



**ENVIRONMENTAL HEALTH PROJECT**

# **ACTIVITY REPORT**

**No. 64**

Descentralización de los Servicios de  
Suministro de Agua Potable y Saneamiento  
en El Salvador

Mayo de 1999

por

Carlos Linares  
y  
Fred Rosensweig

Preparado para la Misión USAID en El Salvador  
bajo la Actividad No. 477-CC de EHP

Environmental Health Project  
Contract No. HRN-C-00-93-00036-11, Project No. 936-5994  
is sponsored by the Bureau for Global Programs, Field Support and Research  
Office of Health and Nutrition  
U.S. Agency for International Development  
Washington, DC 20523



# CONTENIDO

ACERCA DE LOS AUTORES .....	iii
RECONOCIMIENTOS .....	v
ACRÓNIMOS .....	vii
RESUMEN EJECUTIVO .....	ix
1 INTRODUCCION .....	1
1.1 Antecedentes .....	1
1.2 Decentralización en El Salvador .....	2
1.3 Alcance de Trabajo de EHP .....	3
2 RESUMEN DE ACTIVIDADES .....	5
2.1 Opciones para el Manejo de los Servicios de Suministro de Agua Potable y Saneamiento a Nivel Municipal .....	5
2.2 Opciones para el Apoyo Institucional para las Comunidades Rurales .....	6
2.3 Capacitación de Funcionarios Municipales .....	7
2.4 Talleres sobre el Manejo de Cuencas .....	8
2.5 Seminario Nacional sobre la Descentralización .....	9
2.6 Asistencia de Seguimiento .....	10
3 RESULTADOS .....	11
4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	15
4.1 Conclusiones .....	15
4.2 Recomendaciones .....	16
APÉNDICES	
A Recomendaciones del Seminario Nacional .....	19
B Lista de Informes Producidos .....	21



## ACERCA DE LOS AUTORES

Carlos Linares es arquitecto y planificador con una amplia experiencia en temas de desarrollo urbano y planificación ambiental. De 1984 a 1989, trabajó como arquitecto y planificador en una empresa consultora privada en Washington, D.C. Como consultor, proporcionó asistencia técnica a misiones de USAID y otros clientes respecto a temas de vivienda, infraestructura y desarrollo urbano. De 1989 a 1993, fue asociado en el Fondo Mundial para la Naturaleza y el Instituto de Recursos Mundiales en Washington, D.C. Actualmente, el Arq. Linares continúa desempeñándose como consultor en actividades de desarrollo y planificación ambiental financiadas por agencias internacionales de cooperación en El Salvador y otros países en vías de desarrollo.

Fred Rosensweig es el Director Técnico de Recursos Humanos y Desarrollo Institucional para el Proyecto de Salud Ambiental (Environmental Health Project—EHP ) y el Vicepresidente del Grupo de Recursos de Capacitación. Tiene amplia experiencia en la organización del sector de agua potable y saneamiento, el análisis y la implementación de políticas y el diseño de programas de fortalecimiento institucional. Ha trabajado en la descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento en Eslovaquia, Ecuador, Túnez y Centroamérica. Ha vivido en Senegal, Camerún y Túnez y ha realizado asistencia técnica de corto plazo en más de 30 países en todo el mundo.



## RECONOCIMIENTOS

Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a Peter Gore (USAID/El Salvador) y Morris Israel, (USAID/LAC) por su guía y sus comentarios constructivos sobre el proceso y los productos del estudio de descentralización realizado en El Salvador.

Las actividades fueron llevadas a cabo por un excelente equipo de consultores, entre los que se encuentran:

1. Luis Moncada y Magno Tulio Sandoval, opciones para el manejo de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento a nivel municipal
2. Gustavo Martínez y Roberto Argüello, opciones para el apoyo institucional para las comunidades rurales
3. Roberto Hart y Mauricio Silva, capacitación de funcionarios municipales
4. Carlos Linares, manejo de cuencas

Todo el equipo participó en el Seminario Nacional sobre la Descentralización, llevado a cabo en diciembre de 1998.

Nuestro especial agradecimiento a Mercedes Serrano de Hernández, jefe de la Unidad Coordinadora de la Modernización (UCM) en ANDA, por proporcionar valiosa información sobre actividades y temas de políticas.

Quisiéramos reconocer el alto nivel de profesionalismo del personal de SACDEL. Nuestros agradecimientos también a Mauricio Silva, Ernesto Barraza, Daysi y otros, por su excelente contribución a la organización y el éxito de todos los talleres y el seminario nacional.



## ACRÓNIMOS

ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ARESA	Agencia Reguladora de Agua y Alcantarillado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONRA	Consejo Nacional del Recurso Agua
COSERHI	Comisión Coordinadora para la Reforma Sectorial de los Recursos Hídricos
EHP	Environmental Health Project—Proyecto de Salud Ambiental
FIS	Fondo de Inversión Social
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FODES	Fondo de Desarrollo Económico y Social
GSR	Gerencia de Sistemas Rurales
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
JAIF	Joint Action Incentive Fund, USAID—Fondo de Incentivo para la Acción Conjunta
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
OPS/OMS	Organización Panamericana para la Salud/Organización Mundial para la Salud
PLANSABAR	Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural
SACDEL	Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local
SO	Strategic Objective, USAID—Objetivo Estratégico
UCM	Unidad Coordinadora de la Modernización
UNDF	United Nations Development Fund—Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## RESUMEN EJECUTIVO

En mayo de 1998, USAID solicitó al Proyecto de Salud Ambiental—Environmental Health Project (EHP) la realización de una actividad sobre la descentralización de los sistemas de agua potable y saneamiento en Centroamérica y la República Dominicana. Esta actividad fue desarrollada por el equipo de agua en USAID/Washington con fondos del Fondo de Incentivo para la Acción Conjunta—Joint Action Incentive Fund (JAIF). Los objetivos de la actividad regional fueron a) proporcionar asistencia técnica a una selección de misiones de USAID en Centroamérica involucradas en la descentralización de servicios de suministro de agua potable y saneamiento, b) aprender de las experiencias de USAID y otras entidades activas en la región, y c) diseminar estas experiencias y las lecciones aprendidas en los países centroamericanos. La actividad se enfocó en el Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala y la República Dominicana.

La actividad incluyó la asistencia técnica a las misiones de USAID en El Salvador y la República Dominicana, la creación de una red de descentralización basada en el Internet, una revisión de la situación actual de la descentralización en los cinco países objetivo, así como un taller regional realizado en Guatemala en abril de 1999. Este informe presenta un resumen de la asistencia técnica proporcionada a El Salvador.

Actualmente, el gobierno de El Salvador está estudiando cómo modernizar su sector de agua potable y saneamiento, y el rol que tendrá la descentralización en este proceso. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en especial, ha apoyado el proceso de reforma. El BID aprobó un préstamo de US\$60 millones que depende de la aprobación por parte del gobierno de una reorganización del sector. EHP diseñó un programa de asistencia técnica para complementar el programa de reforma apoyado por el BID.

Mientras que inicialmente el programa apoyado por el BID se enfocó en la creación de una autoridad reguladora nacional para los recursos hídricos y los servicios de suministro de agua potable y saneamiento, EHP se concentró en los asuntos de políticas relacionadas con la reestructuración comercial de la provisión de servicios y la creación de un proceso participativo donde pudieran expresarse los actores sociales a nivel municipal y nacional.

La actividad de EHP apoyó directamente el objetivo estratégico de USAID/El Salvador, SO4, en el manejo integrado de recursos hídricos, el cual incluye la administración municipal mejorada de los recursos hídricos y los sistemas de distribución de agua.

