



# Venezuela

## *Análisis del Sector Agua Potable y Saneamiento*



## CONTENIDO

1. Introducción	02
2. El proceso de transformación de los noventa	02
Auge y crisis del modelo centralizado	03
Lineamientos estratégicos de la transformación	07
El avance de los noventa	08
3. Evolución de los servicios durante la década (1992/2002)	10
La cobertura de los servicios	11
Calidad y eficiencia operativa de los servicios	14
Sustentabilidad económico-financiera	16
4. El marco Legal e Institucional	20
La naturaleza de los servicios	22
Las competencias entre órdenes del poder público	22
Las nuevas organizaciones y sus funciones	24
La prestación de los servicios	26
La regulación económica	26
Régimen de Sanciones	27
Los usuarios y la participación comunitaria	27
La participación privada	28
Acueductos rurales	28
El régimen de transición	28
5. Una mirada al futuro	28



## 1. Introducción

La transformación institucional y la superación de los problemas asociados a los servicios de agua potable y saneamiento han estado, durante más de diez años, en la agenda de políticas públicas de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos. En el caso venezolano, el esfuerzo por transformar el arreglo institucional asociado a la prestación de éstos servicios se ha prolongado por más de una década con algunos avances en término de su calidad y cobertura así como de la eficiencia de los operadores. A pesar de la existencia de un acuerdo básico sobre la necesidad y pertinencia de la modernización sectorial, sin embargo, construir una estrategia estable que permita avanzar con mayor celeridad en este proceso no ha sido fácil. Por ello, el sector aún requiere de esfuerzos importantes para superar la pauta de dependencia de modelos operativos obsoletos y comportamientos ineficientes.

La reciente aprobación de la Ley Orgánica de Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento en Diciembre de 2001 abre un nuevo capítulo en el proceso de transformación. Las reglas fundamentales para la participación de todos los agentes involucrados así como sus competencias fundamentales, han quedado claramente pautadas en dicha Ley. Igualmente, fueron establecidas las líneas de acción generales sobre temas que han estado en el centro de los vaivenes de las políticas públicas y los plazos para la necesaria implantación y desarrollo del nuevo arreglo institucional. En tal sentido, la Ley es un punto de apoyo importante que le confiera garantías de continuidad al proceso y que permitirá concluir, si se cumple con los plazos pautados hasta el 2006, la transformación que requiere el sector.

El análisis del proceso de transformación de la década que a continuación presentamos, busca identificar la evolución de los elementos centrales de dicho proceso con miras a precisar los problemas relevantes y dirigir una mirada informada sobre su posible futuro. El estudio incluye en

primer lugar, una visión general sobre la evolución de los servicios durante las últimas décadas, con fines de identificar las causas estructurales que justificaron la intervención realizada a partir de 1990. Seguidamente se presenta un análisis sobre los logros, avances y retrocesos del proceso de transformación del sector agua potable y saneamiento de Venezuela a lo largo de la última década, desde 1992 a 2002, en términos de su capacidad de atender las necesidades de la población, es decir, de prestar servicios de agua potable y saneamiento en condiciones de cobertura, calidad y precios eficientes. También se analizan las modalidades de financiamiento de los servicios, en particular la estrategia tarifaria y de subsidios y el rol de los multilaterales, así como la evolución de la estrategias centrales, es decir, la reversión de los servicios a los niveles municipales y la incorporación de la iniciativa privada en la prestación.

Posteriormente se analiza el Marco Legal recientemente aprobado y sus consecuencias sobre aspectos fundamentales de los servicios, para concluir con una visión de futuro del sector, centrada sobre los dos aspectos recurrentes del proceso de modernización: la mejora de los servicios y el desarrollo e implantación del nuevo marco legal que le confiera solidez y permanencia a los cambios realizados.

