación del comercio entre las Partes;
- b) Eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre los territorios de las Partes;
- c) Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- d) Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;
- e) Proteger en forma adecuada y eficaz y hacer valer los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada Parte;
- f) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y el cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta, y para la solución de controversias; y,
- g) Establecer lineamientos para la cooperación bilateral, regional, y multilateral dirigida a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

Este tratado tiene un “enfoque de arriba a abajo”, por lo tanto cubre todos los bienes, servicios e inversiones que no estén mencionados como excepciones. Lo anterior, obliga a examinar los diferentes capítulos del mismo para conocer cómo el sector agua puede verse afectado. Aunque este sector no aparece de forma explícita, lo está, siempre y cuando no se especifique lo contrario en las excepciones o no aparezca en el listado de las medidas de disconformidad, es decir en aquellas medidas o reservas que se establecen para salvaguardar la aplicación de la legislación nacional, que son contrarias a lo establecido en el TLCEUCA-DR.

Hay que tener presente que los TLC tienen mayor jerarquía que las leyes nacionales, y las medidas disconformes en alguna permitirían que la legislación nacional siga prevaleciendo cuando sea contraria a alguna obligación del acuerdo (medidas disconformes presentes) o que el Estado pueda cambiarlas o adoptar nuevas leyes más adelante, reservándose su facultad de legislar en un sector específico (medidas disconformes futuras).

Siguiendo la estructura del texto del TLCEUCA-DR, los capítulos que podrían tener algún efecto en sector agua y sus posibles implicaciones se presentan a continuación:

3.4.1. Capítulo 3: Trato Nacional y Acceso de mercancías al mercado.

Este apartado se refiere a todos los bienes, y por lo tanto incluye el agua en dicha categoría. Estipula las condiciones de acceso a los mercados de bienes de los países en cuestión, haciendo énfasis en el cumplimiento de la regla de Trato Nacional y desgravación arancelaria. En el primer caso, esto implica que se le dará el mismo trato a los bienes de las empresas extranjeras que el dado a los nacionales. En el segundo caso, los Estados no podrán incrementar ningún arancel aduanero existente, o adoptar nuevos aranceles, y se comprometen a reducirlos progresivamente. Cabe señalar que este tratado establece que los Estados no podrán poner restricciones a las cantidades de bienes a exportar, lo que aplica para el agua en botella o al agua a granel, pero eso es una disposición que ya se encuentra establecida en el GATT.

3.4.2. Capítulo 9: Contratación pública.

En este apartado se establecen las reglas y normas para los procedimientos de contrataciones públicas de los Estados. Considera únicamente aquellas contrataciones públicas de bienes o servicios que: a) No estén explícitamente excluidos de este capítulo; b) Sean comprados a través de contratos por una institución cubierta (que está enlistada en el tratado como tal), por montos superiores a los acordados. No incluye licencias, permisos, derechos y autorizaciones otorgados por dichas instituciones. Considera como instituciones cubiertas tanto a organizaciones públicas del nivel central, estatal como municipal.

Una de las controversias en este punto es que el Estado pierde la posibilidad de usar las compras públicas como un instrumento de política económica que apoye el desarrollo de empresas nacionales, ya que, por el principio de Trato Nacional, no se les puede dar ninguna preferencia. Además, resulta relevante recordar que las empresas transnacionales tienen mayor probabilidad de ganar licitaciones si compiten con empresas nacionales de menor tamaño y con menos recursos.

Este capítulo tiene que ver con el sector agua en tanto que cabe la posibilidad que determinadas instituciones públicas cubiertas tuvieran que otorgar contrato de concesiones o contrato de construcción-operación-transferencia en el sector agua a través de una contratación. Sin embargo, cabe señalar que todos los países firmantes de este Tratado con excepción de El Salvador, excluyeron del mismo los servicios públicos de agua y alcantarillado por tubería.

3.4.3. Capítulo 10: Inversión.

En este apartado se aborda el marco jurídico para la protección de las inversiones. Establece que, si existiese inconsistencia de otros capítulos del Tratado con éste, prevalecerán los otros capítulos. Este capítulo no restringe la capacidad de un Estado de adoptar, mantener o hacer cumplir sus medidas ambientales y busca garantizar que las inversiones se hagan tomando en cuenta las inquietudes ambientales. Sobre esto último, se levanta la controversia sobre la falta de precisión del término “inquietudes”. La duda es si los Estados realmente podrían usar sus normas ambientales para la protección de los recursos hídricos, sin que esto se considere una expropiación indirecta que cause el pago de una demanda millonaria por parte de éstos a los inversionistas.

El agua en cuánto inversión puede estar contenida en este capítulo, ya que en él se define como inversión aquellos activos que pueden tomar la forma de licencias, autorizaciones, permisos y derechos otorgados de conformidad con la legislación de cada país, o contratos de “llave en mano”^[26] de concesión, gestión, de construcción, y otros similares.

Estas inversiones se deben regir por los principios, además de otros, de Trato Nacional y Nación más Favorecida. Otros principios de este capítulo impiden que un Estado aplique requisitos de desempeño como condición para establecer, adquirir, operar, expandir, administrar, conducir o vender una inversión. Por ej. algunos requisitos de desempeño podrían ser la transferencia de tecnología, proceso productivo u otro conocimiento de la propiedad del inversionista, que para el caso de los suministros de agua potable podrían ser importantes una vez que termine el contrato de largo plazo de una concesión. En ese plazo un Estado puede haber erosionado su experiencia en dicho sector y la transferencia de estos aspectos por parte de los operadores privados serían clave para el funcionamiento del proyecto en manos públicas.

En otras palabras, estos principios obligarían al Estado a dar un trato igual a las empresas extranjeras que a las nacionales o a otras extranjeras, cualquiera que fuera más ventajoso. También estipula que en caso de expropiación o medidas equivalentes por parte del Estado, se pagará una indemnización al inversionista. De acuerdo con Solanes y Andrei (2007: 36-37), este mecanismo por un lado, enfatiza únicamente en los deberes del Estado y en los derechos de los inversionistas, sin especificar los deberes de estos últimos, y por otro, puede tener serias implicaciones en el sector agua, ya que:

- Los Estados deben pagar más de lo que deberían en caso de disputas;
- Crean incentivos para un comportamiento inapropiado de las corporaciones, tales como la búsqueda de proyectos de suministro de agua de alto riesgo político, no negociar en caso de disputa, e incluso

[26] Contratos de “llave en mano” es la modalidad que consiste en que una entidad propietaria del proyecto, le entrega a otra compañía especializada la ejecución total del mismo (diseño, ingeniería básica, ingeniería de detalle, compras, construcción y puesta en marcha) quedando esta compañía con el compromiso de entregar el proyecto plenamente ejecutado y operando en condiciones normales de capacidad, calidad y cantidad en un tiempo y por un valor previamente acordado.

hacer acciones para incrementar las probabilidades de que exista una expropiación por parte del Estado; y,

- Desincentivan que los gobiernos finalicen los contratos cuando no marcha bien el servicio o que realicen la introducción de las regulaciones pertinentes en el sector hídrico.

Este último punto introduce una perspectiva interesante frente a quienes señalan que este capítulo no menoscaba la facultad del Estado para regular y establecer requisitos sobre la explotación de una concesión de agua o adopte o mantenga medidas ambientales, porque si bien en el ámbito formal-jurídico no aparecen impedimentos para que el Estado lo haga, en el terreno de la práctica, los Estados pueden temer las sanciones económicas provenientes de poner en marcha leyes que se consideren medidas equivalentes a la expropiación.

Para entender qué países han comprometido su sector de agua potable en este capítulo y bajo qué principios, se deben analizar las medidas disconformes que aparecen en los anexos del TLCEUCA-DR. Este análisis se presentará más adelante en este documento.

3.4.4. Capítulo 11: Comercio transfronterizo de servicios.

Incluye las medidas que regirán el comercio transfronterizo de servicios, es decir: del territorio de un Estado al territorio de otro Estado (modalidad 1, según el GATS), en el territorio de un Estado por una persona de ese Estado a una persona de otro Estado (modalidad 2) y por un nacional de un Estado en el territorio de otra parte (modalidad 4). Nótese que no incluye el servicio en el territorio de un Estado por un inversionista de otro Estado (modalidad 3), que se considera abordado en el capítulo de inversiones. Tampoco aplica a los servicios financieros, servicios aéreos, la contratación pública y los subsidios o donaciones otorgados por un Estado. Igualmente, este capítulo no aplica a los servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales, que como ya habíamos visto en la definición establecida en el GATS, puede prestarse a múltiples interpretaciones por lo que no se puede decir que excluye los servicios públicos de agua.

