

Elementos Fundamentales para un Modelo de Atención Gubernamental para las Juntas de Agua Potable en el Sector Rural

1. Antecedentes del abastecimiento de agua potable en la zona rural

La historia del trabajo de las Juntas de Agua Potable Rurales se remonta al año 1961, cuando, según el decreto 341 del Directorio Cívico Militar de El Salvador, conformado por: Aníbal Portillo, Feliciano Avelar y Mariano Castro Morán, se creó La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados ANDA. Sus competencias quedaron definidas en su Ley, publicada en Diario Oficial No. 191. Tomo 193 de 19 de octubre de 1961. En esta Ley se establece la competencia clara, esta institución de “Proveer y ayudar a proveer a todos los habitantes de la República con el servicio de agua potable y alcantarillado...”. A pesar de ese mandato claro el Estado salvadoreño tiene una deuda histórica con el abastecimiento de agua potable y saneamiento en el sector rural, ya que desde que se creó la ANDA, las políticas excluyentes de la institución en ese entonces centraron su atención en las grandes poblaciones urbanas, dejando a la zona rural injustamente rezagada.

Años después de su creación (año 1965), ANDA realizó convenios con el Ministerio de Salud, que fueron renovándose en repetidas ocasiones, para delegar responsabilidades del abastecimiento de agua y saneamiento en áreas rurales del país. Pero fue hasta el año 1972, cuando el Órgano Ejecutivo, en uso de sus facultades Constitucionales, y en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo Ejecutivo No. 2641 del 21 de diciembre de 1972, que creó las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales, apareciendo por primera vez en nuestro país, esta figura dentro del marco normativo-legal.

Sin embargo, fue hasta el año de 1980 cuando el Estado Salvadoreño comenzó a apostar por el abastecimiento de agua potable en el sector rural de nuestro país, a través del Ministerio de Salud; es así como surgen varias estructuras para este fin: Acueductos Rurales, Programa de Introducción de Agua Potable en Áreas Rurales (PIAPAR), Departamento de Acueductos Rurales. En este año también se creó el Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural (PLANSABAR), programa de introducción de agua potable y letrización en área rural.

Este auge del trabajo en Programas de abastecimiento en la zona rural, lleva a la creación del primer Reglamento de Juntas de Agua en el año 1986, bajo la dirección del Ministerio de Salud (Decreto Ejecutivo N°: 29 Fecha: 21/05/86 D. Oficial: 99 Tomo: 291 Publicación DO: 02/06/1986), con la finalidad de normar la organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales que el entonces, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) tenía instaladas y las que en el futuro se establecerían en comunidades rurales beneficiadas con servicios de agua potable.

El trabajo que el MSPAS venía realizando quedó normado hasta el año de 1988 cuando se realizó la aprobación del Código de Salud, que se encuentra vigente y establece que el Estado “estimulará a los pobladores para la creación, funcionamiento y mantenimiento de acueductos dando al respecto la asistencia técnica que sea necesaria y la ayuda económica posible, de acuerdo a sus recursos” (Art. 62) Por otro lado, establece dos competencias claras del Ministerio de Salud, la primera, la vigilancia sanitaria de la calidad del agua de consumo humano (Art. 63), que se debería exigir a través de una normativa específica y la segunda, la aprobación de proyectos públicos y privados para el abastecimiento de agua de consumo humano.

Con la llegada de ARENA al Gobierno en los años 90, se le baja perfil al abastecimiento de agua potable rural, mermando la provisión de fondos, la oficina de PLANSABAR pasa a ANDA. En ese año se crea el Fondo de Inversión Social (FIS) de El Salvador, mediante el decreto legislativo 610, como un organismo de carácter temporal. Su misión

era la disminución de los efectos negativos del ajuste estructural en los sectores más vulnerables, es decir, aquellos en extrema pobreza. La actividad primaria del FIS fue captar fondos para financiar pequeños proyectos de infraestructura y la dotación de equipo para programas en las áreas de salud, educación, agua potable y saneamiento, medio ambiente, electrificación y desarrollo comunitario.

Finalmente, en 1995, el Expresidente de la República Armando Calderón cierra el PLANSABAR, dejando en abandono los más de 300 sistemas rurales que hasta esa fecha se habían construido. Fue un golpe muy duro, pues, los sistemas no habían sido capacitados para la autogestión, por lo que muchos quebraron y otros simplemente dejaron de funcionar.

En septiembre del 96, fue emitido el decreto legislativo 826, el cual modificó la ley originaria del FIS: se le asignó un espacio en el Presupuesto General de la Nación para sus gastos de funcionamiento y se le incorporaron las funciones del Programa de Municipalidades en Acción (MEA) de la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN). A partir de ese momento se denominó Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL).

En 1998 se aprueba la Ley del Fondo de inversiones en electricidad y telefonía FINET, con el objeto de facilitar el acceso de los sectores rurales y los de menores ingresos de la población, a los servicios de electricidad y telefonía. Siendo el pago de la energía eléctrica uno de los costos más altos de los proyectos de agua potable rurales que operan por bombeo, este subsidio ha significado un alivio para el bolsillo de las familias más pobres, ya que, a través de este, se puede recibir hasta el 50% del costo correspondiente a este rubro.

Desde el año 98, el tema del abastecimiento rural, abandonado por el Estado ha sido retomado por la cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales y algunas alcaldías con el apoyo del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, FISDL. A partir de la intervención de esta variedad de actores en la provisión del abastecimiento y saneamiento rural, surgen las juntas administradoras de agua potable del sector rural, como colectivos de personas que se organizan y legalizan con el objetivo de gestionar sus propios sistemas de abastecimiento. Al no contar con un marco legal que legitime su creación y funcionamiento, casi automáticamente son catalogados como instituciones privadas, aunque con los años se ha venido trabajando por ser considerados como “comunitarios”.

Ante la desaparición de PLANSABAR en el año 1995, nace la Asociación Nacional para Defensa, Desarrollo y Distribución Agua Rural (ANDAR) en 1998, con el objeto de Organizar adecuadamente a los sistemas asociados mediante la conformación de una Junta Directiva Única. Apoya en la formulación de Estatutos adecuados a las Asociaciones Rurales de Agua y Saneamiento (ARAS), así como también a la creación de su Reglamento Interno, y los apoya ante los consejos municipales para la aprobación de su personalidad jurídica. Capacita a las Juntas Directivas de las ARAS para que desarrollen una administración de manera transparente y eficaz. A través de su lucha política, consiguió el subsidio a la energía eléctrica para todos los sistemas de agua potable rurales de El Salvador.