### Actividades

La actividad de El Salvador tuvo dos objetivos principales:

- C** Contribuir al diálogo nacional sobre la descentralización de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento tratando varios temas y limitaciones claves
- C** Apoyar las actividades de USAID/El Salvador relacionadas con la descentralización de servicios de suministro de agua potable y saneamiento

Se llevaron a cabo cinco actividades:

- C** Un estudio para identificar las opciones de manejo que apoyen a los sistemas sostenibles de suministro de agua potable y saneamiento a nivel municipal
- C** Un estudio para identificar las opciones para los arreglos institucionales que apoyen a los sistemas de suministro de agua potable y saneamiento a nivel rural, manejados por las comunidades
- C** Tres talleres para funcionarios municipales, para el manejo comercial de los servicios de suministro de agua potable
- C** Dos talleres para funcionarios municipales, sobre el manejo de cuencas y su rol en la provisión de servicios de agua potable y saneamiento
- C** Seminario nacional para concientizar y para obtener apoyo para la descentralización de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento

## Resultados

Las cinco actividades tuvieron los siguientes resultados:

- C** Se identificaron y analizaron cinco opciones para el manejo de los sistemas municipales de suministro de agua potable y saneamiento, incluyendo la administración por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA); las municipalidades (ya sea directa o indirectamente); organizaciones locales; organizaciones no gubernamentales (ONG); o empresas del sector privado. El factor principal que afecta la elección de opciones es el tamaño de las municipalidades. Los funcionarios municipales tienen una comprensión limitada de las opciones disponibles, y conforme se familiarizaron con éstas fueron realizando la importancia de separar el manejo de los servicios de suministro de agua de la administración municipal directa.
- C** Se identificaron tres opciones para proporcionar apoyo de respaldo a los sistemas manejados por las comunidades una vez que los sistemas estén funcionando, incluyendo el apoyo por parte de organizaciones autónomas como empresas municipales, empresas privadas u organizaciones no gubernamentales; el apoyo de las oficinas regionales de ANDA; y el apoyo de una agencia reguladora nacional especializada en el suministro de agua potable y saneamiento a nivel rural que contrataría a otras organizaciones para proporcionar el apoyo.
- C** Se mejoró la comprensión de los funcionarios municipales acerca de la administración comercial de los servicios de agua potable y saneamiento. Un total de 119 personas asistieron a tres talleres, incluyendo a 87 funcionarios municipales de 62 municipalidades.
- C** Se mejoró la comprensión de los funcionarios municipales respecto al manejo de cuencas y su rol en los servicios de suministro de agua potable y saneamiento. Setenta y nueve participantes asistieron a dos talleres a nivel municipal en las regiones de oriente y occidente de El Salvador.
- C** Se logró una mayor concientización de los actores sociales claves respecto a la descentralización, a través de la participación

en un seminario nacional. Cuarenta y siete personas asistieron a un taller de un día y medio de duración, como parte del seminario nacional, y 13 tomadores de decisiones de alto nivel asistieron a un evento de un día y medio de duración.

## Conclusiones y Recomendaciones

El equipo consultor llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- C** Se necesita de trabajo continuo para estructurar un proceso participativo que incluya a los actores sociales claves en el debate acerca de la descentralización. Antes de la actividad de EHP, se había dado muy poco debate abierto. USAID está en una posición especialmente favorable para facilitar este proceso.
- C** Es el momento propicio para involucrarse en el tema de la descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento. El gobierno que fue electo recientemente ha definido la descentralización como una de sus prioridades y actualmente está debatiendo la formulación de sus políticas. Se recomienda brindar apoyo continuo en este momento.
- C** Debería respetarse el principio básico del proyecto de reforma del BID que separa la planificación estratégica y las funciones reguladoras de las operaciones. Actualmente, ANDA desempeña el rol de regulador y operador, lo cual conlleva un conflicto de intereses inherente.
- C** Se recomienda alentar la voluntad de los gobiernos locales de asumir la responsabilidad de la provisión de servicios. Los gobiernos locales son realistas al sostener que no desean proporcionar servicios directos, sino que prefieren establecer empresas separadas o subcontratar servicios. El esfuerzo de realizar la reforma requerirá de un incremento en el nivel de participación municipal así como de un sólido trabajo en equipo entre el gobierno central, las municipalidades y el sector privado.
- C** Existe un amplio consenso que apoya a un modelo para la provisión de servicios de agua potable y saneamiento a nivel rural que otorga la principal responsabilidad del manejo a la comunidad. También se está de acuerdo en que las comunidades rurales requieren de algún

tipo de apoyo continuo y que ANDA no ha

logrado proporcionarlo.



# 1 INTRODUCCION

## 1.1 Antecedentes

En mayo de 1998, USAID solicitó al Proyecto de Salud Ambiental—Environmental Health Project (EHP) la realización de una actividad sobre la descentralización de los sistemas de agua potable y saneamiento en Centroamérica y la República Dominicana. Esta actividad fue desarrollada por el equipo de agua en USAID/ Washington con fondos del Fondo de Incentivo para la Acción Conjunta—Joint Action Incentive Fund (JAIF). Los objetivos de la actividad regional fueron de a) proporcionar asistencia técnica a una selección de misiones de USAID en Centroamérica involucradas en la descentralización de servicios de suministro de agua potable y saneamiento, b) aprender de las experiencias de USAID y otras entidades activas en la región, y c) diseminar estas experiencias y las lecciones aprendidas en los países centroamericanos. La actividad se enfocó en El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala y la República Dominicana.

La actividad incluyó la asistencia técnica a las misiones de USAID en El Salvador y la República Dominicana, la creación de una red de descentralización basada en el Internet, una revisión de la situación actual de la descentralización en los cinco países objetivo, así como un taller regional realizado en Guatemala en abril de 1999. Este informe presenta un resumen de la asistencia técnica proporcionada a El Salvador. La primera sección describe brevemente el origen de esta actividad, la situación actual de la descentralización en el Salvador así como un resumen del alcance de trabajo de EHP; la segunda sección del informe proporciona un resumen de las cinco actividades; en la tercera sección se resumen los resultados alcanzados; y la cuarta sección incluye las conclusiones y las recomendaciones para el futuro.

En junio de 1998, un equipo conformado por tres personas de EHP desarrolló un alcance de trabajo de EHP para la asistencia técnica a El Salvador. El equipo revisó el trabajo de USAID

relacionado con la descentralización y otras actividades realizadas por el Gobierno de El Salvador y otros donantes. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha sido la principal agencia donante para modernizar el sector de agua potable y saneamiento y ha aprobado un préstamo de US\$60 millones que depende de la aprobación por parte del gobierno de realizar una reorganización del sector. El equipo entrevistó a funcionarios en la Comisión Nacional de Modernización, el BID, la Administración Nacional de Agua y Alcantarillado (ANANDA), CARE, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y a varios alcaldes. Como resultado de las visitas, el equipo concluyó que la asistencia técnica más útil consistiría en enfocarse en las políticas nacionales relacionadas con la descentralización de servicios de suministro de agua potable y saneamiento, además de actuar en estrecha coordinación con el trabajo del proyecto de reforma financiado por el BID.

Esta actividad se diseñó para apoyar el objetivo estratégico SO4 de USAID/El Salvador, que se enfoca en incrementar el suministro de agua potable de buena calidad a los hogares a nivel rural. El enfoque es tratar el agua desde una perspectiva de manejo integrado de recursos, la cual utiliza la cuenca como una unidad geográfica para el análisis de los problemas y la implementación de las actividades. La actividad apoya directamente a dos resultados intermedios (IR), la administración municipal mejorada de los recursos hídricos (IR 4.4) y el desempeño mejorado de los sistemas de suministro de agua (IR 4.2), y además contribuye sustancialmente a la calidad mejorada de las fuentes de agua (IR 4.1) y a una acción ciudadana más eficaz para abordar los problemas relacionados con el agua (IR 4.3).