En este capítulo se establece que estos servicios se regirán por los principios de Trato Nacional y Nación Más Favorecida, Presencia Local^[27] y Acceso a Mercados^[28]. Los servicios de agua pueden estar enmarcados en este capítulo, por ejemplo el transporte a larga distancia de agua a granel de un país a otro podría ser un servicio transfronterizo. Sin embargo, al igual que en el capítulo de inversiones, el análisis de las medidas disconformes es importante para ver qué principios establecidos son aplicables a estos servicios.

3.4.5. Capítulo 17: Ambiental.

Este capítulo establece algunas medidas relacionadas como la protección ambiental y anima a los Estados adoptar o modificar, consecuentemente, sus leyes y políticas ambientales, y si es posible incluso mejorarlas con el fin de promover altos niveles de protección ambiental en sus territorios. De acuerdo con esta sección, los Estados no pueden disminuir los estándares ambientales o dejar de aplicar su legislación ambiental de manera que se afecte el comercio entre los Estados (Valerio de Ford, 2007:25).

[27] Este principio estipula que el Estado no puede exigir que el proveedor de servicios establezca o mantenga una oficina o empresa en su territorio para poder suministrarlos.

[28] En este principio se establece que los Estados no pueden poner límites en cuanto al número de proveedores de servicios, valor total de activos o transacciones de servicios, número total de operaciones de servicios o cuantía de la producción de servicios, y número de personas naturales empleadas en un sector o proveedor de servicios. Tampoco puede restringir el tipo de persona jurídica o de empresa que debe tener el proveedor de servicios para poder suministrarlos.

Aunque el apartado hace alusión a la legislación ambiental, limita su definición a (Tratado de libre comercio Centroamérica-Estados Unidos- República Dominicana, s/f): ley o regulación de una Parte, o disposiciones de las mismas, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente o la prevención de algún peligro contra la vida o salud humana, animal o vegetal, mediante:

- a) La prevención, reducción o control de una fuga, descarga o emisión de contaminantes ambientales;
- b) El control de químicos, sustancias, materiales y desechos ambientalmente peligrosos o tóxicos y la diseminación de información relacionada con ello; o,
- c) La protección o conservación de la flora y fauna silvestres, incluyendo las especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales bajo protección especial, en áreas con respecto a las cuales las Partes ejercen soberanía, derechos de soberanía, o jurisdicción, pero no incluye ninguna ley o regulación, o ninguna disposición en las mismas, relacionadas directamente a la seguridad o salud de los trabajadores (Artículo 17.13-1).

El primer aspecto que resulta problemático es la definición de ley usada en este capítulo, que sólo reconoce como tal, para el caso de los países centroamericanos y República Dominicana, a las “leyes de su órgano legislativo o regulaciones promulgadas conforme a un acto de su órgano legislativo que se ejecutan mediante acción del órgano ejecutivo” y para el caso de Estados Unidos a “una ley del Congreso o regulaciones promulgadas conforme a leyes del Congreso que pueden ser ejecutadas mediante acción del gobierno federal” (Tratado de libre comercio Centroamérica-Estados Unidos- República Dominicana, s/f: 17-9). De acuerdo con Beck (2004), esto podría significar que las regulaciones locales no cabrían en esta definición, y por lo tanto el Tratado no las reconocería como legislación ambiental. Esto podría implicar que cualquier regulación ambiental local relativa al manejo del recurso agua, al no ser reconocida por el Tratado como legislación ambiental, podría ser considerada por un panel de disputa como una barrera al comercio.

El segundo aspecto problemático acerca de esta definición es que excluye aquellas regulaciones relativas a la explotación de los recursos naturales, por lo que cierra una ventana de oportunidad para la protección de dichos recursos incluyendo el recurso hídrico.

3.4.6. Capítulo 21 Excepciones.

Se ponen algunas excepciones a distintos capítulos del tratado, siempre y cuando no constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre países. El único aspecto que compete al recurso agua como bien, es la incorporación al tratado del Artículo XX del GATT de 1994 y sus notas interpretativas, para efectos de la aplicación del capítulo 3 sobre acceso al mercado.

Este artículo establece que los Estados pueden tomar medidas necesarias para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal, y medidas relativas a la conservación de los recursos naturales vivos o no vivos, no renovables a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales. Asimismo, son válidas las observaciones hechas en este documento en apartados anteriores sobre la aplicación del artículo XX del GATT, acerca de si los paneles de disputa respetarán estas excepciones y si el agua será considerada como recurso no renovable bajo determinadas circunstancias. Bajo un escenario en el que se exporta agua a granel de un Estado hacia otro y en ésta se vuelve escasa, de acuerdo con este artículo, deberán restringirse tanto las exportaciones como el consumo nacional.

También, este capítulo establece que para efectos de la aplicación del capítulo, se incorporará el Artículo XIV del GATS que incluyen medidas en materia ambiental necesarias para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal.

3.4.7. Medidas disconformes.

Finalmente, las medidas disconformes son de gran relevancia, en la medida que podrían ser las formas de salvaguardar las leyes de un Estado que son contrarias al TLCEUCA-DR. Éstas son relativas al capítulo de inversiones y de servicios transfronterizos.

En el artículo 10.13, se establece que los principios de Trato nacional, Nación Más Favorecida, requisitos de desempeño y altos ejecutivos y juntas directivas^[29] no se aplican a las medidas disconformes en materia de inversión que un Estado quiera mantener en el ámbito de gobierno central, regional y/o municipal. Mientras que en el artículo 11.6, hace lo mismo en materia de servicios transfronterizos con los principios de Trato Nacional, Nación Más Favorecida, Acceso a Mercados y Presencia Local. Para las medidas disconformes en el nivel central o regional, se presentan los listados en el Anexo I y II, mientras que las medidas disconformes del ámbito municipal no hay necesidad de enlistarlas.

De acuerdo con Valerio de Ford (2007: 28), en el Anexo I, se colocan las medidas que un país podrá mantener, renovar y modificar sin poder hacerlas más restrictivas, en tanto que en el Anexo II, se colocan aquellas actividades en las que un país podrá mantener medidas existentes, adoptar nuevas y hacerlas más restrictivas. Con respecto a las medidas del ámbito municipal, aunque no se enlisten, se podrán mantener pero no se podrán hacer más restrictivas. En el Cuadro 3.2, se presentan en qué anexos los diferentes países Centroamericanos pusieron el servicio de agua potable y alcantarillado, y cuáles son los principios del tratado que no aplican a dicho sector.

Nótese que Costa Rica es el único país que ha tomado medidas disconformes en el Anexo II para el servicio de agua potable, tanto para el capítulo de inversiones como para el de servicios transfronterizos. Esto quiere decir que los principios de Trato Nacional, Nación Más Favorecida no aplican para ese sector como inversión y como servicio transfronterizo, tampoco los principios de Requisitos de Desempeño y Altos Ejecutivos y Juntas Directivas en el caso de las inversiones y los principios de Presencia Local y Acceso a Mercados en el caso de servicios transfronterizos. Costa Rica se reserva el derecho de adoptar nuevas regulaciones, incluso más restrictivas para regular este servicio.

Nicaragua y Honduras establecieron medidas disconformes en el Anexo I, por lo que sólo podrán mantener, modificar o renovar las regulaciones sin hacerlas más restrictivas, pero sólo en relación con el capítulo de servicios transfronterizos, pero no plantearon ninguna medida disconforme para el capítulo de inversiones. Esto implica que una vez, que la regulaciones nacionales o municipales permitan la participación privada de transnacionales o empresas extranjeras en el suministro de agua de estos países bajo la modalidad 3 de servicios (según la clasificación de GATS), esta inversión se registrará por los principios establecidos en dicho capítulo.

En el caso de Guatemala y El Salvador, fueron los únicos que no establecieron medidas disconformes relativas a los servicios de agua potable, dejando este sector sujeto a las obligaciones del capítulo de inversiones y servicios transfronterizos. Esto restringe su capacidad para regular las inversiones y los servicios privados en dicho sector.