En cumplimiento al mandado establecido en el Código de Salud en su Artículo 63, en el año 2001 se crea la Norma Salvadoreña de Calidad de Agua con el **objeto de establecer los requisitos físicos, químicos y microbiológicos que debe cumplir el agua potable para proteger la salud pública**. Esta norma aplica en todo el territorio nacional y considera todos los servicios públicos, municipales y privados sea cual fuere el sistema o red de distribución, en lo relativo a la prevención y control de la contaminación de las aguas, cualquiera que sea su estado físico.

En el año 2006, se promulga el Acuerdo Ejecutivo No. 980, a través del cual se regulan las tarifas de ANDA, creando la figura de Tarifa por Explotación Privada, en la que se establece que “los sistemas autoabastecidos exclusivos para vivienda pagarán una tarifa de \$0.01 por metro cúbico de agua producida...”. Esta disposición fue modificada

en el Acuerdo Ejecutivo No. 867 el año 2009, manteniendo la misma figura y promulgando “que los autoabastecidos pagaran una tarifa de \$0.03 por metro cúbico de agua producida. Esta regulación afecta a los sistemas rurales, debido a cobros acumulados desde el año 2006 los cuales resultan impagables, dada la precariedad de algunos sistemas.

Es hasta el año 2009, cuando el mandato del Artículo 2 de la Ley de ANDA de “Ayudar a proveer”, es retomado, con la creación de la Gerencia de Atención a Sistemas y Comunidades Rurales (GASCR), con el fin de impulsar procesos de Fortalecimiento y Capacitación de Juntas de agua. No puede hacer más porque la Ley no se lo permite y sería observado por la Corte de Cuenta, sin embargo, a través de la GASCR en el año 2013 se logró que más de 800 juntas de agua se declararan “Proyectos de Interés Social”, a través de un certificado de declaratoria otorgado por la Junta de Gobierno de la ANDA. A pesar de este mecanismo existe una importante cantidad de Juntas de Agua Rurales que continúan recibiendo estados de cuenta de la cantidad adeudada y no han llevado a cabo el proceso para declararse proyectos de interés social.

2. Diagnóstico

2.1 Situación del abastecimiento de agua potable en el país

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples, la población en El Salvador en 2016 fue de 6,522, 416 (EHPM, 2016). Los hogares que cuentan con el acceso al servicio de agua por cañería a nivel nacional son el 88.4% (que incluye: cañería dentro y fuera de la vivienda, tubería por poliducto en buen estado, tiene, pero no le cae (por más de un mes), cañería del vecino, pila, chorro público o cantarera, chorro común y acarreo de la cañería del vecino). Los que se abastecen con agua de pozo, representan el 6.3%, mientras los que lo hacen mediante otros medios representan el 5.3% (incluye hogares que se abastecen de ojo de agua, río o quebrada, camión, carreta o pipa, manantial protegido y no protegido, colecta agua lluvia y otros medios). Por otra parte, los hogares en viviendas con tenencia de agua por cañería son el 79.3% (que incluye: cañería dentro y fuera de la vivienda, tubería por poliducto en buen estado, tiene, pero no le cae (por más de un mes)).

El 95.4% de los hogares del área urbana cuentan con acceso al agua por cañería, el 3.2% se abastece con agua de pozo y el 1.4% se abastece con otros medios. En cuanto a la tenencia de agua por cañería, es del 88% en lo urbano. En contraste, en el área rural solo el 76.2% de los hogares cuenta con acceso al servicio de agua por cañería, mientras que el 11.7% se abastece con agua de pozo y el 12.1% lo hace mediante otros medios; mientras que los hogares con tenencia de agua por cañería son el 64.1%. (EHPM, 2016).

En cuanto al tipo de prestadores del servicio de abastecimiento, datos del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento indican que del 77% de la población con abastecimiento por tuberías, en un 45% el servicio es provisto directamente por ANDA, lo que equivale a 2,805,000 personas, y un 2% mediante sistemas descentralizados, equivalente a 95,000 personas, haciendo un total de 2.9 millones de personas. Las alcaldías municipales administran el 5% de la población total del país; los sistemas comunitarios un 22% de la población, equivalente a 1,379.000 personas; se identifica, además, un 2% de la población, unas 143,000 personas, que son provistas por empresas privadas (sistemas autoabastecidos). El restante 23% no cuentan con servicio de agua potable, equivalente a 1,415,000 personas, de las cuales paradójicamente el 71% es población rural y solo el 29% reside en las zonas urbanas.

Cuadro No. 1
Cobertura de Agua Potable por tipo de Prestador del Servicio

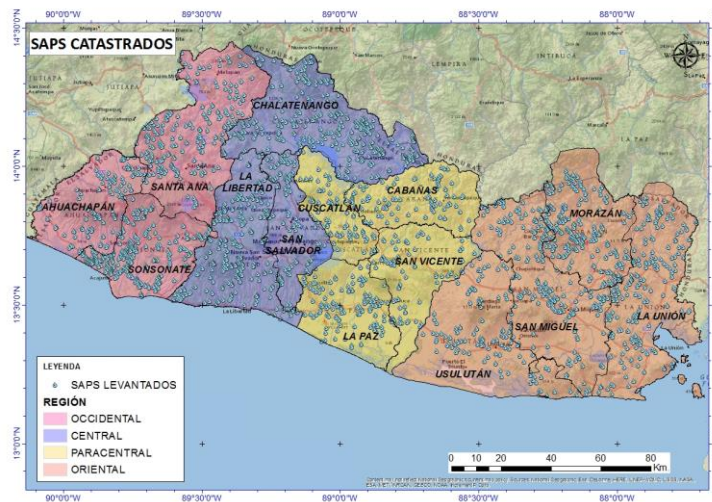
Situación	% población	Cantidad
Con servicio de agua	77%	4,755,000
ANDA	45%	2,805,000
Descentralizado de ANDA	2%	95,000
Sistemas comunitarios	22%	1,379,000
Administración Municipal	5%	333,000
Privado	2%	143,000
Sin servicio de agua	23%	1,415,000
Población urbana	10% de la población urbana	410,000
Población rural	47% de la población rural	1,005,000

Fuente: Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento

2.2 Situación de los sistemas de agua potable rurales

De acuerdo al Catastro ¹, identifico al menos 2,325 sistemas rurales o juntas de agua potable rural, que dan abastecimiento a un total de 1,379,000² personas distribuidos en los catorce departamentos del país, lo que equivale al 22% de la población total. De los cuales los departamentos con mayor cantidad de sistemas son Chalatenango con 291, Morazán 223, La Libertad con 220 sistemas, Sonsonate con 287 sistemas, y Santa Ana con 201 sistemas comunitarios de agua potable.