## 1.2 Situación Actual de la Descentralización en El Salvador

El debate nacional sobre la descentralización de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento que actualmente está ocurriendo en El Salvador, ha sido influenciado por una variedad de factores. Primero, existe amplio consenso de que la provisión de servicios centralizada no ha funcionado bien, especialmente para las áreas fuera de San Salvador, y que es necesario realizar una reforma. Segundo, en las áreas rurales el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento es muy reducido y los índices de enfermedades diarreicas son muy altos. Tercero, las municipalidades exigen cada vez más tener un rol en la provisión de servicios básicos. Cuarto, se incrementan los problemas ambientales, como la contaminación de las fuentes superficiales de agua, las prácticas agrícolas e industriales inapropiadas que amenazan las fuentes de agua subterráneas y el conflicto respecto a los derechos y el uso del agua; una forma de abordar los problemas ambientales es incrementar la atención a nivel local a estas situaciones. Quinto, el país ha reestructurado, o más bien está reestructurando actualmente, otros servicios que anteriormente habían sido controlados por el estado, como la generación y distribución de energía eléctrica, las telecomunicaciones, los puertos y el sector financiero.

Actualmente, ANDA es responsable de los servicios de agua potable y saneamiento en todo el país. En la práctica, ANDA maneja los sistemas en 181 de las 262 municipalidades en el país. De los sistemas que no maneja ANDA, 76 municipalidades operan directamente sus propios sistemas; una de ellas (San Julián) ha creado una empresa municipal de agua, otro es administrado por una organización no gubernamental y tres son manejados por organizaciones comunitarias. USAID también ha ayudado a establecer una empresa de capital mixto (TETRALOGIA), con el potencial de atraer la inversión privada y pública y de proporcionar servicios a seis municipalidades en el departamento de Usulután. Se ha esbozado un

contrato de concesión con ANDA pero todavía no se ha suscrito.

Desde 1996, la división rural de suministro de agua de ANDA ha sido responsable del suministro de agua a comunidades rurales, pero esta división aún no ha desarrollado la capacidad necesaria, ni tampoco cuenta con los recursos para llevar a cabo su mandato. El Fondo de Inversión Social (FIS) y otros donantes, incluyendo a USAID, han proporcionado la mayor parte de los fondos para la construcción de sistemas rurales de agua potable y saneamiento. Existe un amplio acuerdo de que los sistemas rurales deberían ser manejados por las comunidades, y la mayoría de los sistemas construidos recientemente son manejados por juntas directivas comunitarias. A pesar de que en la última década el Gobierno de El Salvador (GOES), USAID, el BID y otros han realizado inversiones significativas en los sistemas rurales de suministro de agua potable y saneamiento, se ha prestado poca atención al apoyo institucional necesario para garantizar la sostenibilidad de estos sistemas, proporcionado ya sea por ANDA, que es legalmente responsable de proveer estos servicios, o por agencias de apoyo externas. (Por ejemplo, el documento del préstamo del BID para la reforma del sector agua no menciona nada a este respecto.) No hay ninguna agencia que monitoree la operación de los sistemas rurales, y las comunidades no cuentan con ninguna institución a la que puedan dirigirse para obtener ayuda.

Los programas de reforma se iniciaron durante la administración del Presidente Calderón Sol (1993-1999) y fueron financiados por la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público. En 1995, se estableció la Comisión Coordinadora para la Reforma Sectorial de los Recursos Hídricos (COSERHI), la cual a su vez creó la Unidad Coordinadora de la Modernización (UCM) para dar apoyo técnico. Con el apoyo técnico y financiero del BID, se han desarrollado dos propuestas de reforma; la primera propone la creación de un Consejo Nacional del Recurso Agua (CONRA) que actúe como el ente formulador de políticas y como autoridad nacional sobre los recursos hídricos; CONRA formularía una Ley del Agua en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. La segunda propuesta plantea la creación de la organización no gubernamental Autoridad Reguladora de Agua y Alcantarillado (ARESA), que establecería los estándares, otorgaría los contratos de concesión para proveer servicios, arbitraría los conflictos y crearía un marco para la aprobación de tarifas. La

creación de CONRA y ARESA separaría claramente las funciones de planificación y regulación de las operaciones, lo cual no sucede actualmente. A la fecha, ni CONRA ni ARESA han sido aprobados.

El tercer componente del proyecto de reforma del sector agua es la reestructuración comercial del subsector de suministro de agua potable y saneamiento, incluyendo “el apoyo para la planificación y la creación de empresas independientes, comercialmente viables, para proveer servicios de agua potable y saneamiento.” Debido a que ya había fuertes iniciativas para establecer CONRA y ARESA, EHP decidió enfocar sus esfuerzos en este tercer componente.

El gobierno recientemente electo también ha demostrado un gran interés en la descentralización de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento. Durante la campaña, la descentralización de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento fue una de sus cuatro prioridades. Actualmente, el gobierno nuevo, que entrará en funciones el 1 de junio de 1999, está desarrollando sus políticas respecto a la descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento.

### 1.3 Alcance de Trabajo de EHP

La actividad se enfocó en los temas de políticas nacionales que se están discutiendo como resultado del programa de reforma financiado por el BID. La actividad de EHP tuvo dos objetivos principales:

- C Contribuir al diálogo nacional sobre la descentralización de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento tratando varios temas y limitaciones claves
- C Apoyar las actividades de USAID/El Salvador relacionadas con la descentralización de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento

La actividad se enfocó en las opciones de manejo del suministro de agua potable y saneamiento a nivel municipal y rural. Sus metas específicas fueron:

- C Identificar y discutir opciones de administración para apoyar a sistemas municipales sostenibles de suministro de agua potable y saneamiento
- C Identificar y discutir opciones para arreglos institucionales para apoyar a sistemas rurales sostenibles de suministro de agua potable y saneamiento
- C Mejorar la comprensión de los funcionarios municipales sobre el manejo de los servicios de suministro de agua a nivel comercial
- C Mejorar la comprensión de los funcionarios municipales sobre el manejo de cuencas y su rol en la provisión de servicios de suministro de agua potable y saneamiento
- C Diseminar los resultados a los tomadores de decisiones y los actores sociales a nivel nacional y local para concientizar y obtener apoyo para la descentralización de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento

Se diseñaron cinco tareas que correspondían a cada una de las cinco metas.

- C Identificación de opciones de manejo para la provisión de servicios de agua potable y saneamiento a nivel municipal
- C Identificación de opciones para arreglos institucionales para el suministro de servicios de agua potable y saneamiento
- C Capacitación de alcaldes y otros en la administración de empresas de suministro de agua
- C Capacitación de alcaldes y otros en el manejo de cuencas
- C Organización de un seminario nacional sobre la descentralización

Para realizar este trabajo, se conformó un equipo de consultores internacionales y salvadoreños. Para cada actividad, con excepción de la capacitación de los alcaldes y otras personas para el manejo de cuencas, trabajaron en equipo un consultor de otro país latinoamericano con un consultor local, y la mezcla de la experiencia externa e interna fue muy efectiva. Todas las actividades fueron coordinadas por un líder de equipo nacional.

# 2 RESUMEN DE ACTIVIDADES

## 2.1 Opciones para el Manejo de los Servicios de Suministro de Agua Potable y Saneamiento a Nivel Municipal

Uno de los temas claves por decidirse es el manejo de sistemas a nivel municipal. El proyecto de reforma del BID destaca esto como un tema a tratar después de crear agencias planificadoras y reguladoras. Se han propuesto numerosas ideas, incluyendo varias formas de privatización. Los funcionarios con mucha experiencia en el sector de agua potable y saneamiento, argumentan que las municipalidades no son capaces de administrar los sistemas. Otros sugieren que el manejo de los servicios de agua potable y saneamiento a nivel municipal debería ir junto con iniciativas para fortalecer a los gobiernos locales, y que la mejor forma de mejorar los servicios es el control y la obligación de rendir cuentas a nivel local. En realidad, casi una tercera parte de las municipalidades en El Salvador ya administran sus sistemas de agua, y otros están tratando activamente de obtener de ANDA el control del manejo. Esta actividad examinó una muestra representativa de las 78 municipalidades que administran sus propios sistemas para identificar y analizar opciones viables para el manejo de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento en los centros urbanos de las municipalidades. Se llevaron a cabo cinco sub tareas.