El análisis del TLCEUCA-DR resulta relevante en la medida que se convierte en un punto de referencia para futuras negociaciones comerciales de Centro América con otros países. En este sentido y en relación con el componente comercial del AdA UE-CA, cuya primera ronda de negociaciones arrancó en Costa Rica, en octubre de 2007, se señala que la UE no quiere menos que lo que Estados Unidos logró con el TLCEUCA-DR (Garza, 2007: 6); mientras que la región centroamericana buscará no reducir los estándares de protección establecidos en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y que se reconozcan las asimetrías entre las dos regiones. El SGP es un acuerdo especial que otorga acceso a mercados europeos para los productos industrializados y ciertos productos agrícolas originarios de Centro América, libre de impuestos o con aranceles reducidos (Garza, 2007:8).

[29] Altos ejecutivos y juntas directivas son principios que establecen que un Estado no puede exigir a un inversión la designación en esos cargos de personas con una nacionalidad en particular o con residencia en el territorio de dicho Estado.

Cuadro 3.2. Medidas disconformes de los países centroamericanos relacionadas con el servicio de agua potable y alcantarillado en el TLCEUCA-DR.

País	Tipo de anexo	Principios que no aplican	Descripción
Costa Rica	Anexo II	Trato Nacional (Artículos 10.3 y 11.2); Trato de Nación Más Favorecida (Artículos 10.4 y 11.3); Presencia Local (Artículo 11.5); Requisitos de Desempeño (Artículo 10.9); Altos Ejecutivos y Juntas Directivas (Artículo 10.10) Acceso a los Mercados (Artículo 11.4)	Costa Rica se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida respecto a la ejecución de leyes y al suministro de servicios que sean servicios sociales que se establezcan o mantengan por un interés público.
El Salvador	ninguno		
Guatemala	ninguno		
Honduras	Anexo 1	Acceso a Mercado (Artículo 11.4).	Sólo el Estado, a través de sus municipalidades, puede proveer servicios públicos de distribución de agua, tratamiento de desechos y servicios de sanidad e higiene.
Nicaragua	Anexo 1	Acceso a Mercados (Artículo 11.4).	El establecimiento, construcción y explotación de obras públicas destinadas al abastecimiento y distribución de agua potable, y la recolección y disposición de aguas servidas, solamente pueden ser realizados por la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, (ENACAL).

Fuente: elaboración propia con base en Tratado de libre comercio Centroamérica-Estados Unidos- República Dominicana, s/f.

3.5. El Acuerdo de Asociación entre la UE y Centro América (AdA UE-CA): ¿qué hay del agua?

El AdA UE-CA tiene sus antecedentes en la III Cumbre de los Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, realizada en Guadalajara, México, el 28 de mayo 2004, en la que la UE manifestó su intención de establecer acuerdos de asociación (AdA) con diferentes regiones latinoamericanas.

Pero fue en la IV Cumbre Unión Europea – América Latina y el Caribe, celebrada en Viena, Austria, en mayo de 2006, donde fue tomada la decisión de establecer dichos acuerdos. Las negociaciones iniciaron en octubre de 2007, y se sostendrán varias rondas de negociación, las que han planeado concluyan a mediados de 2009.

El AdA UE-CA es un conjunto de convenios sobre las diferentes relaciones entre las dos regiones (Europa y Centro América), con un fuerte énfasis en el comercio y con elementos de diálogo político y cooperación al Desarrollo (Garza, 2007: 7). Un punto importante a considerar en este acuerdo, es que la UE ha puesto como condición para el mismo, que los países centroamericanos negocien como un bloque, y no por separado.

En forma oficial, este Acuerdo persigue los siguientes objetivos (Directives for the Negotiation by the Commission of an Association Agreement between the European Community and its Member States, on the one part, and the Central American Republics of Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama, on the other part, s/f):

- a) Consolidar las relaciones existentes y desarrollar sus beneficios potenciales y mutuos, al presentar una perspectiva muy amplia y con miras al futuro para toda la relación Unión Europea – Centro América;
- b) Desarrollar una asociación política privilegiada, basada en el respeto por la promoción de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, así como en la defensa de estos valores comunes en el ámbito mundial, contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo del multilateralismo;
- c) Arraigar firmemente los logros de la democracia en Centro América, mediante la continua promoción de vínculos intra-regionales y el fortalecimiento del diálogo político y la cooperación bi-regional;
- d) Fortalecer la cooperación bi-regional orientada a la consolidación de la estabilidad política, económica y social de los países de la región centroamericana, reforzar el proceso de integración regional, ayudar a crear condiciones para reducir la pobreza, promover trabajo digno y un acceso más equitativo a los servicios sociales;
- e) Contribuir a la protección y preservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, así como garantizar un equilibrio adecuado entre los componentes económicos, sociales y ambientales, en un contexto de desarrollo sostenible;
- f) Establecer las condiciones para el establecimiento gradual de una Zona de Libre Comercio entre ambas regiones y llevar a cabo intercambios comerciales intra y bi-regionales;
- g) Impulsar cada vez más el proceso de integración económica regional (en particular, mediante una negociación de región a región) con el objetivo de contribuir a un mayor crecimiento económico y a un mejoramiento gradual de la calidad de vida de sus pueblos, insertar a Centro América en la economía mundial, aprovechar la globalización para apoyar un desarrollo sostenible y abrirse a nuevas asociaciones al nivel mundial; y,
- h) Fomentar entre los estados centroamericanos buenas relaciones de vecinos y los principios de resolución pacífica de controversias.

El AdA UE-CA consta de tres componentes: Diálogo Político, Cooperación y el establecimiento de una zona de libre comercio entre la UE y los países centroamericanos. La discusión de los dos primeros componentes se hará con base en el documento *Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá*,^[30] firmado en Roma el 15 de diciembre de 2003. Mientras que este documento ha sido de acceso público y ha servido para la discusión y elaboración de propuestas por parte de la sociedad civil, en general el proceso de negociación del AdA UE-CA ha estado marcado por la falta de transparencia y el acceso a la información, sobre todo en lo que se refiere al componente comercial.

Otro aspecto que ha caracterizado esta y otras negociaciones comerciales, es la exclusión de la sociedad civil e incluso de los mismos parlamentos, quienes han recibido los textos ya firmados para su aprobación

[30] El AdA UE-CA reemplazará este acuerdo una vez firmado.

y sin posibilidades de modificarlos, debido al riesgo de deshacer los acuerdos alcanzados (Alop e Iniciativa CID, 2008: 11). Es por esta razón que el análisis del componente comercial del AdA UE-CA se basará en los documentos disponibles y en gran medida en los mandatos de negociación de la UE^[31] para este acuerdo.

El interés del presente trabajo recae en el componente comercial AdA UE-CA, pero se hará un análisis de los otros dos componentes, a fin de identificar las posibles oportunidades o amenazas para el recurso hídrico.

No hay que perder de vista que existen límites importantes para el alcance de los componentes de Diálogo Político y Cooperación, ya que según lo establecido en el documento base de 2003, Artículo 2 inciso 5, el “Acuerdo regula el diálogo político y la cooperación entre las Partes y contiene las disposiciones institucionales necesarias para su aplicación. Ninguna disposición del mismo definirá la posición de las Partes en negociaciones comerciales bilaterales o multilaterales presentes o futuras” (Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por otra parte, 2003).

Por lo anterior, aunque los Estados expresen compromisos de fomentar el desarrollo sostenible, el respeto de los derechos humanos y los principios de buena gobernanza y lucha contra la corrupción en estos dos componentes, no tienen la obligación de aplicarlos en el componente comercial.

3.5.1. Componente de Dialogo Político.

El objetivo oficial de este componente es promover el diálogo político entre los Estados firmantes en aspectos de interés común, entre los que figuran: la defensa de los principios democráticos y los derechos humanos; la promoción del desarrollo sostenible; el cumplimiento de los Objetivos del Milenio y el Buen gobierno y Estado de Derecho; temas que de alguna manera podrían favorecer la conceptualización del agua como derecho humano.

En el transcurso de las rondas de negociación han sido incluidos otros dos tópicos: responsabilidad compartida y diferenciada en materia de cambio climático; y seguridad ciudadana (Informe de Resultados IV Ronda de Negociación entre Centro América y la Unión Europea, 2008).