Figura 1.
Juntas de Agua Catastradas



¹ Es muy importante mencionar que dicho Catastro ha sido duramente criticado por organizaciones no gubernamentales y juntas de agua potable, pues, mucha de la información ha sido calculada por terceras fuentes y no directamente con los sistemas de abastecimiento, por lo que algunos postulados no son muy confiables.

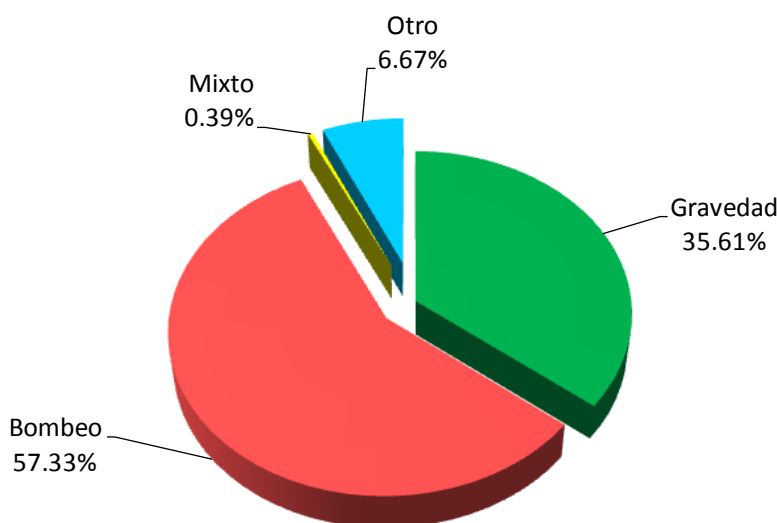
² El Catastro Rural ofrece una población total abastecida por las juntas de agua de 1,325,000 personas, al compararlo con la cifra del Plan de Agua Potable que es de 1,379,000, arroja una diferencia significativa de 74,000 personas. Al no tener claridad de la causa del diferencial, nos decantaremos por la cifra mayor.

Fuente: Catastro de Sistemas Rurales, ANDA 2015.

2.3 Costo de la Electricidad, contaminación y organización: los grandes desafíos de las Juntas de Agua

De acuerdo al Catastro, el 57.33% de los sistemas comunitarios funcionan mediante la utilización de bombas para extraer el agua desde la fuente un tanque de almacenamiento y desde esta, hacia otro u otros para la distribución del agua en las comunidades beneficiaras; El restante 43% funcionan por gravedad. Este es uno de los factores determinantes del éxito o el fracaso de un sistema, pues, si funciona por bombeo y re bombeo tendrán una factura eléctrica alta; por el contrario, si la distribución es por gravedad su tarifa eléctrica será baja, determinándose en este punto, no solo el coste de la tarifa, sino la sostenibilidad misma del sistema. los sistemas por gravedad tienen una tarifa promedio de \$2.17 y los por bombeo de \$5.10, promediando entre ambas un valor de \$4.25.

Figura 2.
Distribución de sistemas de abastecimiento de acuerdo al uso de bombeo o gravedad



Fuente: Catastro de Sistemas Rurales, ANDA 2015

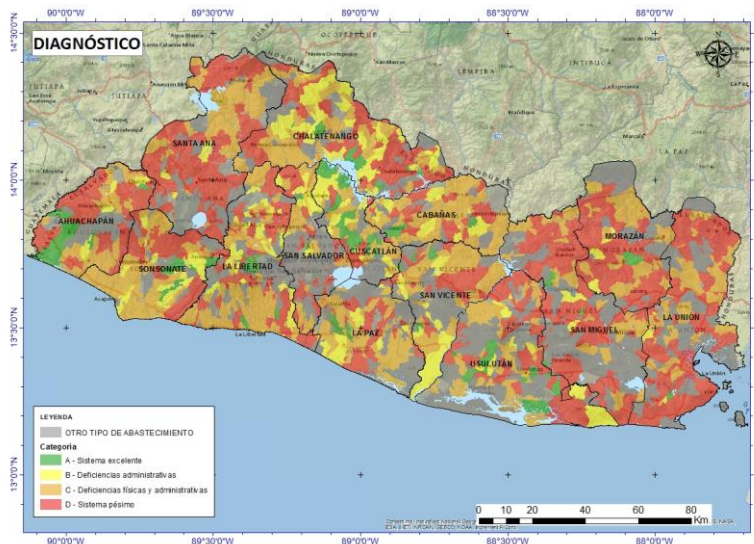
En cuanto a la calidad del agua que se brinda a los usuarios por parte de las juntas de agua, el Catastro muestra serias deficiencias, El 61% de los sistemas catastrados tiene un valor bajo en el parámetro de Calidad del agua, es decir no cumple la norma salvadoreña de agua potable respecto a los valores máximos y mínimos de cloro residual en el agua distribuida. Esta situación está íntimamente relacionada con que el 40% hacen una cloración deficiente y el restante 58,5% no hace cloración. Aunque en conversaciones con diversos sistemas del país realizada por organizaciones miembros del Foro del Agua, los mismos no están de acuerdo en la valoración que se hace de ellos en el diagnóstico, creemos que es un indicador de un problema que es necesario abordar.

En este tema, existe la valoración que con una inversión pequeña se puede mejorar rápidamente la calificación de los sistemas, mejorando la calidad de agua, ya sea capacitando y concienciando a las entidades administradores a la correcta cloración de los sistemas en aquellos que posean sistema de cloración y por otra parte, colocando dicho sistema de cloración en aquellos SAPS que no lo tengan.