## *Renovar la Experiencia*

Setenta y ocho municipalidades administran sus propios sistemas de agua, y muchas otras están buscando obtener el control del manejo. Durante el

diseño de la actividad, el equipo opinó que estos ejemplos representaban una valiosa fuente de información acerca de las opciones de manejo con el mayor potencial en El Salvador. Los consultores seleccionaron a 11 municipalidades en cuatro departamentos, en las cuales realizaron estudios de campo. Entre ellas estaban TETRALOGÍA, San Agustín y Ereguayquín, en el departamento de Usulután; Nahuilingo y San Julián, en el departamento de Sonsonate; Nueva Guadalupe y El Palón/Lolotique en el departamento de San Miguel; y Tacuba, San Francisco Menéndez, Jujutla y Guaymango en el departamento de Ahuachapán. Los consultores entrevistaron a los alcaldes y otros funcionarios municipales en las ciudades seleccionadas acerca de temas políticos y de políticas, cobertura, nivel de servicios, tipos de organización, temas de administración, condiciones actuales de la infraestructura, asuntos ambientales, obstáculos económicos y de comercialización y otros temas.

## *Realizar Estudios de Casos*

Se prepararon breves estudios de casos para cada una de las municipalidades seleccionadas. Los estudios de casos describían el modelo de manejo actual, identificaron los costos de administración y los asuntos de comercialización así como las limitaciones para lograr un mejor desempeño, y discutieron las medidas para mejorar los servicios que se están planificando o implementando actualmente.

# *Identificar Opciones de Manejo*

Basado en una revisión de los estudios de casos, los consultores identificaron las potenciales opciones de manejo aplicables a El Salvador; éstas incluían a empresas de propiedad municipal, empresas públicas que no son propiedad de las municipalidades, empresas privadas, contratos de concesión y otras alternativas del sector privado.

# *Analizar las Opciones*

Luego el equipo analizó las limitaciones políticas, ambientales, legales, de regulación, institucionales y financieras de las opciones más prometedoras y organizó un breve taller, al cual se invitó a 10 expertos provenientes de organizaciones públicas, privadas y locales para que aportaran sus comentarios sobre las opciones identificadas.

# *Elaborar el Informe Final*

En octubre de 1998, se preparó un informe en el que se describían las opciones, su desarrollo y sus ventajas y desventajas. En este informe, los consultores no formularon recomendaciones concretas ya que el propósito de la actividad era crear opciones para ser discutidas, y no sugerir el “mejor” modelo.

## **2.2 Opciones para el Apoyo Institucional para Comunidades Rurales**

Aunque existe un amplio consenso respecto a la importancia de establecer sistemas de suministro de agua potable y saneamiento administradas por las comunidades, aún no se ha estudiado la forma de cómo proporcionar apoyo en las operaciones y el mantenimiento, la administración financiera, la organización comunitaria y la educación para la higiene. Durante la implementación del proyecto, las comunidades rurales reciben el apoyo apropiado para el manejo de los sistemas de agua, la formación de comités de agua, la recaudación de tarifas y las operaciones y el mantenimiento básicos. Desafortunadamente, cuando el sistema requiere de reparaciones mayores, muchas comunidades rurales cuentan únicamente con un recurso práctico: la municipalidad. ANDA no ha respondido en estos casos, debido a la falta de recursos y capacidad. Sin embargo, la mayoría de las municipalidades actualmente ya están sobreextendidas, cuentan con menos fondos y menos personal del que necesitan y no pueden asumir esta carga adicional, aun tomando en cuenta el 6% de los ingresos nacionales adjudicados a las municipalidades, suma que no han recibido en su totalidad debido a retrasos de índole burocrática o política. Al inicio del proyecto, no estaba claramente definido cuáles serían los arreglos institucionales que pudieran brindar apoyo a las comunidades rurales que enfrentan situaciones que van más allá de sus capacidades. Por lo tanto, la meta de esta actividad fue identificar opciones de arreglos institucionales para apoyar a los sistemas administrados por las comunidades a nivel rural y evaluar su aplicabilidad en El Salvador.

# *Revisar Documentación y Realizar Entrevistas*

Aunque no existen suficientes datos sobre la sostenibilidad de los sistemas rurales de suministro de agua potable y saneamiento, el equipo revisó algunos trabajos recientes importantes. En un estudio financiado por el BID, CARE comparó las operaciones y el manejo de 16 sistemas rurales terminados (cuatro de ellos implementados por ANDA, cuatro por el Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural (PLANSABAR), cuatro por organizaciones no gubernamentales y cuatro por medios privados). En un segundo estudio, aún no definitivo, CARE revisó las operaciones y el manejo de 48 sistemas rurales terminados financiados por USAID. Ambos estudios proporcionaron los fundamentos para la comprensión del desempeño de sistemas rurales de agua después de varios años de iniciados. Otros datos se obtuvieron por medio de ANDA y otras organizaciones, como la Unión Europea, UNICEF y GTZ (Agencia Alemana de Cooperación Técnica), que están trabajando en el sector de suministro de agua a nivel rural. El equipo llevó a cabo entrevistas con todos los actores relevantes, incluyendo a CARE, PCI (Project Concern International), OPS/OMS y otros.

## *Evaluar las Experiencias*

Los consultores evaluaron iniciativas actuales para proporcionar apoyo institucional a los sistemas de suministro de agua a nivel rural. Esta actividad incluyó visitas de campo a comunidades rurales y reuniones con las diversas organizaciones involucradas en el suministro de agua a nivel rural. El equipo visitó a cinco sistemas rurales: a) "Cantón Valle del Señor" Quezaltepeque, en el departamento de La Libertad; b) La Pandeadura, Tacuba, en el departamento de Ahuachapán; y c) el Nanzal y El Nisperal, en Santa Elena, departamento de Usulután. El propósito de esta actividad fue evaluar cómo están funcionando actualmente los sistemas de suministro de agua potable y saneamiento a nivel rural, para determinar el tipo de arreglos institucionales que se necesitan para brindar un apoyo continuo. Los criterios para

la evaluación incluyeron aspectos políticos, finanzas, organización comunitaria, habilidades técnicas y operaciones y mantenimiento.

## *Identificar Opciones*

Una vez que los consultores evaluaron y establecieron las necesidades de apoyo del suministro de agua a nivel rural, identificaron opciones potenciales para realizar arreglos institucionales en el sector público y privado. Las opciones desarrolladas debían proporcionar apoyo continuo para garantizar que los sistemas funcionen adecuadamente, a la vez de permitir que las comunidades tuvieran la responsabilidad principal del manejo de los sistemas.

## *Analizar y Refinar Opciones*

Se evaluó la aplicabilidad de las opciones identificadas en un taller, con la participación de 14 expertos sobre el tema de agua a nivel rural provenientes de instituciones de los sectores público y privado, incluyendo a UCM, la Gerencia de Sistemas Rurales de ANDA (GSR); el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL); CARE/El Salvador; USAID/El Salvador; y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM). El equipo consultor elaboró más las opciones incluyendo los comentarios que aportaron los expertos en el taller.

## *Elaborar Informe Final*

Los consultores elaboraron el informe final en el cual se describían las opciones, su desarrollo, y las ventajas y desventajas de cada opción. No se hicieron recomendaciones concretas debido a que

el propósito de esta actividad fue generar opciones para ser consideradas, y no sugerir el “mejor” modelo.