Durante la negociación, los intereses de UE en este componente han estado centrados en temas como lucha contra la proliferación armas de destrucción masiva, lucha contra el terrorismo y crímenes de lesa humanidad; mientras Centro América ha mostrado interés en el financiamiento para el desarrollo, migración, medio ambiente, seguridad ciudadana, y el fondo común de crédito económico financiero.

En oposición a las oportunidades que se abren en este componente, al discutir temas sociales y ambientales, un gran vacío es que se concibe el diálogo político como un mecanismo exclusivo de los Estados y sus instituciones oficiales, dejando fuera a las organizaciones de la sociedad civil y en particular al movimiento social en defensa del derecho al agua.

3.5.2. Componente de Cooperación.

De acuerdo a los documentos oficiales, este componente buscará el fomento de estabilidad política y social, la profundización de los procesos de integración entre los países centroamericanos, la democracia y la buena gobernanza, el respeto de los derechos humanos, la reducción de pobreza y el fomento de un acceso más equitativo a los servicios sociales y a los frutos del crecimiento económico, entre otros.

Estipulan que la cooperación entre los Estados considerará varios ejes transversales relacionados con el desarrollo socioeconómico, tales como la conservación y protección del medio ambiente y género, aspectos

[31] Este documento no es de carácter público, sin embargo un borrador fue conseguido por las organizaciones de la sociedad civil.

relevantes para los recursos hídricos. Uno de los temas de interés común en el que se establecerá mayor cooperación será en el área de lucha contra la corrupción.

Los aspectos en los que se proponen los Estados enfocar la cooperación en el marco del AdA UE-CA y que se podrían relacionar con el agua, se presentan en el Cuadro 3.3.

Cuadro 3.3. Oportunidades y amenazas de los aspectos de cooperación del AdA UE-CA para el recurso hídrico.

Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Fomento y protección de los derechos humanos (Artículo 8-a); • Apoyo a los procesos de descentralización y gestión transparente de los recursos públicos y rendición de cuentas (Artículo 10-1); • Mejora de la legislación de protección a los consumidores (Artículo 34-a); • Promoción de la protección del medio ambiente en aras del Desarrollo Sostenible (Artículo 38); • Refuerzo de las políticas, los programas y los mecanismos para garantizar, mejorar y ampliar la participación igualitaria y la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres³², incluyendo medidas positivas a favor de las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Refuerzo de la cooperación en el ámbito de los servicios con arreglo a las normas del GATS (Artículo 14-1); • Fomentar procedimientos de contratación pública recíprocos, no discriminatorios, y si los acuerdan los Estados, abiertos (Artículo 16); • Promover la participación de las empresas de los Estados en la exploración, explotación y uso sostenible de los minerales³³ con arreglo a sus legislaciones, así como la inversión en el sector (Artículo 24-a y c).

Fuente: elaboración propia con base en Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por otra parte, 2003.

Como se ve, este componente podría ser de utilidad para fortalecer el derecho humano al agua, entre otros derechos, sin embargo, como se mencionó anteriormente, su consideración no es obligatoria para el componente comercial, y además carece de mecanismos claros de ejecución, de seguimiento y evaluación, así como de sanción en el caso de acciones que vayan en contra de aspectos de cooperación, tales como, derechos humanos, Estado de Derecho, buena gobernanza y la lucha contra la corrupción.

3.5.3. Componente comercial.

Este componente ocupa el lugar prioritario en la agenda de negociación del AdA UE-CA, y constituye la mayor preocupación de las organizaciones de la sociedad civil, ya que su negociación deberá ser consistente con las obligaciones y reglas de la OMC, y establecerá las reglas y condiciones para la liberalización recíproca y progresiva de los bienes, servicios, inversiones y compras públicas.

El capítulo relativo a este componente tendrá a grandes rasgos la siguiente estructura (Fuentes, 2008):

- Comercio de bienes:
 - Reglas generales de acceso a mercado;
 - Programa de desgravación arancelaria;
 - Obstáculos técnicos al comercio;

[32] La cooperación en materia de género es relevante para el sector agua. Existen estudios que han demostrado la vinculación entre la percepción de satisfacción de las/los usuarios de los servicios de agua potable con el nivel de información y calidad de los servicios recibidos, cuando se involucra el enfoque de equidad de género, y además, el visible impacto en la sostenibilidad de los proyectos del sector agua a largo plazo, al incluir el enfoque de género (Salazar, 2007)

[33] La minería es una fuente de contaminación de agua superficiales como subterráneas.

- Medidas sanitarias y fitosanitarias;
- Reglas de origen;
- Procedimiento aduaneros;
- Instrumentos de defensa comercial.
- Comercio de servicios y establecimiento;
- Contratación pública;
- Propiedad intelectual;
- Competencia;
- Comercio y Desarrollo Sostenible;
- Solución de controversias y Aspectos Institucionales.

Existen algunas señales de que el capítulo referido a inversiones, denominado "Comercio de servicios y establecimiento", se negociará por listas positivas (Coalición Hondureña de Acción Ciudadana, 2008). Esto sería un mal menor, puesto que las listas negativas permiten una mayor liberalización de servicios y productos, y no son adecuadas para países con regulaciones débiles.

Los capítulos que podrían tener implicaciones en los recursos hídricos son los siguientes:

3.5.3.1. Comercio de bienes.

En este capítulo se buscaría la eliminación progresiva de los aranceles de los bienes en un período no mayor a 10 años. En el caso de Centro América, se establecerá un calendario para cada producto sobre la base de un "arancel común", que deberán acordar estos países. Ha trascendido que la UE no negociará este arancel de forma individual con cada país y buscará que queden cubiertos por este acuerdo todos los productos del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) aplicado a los países centroamericanos.

Al igual que en el GATT y en el TLCEUCA-DR, no habrá justificación para restricciones en cuanto a aranceles, cargos, obligaciones en aduanas y restricciones cuantitativas a las exportaciones. Tampoco se admitirán barreras no arancelarias, por lo que el acuerdo establecerá principios generales tales como restricciones no debidas, transparencia y no discriminación. Esto es aplicable para el agua como bien económico, e implica que, frente a un posible comercio de agua a granel, una vez que comience a ser exportada por alguno de los países implicados en el Acuerdo, no se podrán restringir o regular las cantidades exportadas.

3.5.3.2. Comercio de servicios y establecimiento.

El Acuerdo buscará la liberalización progresiva y recíproca del establecimiento y de comercio de servicios en consistencia con las reglas de la OMC. Excluirán de este apartado el cabotaje marítimo nacional y los servicios aéreos. Los principios que se abordarán tanto para los servicios como para las inversiones serán Acceso a Mercados, Trato Nacional, Nación Más Favorecida, Transparencia, entre otros.

En este sentido, los servicios de agua potable en tanto inversión y servicio podrían entrar en este apartado si ambas regiones así lo acuerdan, dejando el paso abierto para que las empresas europeas participen en este sector.

El principio de acceso a mercados resulta una de las principales amenazas de este apartado, ya que de incluirse los servicios de agua potable en la negociación, obligaría a los Estados a permitir la inversión extranjera privada, a pesar de que la legislación existente señale que es un servicio público, a menos que se usen medidas disconformes que resguarden dicha legislación.

En relación a la posición de los gobiernos centroamericanos, Costa Rica ha manifestado que no permitirá en este capítulo la privatización de empresas públicas y de "asegurar la no privatización de las empresas estatales, así como garantizar la continuidad de la prestación de los servicios públicos por parte del Estado y su potestad regulatoria" (Gobierno de Costa Rica, 2008: 28). Habrá que ver si este pronunciamiento público se lleva a la realidad y cuál es la posición que asumirán los otros gobiernos de la región.

3.5.3.3. Contratación pública.

Los Estados consentirán la liberalización progresiva de sus respectivas compras públicas en todos los niveles (nacional, regional, local). Se buscará un acceso gradual a mercados, Transparencia, Trato Nacional y Nación Más Favorecida. Se cree que la UE apuntará específicamente a los sector del transporte y energía hidráulica, entre otros. Costa Rica es el único país de la región que ha manifestado que buscará excepciones en áreas y sectores sensibles.

Este apartado puede afectar a las contrataciones de las Instituciones públicas encargadas del suministro de agua potable, abriendo el camino para la participación de empresas europeas en concesiones relativas a dicho servicio, una vez que las instituciones públicas realicen este tipo de licitación.