En cuanto al funcionamiento de los sistemas, el Catastro encontró que el 5% tiene un funcionamiento óptimo, el 13% tiene un funcionamiento aceptable, un 35% tiene deficiencias administrativas y en un 47% el funcionamiento es pésimo, es decir, tiene que ver con un sistema mal conformado, funcionan con deficiencias administrativas y que para solucionarlos habría que hacer una inversión de capital considerable. Como determinantes en las

condiciones de funcionamiento de los sistemas aparecen aspectos como el funcionamiento del cuadro de tarifas y los aspectos de legalidad. En el primer tema, un poco más del 84% de los sistemas cuenta con una tarifa fija, mientras el resto es una tarifa por bloques de consumo (tiene como característica que aumenta en la medida que el consumo es mayor). En cuanto al segundo punto, el 80.95% de los sistemas son administrados por una Asociación de Desarrollo Comunal, es decir, bajo el amparo de las municipalidades que hasta la fecha en la mayoría de casos no han desarrollado capacidades para la atención de los sistemas.

Figura 3
Funcionamiento de los Sistemas



Fuente: Catastro de Sistemas Rurales, ANDA 2015

2.4 Mecanismos de actuales de atención del Estado salvadoreño a las juntas de agua.

Actualmente, existen instituciones que desarrollan acciones individuales para el fortalecimiento y la atención a las juntas de agua:

Fondo de Inversión Nacional de Electricidad y Telefonía, FINET: Desde el cual se subsidia parcialmente el consumo a la electricidad de los sistemas de agua potable. De acuerdo a su Ley de creación no establece directamente la competencia de subsidiar los proyectos de agua potable, pero sí considera el apoyo a proyectos en telecomunicaciones y electricidad para sectores de bajos ingresos o poblaciones rurales de acuerdo al artículo 6 de su Ley de creación

La aprobación de los subsidios es competencia del Consejo de Administración del FISDL, de acuerdo al literal f) del Reglamento del FINET.

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, FISDL: Desde su creación ha venido canalizando recursos para construcción de sistemas de abastecimiento de agua potable, los cuales después de su construcción son entregados a la comunidad para su autogestión. Tiene en sus atribuciones, las relacionadas con el subsidio a la electricidad al que nos referimos en el apartado anterior.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, MINSAL: A partir de su función de vigilar la calidad del agua para el abastecimiento de poblaciones realiza de manera periódica y aleatoria (cada seis meses o un año), pruebas para

la detección de coliformes fecales en el agua potable que reciben las familias. Aparte de su competencia de vigilancia de la calidad del agua, también es responsable de desarrollar programas de saneamiento ambiental, encaminados a lograr el abastecimiento de agua potable y de aprobar solicitudes, especificaciones y planos de obras o proyectos de carácter público o privado, destinados al aprovechamiento de agua para consumo humano.

Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ANDA: Creada en el año 1961 y con la competencia de “proveer y ayudar a proveer a los habitantes de la República de “Acueductos” y “Alcantarillados”...” (Art. 2, Ley de Creación de ANDA). Ha contado de manera intermitente con la Gerencia de Atención a Sistemas y Comunidades Rurales (GASCR), con la finalidad de brindar asistencia técnica a las juntas de agua, actualmente desarrolla dos actividades, la primera, es la declaratoria de interés social a las organizaciones que administran sistemas de abastecimiento, y en segundo lugar, capacitaciones a los sistemas que así lo soliciten, en temas como la gestión administrativa, fontanería, procesos de eficiencia, entre otros.

Tabla 1: Responsabilidades institucionales con las Juntas de Agua Rurales en El Salvador.

Institución	Función	Marco Jurídico
ANDA (GACSR)	Proveer y ayudar a proveer a los habitantes de la República de “Acueductos” y “Alcantarillados”, mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración, y explotación de las obras necesarias o convenientes	Ley de la Administración de Acueductos y Alcantarillados D.O No. 191. Tomo 193 de 19 de octubre de 1961. Reformas: D.O No. 230 Tomo 269 del 5 de diciembre de 1980.
FINET	Subsidio al consumo de energía eléctrica a proyectos de inversión en telecomunicaciones y electricidad para sectores de bajos ingresos o poblaciones rurales. Art. 6 de la Ley del FINET.	Ley del FINET julio de 1998/ Reglamento de la Ley del FINET. D.O 24/05/1999.
FISDL	Obtener recursos de fuentes nacionales o extranjeras para ser invertidos en programas. Art. 9, literal h). Las competencias establecidas en el Reglamento del FINET.	Decreto 610. Ley de creación del FISDL. D.O No. 262, 16 de noviembre de 1990. Reglamento de la Ley del FINET Art. 5, literal f)
MINSAL	Desarrollo de programas de saneamiento ambiental, encaminados a lograr el abastecimiento de agua potable. Vigilancia de la calidad del agua: “El agua destinada para el consumo humano deberá tener la calidad sanitaria que el	Código de Salud, Sección 7- Art. 56, literal a). Código de Salud, Art. 63

Institución	Función	Marco Jurídico
	<p>Ministerio conceptúa como buena y exigirá el cumplimiento de las normas de calidad en todos los abastecimientos de agua utilizados para el consumo humano...”</p> <p>Aprobar construcción, reparación o modificación de obra pública o privada destinada al aprovechamiento de agua para consumo humano.</p>	Código de Salud, Art. 64

Intervención insuficiente y dispersa

Las atribuciones e intervenciones realizadas por las diversas instituciones del Estado respecto a los sistemas de abastecimiento, además de ser un esfuerzo insuficiente, se ha venido desarrolladas de forma aislada y dispersa por parte de cada institución responsable, donde no hay dialogo interinstitucional, ni coordinación, lo que sin duda ha determinado lo limitado de los impactos que hasta ahora se obtienen.

1. Contenidos Fundamentales para un Modelo de Gestión de las Juntas de Agua Potable por parte del Estado.

3.1 Objetivo

El objetivo central del Modelo de atención a las juntas de agua rurales debe ser el articular los esfuerzos del Estado en el corto y mediano plazo para dar una respuesta suficiente (de acuerdo a la magnitud del problema y no tanto a la disponibilidad de recursos disponibles), para mejorar las condiciones de abastecimiento, calidad y sostenibilidad de los sistemas de agua potable en las comunidades rurales y periurbanas del país.

Es importante aclarar que esta propuesta tiene un horizonte de corto y mediano plazo, porque consideramos que es un problema serio y no puede esperar a que el proceso de discusión en la Asamblea Legislativa avance hasta discutir la Ley del Subsector de Agua Potable y Saneamiento, que de acuerdo a nuestro análisis es la herramienta que debe dar una solución estructural al problema.