### 2.3 Capacitación de Funcionarios Municipales

Los alcaldes y gerentes municipales salvadoreños tienen una comprensión muy limitada de lo que implica operar una empresa de agua potable y saneamiento como negocio. A los alcaldes, les interesa principalmente operar y manejar sistemas de suministro de agua potable y saneamiento para proveer mejores servicios al electorado, y no consideran los aspectos comerciales de la operación de una empresa de agua. Algunos alcaldes perciben la provisión de servicios de agua y alcantarillado como una fuente potencial de ingresos para otras funciones municipales. Los funcionarios de gobiernos locales han recibido capacitación de ISDEM, COMURES y organizaciones no gubernamentales de desarrollo municipal en el manejo y la administración general, pero han obtenido muy poca o ninguna capacitación respecto al manejo comercial de los servicios de suministro de agua y alcantarillado. El objetivo de esta tarea fue mejorar la comprensión de los funcionarios municipales respecto al manejo comercial de los sistemas de agua potable y saneamiento.

## *Diseñar el Taller de Capacitación*

El equipo diseñó y organizó tres talleres de dos días de duración. Un total de 119 personas asistieron a los tres talleres, incluyendo a 87 funcionarios municipales que representaban a 62 municipalidades. Además, participaron representantes de organizaciones no gubernamentales y del gobierno central, así como donantes. Se desarrolló material escrito para el taller, formulado en un lenguaje no técnico, que abarcaba los aspectos básicos comerciales y de operaciones en la administración de una empresa privada de suministro de agua, y se distribuyó a los participantes. Los talleres incluyeron sesiones sobre temas técnicos y financieros, además de temas ambientales básicos así como la importancia de la

participación pública. Para la organización de los talleres (aspectos de logística, invitaciones, etc.) se subcontrató a una organización no gubernamental local, SACDEL.

## *Realizar Taller Piloto*

El primer taller se llevó a cabo en San Salvador, los días 16 y 17 de septiembre de 1998. Este taller se usó para probar el material y la metodología y para obtener información para los demás talleres. A este taller asistieron treinta y un personas, y fue el primer taller de este tipo realizado en El Salvador. Dieciséis de los participantes eran representantes de 13 municipalidades pequeñas, de las cercanías de San Salvador. Después del taller piloto, los consultores revisaron el diseño del taller y sus materiales.

## *Realizar Dos Talleres Adicionales*

Se llevaron a cabo dos talleres adicionales para 40 participantes cada uno, para alcaldes, gerentes municipales, líderes comunitarios y otros actores sociales, en las ciudades de Sonsonate y San Miguel. Se puso especial énfasis en los alcaldes de las 72 municipalidades que actualmente operan sistemas de agua, además de las municipalidades que reciben apoyo de los equipos de SO4 y SO2 de USAID. COMURES desempeñó un rol clave en la identificación de los participantes.

# *Elaborar el Informe Final*

En octubre de 1998, el equipo elaboró un informe final en el cual se describían los tres talleres, incluyendo los programas, los participantes y las lecciones aprendidas; además, se evaluó el impacto del taller y se formularon recomendaciones para los próximos pasos.

## **2.4 Talleres sobre el Manejo de Cuencas**

Los alcaldes tienen una comprensión muy limitada del manejo de cuencas y su rol en la administración y las operaciones de sus sistemas de suministro de agua potable y saneamiento. Al construir estos sistemas de agua potable, ANDA prestó poca atención a los temas ambientales; muchos de ellos (como es el caso en el área de TETRALOGIA) se han construido río abajo de fuentes puntuales y no puntuales de contaminación (filtraciones de relenos sanitarios, contaminación por desechos de plantas industriales, etc.) pero ANDA no ha tomado medidas preventivas o correctivas. Las municipalidades que actualmente están manejando estos sistemas, o que los administrarán más adelante, no comprenden la situación ni cuentan con los recursos para remediarla. La mayoría de los pozos de ANDA producen agua contaminada, lo cual se nota por la presencia de coliformes fecales, y es necesario clorar el agua antes de distribuirla a los hogares. Además, la deforestación constituye un problema grave dentro y alrededor de las áreas de recarga acuífera. Por lo tanto, el proyecto buscó mejorar la comprensión de los funcionarios locales sobre el manejo de cuencas, incluyendo la preparación de planes participativos de manejo de cuencas, así como el uso de leyes y regulaciones municipales para mejorar la calidad del agua y proteger las cuencas. Esta tarea se implementó en estrecha colaboración con el Proyecto PROMESA de USAID y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

# *Diseñar el Taller de Capacitación y Elaborar el Material*

El equipo diseñó y organizó dos talleres cortos para funcionarios de los gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y representantes del gobierno central. Se elaboraron dos tipos de materiales y presentaciones: el primero se enfocó en el manejo de cuencas y el segundo en los conceptos, los contenidos y la estructura de las “ordenanzas,” que son un instrumento legal municipal que pueden usar las municipalidades para formular políticas locales. El material para el taller se redactó en un lenguaje no técnico y se distribuyó entre los participantes en los talleres; se abarcó la definición de una cuenca de agua y sus conceptos básicos, además de la forma como elaborar planes participativos para el manejo de cuencas y formular ordenanzas o leyes municipales para promover la calidad del agua y la conservación de las cuencas.

# *Realizar Talleres*

El primer taller se llevó a cabo en la ciudad de San Miguel, los días 16 y 17 de diciembre de 1998. Se organizó y realizó en conjunto con un equipo de expertos del Proyecto PROMESA de USAID y MARN. Asistieron sesenta y tres personas al taller, incluyendo a representantes de 10 pequeñas municipalidades prioritarias de la región oriental del país (tres alcaldes). Entre los demás participantes, se encontraban personal de Ministerios y personal técnico de organizaciones no gubernamentales, ANDA, ISDEM, FISDL, la Oficina del Procurador General de la Nación y la Policía Nacional Civil.

El segundo taller se realizó en la ciudad de Sonsonate, el 27 de enero de 1999, y asistieron 16 personas, entre ellas seis representantes de municipalidades pequeñas prioritarias de la parte occidental del país (un alcalde). Entre los demás participantes, se encontraba personal del Ministerio

de Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Agricultura y personal técnico de organizaciones no gubernamentales, UCM y ANDA.

## *Elaboración de Informe*

En febrero de 1999, el equipo elaboró un informe final en el cual se describía el taller incluyendo el programa, los participantes y las lecciones aprendidas; se evaluó el impacto del taller y se formularon recomendaciones para los próximos pasos.

### **2.5 Seminario Nacional sobre la Descentralización**

Dadas las intenciones declaradas del Gobierno de El Salvador de reformar el subsector de suministro de agua potable y saneamiento, y posiblemente descentralizar las autoridades tomadoras de decisiones, el equipo reconoció la necesidad de informar a funcionarios gubernamentales locales y centrales y otros actores sociales para que pudieran contribuir algo en este proceso. El propósito principal de convocar a un seminario—taller a nivel nacional fue crear un foro en el cual los actores sociales claves pudieran discutir las opciones viables de manejo e institucionales para los servicios de suministro de agua potable y saneamiento a nivel municipal y rural en El Salvador. El objetivo fue concientizar a los participantes respecto a los temas y las diversas opciones. Las contribuciones al seminario se obtuvieron principalmente de las tareas 1 y 2 arriba mencionadas.

## *Diseñar el Seminario*

El seminario se dividió en dos fases; la primera fase, de un día y medio de duración, estaba prevista para los funcionarios de gobiernos locales y los representantes técnicos de organizaciones no gubernamentales y agencias del gobierno central; la

segunda fase, que fue un evento de dos horas de duración realizado en la tarde del segundo día del seminario, estaba prevista para una cantidad menor de tomadores de decisiones de alto nivel de gobiernos locales y central y agencias de cooperación internacional. Durante la primera fase del evento, los participantes escucharon las presentaciones de los consultores y trabajaron en grupos pequeños para elaborar recomendaciones para el grupo de alto nivel. En el seminario se distribuyó a los participantes el material producido anteriormente. Para la organización de los talleres (aspectos de logística, invitaciones, etc) se subcontrató a SACDEL, una organización no gubernamental local.