3.5.3.4. Comercio y desarrollo sostenible.

Esta sección representa una amenaza y una oportunidad para los recursos hídricos, ya que incluye compromisos de ambos lados sobre aspectos sociales y ambientales del comercio y el desarrollo sustentable, pero al mismo tiempo busca establecer medidas para facilitar el comercio de los servicios ambientales.

Hay que recordar que una de las estrategias de UE para liberalizar el sector agua en el GATS es la inclusión de los servicios de agua potable en la categoría de servicios ambientales.

El Capítulo pretende establecer disposiciones que promuevan la adhesión y ejecución de estándares internacionales en el terreno social (por ej. estándares laborales de la Organización Internacional del Trabajo) y ambiental. Esto podrá constituir una oportunidad para la protección y preservación del recurso agua, en la medida que se promueva el fortalecimiento y no la flexibilización de las regulaciones ambientales, tanto en lo nacional como municipal, y que se establezcan mecanismos concretos para su cumplimiento y para su sanción.

En conclusión, el AdA UE-CA representa una nueva ronda de liberalizaciones y por lo tanto nuevos riesgos para sectores sensibles como los servicios públicos de agua, ya que al igual que otros acuerdos comerciales internacionales suscritos por los países centroamericanos, éstos han reforzado la consideración del agua como un bien económico, un servicio y una inversión en perjuicio de la noción del agua como derecho humano.

3.6. El derecho humano al agua: incompatibilidades con los acuerdos comerciales.

La promoción del agua como una mercancía por parte de este andamiaje institucional internacional ha tenido un contrapeso: la oposición de los movimientos y organizaciones sociales y ciudadanía (en algunos casos) que demandan que el agua sea reconocida como un derecho humano y que se excluya de los acuerdos comerciales en todas sus modalidades.

El agua como derecho humano se sustenta en la Observación N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, aprobada en noviembre de 2002, en la que, entre otras cosas, establece que (citado en Alvarado y Rodríguez, 2004: 183):

El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos. (...) Los Estados Partes deben adoptar medidas eficaces para hacer efectivo el derecho al agua sin discriminación alguna, como se establece en la presente observación general.

Aunque los Estados tienen la obligación de velar por el derecho humano al agua, la normativa de los derechos humanos no obliga a éstos a suministrar el servicio del agua. En palabras de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Mary Robinson (citada por Pérez Rocha et al., 2006: 41): “La normativa sobre derechos humanos no impone obligaciones a los Estados de proporcionar exclusivamente servicios esenciales; sin embargo, los Estados han de garantizar la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad de servicios esenciales, incluido su suministro, especialmente a los pobres, a los vulnerables y a los marginados”.

En el marco de estas obligaciones, los Estados deben usar la regulación e instrumentos de desarrollo, como los subsidios, para cumplir con estos deberes y por lo mismo, es contradictorio que comprometan estas facultades en los TLC.

En todo caso, existen algunas propuestas en defensa de los derechos humanos frente a los acuerdos comerciales. Por ejemplo, están unas normas denominadas Jus Cogens o normas obligatorias o de mayor jerarquía, establecidas en el artículo 53 de la Convención de Viena de 1969, sobre el Derecho de los Tratados que estipula que: “es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general” (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969).

Los derechos humanos constituyen una norma imperativa de Jus Cogens, por lo que expertos juristas como Oloka Onyango (Uganda) y Deepika Udagama (Sri Lanka) han concluido que tienen una posición superior que las cartas de las instituciones multilaterales como la OMC y su sistema de comercio (Agua Sustentable, 2007b: 20).

Por lo anterior, los derechos humanos tienen supremacía sobre los TLC, sin embargo se requiere de la voluntad política de los Estados y de los sistemas multilaterales para que esto se refleje en la práctica y se establezcan mecanismos que atiendan conflictos relativos con violaciones de derechos humanos en materia de comercio.

Más allá de los TLC, una propuesta interesante que podría favorecer la defensa del agua frente a los acuerdos comerciales, es empujar por el establecimiento de una convención internacional del agua en el marco de la ONU, que limite la negociación de este recurso en todas sus formas (Agua Sustentable, 2007a:25). Esta idea frenaría el fortalecimiento del andamiaje institucional internacional que empuja por la privatización de los servicios de agua potable y constituiría un verdadero contrapeso en la defensa del agua como derecho humano.

En el ámbito nacional, en países como El Salvador, las organizaciones de la sociedad civil están impulsando la propuesta de incluir en la Constitución el reconocimiento al derecho humano al agua, así como la obligación del Estado de prestar el servicio público de agua y saneamiento, con el fin quitar los incentivos para la mercantilización y privatización del agua.

4. Consideraciones finales frente al avance de la privatización del agua en Centro América.

Existen diferentes grados de avance de los procesos privatizadores de los servicios públicos de agua potable en los cuatro países analizados: Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Según el análisis hecho en el presente estudio, tanto de la institucionalidad nacional existente, de los proyectos financiados en el sector, como de los compromisos contraídos por dichos países en los principales TLC, se puede establecer que el escenario futuro apunta a que la privatización avanzará con mayor facilidad en El Salvador y Guatemala, con riesgos grandes si se toma en consideración la debilidad institucional de ambos países, ya que no cuentan con una Ley General de Agua, no han aprobado la Ley del Subsector Agua Potable y Saneamiento, ni cuentan con regulación en esta materia.

En relación con Costa Rica, la privatización probablemente avanzará de forma más lenta, ya sea porque haya leyes aprobadas que dificultarán el avance, o porque la ciudadanía jugará un papel importante para frenarla, con la ventaja de que este país cuenta con una regulación sobre el agua más sólida, en comparación con lo El Salvador y Guatemala.

Nicaragua es un caso particular, ya que con el nuevo marco normativo se ha bloqueado considerablemente los planes privatizadores, aunque existen pequeños espacios para la participación privada por medio de licencias de operación, otorgadas por el ente regulador a empresas con menos de 500 conexiones, generalmente desarrolladores de vivienda, en situaciones en que los operadores públicos no pueden asumir la prestación. También se encuentran algunos contratos de empresas municipales con entes privados.

Esto, sin embargo, no representa una puerta importante para el avance de la participación privada en los servicios de agua potable. En este último país, la discusión está en “cómo defender lo ganado y avanzar a partir de esas ganancias para proteger el Derecho Humano al Agua”^[34]. Por supuesto, el escenario podría cambiar si, en el AdA UE-CA, se incluye el servicio de agua potable en el apartado de inversiones bajo los principios de Acceso a Mercados y Trato Nacional.

Aunque algunos argumenten que la privatización del agua potable ya no es un tema relevante, ya que después de tantos años de receta privatizadora, estos servicios siguen mayoritariamente en manos públicas, las fuerzas inerciales de la ideología neoliberal harán que estos procesos sigan avanzando en diferentes ámbitos y bajo distintas modalidades.

Si no avanzan por el lado de la participación privada en el suministro de agua, avanzará por el lado de promover la mercantilización de agua en los servicios, sean estos provistos por el sector público o comunitario. También las municipalidades u otras entidades públicas, así como las juntas de agua o comités comunitarios de agua potable pueden brindar servicios con una concepción comercial.

En Centro América, la participación privada en los servicios de agua potable es una realidad, aunque actualmente dicha participación es baja y localizada principalmente en las zonas urbanas. La provisión de estos servicios sigue estando principalmente en manos del sector público en las zonas urbanas y comunitarias en las zonas rurales. Esta dualidad en la provisión responde a una política de eficiencia promovida por el modelo económico: donde no hay rentabilidad, se promueve la autogestión de las comunidades, donde la hay, se promueve la iniciativa privada.

Los proyectos financiados por el BID son ejemplos de este enfoque, donde lejos está el empoderamiento de los agentes comunitarios como lo central, lo relevante es la sustitución de las funciones y recursos del Estado por los de la comunidad. Si acaso esto logra fomentar procesos de empoderamiento, se trata de logros secundarios para dichos proyectos. Esta dualidad también refleja la inequidad en el acceso a los servicios y el sesgo antirural.

[34] Comentario de Ana Ella Gómez, CDC, en el Taller “El agua, recurso natural o mercancía del AdA”, celebrado en Managua, Nicaragua, el 8 de septiembre de 2008.