3.2 Derecho Humano al Agua, fundamento de la Propuesta

3.2.1 Contenido del Derecho Humano al Agua

De acuerdo al Comité de Derechos Económicos Sociales (DESC) y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece que el derecho humano al agua (DHA) “es el derecho de todas las personas a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica”

Si bien, las condiciones requeridas para satisfacer el DHA, partiendo de su contenido, son variables y obedecen a la realidad de cada Estado, los factores que se deben aplicar en cualquier circunstancia son: i) la disponibilidad de

agua, que se relaciona con abastecimiento continuo y suficiente para los usos personales y domésticos, así como con la sostenibilidad; ii) la accesibilidad física al agua iii) la calidad de agua, ya que debe ser salubre y no contener microorganismos o sustancias que amenacen la salud, y iv) Asequibilidad económica.

La disponibilidad

El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente tal como la bebida, aseo personal, preparación de comida. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), son necesarios entre 50 y 100 litros de agua por persona y día para garantizar que se cubren las necesidades más básicas y surgen pocas preocupaciones en materia de salud

La disponibilidad también debe vincularse con la regularidad en el acceso al servicio de agua potable, de acuerdo a lo arriba mencionado los Estados deben asegurar un suministro suficiente y continuo para el uso humano doméstico, el nivel óptimo sería de 24 horas por día y 7 días a la semana, aunque partiendo de las condiciones económicas y ambientales el factor continuidad puede reducirse a un periodo al menos de una a tres horas de dos a tres veces por semana. Para hogares en condiciones de pobreza debe considerarse que el horario de suministro debe ser preferiblemente durante el día. Para el caso de los hogares sin una conexión domiciliar, es el Estado el que debería garantizar la provisión de la cantidad mínima recomendada por la OMS.

La accesibilidad

El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población sin discriminación, debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa, lugar de trabajo y en las instituciones de salud o en sus cercanías inmediatas. De acuerdo con la OMS, la fuente de agua debe encontrarse a menos de 1.000 metros del hogar y el tiempo de desplazamiento para la recogida no debería exceder de 30 minutos³.

La Asequibilidad.

Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben estar al alcance de todas las personas y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos, nadie puede ser privado del derecho al agua por razones económicas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sugiere que el coste del agua no debería superar el 3% de los ingresos del hogar.

De acuerdo a la observación General 15 los pagos deben basarse en el principio de equidad el cual exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada de gastos en comparación con hogares más ricos. El Relator Héller en su informe presentado a la Asamblea General en mayo de 2015 sugiere que el precio del agua debe ser asequible para todos/as y señala que "(...) ese desembolso no debe limitar la capacidad que tienen las personas de adquirir otros bienes y servicios básicos garantizados por los derechos humanos, como la alimentación, la vivienda, los servicios de salud y educación⁴. El PNUD, al respecto, sugiere que el coste del agua no debería de superar el 3% de los ingresos del hogar⁵.

La Calidad.

El agua necesaria para cada uso personal y doméstico debe ser salubre, y por tanto no debe de contener microorganismos o sustancias químicas o radioactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las

³ Derecho Humano al Agua y Saneamiento. *Guía para la incorporación del enfoque basado en derecho humanos (EBDH)* Romero, Fernández Aller y Guzmán Acha, 2013 ONGAWA Energía para el Desarrollo Humano y UPM, Universidad Politécnica de Madrid, pág. 19

⁴ Naciones Unidas. El derecho humano al agua potable y el saneamiento A/70/2013,23 de julio de 2015 párrafo 24.

⁵ Romero, Fernández Aller y Guzmán Acha. Derecho Humano al Agua y Saneamiento. *Guía para la incorporación del enfoque basado en derecho humanos (EBDH)*, 2013 ONGAWA Energía para el Desarrollo Humano y UPM, Universidad Politécnica de Madrid. Pág.19

personas⁶. Además el agua debe tener color y un sabor aceptables para cada uso personal e higiénico⁷. Siendo que el agua será consumida por el ser humano, partimos que debe contener una alta calidad, de tal manera que no represente riesgos para la salud y para la vida.

Aun así, la Observación General 15 destaca la importancia de garantizar un acceso sostenible a los bienes hídricos con fines agrícolas, pero aclara que cuando de él depende el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada, tal como sucede con la agricultura familiar o local. En igual línea, el CESCR ha enfatizado que los Estados deben garantizar un acceso suficiente al agua para los pueblos indígenas⁸, a este respecto para el Relator del Derecho Humano al Agua y Saneamiento, en su informe final de su visita a El Salvador, dejó claro que este es un punto de especial preocupación y recomendó:

“Desarrollar un ordenamiento jurídico dentro del cual los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo los derechos al agua y al saneamiento, puedan ser mejor protegidos e implementados”⁹.

3.2.2 Obligación de los Estados

De acuerdo a lo dispuesto en la OG No. 15 y lo señalado por el Comité DESC la mayoría de obligaciones de los Estados en materia de derecho humano al agua aluden a obligaciones de efecto inmediato, ello porque el agua resulta esencial para la supervivencia del ser humano y es un derecho íntimamente relacionado a la salud y a la vida. por ello, retrasar su efectividad podría comprometer la realización de este derecho, provocando graves afectaciones al desarrollo de una vida con dignidad.

Obligaciones legales específicas.

Al igual que todos los derechos humanos, el derecho al agua impone tres tipos de obligaciones a los Estados Partes, a saber: las obligaciones de respetar, proteger y cumplir.

Obligación de respetar.

La obligación de respetar exige a las instituciones del Estado abstenerse de injerir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua. Comprende además, el realizar prácticas o actividad que denieguen o restrinjan el acceso al agua potable en condiciones de igualdad, de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua, de reducir o contaminar ilícitamente el agua, por ejemplo, con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o mediante el empleo y los ensayos de armas, y de limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva, por ejemplo durante conflictos armados, en violación del derecho internacional humanitario.

Obligación de proteger.