## *Elaborar Síntesis de los Resultados obtenidos de las Tareas 1 y 2*

Los miembros del equipo, incluyendo a los consultores de las tareas 1 y 2, sintetizaron los resultados del trabajo realizado a la fecha como parte de la actividad, incluyendo el resumen del proyecto de reforma propuesto y financiado por el BID y una sinopsis de las Tareas 1 y 2. Estos materiales sirvieron como punto de partida para las discusiones del seminario.

## *Realizar el Seminario*

El seminario se llevó a cabo en San Salvador, los días 2 y 3 de diciembre de 1998. Asistieron 47 participantes durante la primera fase del seminario, y 13 a la reunión de alto nivel. Diecinueve de los cuarenta y siete participantes del seminario inicial eran representantes de gobiernos locales, incluyendo a cuatro alcaldes y ocho participantes que habían asistido a la capacitación en el manejo

comercial de las empresas de agua potable y saneamiento. Los demás eran representantes del gobierno central, agencias de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales, entre ellos CÔMURES, FISDL, MARN, ISDEM, ANDA y otros.

# *Elaborar y Diseminar el Informe— Resultados del Seminario*

El líder del equipo y el facilitador del taller elaboraron dos documentos complementarios, el primero siendo un informe completo que describe la metodología y los aspectos de organización del seminario y el segundo, un folleto de cuatro páginas previsto para la distribución. El segundo documento destacó las conclusiones y recomendaciones más importantes del seminario, que se incluyen en el Anexo A de este informe. Después de que USAID aprobó la distribución del

folleto, se enviaron 200 copias del informe de cuatro páginas a los participantes del seminario y los talleres, además de otros actores sociales relevantes en El Salvador.

## **2.6 Asistencia de Seguimiento**

Reconociendo lo oportuno del tema de descentralización de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento y la contribución realizada bajo la actividad financiada por el JAIF, USAID/El Salvador proporcionó fondos adicionales a EHP para continuar con la actividad durante el periodo de enero a junio de 1999. Los objetivos de la asistencia de EHP en este periodo fueron continuar incrementando el nivel de comprensión de las municipalidades, crear un grupo informado de personas influyentes del Congreso y del sector privado y desarrollar material de fácil acceso para otras personas. Las actividades específicas planificadas incluyeron talleres cortos para municipalidades, una conferencia para Diputados del Congreso, un seminario para empresarios, la elaboración de material escrito, iniciativas continuas de cabildeo con actores claves y la participación en una comisión establecida por el gobierno entrante para desarrollar políticas de descentralización.

El Apéndice B enumera los informes producidos para cada una de las cinco tareas.

# 3 RESULTADOS

Esta actividad ha tenido resultados muy positivos en el trabajo de análisis realizado, en la concientización sobre la descentralización de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento y en la promoción de un proceso participativo para involucrar a actores sociales claves.

## *Opciones de Manejo para Sistemas a Nivel Municipal*

Se identificaron cinco potenciales opciones de manejo para apoyar a los sistemas sostenibles de servicios de suministro de agua potable y saneamiento a nivel municipal. Se seleccionó este grupo de opciones basado en a) la experiencia de municipalidades pequeñas visitadas durante las encuestas de campo realizadas; y b) el contenido de un paquete propuesto de reforma legal y del sector de agua formulado por la Comisión de la Presidencia para la Modernización/COSERHI, con el apoyo técnico del BID. Las cinco opciones incluyen la administración por:

- Ⓔ Las oficinas regionales de ANDA
- Ⓒ Las municipalidades (ya sea administración directa por las municipalidades, administración por una empresa municipal separada o administración compartida por la municipalidad y la empresa municipal)
- Ⓒ Organizaciones locales tales como una asociación o una cooperativa
- Ⓒ Organizaciones sin fines de lucro

Ⓒ Empresas privadas con fines de lucro contratadas por el gobierno nacional o las municipalidades

Como resultado del estudio, se concluyó que el tamaño de los sistemas es el principal factor para determinar cuáles opciones son viables. El 51 por ciento de los centros urbanos en las 262 municipalidades tienen poblaciones menores de 2,000 habitantes, y el 89% tienen poblaciones menores de 10,000 personas. El setenta por ciento de los ingresos de ANDA proviene de las 300,000 conexiones de servicio en San Salvador, y el 72% de la mano de obra trabaja en la capital. Únicamente 13 municipalidades tienen una población mayor de 20,000 habitantes. El equipo concluyó que la opción del sector privado es viable únicamente en las municipalidades en centros urbanos con más de 20,000 habitantes. No es sorprendente que el estudio también demostró que las municipalidades requerirán de asistencia técnica para desarrollar la capacidad de implementar las soluciones impulsadas a nivel municipal.

## *Opciones para Arreglos Institucionales para los Sistemas a Nivel Rural*

Se identificaron tres opciones para realizar arreglos institucionales para apoyar a los sistemas de suministro de agua potable y saneamiento a nivel rural. Hay dos factores que influenciaron la

identificación de estas opciones: las comunidades rurales tienen la capacidad, y de hecho están operando exitosamente sistemas de aguas grandes y complejos y deberían continuar haciéndolo. Segundo, es evidente que estas comunidades requieren de una asistencia técnica continua, sistemática y bien enfocada para garantizar la sostenibilidad. No es realista esperar que las comunidades tengan la capacidad de manejar exitosamente sus sistemas sin ayuda externa, especialmente durante los primeros años de operaciones. Aunque las necesidades variarán en cada comunidad, se requerirá de asistencia técnica en aspectos de organización, comercialización, administración financiera, y operaciones y mantenimiento. La primera opción es el apoyo por parte de organizaciones autónomas como una empresa municipal, una empresa privada contratada o una organización no gubernamental. La segunda opción es el apoyo por parte de las oficinas regionales de ANDA; este sistema se usa actualmente pero no ha sido efectivo. La tercera opción es una agencia reguladora nacional nueva que se especialice en el suministro de agua potable y saneamiento a nivel rural y que contrate a otras organizaciones, como empresas privadas u organizaciones no gubernamentales, para que proporcionen el apoyo.

## *Concientización de los Actores Sociales Claves sobre la Descentralización*

El seminario nacional contribuyó a la concientización de los actores sociales claves sobre la descentralización. Un tema recurrente durante toda la actividad fue la falta de información diseminada sobre el proceso de reforma. Muy pocas personas estaban conscientes de la existencia del proyecto de reforma patrocinado por el BID, o CONRA y ARESA, específicamente. En el taller,

los participantes llegaron a un sorprendente consenso respecto a las opciones que parecían más viables para el manejo de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento a nivel municipal y rural. La mayoría de los participantes municipales estaban a favor de la creación de empresas municipales autónomas, y no de la administración directa por las municipalidades. Para el suministro de agua a nivel rural, la mayoría de los participantes respaldaron la creación de una agencia especializada que promovería la confianza en la administración por la comunidad, pero que brindaría apoyo contratando a empresas privadas u organizaciones no gubernamentales. Estos datos fueron el resultado de un foro abierto, altamente participativo, en el cual un grupo de expertos y los actores sociales locales expresaron sus recomendaciones a los tomadores de decisiones locales de alto nivel y a los representantes de agencias de cooperación internacional. Las conclusiones y recomendaciones se publicaron y diseminaron ampliamente entre los actores claves a nivel central y local, los políticos, los empresarios del sector privado y los miembros del Congreso.