## 2 El proceso de transformación de los noventa

Los intentos por reestructurar y modernizar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en Venezuela han sido recurrentes durante las últimas décadas. El último de ellos y tal vez el más radical, se inicia a partir de 1990 cuando se aprueba un vasto programa de transformación sectorial que buscaba reorientar el sector atendiendo a los nuevos paradigmas institucionales de prestación de los servicios, vigentes para la época. El proceso que se prolonga por más de una década, ha estado caracterizado por fluctuaciones significativas de los esfuerzos de transformación, atendiendo a los cambios que a nivel político se han sucedido y la evolución del sector no puede separarse de las vicisitudes que

---

**Este informe fué elaborado por María Elena Corrales, consultor de la Dirección de Análisis y Programación Sectorial de la Vicepresidencia de Infraestructura de la Corporación Andina de Fomento.**

ha caracterizado al proceso de modernización general de la economía y del Estado venezolano. Si bien las líneas generales de la transformación se han mantenido, el énfasis que se le otorga a cada uno de ellos variaron sustancialmente con cada cambio político. Tales líneas generales pueden resumirse en cuatro:

- transferencia o reversión de los servicios a los gobiernos locales, quienes legalmente detentan la competencia para la prestación de los mismos;
- creación de un entorno regulatorio que propicie mejoras en la eficiencia y calidad de los servicios;
- implantación de una estrategia de financiamiento, tarifas y subsidios que permita la autonomía de los servicios, promueva comportamientos eficientes y garantice el acceso universal a la población.
- promoción de la participación de la iniciativa privada bajo diversas modalidades y con actores de distinta naturaleza.

El impulso inicial del proceso durante los años 1990 al 1992, permitió la liquidación de la estructura centralizada y altamente burocrática responsable para la época, por la prestación de los servicios, y dio origen a la creación de empresas operadoras desconcentradas, con carácter transitorio, hasta tanto se produjera la transferencia efectiva de las competencias a los gobiernos municipales. El intento de mayor proporción por lograr la participación privada en la prestación de los servicios, se realizó durante esta primera etapa, cuando se intentó sin éxito, entregar la concesión de los servicios para la Región Capital a un operador privado internacional.

Una segunda etapa, que puede situarse entre finales de 1993 y principios de 1999, se orientó a la transferencia progresiva de los servicios a los municipios con una fuerte presencia de los Gobiernos de Estado. Durante esta etapa se crearon cinco (5) empresas descentralizadas dando con ello inicio a la progresiva transferencia de los servicios. La lentitud del proceso incentivó en algunos casos, la consolidación de las estructuras operativas que habían sido inicialmente creadas como transitorias. Igualmente, a lo largo de este periodo, se impulsó un proceso de mejora

en los principales indicadores de las empresas operadoras el cual permitió disminuir el enorme déficit operativo que caracterizaba el servicio. Con el apoyo de los Organismos Multilaterales de Crédito, en particular del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM), se realizaron esfuerzos por aprobar un nuevo Marco Legal e Institucional para el Sector que no llegaron a materializarse.

Por último, la tercera etapa iniciada en 1999 la cual aún se encuentra en curso, redefinió el proceso de transferencia y el rol de los actores públicos en el mismo; puso el énfasis en la aprobación de un nuevo marco legal e institucional, y actualmente se orienta a la implantación y desarrollo de los postulados establecidos en la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento<sup>1</sup>. Este período igualmente ha estado marcado por la apertura de espacios para la participación de pequeñas empresas cooperativas y ha avanzado en la realización de estudios necesarios para la aplicación de la Ley. A nivel de inversiones, tal vez el mayor esfuerzo ha sido hecho en el tratamiento de las aguas residuales, las cuales han permitido disminuir el enorme déficit ambiental que todavía tiene el país en esta materia.

### ***Auge y crisis del modelo centralizado***

El desarrollo moderno del sector agua potable y saneamiento se inicia en Venezuela a partir de la década de los cuarenta con la creación del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS). El proceso, similar al de muchos países latinoamericanos, estuvo caracterizado por dos factores fundamentales. En primer lugar, un modelo de planificación y gestión de los servicios altamente centralizado, financiado a través del presupuesto nacional, que permitió elevar la cobertura al extender las redes de agua potable a casi todo el territorio. Segundo, una estrategia sectorial que le confirió prioridad a objetivos sanitarios y de solidaridad social, restándosela a la calidad del servicio y la eficiencia económica de la prestación.

1. Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento. Gaceta Oficial N° 5568 Extraordinario. Caracas, 31 de Diciembre 2001.