⁶ La Observación General No.15 su texto remite a guías para la calidad de agua potable fijadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

⁷ Naciones Unidas OG No. 15 párrafo. 12

⁸ De acuerdo al Relator Héller, los pueblos indígenas de El Salvador incluyen náhuas, pipiles, lencas, kakawiras y maya chortí. Según el censo de 2007, hay 13.319 personas indígenas en El Salvador, lo que representa aproximadamente el 0,2% de la población total del país, aunque se considera que es una significativa subestimación de la población indígena del país. Existen estimados que indican que esta población representa entre el 10% y el 12% de la población nacional.

Según un informe del Banco Mundial, los pueblos indígenas de El Salvador viven en condiciones desfavorables y desiguales en comparación con otros grupos de la población. En 2003, el 61,1% de los indígenas vivían en condiciones de pobreza, con el 38,3% en extrema pobreza. Las condiciones de pobreza, que muchas veces incluyen la falta de acceso a servicios sanitarios básicos y al agua potable, contribuyen a sus situaciones precarias de salud. El Banco Mundial identificó varias áreas en las cuales los indígenas sufren peores condiciones de salud en comparación con otros sectores de la población salvadoreña. Por ejemplo, el porcentaje de niños indígenas de menos de cinco años en condiciones de desnutrición era del 40% en comparación con el 20% generales a nivel nacional. En 2010, el Comité de los Derechos del Niño expresó su continua preocupación por las pocas posibilidades que tienen los niños indígenas de disfrutar sus derechos y por la insuficiente información proporcionada por el Estado sobre esta cuestión. Ver más en, A/HRC/33/49/ Add1. 3 de agosto de 2016. Informe del Relator del Derecho Humano al Agua y saneamiento acerca de su misión en El Salvador párrafos 79,80.

⁹ *Ibidem*, Párrafo 96.n).

La obligación de proteger exige que los Estados impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Por terceros se entiende particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre. La obligación comprende, entre otras cosas, la adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de distribución de agua.

Obligación de Cumplir

La obligación de cumplir se puede subdividir en obligación de facilitar, promover y garantizar. La obligación de facilitar exige que los Estados adopten medidas que ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer el derecho. La obligación de promover impone al Estado Parte la adopción de medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua. Los Estados Partes también tienen la obligación de hacer efectivo (garantizar) el derecho en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con ayuda de los medios a su disposición.

La obligación de cumplir exige que los Estados adopten las medidas orientadas a reconocer este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, de preferencia mediante la aplicación de las leyes; adoptar una estrategia y un plan de acción nacional en materia de aguas para el ejercicio de este derecho; velar por que el agua sea asequible para todos; y facilitar un acceso mayor y sostenible al agua, en particular en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas.

Para garantizar que el agua sea asequible, las instituciones del Estado deben promover la utilización de un conjunto de técnicas y tecnologías económicas apropiadas; políticas en materia de tarifas y subsidios basadas en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada de gastos de agua en comparación con los hogares más ricos.

3.1 Base Legal de la Propuesta

Esta propuesta se sustenta bajo el mandato del artículo 2 de la Ley de creación de la ANDA que establece como objeto de la institución el de **“Proveer y Ayudar a Proveer a los habitantes de la República de “Acueductos “y “Alcantarillados...”**. Dado que hasta ahora los esfuerzos se han enmarcado en desarrollar y dar cumplimiento al aspecto referido a “proveer” de agua a sectores prioritariamente urbanos; se vuelve fundamental y oportuno desarrollar el mandato legal de “ayudar a proveer” a la población rural de ese abastecimiento de agua potable, función que históricamente ha sido evadida por la Autónoma.

Para ello la propuesta es la creación del s. El cual tiene su amparado además en el Artículo 3 literal r) de la Ley de ANDA, el cual, establece entre las facultades y atribuciones de la ANDA: “Formular y someter al Poder ejecutivo para su aprobación, el Reglamento de la presente Ley y los demás que fueren necesario, lo mismo que sus reformas.”

Contenidos fundamentales del Reglamento General para la atención de las juntas de agua potable y saneamiento Rurales:

1. Reconocimiento y amparo legal para las Juntas de Agua. Se deben generar los mecanismos legales para la organización, constitución, legalización y funcionamiento de las **juntas de agua potable y saneamiento rurales** existentes en el país y de las que en el futuro se organicen. Esto es sumamente importante, pues actualmente más del 80% de las Juntas de Agua funcionan bajo el amparo del Código Municipal, lo que las hace depender de

las municipalidades, las cuales, al no tener la obligación de desarrollar capacidades para su gestión, generan un espacio idóneo para la arbitrariedad de los funcionarios.

Se debe tener mucho cuidado en que el lenguaje utilizado en el Reglamento sea conciliador y no haga referencia a la propiedad de los bienes pertenecientes a las juntas de agua, pues, existe en ellas una imagen negativa de ANDA, por lo que cualquier propuesta que venga de la institución será mal vista. Esto incluye, que el apartado sobre el establecimiento de sanciones por incumplimientos o irregularidades de la Junta Directiva del Sistema, no conlleve decisiones unilaterales de ANDA, en el sentido de “intervenir”, “expropiar”, o “definir mecanismos temporales de administración” de los diferentes proyectos de agua potable y saneamiento comunitario, sino más bien la activación y el involucramiento emergente de la Asamblea de la Asociación para que resuelva dichos problemas.

Los contenidos del Reglamento relacionado con el reconocimiento y amparo legal de las juntas de agua son los siguientes:

- a) **Creación de la figura de Junta de Agua Potable y Saneamiento Rural, como ente legal**: es necesario crear la figura legal de la junta administradora de agua potable, los mecanismos administrativos de legalización y funcionamiento, y el estableciendo del carácter de función social que desarrollan.
- b) **Regulación del funcionamiento de las juntas de agua**: se debe normar el funcionamiento de las juntas en aspectos como los criterios para el establecimiento y la actualización de las tarifas, micro medición, ampliación del sistema, participación de los usuarios en el gobierno de la organización, entre otros aspectos.
- c) **Mecanismos de asistencia a juntas de agua**: se deben definir claramente mecanismos de auxilia los sistemas comunitarios, y los requerimientos por medio de los cuales las Juntas pueden acceder a ellos, estos pueden incluir: asesoría técnica, capacitación, seguimiento, inversiones, entre otros.
- d) **Establecimiento de la figura de Convenios de cooperación entre las Juntas de Agua y la GASCR-ANDA**: Estos permitirán materializar el mandato: “Ayudar a proveer a los habitantes de la República de Acueductos y Alcantarillados”, estableciendo la obligación de ANDA de invertir en el abastecimiento rural.