## *Comprensión de los Funcionarios Municipales sobre el Manejo de los Servicios de Suministro de Agua*

Se mejoró la comprensión de los funcionarios municipales sobre el manejo de una empresa comercial de suministro de agua potable y saneamiento. Los participantes llegaron a los talleres con una comprensión limitada de la administración comercial de los servicios de agua

potable y saneamiento, especialmente en cuanto a los aspectos financieros. En casi todos los casos, las tarifas no se basaban en un análisis financiero. De manera similar, los participantes tenían una comprensión limitada de los aspectos ambientales del manejo del recurso agua; pero estaban interesados en aprender más acerca de las opciones potenciales para manejar los sistemas municipales. Durante el taller, el equipo consultor reconoció los cambios en los puntos de vista y los niveles de comprensión de los funcionarios públicos. Los participantes expresaron un alto nivel de satisfacción con los talleres y un interés y compromiso por mejorar sus operaciones. Formularon su disposición de involucrarse cada vez más en encontrar soluciones para sus necesidades de agua potable y saneamiento, a través de una mayor participación en el cabildeo en pro de la reforma del agua y el manejo local del suministro de agua potable y saneamiento.

## *Comprensión de los Funcionarios Municipales sobre el Manejo de Cuencas*

Se mejoró la comprensión de los funcionarios municipales sobre temas del manejo de cuencas y su relación con los servicios de suministro de agua potable y saneamiento. Los talleres se enfocaron únicamente en dos regiones donde está trabajando USAID, limitando así el alcance de esta actividad. Fue especialmente útil un ejercicio, en el cual trabajaron funcionarios de gobiernos locales en conjunto con personal técnico del gobierno central para formular regulaciones municipales para la conservación del recurso agua. Los tipos de regulaciones municipales formuladas trataban el

manejo de desechos sólidos, la contaminación de ríos y otros cuerpos de agua, el saneamiento, la protección de acuíferos y el uso de químicos en las plantaciones de café como una potencial fuente de contaminación de agua de fuentes superficiales y subterráneas. Se desarrollaron diez borradores de ordenanzas; luego el proyecto PROMESA los presentó a las municipalidades para su consideración formal.

## *Impacto en las Políticas Nacionales*

Durante las elecciones presidenciales, una de las prioridades de la campaña del Candidato Presidencial Francisco Flores fue la descentralización de los servicios. La descentralización de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento se convirtió en un tema fuertemente discutido en la campaña y recibió una amplia cobertura en los medios. Como resultado de ello, USAID/El Salvador solicitó a EHP que continuara con su trabajo durante el periodo de enero a junio de 1999, con fondos adicionales de la Misión. El alcance de trabajo durante este periodo abarcó la diseminación de los resultados obtenidos en la actividad financiada por el JAIF y el involucramiento continuo de los funcionarios municipales y nacionales. El 7 de marzo de 1999, Francisco Flores fue electo, convirtiéndose así el tema de la descentralización en uno de los enfoques de su equipo de transición. Se solicitó al líder del equipo de EHP en El Salvador que formara parte de una comisión de siete personas para desarrollar las políticas del nuevo gobierno sobre la descentralización de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento. El trabajo analítico y las conclusiones del equipo de EHP durante los últimos ocho meses y las relaciones desarrolladas con los actores claves en el país, están contribuyendo directamente a la formulación de las nuevas políticas.



# 4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## 4.1 Conclusiones

Pueden obtenerse seis conclusiones principales de este trabajo:

- C** Los funcionarios a nivel municipal y nacional tienen relativamente pocos conocimientos sobre el proceso de reforma de BID/COSERHI y casi no han tenido oportunidad de participar en las discusiones sobre la reforma de este sector. Ni el BID ni el gobierno de El Salvador han organizado foros públicos con el propósito de mejorar la comprensión del tema, o de obtener comentarios y sugerencias. La actividad financiada por el JAIF brindó la primera oportunidad para una discusión de este tema.
- C** Como resultado de la actividad de EHP, se han creado las condiciones para realizar más discusiones. A la fecha, el proceso ha involucrado a aproximadamente una tercera parte de las municipalidades, instituciones claves a nivel nacional y donantes activos en el sector de agua potable y saneamiento. Sin embargo, hay mucho más por hacer.
- C** Debido a las elecciones presidenciales en marzo de 1999, es el momento propicio para involucrarse más en el tema de la descentralización de servicios de suministro de agua potable y saneamiento. La descentralización constituyó uno de los cuatro temas principales en la campaña del gobierno recién electo, y después de las elecciones, se estableció una comisión para desarrollar las políticas del nuevo gobierno respecto a la descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento. Después de que el nuevo gobierno entre en funciones y se realicen los nombramientos de los nuevos miembros del gabinete, se espera que estas políticas sean aprobadas formalmente e implementadas. Este proceso proporcionará una serie de oportunidades para influenciar el

- C** debate y la forma de las políticas de descentralización.
- C** Se ha descuidado el aspecto de “proceso” de los temas de reforma sectorial, incluyendo la participación de actores sociales claves en este proceso. USAID está en una posición apropiada para desempeñar el rol de facilitador en estas discusiones, por varias razones. Primero, nadie de los que actualmente están involucrados en este tema tienen la disponibilidad o las habilidades para desempeñar este rol; segundo, USAID goza de una gran credibilidad en El Salvador debido a su interés en el sector de agua y su larga historia de asistencia en el país; tercero, la actividad del JAIF ha proporcionado a USAID una comprensión profunda de los temas y los actores sociales claves involucrados.
- C** Una creciente cantidad de gobiernos locales están dispuestos a aceptar la responsabilidad de proveer servicios. Actualmente, la tercera parte de todas las municipalidades salvadoreñas administran sus propios sistemas de suministro de agua potable y saneamiento (78 de 262), la mayoría de ellas a través de operaciones directamente municipales, aunque en la mayoría de los casos, el servicio proporcionado no es de muy buena calidad. Las municipalidades están asumiendo esta responsabilidad sencillamente porque ANDA no lo hace. La actividad del JAIF creó una mayor conciencia sobre los problemas de la administración directa y destacó las experiencias exitosas e innovadoras de las municipalidades y comunidades que operan sus sistemas en forma más eficiente, con un enfoque más comercial con autonomía financiera y características similares a las de una empresa privada. Los talleres de capacitación ayudaron a los funcionarios locales a conocer las posibilidades y los alentaron a llevar las discusiones a las comunidades locales.
- C** Los participantes de los talleres mostraron un nivel sorprendente de conciencia general sobre la importancia de los temas ambientales

relacionados con el agua y el saneamiento. Sin embargo, esta conciencia aún no se ha transformado en medidas prácticas. En cada reunión y taller, los participantes mencionaron el tema de la protección ambiental (reforestación), el saneamiento (desechos sólidos) y la conservación de los recursos de agua. Los talleres sobre el manejo de cuencas respondieron a esta demanda, enfocándose en material y ejercicios de capacitación sobre la forma como las comunidades pueden desarrollar planes de manejo de cuencas y formular ordenanzas o leyes municipales y regulaciones para la protección del medio ambiente; sin embargo, hay mucho más por hacer. El Proyecto AGUA de USAID, que iniciará este año, impulsará este programa enfocándose en estos y otros temas ambientales en 18 municipalidades en tres cuencas importantes en El Salvador.

## 4.2 Recomendaciones

**C** La participación continua de los actores sociales claves es fundamental para la aceptación e implementación de las políticas finalmente aceptadas o aprobadas. Además del rol central de ANDA, estas iniciativas deberían incluir a las municipalidades, a MARN, COMURES, a organizaciones no gubernamentales claves como CARE y a los donantes involucrados en este sector. Con el cambio de gobierno, no está claro quién será responsable de guiar el desarrollo de las políticas de descentralización; pero quien asuma el liderazgo debería utilizar un proceso de participación pública activa.

**C** Debería respetarse los principios básicos del proyecto de reforma del BID, que separan la planificación estratégica y las funciones

reguladoras de las operaciones. Sin embargo, actualmente ANDA desempeña el rol tanto de regulador como de operador, lo cual constituye un conflicto de intereses inherente. Deberán apoyarse las iniciativas de establecer una autoridad reguladora independiente para los servicios de suministro de agua potable y saneamiento.