El agua potable es una responsabilidad del Estado, tanto en el desarrollo del sector como en la provisión del servicio, y debería ser un instrumento para disminuir las brechas existentes, rural-urbana, de género y entre los distintos estratos económicos. Esto no quiere decir que la participación ciudadana no sea un aspecto importante en la gestión del agua potable.

A pesar de la actual dualidad en la provisión, la legislación existente en los diferentes países centroamericanos, con excepción de Nicaragua, deja importantes puertas abiertas que permitirán en el futuro que la participación privada sea cada vez mayor, ya sea por medio de concesiones o por medio de empresas mixtas o PPP, mientras que los TLC harán que la privatización de estos servicios se profundice y sea difícil de revertir.

Tanto el TLCEUCA-DR como el AdA UE-CA, aunque no lo mencionan, ni demandan explícitamente la privatización de los servicios públicos de agua y otros servicios relativos al sector hídrico, preparan el camino para su profundización e intensificación y buscan hacerla irreversible, ya que:

- Adherirse en los TLC al principio de Acceso a Mercados en inversiones en materia de agua potable, generará que no haya ningún impedimento para la entrada en el sector de entidades privadas extranjeras, dado que los TLC tienen mayor jerarquía que las leyes nacionales, a menos que se usen medidas disconformes para salvaguardarlas.
- Si no se aplica el principio de Acceso a Mercados, pero los Estados se hubiesen adherido al principio de Trato Nacional en la inversión en agua potable, una vez que, en las regulaciones nacionales y en la práctica, se permita la participación privada en estos servicios, como ya se hace en los países centroamericanos, el sector deberá regirse por las obligaciones acordadas en estos tratados y permitir la entrada de empresas extranjeras (a menos, nuevamente, que hayan usado medidas disconformes para no tener que cumplir con dicho principio).

Esto haría irreversible la participación privada en los servicios de agua potable, ya que las sanciones establecidas en dichos acuerdos en relación con las medidas de expropiación o similares a la expropiación harían costoso el regreso de estos servicios a manos públicas, en el caso de que las condiciones de la operación privada sean contrarias a los intereses de la sociedad.

También, los principios que impiden que un Estado aplique requisitos de desempeño, tales como la transferencia de tecnología, proceso productivo u otro conocimiento de la propiedad del inversionista, una vez finalizada la concesión u otra forma contrato, son obstáculos para revertirla.

En una concesión de largo plazo, un Estado puede haber erosionado su experiencia en dicho sector y la transferencia de estos aspectos por parte de los operadores privados sería clave para el funcionamiento del proyecto de agua en manos públicas.

Finalmente, principios como el de Trato Nacional promoverían la competencia entre entidades nacionales y transnacionales, siendo que éstas últimas cuentan con mayores recursos tecnológicos y financieros, sería difícil que una empresa pública pudiese recuperar la prestación del servicio.

En el tema de los servicios de agua potable, los actores y los intereses son múltiples, así como los enfoques: por un lado el agua como mercancía y por otro, un derecho humano; por un lado la privatización del agua y por otro, el agua como una competencia del sector público; por un lado el andamiaje institucional que empuja la privatización del agua, y por otro, los movimientos y organizaciones sociales que defienden que ésta no es una mercancía.

No obstante, a pesar de estas oposiciones, los procesos de privatización continúan y es importante identificar las estrategias a través de las cuales se están desarrollando, que cómo se ha podido analizar en este documento, ha sido a través de procesos de modernización y descentralización del sector con apoyo del BID, así como las mismas condiciones para adquirir préstamos o donaciones de las grandes financieras multilaterales.

Cabe preguntarse frente al descontento de la población con los servicios públicos privatizados (Latinobarómetro, 2004), qué intereses representan los gobiernos cuando aprueban leyes, TLC y financiamientos de la banca multilateral, que conducen a aquello por lo que la población no está satisfecha.

El reto no sólo es la resistencia de dichos procesos, sino también encontrar y proponer formas novedosas de gestionar los servicios de agua potable desde un enfoque de derechos, de género y de sustentabilidad, considerando nuevos arreglos con participación del Estado y/o de la ciudadanía.

Esto pasa por develar el funcionamiento de los distintos modelos de provisión existentes, para que no se presten a manejos ineficientes o políticos, crítica que se le ha hecho a algunos servicios públicos de agua o para que no se sustente en la mano de obra gratuita de la participación comunitaria, bajo el supuesto de la elasticidad del tiempo de las comunidades, en muchas ocasiones mayoritariamente el tiempo de las mujeres.

Para que la gestión del agua considere un enfoque de derechos, de género y de sustentabilidad, esta visión debe estar presente en todas las esferas: regulación e institucionalidad, modelos de operación y generación de políticas y estrategias para el sector.

Esto llevaría en primer lugar a reconocer en las legislaciones nacionales, y sobre todo a nivel constitucional, el derecho humano al agua y a establecer en la misma que la prestación de servicios de agua potable es una competencia pública; en segundo lugar, a definir el sector como una de las prioridades del financiamiento público y externo, y a buscar esquemas de operación, expansión, mantenimiento y financiamiento de los sistemas de agua, en coherencia con dicha visión, y en tercer lugar, a excluir definitivamente estos servicios de los acuerdos comerciales.

La base de estas acciones es la voluntad política de los gobiernos y la participación y posicionamiento de una ciudadanía crítica y activa, así como de las organizaciones de la sociedad civil frente a los procesos privatizadores.

Bibliografía.

- Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por otra parte. 2003. En: <http://www.aacue.go.cr/dialogo/antecedentes.htm>, consultado el 6 de abril de 2008.
- Agosin, Manuel y otros. 2003. Estrategia del BID con Costa Rica, Grupo BID. En: www.iadb.org/extr/doc98/pro/CRSTRA03S.pdf, consultada en julio de 2008.
- Agua sustentable. 2007a. Agua y libre comercio. Criterios y Sugerencias para Procesos de Negociación. Guía No.1. En: <http://www.aguavisionsocial.org/www.aguavisionsocial.org>, consultada el 26 de marzo de 2008, International Development Research Centre (IDRC), Agua sustentable y visión social del agua.
- Agua sustentable. 2007b. Agua y libre comercio. Incompatibilidades entre los Tratados de Libre Comercio, los Tratados Bilaterales de Inversión y las Convenciones Internacionales aplicables. Guía No.2. En: <http://www.aguavisionsocial.org/www.aguavisionsocial.org>, consultada el 26 de marzo de 2008, International Development Research Centre (IDRC), Agua sustentable y visión social del agua.
- ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C.) e Iniciativa CID (Iniciativa de Comercio Integración y Desarrollo). 2008. Principios y Propuestas frente a las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. En: <http://www.alop.or.cr/trabajo/publicaciones/http://www.alop.or.cr/trabajo/publicaciones/>, Proyecto del Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea-América Latina.
- Alvarado, Marino y María Elena Rodríguez. 2004. Instrumentos para la protección y defensa del Derecho a la Salud. Caracas: Serie Aportes N° 7, Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea) y GTZ.
- ANDA. 2008. "Realizarán taller de Juntas Rurales de Agua y Saneamiento". En Noticias ANDA, 27 de marzo de 2008, <http://www.anda.gov.sv/2007/nota270308.asp>, consultada en 20 julio 2008.
- ANDA. 2006. Boletín Estadístico 2006. No 28. En: <http://www.anda.gov.sv/2007/estadistica.asp>, consultado en julio de 2008.
- Artiga, Raúl, Nelson Cuéllar y Diego Salcedo. 2002. Hacia una estrategia Nacional de Descentralización de servicios públicos de Agua Potable y Saneamiento en El Salvador. El Salvador: Red de Agua y Saneamiento de El Salvador y Red para el Desarrollo Local.
- AyA. 2008a. "Reseña Histórica". En: <http://www.aya.go.cr/informacion/historiaamp.php>, consultada el 20 de junio de 2008
- AyA. 2008b. Estado de los Acueductos Rurales en Costa Rica al año 2007. Costa Rica: Dirección de Acueductos Rurales, San José, diciembre de 2007, En: <http://www.aya.go.cr/informacion/rectoria/>, consultada el 15 de junio de 2008.
- AyA. 2008c. "Programa PYMES en Gestión del Agua: Apoyando la Sostenibilidad de los Sistemas Comunales", p. 6. En: <http://www.aya.go.cr/informacion/rectoria/>, consultada el 15 de junio de 2008.
- Banco Mundial. 2008. "Proyectos y programas". En: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/PROJECTSSPA0,,menuPK:2748791~pagePK:64020917~piPK:64610893~theSitePK:2748767,00.html>, consultada en junio de 2008.
- BCIE. 2005a. Nicaragua. En: <http://www.bcie.org/spanish/publicaciones/memorias/2005/nicaragua.pdf>, consultada en julio de 2008
- BCIE. 2005b. "BCIE aprueba \$16.6 millones a Nicaragua para proyectos de reducción de la pobreza". En: http://www.bcie.org/spanish/noticias/abril_05/salvador_28_04_05b.php, consultada en julio de 2008.
- Beck, David. 2004. "Water and the US-Central American Free Trade Agreement". En: <http://www.afsc.org/newengland/nh/CAFTA-and-Water.pdf>, consultada el 15 de marzo de 2008, American Friends Service Committee.
- BID. 2008. "Portal de proyectos". En: <http://www.iadb.org/projects/index.cfm?Language=Spanish>, consultada en junio de 2008.
- BID. 2001. "PROFILE II GUATEMALA, 16th January, 2001". En: <http://www.iadb.org/EXR/doc98/pro/ugu0150.pdf>, consultada en Agosto de 2008.
- Caplan, Ruth. 2003. Trading Away Our Water. How Trade Agreements Promote Corporate Water Profiteering and What Citizens Can Do to Stop the Corporate Attack. Washington D.C.: Alliance for Democracy.
- Cárdenas Pereira, José Pablo. 2004. Procesos de Privatización de los servicios de agua potable y saneamiento en Costa Rica. San José, Costa Rica, Noviembre de 2004.
- Carranza, Francisco y Nelson Medina. 2008. El Estado del Saneamiento en Nicaragua. Resultado de una evaluación en zonas rurales, pequeñas localidades y zonas peri urbanas. Mayo 2008. En: http://www.wsp.org/UserFiles/file/521200850008_Saneamiento_Nicaragua_final.pdf, consultada en julio de 2008. Water and Sanitation Program (WSP).
- Castro, José Esteban. 2007. "La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina". En: Nueva Sociedad. No 207, enero-febrero de 2007.
- Castro, José Esteban. 2002. Argumentos utilizados en los programas actuales que promueven una mayor participación privada en los servicios de agua y saneamiento. Inglaterra: Escuela de Geografía y medio Ambiente, Universidad de Oxford.
- Castro Soto, Gustavo. 2006. Agua y Comercio. México: en Internet, <http://foroaguayenergia.org/documentos/AGUAYCOMERCIO.pdf>, consultado en marzo 2008.
- CDC: Centro para la Defensa del Consumidor. 2005. El vaivén de la (Des) centralización del agua en El Salvador 1999-2005. San Salvador: Fundación Heinrich Böll, Novib, y Desarrollo y Paz.
- Coalición Hondureña de Acción Ciudadana. 2008. "II RONDA. Negociaciones del Acuerdo de Asociación Unión Europea – Centro América AdA UE-CA". En: <http://www.chaac.org/documentos/InfoFinRondallRev.pdf>, consultada el 12 de abril de 2008.
- Cobos, Carlos Alberto. 2003. Institucionalidad del agua en Guatemala 2003. Guatemala: Coordinación de ONG y cooperativas (CONGCOOP). Magna Terra editores S.A.
- Colom, Elisa. 2005. Estudio de los cambios legales en el Marco de la Privatización del agua en Guatemala. Pan Para El Mundo.
- CONAPAS/BID. 2006. Estrategia Sectorial Agua Potable y Saneamiento 2005-2015. Agosto 2006. Información suministrada por la Gerencia de Planificación de ENACAL y FISE.
- Congreso de la República Guatemala. 2004. Iniciativa de Ley que dispone aprobar la Ley General de Concesiones. Guatemala: En: http://www.congreso.gob.gt/gt/ver_iniciativa.asp?id=3223, consultada en agosto de 2008.
- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. 1969. <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>, firmado en Viena el 23 de mayo de 1969.

- Coreas, Benjamín. 2008. "Marcos regulatorios hídricos en El Salvador". Encuentro Regional MARCO NORMATIVO DEL AGUA EN CENTRO AMÉRICA: CONSTRUYENDO ALTERNATIVAS PARA ENFRENTAR LA CRISIS, 12 y 13 de junio de 2008, San Salvador, El Salvador.
- Crespo, Cristina, Marta Ibero, Delphine Raynal y Luis Guillermo Pérez Casas. 2007. Negociaciones del Acuerdo de Asociación Unión Europea-América Central. Aportes para la Incidencia ante las autoridades comunitarias y los Estados miembros europeos. Bélgica: Iniciativa de Copenhague para América Central y México (CIFCA).
- Cuéllar, Nelson y Herman Rosa. 2001. La gestión del agua en El Salvador: Desafíos y respuestas institucionales. El Salvador: PRISMA.
- Cuéllar, Nelson y Silvia de Larios. 2001. "Acceso de Agua Potable en El Salvador: tendencias, perspectivas y Desafíos". En: Prisma. El salvador: No 42.
- Deckwirth, Christina. 2006. "Water Almost Out of Gats". En: <http://www.corporateeurope.org/water/gatswater2006.pdf>, consultada el 26 de marzo de 2008, A Corporate Europe Observatory Briefing.
- Directives for the Negotiation by the Commission of an Association Agreement between the European Community and its Member States, on the one part, and the Central American Republics of Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama, on the other part. S/f. En: <http://www.notlc.com/files/borradormandatoUE.doc>, consultada el 6 de abril de 2008.
- El Periódico. 2008. "Cartas al lector. Hagan algo con el Agua Mariscal". 9 de julio d 2008, En: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20080709/cartas/60654>, consultada en agosto de 2008.
- ESA Consultores. 2008. Los Servicios de Agua Potable y Saneamiento para los Pobres en Centro América, México, República Dominicana y Haití. Honduras: preparado para el BID.
- Estrada Tobar, Javier. 2008. "Acceso al agua un derecho no reconocido". En: Diario La Hora. Guatemala, 1 de febrero de 2008, <http://www.lahora.com.gt/notas.php?key=25368&fch=2008-02-01>, consultado en agosto de 2008.
- Foreign Affairs and International Trade Canada. S/f. "Trade in Services. WTO - Trade in Services". En: http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/services/gats_agcs/index.aspx?lang=en, consultada el 31 de marzo de 2008.
- Foster, Vivian. 2005. Ten Years of Water Service Reform in Latin America: Toward an Anglo-French Model. Washington D.C.: World Bank, Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper series, paper no . 3, January 2005.
- Fuentes, Nelson. 2008. "Acuerdo de Asociación, mandatos de la Unión Europea y Centroamérica. Estructura y contenidos". El Salvador: presentación en el taller Género, Tratados Comerciales y Situación de las Mujeres Centroamericanas, realizado en San Salvador el 3 y 4 de abril de 2008, organizado por la Agenda Económica de las Mujeres, FUNDE, entre otras.
- FUSADES. 2007. El Salvador: Identificación de la Combinación de Inversiones Públicas Más Apropiada Durante el Periodo de Transición Hacia la Entrada en Vigencia del CAFTA. El Salvador: Versión preliminar del Informe final de consultoría, CEPAL/BID/IFPRI.
- García Bickford, Carlos Enrique. 2004. "Avances en la Reforma del sector agua potable y saneamiento". Guatemala: Presentación para el III Congreso Nacional de Ingeniería Sanitaria sobre el Proceso de Reforma del Sector de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento en Guatemala.
- Garza, Jesús. 2007. El Acuerdo de Asociación Unión Europea – Centro América (AdA UE-CA). Honduras: Coalición Hondureña de Acción Ciudadana (CHAAC).
- Gleick, Peter H., Gary Wolff, Elizabeth L. Chalecki, y Rachel Reyes. 2002. The New Economy of Water. The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water. California: Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security.
- Gobierno de Costa Rica. 2008. Posición Nacional de cara a la II Ronda de Negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Costa Rica: Ministerio de Comercio Exterior.
- GWP Centroamericana. 2008. Memoria V Conferencia Centroamericana de Legisladores del Recurso Hídrico. Honduras. En: <http://www.gwpcentroamerica.org/uploaded/content/category/481555174.pdf>, consultada en Mayo 2008.
- Haglund, LaDawn y Gabriel Gómez. 2006. Context matters: how state forms and reforms influence water provision in Latin America. Arizona State University, School of Justice and Social Inquiry. Final Draft. En: policyinnovations.org/ideas/.../Haglund-Gomez_FinalDraft11-06.pdf, consultada en Julio de 2008.
- Hall, David y Emanuele Lobina. 2006. Water as a Public Service. United Kingdom: A report Commissioned by Public Services International (PSI), Public Services International Research Unit (PSIRU), Business School, University of Greenwich.
- Hall, David y Emanuele Lobina. 2005. The relative efficiency of public and private sector water. United Kingdom: Public Services International Research Unit (PSIRU), Business School, University of Greenwich.
- INAA. 2007. Informe Regulatorio del Servicio Público de Agua y Saneamiento. Nicaragua: Mayo 2007.
- "Informe de Resultados IV Ronda de Negociación entre Centroamérica y la Unión Europea". 2008. En: <http://www.aacue.go.cr/informacion/rondas/CA-UE/IV%20Ronda/Informe%20IV%20Ronda.pdf>, consultada en agosto de 2008.
- Institute for Agricultural and Trade Policy. 2006. "General Agreement on Trade in Services and Water". En: <http://www.iatp.org/iatp/publications.cfm?accountID=114&refID=78807>, consultada el 26 de marzo de 2008.
- La Gaceta. 2007. "Ley N° 620 Ley General de Aguas Nacionales". Nicaragua: N° 169, 4 de Septiembre del 2007.
- La Prensa Libre. 2008. "Creado Gabinete Específico del Agua". En: <http://www.prensalibre.com/pl/2008/agosto/13/256771.html>, 13 de agosto de 2008, consultada en agosto de 2008.
- Lanuzza, Magda. 2008. Legislación hídrica y manejos de cuencas en Nicaragua. Información compartida Encuentro Regional MARCO NORMATIVO DEL AGUA EN CENTRO AMÉRICA: CONSTRUYENDO ALTERNATIVAS PARA ENFRENTAR LA CRISIS, 12 y 13 de junio de 2008, San Salvador, El Salvador.
- Larousse. 2007. El pequeño Larousse Ilustrado. Colombia: Ediciones Larousse, S.A. de C.V., 13 edición.
- Latinobarómetro. 2004. Informe – resumen Latinobarómetro 2004 una década de mediciones. En: e-lecciones.net/novedades/archivos/Latinobarometro2004.pdf, consultada en agosto de 2004.
- Ley 440. 2003. Ley de Suspensión de Concesiones de Uso de Aguas. Nicaragua: Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, En: ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA DE NICARAGUA, consultada en julio de 2008.
- Ley N° 7593. 1996. Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
- Moreno, Raúl. 2005. El marco jurídico para la privatización del agua en El Salvador. Pan Para El Mundo.
- Núñez-Ferrera, Margarita. 2003. "Informe sobre los servicios ambientales en Nicaragua". En: Presente y Futuros para servicios ambientales en América Central y el Caribe. http://www.unctad.org/trade_env/test1/meetings/domrep/hidden/CAPITULO%2007.pdf, consultada en Julio de 2008.
- OMC. S/f a. "Members and Observers". En http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm"http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm, consultada el 27 de marzo de 2008.
- OMC. S/f b. "Acuerdo de Marrakech: anexo 1A. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Gatt de 1947).(Artículo I — XVII)". En: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm, consultada el 27 de marzo de 2008.
- OMC. S/f c. "Servicios: normas encaminadas al crecimiento y la inversión". En: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm6_s.htm, consultada el 30 de marzo de 2008.