2. Creación de un organismo especializado en la atención de los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Rurales. Se propone que la Gerencia de Atención a Sistemas y Comunidades Rurales (GASCR) de ANDA se convierta en la instancia a través de la cual ANDA construya e implemente la Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural. Para ello, es necesario el fortalecimiento técnico y financiero de la Gerencia, de modo que se convierta en un ente con capacidad técnica y financiera para resolver los diversos problemas que enfrentan las juntas de agua rural.

Características del organismo especializado

1. Jerárquicamente debe ubicarse al mismo nivel de las Gerencias de las Regiones (Fig. 1)
2. Se debe asignar personal, presupuesto y el equipamiento necesario para la atención de los Sistemas de Agua Rurales.
3. Debe coordinar con otras instancias del Estado relacionadas con la atención a Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Rurales (MINSAL, FISDL, Alcaldías, etc.).

Fig. 1. La Gerencia de Atención a Comunidades y Sistemas Rurales en la estructura organizativa actual de ANDA.

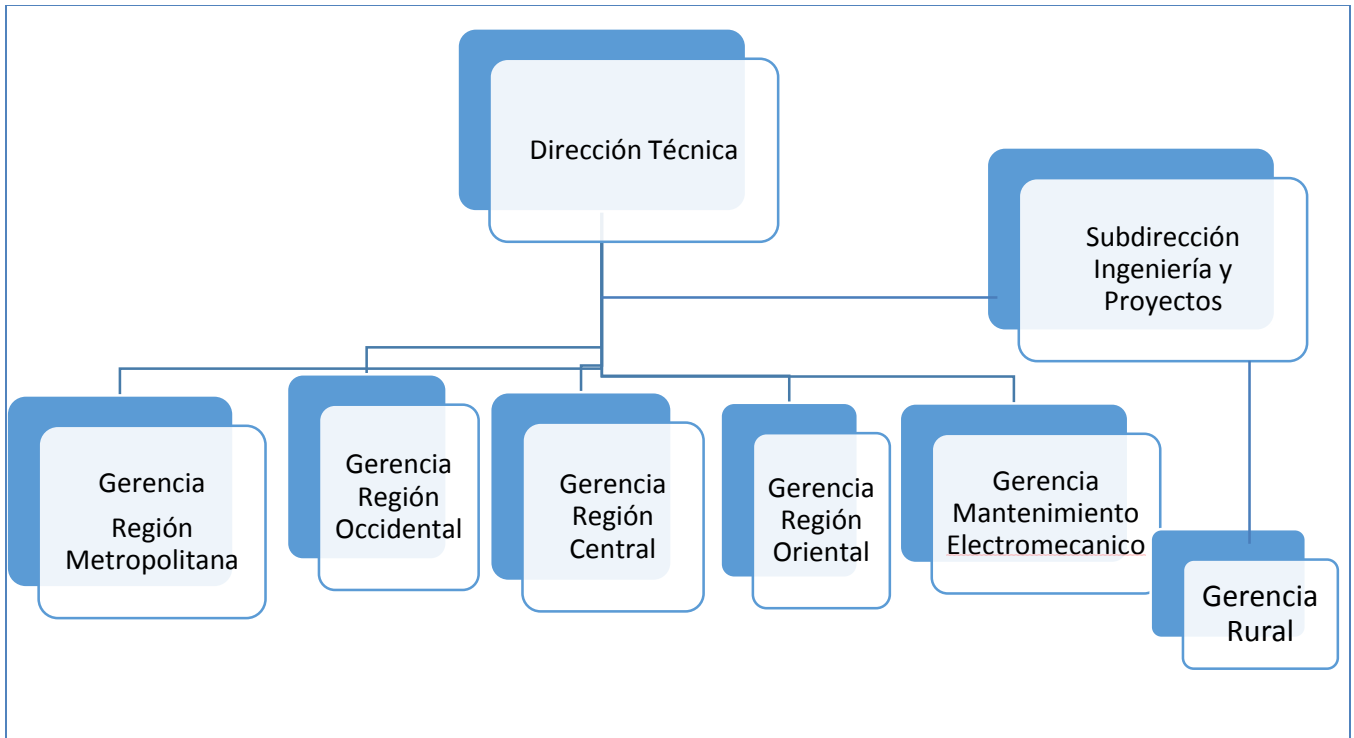
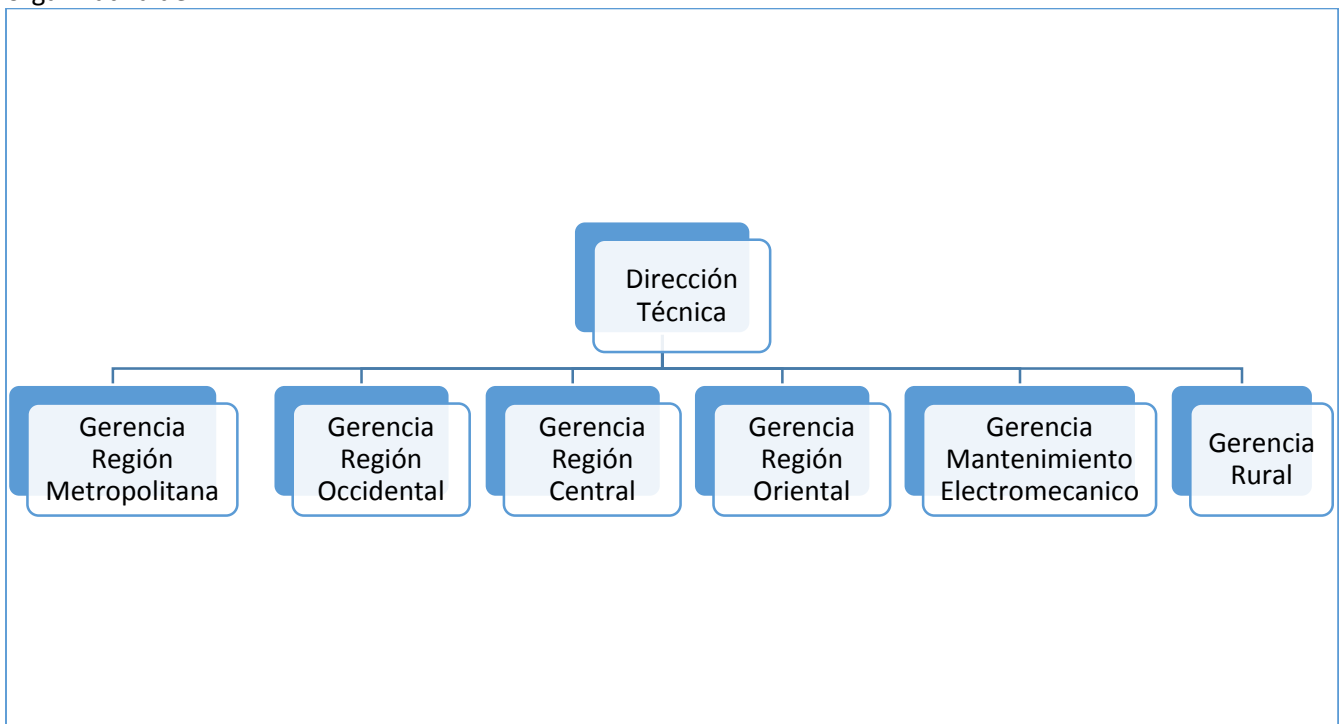