**C** Deberá alentarse la voluntad de los gobiernos locales de aceptar la responsabilidad de la provisión de servicios. Los gobiernos locales son realistas cuando expresan que no desean proveer directamente los servicios, sino prefieren crear o subcontratar empresas separadas que operen bajo su supervisión. Hay mucho más por hacer para determinar los enfoques más efectivos para el manejo de los servicios. La actividad de EHP ha identificado opciones y proporcionó una base útil para continuar con el trabajo en esta área. La participación del sector privado ciertamente es una opción, pero únicamente en las 13 municipalidades con una población mayor de 20,000 habitantes.

**C** USAID debería continuar estando involucrada en la reforma del sector de agua y el desarrollo de las políticas de descentralización. Es el momento oportuno para continuar con la disseminación de las conclusiones de los estudios y los resultados de los talleres. USAID debería tener el rol de facilitador y reunir a los actores claves y además, puede desempeñar un rol importante en la definición de las condiciones para la reforma del sector de agua y la descentralización.

**C** Una vez que entre en funciones el nuevo gobierno y se decida la dirección de las políticas de descentralización, USAID podría considerar la provisión de apoyo adicional para tratar temas que pueden surgir a partir de la decisión general.



## APÉNDICE A: Recomendaciones del Seminario Nacional, 2 y 3 de diciembre de 1998

Estas recomendaciones provienen de un grupo de expertos, representantes de gobiernos locales y otros actores sociales del sector público y privado que se reunieron en el seminario nacional patrocinado por EHP en San Salvador, los días 2 y 3 de diciembre de 1998. Los participantes expresaron sus opiniones y formularon recomendaciones sobre tres temas: a) el proyecto de reforma propuesto por COSERHI/BID; b) las opciones de administración para el suministro de agua potable y saneamiento a nivel municipal y c) arreglos institucionales para los sistemas de suministro de agua potable y saneamiento a nivel rural. El siguiente texto resume las principales recomendaciones.

### Reforma Sectorial

***C Es necesaria la reforma del sector.*** Los expertos

llegaron a un consenso total de que es necesaria la reforma sectorial debido al bajo nivel de cobertura de servicios, el deterioro de la calidad y cantidad del recurso agua y la falta de uso racional que se le da a este recurso. Estas reformas deberían considerarse una parte integral de la modernización y de las iniciativas del estado, y a nivel nacional, hacia la descentralización.

***C Debería diseminarse ampliamente y discutirse abiertamente el proyecto de reforma del sector agua propuesto por COSERHI/BID.***

El gobierno debería garantizar que existan los mecanismos apropiados para incorporar las recomendaciones resultantes de estas discusiones. Para que éstas sean efectivas y productivas, deben conocerse más las experiencias de suministro de agua potable y saneamiento en todo el país.

***C Hay un acuerdo general con el espíritu de la propuesta de reforma, que busca descentralizar la administración y reestructurar a entidades institucionales y***

*legales.* Sin embargo, deberá prestarse especial atención a a) el manejo de cuencas para la protección del medio ambiente; b) una elección democrática y transparente de los miembros de las juntas directivas de CONRA y ARESA; c) la autonomía institucional y financiera de las empresas de apoyo de agua potable y saneamiento; y d) la adjudicación de recursos para garantizar la asistencia técnica, el

desarrollo de los recursos humanos, el fortalecimiento institucional y la sostenibilidad financiera.

## *C La aprobación de las tarifas deberá ocurrir por medio de un proceso transparente.*

El proceso deberá basarse en criterios técnicos, económicos y sociales que garanticen la eficiencia y la equidad. Las tarifas deberán cubrir por lo menos los costos de operaciones y mantenimiento y deberán ajustarse automáticamente basándose en criterios definidos de común acuerdo. El proceso de solicitud y aprobación de tarifas no debería estar ligado a los partidos políticos.

### Opciones de Manejo de los Sistemas de Suministro de Agua Potable y Saneamiento a Nivel Municipal

## *C El manejo por parte del gobierno central de los sistemas de suministro de agua potable y saneamiento debería cambiar, utilizándose esquemas de concesión a entidades especializadas y empresas municipales autónomas para el suministro de agua.*

Dado el fracaso de las operaciones centralizadas, la experiencia local e internacional demuestra que las concesiones a entidades especializadas y empresas municipales autónomas para la provisión de servicios de agua potable y saneamiento pueden mejorar la provisión de servicios, promover la propiedad local, reducir el favoritismo político, incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones y la administración y mejorar la protección del medio ambiente y la conservación del agua.

*C Debería establecerse condiciones apropiadas para lograr una descentralización efectiva del sector agua.*

Estas condiciones incluyen un marco legal adecuado, voluntad política por parte del gobierno central y los gobiernos locales, asistencia técnica para mejorar las capacidades administrativas locales, subsidios (en algunos casos), acceso al crédito y participación ciudadana.

*C Debería garantizarse la autonomía de las empresas de agua.*

Los alcaldes deberán garantizar la autonomía de las empresas de suministro de agua potable y saneamiento con la voluntad política de establecer y cobrar tarifas que garanticen la viabilidad financiera de las empresas.

**Arreglos Institucionales para los Sistemas de Suministro de Agua Potable y Saneamiento a Nivel Rural**

*C Los sistemas de suministro de agua potable y saneamiento deberían ser administrados por las mismas comunidades.*

Los participantes están de acuerdo en que las comunidades deberían administrar los servicios de suministro de agua potable y saneamiento a nivel rural. Las recomendaciones subsiguientes se enfocan en los mecanismos que apoyen a estos procesos.

*C Es necesaria la asistencia técnica para tener éxito.*

Las comunidades rurales requieren de apoyo en la administración, las operaciones y el mantenimiento de los servicios de suministro de agua. Este apoyo pueden proporcionarlo empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones gubernamentales o empresas municipales autónomas.

*C Es fundamental la participación ciudadana para lograr una buena administración.*

La participación ciudadana es una condición básica para lograr un manejo sostenible y efectivo de los sistemas de suministro de agua potable y saneamiento.

*C Se requiere de la creación de una institución que se especialice en la asistencia al suministro de servicios de agua potable y saneamiento a nivel rural.*

Se recomienda la creación de una institución especializada en apoyar a los sistemas rurales de suministro de servicios de agua potable y saneamiento. Durante la transición inicial hacia los servicios descentralizados, podría asignarse esta función a una institución existente que haya sido fortalecida para desempeñar este rol. Esto se justifica si a) la institución respeta el rol de las comunidades; b) existe congruencia entre el proyecto de reforma y la descentralización; c) existe la necesidad de facilitar la provisión de servicios de mejor calidad; y d) existen responsabilidades y mandatos realistas y claramente definidos.

## APENDICE B: Lista de Informes Producidos

Los siguientes informes proporcionan información detallada sobre cada una de las cinco tareas llevadas a cabo por EHP. Están disponibles únicamente en español.

Linares, Carlos. Febrero de 1999. *Talleres de Capacitación de Alcaldes y Otros Funcionarios para el Manejo de Cuencas.*

Martínez, Gustavo y Roberto Argüello. Enero de 1999. *Arreglos Institucionales para el Suministro de Agua Potable y Saneamiento a Nivel Rural.*

Moncada, Luis, Carlos Linares y Magno Tulio Sandoval. Noviembre de 1998. *Opciones de Manejo para el Suministro de Agua Potable y Saneamiento a Nivel Municipal.*

Silva, Mauricio y Carlos Linares. Noviembre de 1998. *Talleres de Capacitación de Alcaldes y Otros Funcionarios para el Manejo de*

# *Empresas de Agua Potable y Saneamiento.*

Silva, Mauricio y Carlos Linares. Enero de 1999. *Seminario Taller Nacional: Alternativas Para el Manejo de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en El Salvador.*