Los resultados obtenidos fueron también similares a los de otros países de la Región. Los niveles de cobertura del suministro de agua potable y de cloacas se elevaron de manera notoria y con ello fueron controlándose un número importante de enfermedades endémicas de origen hídrico. Sin embargo, fueron descuidándose la eficiencia operativa y económica y entronizándose comportamientos oportunistas y poco transparentes, dando origen a la crisis del modelo centralizado y rentista de prestación de los servicios.

Durante las décadas de los sesenta y setenta, el sector agua potable y saneamiento contó con recursos financieros importantes que le permitieron al INOS construir la mayor parte de los grandes sistemas de producción, transporte, potabilización y distribución del agua de las principales ciudades del país. Todo ello se tradujo en un incremento sustancial de la cobertura del servicio y de la mejora de las condiciones sanitarias del país. En efecto, durante más de cuarenta años la cobertura de abastecimiento de agua potable a través de la red pública de suministro, se elevó de manera sostenida, pasando de 25,4% en 1950 hasta 81,4% en el año 1990. Ello implica que el número de personas conectadas a la red de agua potable creció desde los 1.278.850 habitantes servidos en 1950 a los 14.737.685 habitantes servidos para 1990. Si a la población con acceso directo a la red se le añade la que se abastecía a través de otras modalidades como son la pila pública o los camiones cisterna, el porcentaje abastecido en 1990 por el INOS, se eleva a 91,4%. (Cuadro 1)

Por su parte, la conexión a la red de cloacas también creció aunque los niveles de exclusión fueron superiores a los de la red de suministro de agua potable. El porcentaje de habitantes con servicio de saneamiento básico a través de la red pública se elevó de los 16,5% conectados para 1950 a 63,1% para 1990. Al incluir aquellas que se sirven de sistemas de disposición de efluentes individuales estos porcentajes aumenta desde 40,5% para 1950 a 88,1% para 1990.

Estos niveles promedio de cobertura del servicio a nivel nacional, sin embargo, no muestran las diferencias existentes entre regiones geográficas y estratos socioeconómicos. Así por ejemplo, para 1990, los niveles de cobertura del servicio de agua potable en la Región Central, incluyendo el Distrito Capital y los estados Carabobo, Aragua y Miranda; fueron muy superiores al promedio nacional, mientras que en los estados tradicionalmente más pobres, dentro de los cuales se encuentran Apure, Barinas, Delta Amacuro y Amazonas, alcanzaba valores inferiores a 80%. En materia de acceso al servicio de cloacas, el déficit resultaba más dramático. Más del 50% de las Entidades Federales del país, mostraban para 1990, niveles de cobertura inferiores al 50%. En total, 6.680.840 habitantes no contaban con un sistema público de recolección de las aguas servidas y de ellos, 2.154.526 habitantes no contaban con ningún sistema de recolección de efluentes. (Cuadro 2)

**Cuadro 1. Cobertura de los servicios de agua potable y cloacas. Periodo 1950 al 1990.**

Cobertura de los Servicios	Censos				
	1950	1961	1971	1981	1990
Agua Potable ( Acueducto, Pila Pública, Camión )	49,2%	71,7%	83,3%	87,6%	91,4%
Agua Potable (Acueducto )	25,4%	46,7%	2,4%	78,9%	81,4%
Servicio Sanitario ( Cloaca, Pozo Séptico, Letrina)	40,5%	62,4%	77,4%	83,7%	88,1%
Servicio Sanitario (Cloacas)	16,5%	27,4%	40,3%	56,6%	63,1%

Fuente: VIII, IX, X, XI y XII CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, Republica de Venezuela, Presidencia de la Republica, Oficina Central de Estadística e Informática. OCEI.