- OMC. S/f d. "El acuerdo general sobre el comercio de servicios (AGCS): objetivos, alcance y disciplinas". En: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/gatsqa_s.htm, consultada el 30 de marzo de 2008.
- OPS/OMS. 2000. Evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento 2000 en las Américas. Informe analítico: Guatemala. En: <http://www.bvsde.paho.org/eswww/eva2000/guatemala/informe/inf-00.htm>, consultada en agosto de 2008.
- OPS-OMS, MINSA, ENACAL, INAA, COSUDE, BID, UNICEF. 2004. Análisis sectorial de agua potable y saneamiento de Nicaragua. Nicaragua: Noviembre 2004.
- Organización Panamericana de la Salud. 2003. Calidad del agua potable en Costa Rica: Situación actual y perspectivas. San José, C.R. En: <http://www.cor.ops-oms.org/TextoCompleto/documentos/Calidad%20agua%20potable.pdf>, Consultada en Julio de 2008.
- Ortiz, Ana Silvia y Aura Jarquín. 2006. Diagnóstico del Impacto del proceso de Descentralización del sistema de agua potable en el bienestar de las mujeres de Berlín, Usulután. El Salvador: Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida.
- Pérez Rocha, Manuel, Greivin Hernández González y Jeffrey Orozco. 2006. Hacia un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. ¿Un instrumento para el desarrollo y los derechos humanos o un CAFTA II? Presentación de preocupaciones y propuestas en el contexto de la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Iniciativa de Copenhague para América Central y México (CIFCA).
- RTI. 2004. Base conceptual y recomendaciones generales sobre la institucionalidad para los servicios de agua potable y saneamiento básico. En: <http://www.scribd.com/doc/2531817/BASE-CONCEPTUAL-Y-RECOMENDACIONES-GENERALES-SOBRE-LA-INSTITUCIONALIDAD-PARA-LOS-SERVICIOS-DE-AGUA-POTABLE-Y-SANEAMIENTO-BASICO-MARINO-TADEO-HENAO->, consultada en Julio de 2008.
- Salazar, Marta. 2007. La inclusión del enfoque de equidad de género en el sector Agua y Saneamiento en Honduras: Diagnóstico y Propuesta. Honduras: Instituto Nacional de la Mujer (INAM), Red de Agua y Saneamiento de Honduras (RAS-HON) y Programa de Agua y Saneamiento, América Latina y el Caribe (WSP-LAC).
- Sandoval, Magno Tulio. s/f. Análisis de la Legislación de ANDA y de otras Instituciones, para promover la descentralización y un Marco Jurídico Adecuado para la sostenibilidad de los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Rurales. Red para el Desarrollo Local, Red de Agua y Saneamiento de El Salvador, Consorcio Agua, USAID.
- Solanes, Miguel y Andrei Jouravlev. 2007. Revisiting privatization, foreign investment, international arbitration and Water. Chile: United Nations, CEPAL-Serie Recursos naturales e infraestructura, N° 129.
- Tratado de libre comercio Centroamérica-Estados Unidos- República Dominicana. S/f. Texto suscrito el día 05 de agosto de 2004, con motivo de la incorporación de República Dominicana . En: <http://www.cafta.gob.sv/>, consultada el 31 de marzo de 2008.
- Valerio de Ford, Federico. 2005. Implicaciones del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos sobre el Recurso Hídrico y la Prestación de servicios. Costa Rica, Asociación Mundial para el Agua Centroamérica.
- Water for People. 2007. Water For People—Guatemala Country Strategy. 2008-2011. En: ww2.waterforpeople.org/pdfs/international/guatemala/GuatemalaCountryStrategy.pdf, consultada en agosto de 2008.
- Wikipedia 2008a. "Agua potable y saneamiento en Costa Rica" . En: http://es.wikipedia.org/wiki/Agua_potable_y_saneamiento_en_Costa_Rica, consultada en julio de 2008.
- Wikipedia 2008b. "Agua potable y saneamiento en Nicaragua". En: http://es.wikipedia.org/wiki/Agua_potable_y_saneamiento_en_Nicaragua, consultada en julio de 2008.
- Wikipedia. 2008c. "Agua potable y saneamiento en El Salvador". En: http://es.wikipedia.org/wiki/Agua_potable_y_saneamiento_en_El_Salvador, consultada en abril de 2008.
- World Health Organization and UNICEF. 2006. Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target. The Urban and Rural Challenge of The Decade. Switzerland.

Esta investigación se desarrolló en el marco de la

CAMPAÑA CIUDADANA “Agua fuera del AdA”

Impulsada por:



Gracias al apoyo de:



Centro para la Defensa del Consumidor

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

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

CORREOS-E: cdcentral@cdc.org.sv • juridico@cdc.org.sv • promocion@cdc.org.sv • incidencia@cdc.org.sv

SITIO WEB: www.cdc.org.sv