Fig. 2. Propuesta de modificación de la Gerencia de Atención a Comunidades y Sistemas Rurales en la estructura organizativa de ANDA.



Coordinación interinstitucional

Se deben crear condiciones subjetivas en las instituciones vinculadas al agua rural para que la Gerencia de Atención a Sistemas y Comunidades Rurales establezca un espacio de coordinación de la Política Nacional de Agua Potable Rural con el MINSAL y FISDL – FINET de acuerdo a sus competencias.

Ministerio de Salud:

Calidad de agua: En lo referido al cumplimiento de las funciones del MINSAL, establecidas en el código de salud, relacionadas con la garantizar la calidad del agua para la población, no hay que perder de vista que las juntas de agua están desarrollando una función que por ley le corresponde al Estado salvadoreño, por lo que las deficiencias en la calidad del agua son responsabilidad de los entes obligados. Por tanto, además de la exigencia y vigilancia de la calidad del agua que realiza el Ministerio para el cumplimiento de la Norma Salvadoreña de Agua Potable, mandatada en el Artículo 63 del Código de Salud, también debe contribuir con programas de saneamiento orientados a lograr el abastecimiento de agua potable en la zona rural y la eliminación y control de contaminantes del agua de consumo (literales a) y h) del artículo 56 del referido Código. En este sentido, se deben orientar acciones coordinadas entre ANDA y MINSAL para mejorar las capacidades de los sistemas de abastecimiento en la zona rural, que les permita garantizar que el agua ofrecida a la población cumpla con la Norma Técnica respectiva.

Esto pasa por . La coordinación interinstitucional será clave para utilizar infraestructura y recursos para el monitoreo de la calidad del agua de forma eficiente y evitar duplicidad de esfuerzos.

Aprobación de permisos para infraestructura destinada al aprovechamiento de agua para consumo humano: El artículo 64 del Código de Salud establece: “No podrá efectuarse ninguna construcción, reparación o modificación de obra pública o privada destinada al aprovechamiento de agua para consumo humano sin la aprobación previa del Ministerio de Salud, para lo cual deberá presentarse a este, una solicitud escrita con las especificaciones y planos de las obras proyectadas. En este sentido se propone establecer mecanismos de coordinación entre el MINSAL, la GASCR, el FISDL e instituciones vinculadas en la construcción de proyectos de agua potable y saneamiento en la zona rural, a fin de unificar normativas y criterios de diseño para agilizar los trámites de permisos requeridos.

FISDL-FINET: Se propone la coordinación con la GASCR para establecer y uniformizar criterios, requisitos y mecanismos de otorgamiento del subsidio a la energía eléctrica a los proyectos de agua potable y saneamiento en la zona rural a través del Fondo de Inversión en Electricidad y Telecomunicaciones. Por otro lado, a través de esta coordinación se buscará unificar las inversiones en proyectos de agua potable y saneamiento para la zona rural.

4. Plan de Inversiones en calidad del agua potable rural.

a)

Es necesario continuar invirtiendo para lograr el acceso universal al agua y saneamiento en el sector rural, adicionalmente se requiere canalizar recursos para la reinversión en infraestructura y el fortalecimiento técnico y operativo de los actuales sistemas comunitarios de agua potable y saneamiento, y en mejorar sus capacidades de manejo y administración.

b) Eficientizar las inversiones del Ejecutivo

ANDA como responsable de la Política de Agua Potable y Saneamiento debe facilitar las condiciones para unificar y fortalecer las inversiones que realizan otras instituciones del Ejecutivo, principalmente el FISDL, de manera que la acción del Estado sea eficiente.

Para ello en el Reglamento se deberá establecer directrices que deben seguir todas aquellas instancias que están vinculadas a las inversiones en agua potable y saneamiento.

4. Plan de Atención de Emergencia a las Juntas de Agua

Acción	Institución Responsable	Beneficiarios
Reglamento especial para la promoción, fortalecimiento y mejora de las Juntas de Agua Potable. Esta medida debe incluir el fortalecimiento de la Gerencia de Atención a Comunidades y Sistemas Rurales.	ANDA	2,325 juntas de agua podrán ser reconocidas como sistemas de agua potable de gestión comunitaria, tendrán seguridad jurídica y podrán optar a recibir beneficios del ente promotor del agua potable.
Programa Nacional de Mejoramiento de las Juntas de Agua, orientado a la realización de inversiones en sistemas en condición crítica.	ANDA	47% de los sistemas de abastecimiento podrán ser beneficiados con procesos de capacitación e inversión en infraestructura prioritaria, con el objeto de que recuperen condiciones de funcionamiento.
Mejorar selectivamente el subsidio a la electricidad en sistemas de abastecimiento de poblaciones pobres, pocos usuarios y por bombeo.	FINET	Más de mil sistemas de menos de 100 hogares que operan por bombeo y re bombeo
Programa Nacional de Mejora de la Calidad del Agua en Juntas Rurales, orientado a la sensibilización y capacitación de las juntas, la correcta cloración y la instalación de sistemas de cloración en las juntas que no lo tengan.	ANDA y MINSAL	El 61% de los sistemas catastrados con un valor bajo en el parámetro de Calidad del agua.

Propuestas

Gestión de Calidad del Agua de Sistemas
61% de sistemas ofrecen agua de mala calidad