**Cuadro 2. Cobertura de los servicios de agua potable y cloacas, por entidades federales. Año 1990.**

Entidades Federales	% Cobertura Agua Potable (Acueducto, Pila Pública, Camión)	% Cobertura Agua Potable (Acueducto)	% Cobertura Servicio Sanitario (Cloaca, Pozo Septico, Letrina)	% Cobertura Cloacas	Cobertura Agua Potable	Cobertura Cloacas
Nacional	91.4	81.4	88.1	63.1		
Distrito Federal	98.8	90.2	96.3	92.5	98.4	97.9
Amazonas	71.4	66.6	37.9	37.0	81.3	43.2
Anzoátegui	91.2	75.3	45.4	44.7	95.5	50.1
Apure	59.0	55.3	24.4	23.9	63.1	28.2
Aragua	95.6	85.2	75.5	74.5	88.6	82.5
Barinas	80.4	77.2	47.8	47.2	74.5	57.4
Bolívar	91.4	83.5	50.1	49.4	93.1	58.2
Carabobo	95.8	80.6	70.9	69.8	90.0	82.9
Cojedes	85.8	80.7	48.9	48.4	88.0	63.0
Delta Amacuro	73.3	62.2	29.3	28.6	79.9	37.6
Falcón	88.7	73.8	45.5	44.9	93.1	46.7
Guárico	83.3	75.6	48.7	48.0	83.0	57.6
Lara	90.8	78.4	58.2	57.3	92.6	63.5
Mérida	86.8	83.4	68.3	67.5	90.5	71.5
Miranda	95.0	86.3	79.4	78.3	95.3	81.7
Monagas	92.3	85.8	42.7	42.2	83.0	44.7
Nueva Esparta	96.1	88.0	46.9	45.6	97.4	53.6
Portuguesa	83.8	77.0	46.8	45.4	83.3	55.9
Sucre	86.3	78.1	46.2	45.7	90.1	50.8
Táchira	91.2	87.1	79.4	77.5	93.0	84.7
Trujillo	85.9	79.3	60.1	59.3	87.5	62.5
Yaracuy	91.1	84.2	59.1	58.4	88.5	65.3
Zulia	91.9	75.9	55.3	54.5	92.2	56.2
Dependencias Federales			-	-	82.7	0.3

Fuente: XI CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, República de Venezuela, Presidencia de la República, Oficina Central de Estadística e Informática OCEI.

Mención especial merecen las inequidades que caracterizaban la prestación de los servicios para el año 1990. En efecto, de acuerdo con el XI Censo General de Población y Vivienda, para 1990 la población venezolana alcanzaba 18.105.265 habitantes de los cuales un 12,6% habitaba en asentamientos informales y vivía en ranchos<sup>2</sup>. Una de las características esenciales de tal informalidad es el bajo acceso a servicios públicos por redes.

El acceso al suministro de agua potable en estos asentamientos informales, para los estratos sociales que habitaban en ranchos, alcanzaba el 48,1% en el área

urbana y 28,3% en la rural, mientras que en el área de urbanismo formal de la ciudad dicho porcentaje se situaba en 87,1%. La exclusión en materia de acceso a la red de cloacas, era mucho mayor. Solamente el 16,8% de la población urbana viviendo en asentamientos informales, tenía acceso a cloacas y en el ámbito rural, esta red era prácticamente inexistente. (Cuadro 3)

2. Se ha utilizado como indicador de exclusión social el tipo de vivienda según la definición dada por la Oficina Central de estadísticas e Informática (actual INE, 2003). Si bien ello no es un indicador preciso y no refleja con exactitud la extensión de la pobreza en el país, permite tener una aproximación documentada a la situación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico. Las definiciones dadas por el INE para este tipo de vivienda es la siguiente: Rancho: local utilizado como vivienda familiar construido con materiales de desecho ( tablas, cartón, caña y similares) Rancho Campesino: local utilizado como vivienda familiar construido con materiales tales como: adobe, tapia, o bahareque sin frisar en las paredes; láminas metálicas, paja, palma y similares en el techo; cemento o tierra en el piso.

### Cuadro 3. Cobertura de los servicios por estrato socio económico. Año 1990.

Entidades Federales	Cobertura Agua Potable				Cobertura Cloacas			
	Total	Área formal de la Ciudad <sup>(2)</sup>	Asentamientos informales		Total	Área formal de la Ciudad <sup>(2)</sup>	Asentamientos informales	
			Ciudad <sup>(3)</sup>	Campo <sup>(4)</sup>			Ciudad <sup>(3)</sup>	Campo <sup>(4)</sup>
Venezuela	81.4%	87.1%	48.1%	28.3%	63.1%	70.4%	16.8%	4.2%
Distrito Federal	90.2%	92.1%	64.9%	41.8%	92.5%	94.7%	62.1%	36.1%
Carabobo	80.6%	86.3%	42.5%	33.4%	69.8%	77.8%	15.9%	12.0%
Aragua	85.2%	89.8%	44.4%	36.2%	74.5%	80.9%	17.1%	7.6%
Miranda	86.3%	90.8%	52.4%	28.3%	78.3%	84.4%	30.8%	7.5%
Apure	55.3%	69.3%	34.7%	6.6%	23.9%	32.2%	1.8%	0.3%
Amazonas	66.6%	76.0%	38.2%	20.6%	37.0%	45.7%	2.4%	2.7%
Delta Amacuro	62.2%	80.3%	5.9%	10.9%	28.6%	37.9%	0.7%	0.0%

(1) Solo se refiere a abastecimiento de agua por Acueducto

(2) Quintas, casas, apartamentos, casas de vecindad

(3) Rancho

(4) Rancho Campesino

Durante las décadas de los setenta y ochenta, el INOS concentró sus esfuerzos en la construcción de grandes obras (fundamentalmente embalses), dando menor prioridad al mantenimiento y rehabilitación de las redes y a la eficiencia en la operación y comercialización de los servicios. De esta forma acumuló un conjunto de distorsiones que le imposibilitaron cumplir la provisión eficiente del servicio y las demandas crecientes del mismo. Además de los deficientes niveles de cobertura ya señalados, el servicio prestado mostraba para 1990, una generalizada baja calidad en términos de continuidad, presión y calidad, lo cual fue motivo de continuas protestas sociales e imposibilitaba los aumentos de tarifa, consolidándose con ello un círculo vicioso en la gestión del Instituto: el INOS mostraba niveles de déficit operativo muy altos y crecientes que lo hacían cada vez más dependiente de transferencias fiscales tanto para las inversiones como para los costos operativos.

El diagnóstico general que se realizó para la época<sup>3</sup>, incluyó como elementos centrales los siguientes:

- Deterioro de la cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico
- Ineficiencia operativa y financiera creciente

- Subsidios generalizados tanto a la oferta como a la demanda
- Deterioro de la actividad comercial y muy baja eficiencia de la actividad de cobranzas que contribuyó a consolidar entre la población una cultura de "no pago" por los servicios
- Altos niveles de corrupción en la gestión del Instituto
- Centralización excesiva de las actividades asociadas a la prestación frente a un proceso aún incipiente pero creciente de descentralización de las competencias

Esta problemática dio origen a la búsqueda de nuevos arreglos institucionales que permitieran modificar radicalmente los comportamientos de los agentes sectoriales.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de la situación de los servicios para el momento

## Cuadro 4. Situación del Sector Agua Potable y Saneamiento. INOS 1990.

Aspectos	Características
Población Censal Urbana de las localidades atendidas por el I.N.O.S.	14.760.100 hab.
Situación física de los sistemas de agua potable y saneamiento	Infraestructura deteriorada.
Nº de suscriptores	Inversiones en mantenimiento son muy reducidas. 1.537.679
Operación de los sistemas	En forma empírica por ausencia de catastro técnico de instalaciones. Alta demanda de agua Directamente operado por obreros del INOS
Nº de trabajadores	15.247 trabajadores
Régimen tarifario	Tarifas insuficientes para cubrir las necesidades operativas y de inversión del sector. Subsidios generalizados y altos niveles de “no pago” Ajuste tarifario no contemplado (tarifas congeladas de acuerdo con el régimen aprobado en 1981)
Precio medio de venta	0,04 U\$/ m3
Agua no facturada %	59,9%
Porcentaje de gastos operacionales cubiertos con ingresos propios	18%
Gastos de inversión	Centralizado vía presupuesto nacional
Participación de gobiernos locales en el servicio	Inexistente
Regulación	No sistematizado

Fuente: Elaboración propia con base en: Exposición sobre la Evolución del Marco Institucional del Sector Agua Potable y Saneamiento. HIDROVEN 2003 y Memoria y Cuenta MARNR, volumen III. Caracas 1990

### Lineamientos estratégicos de la transformación

A principios de los noventa se hace evidente la imposibilidad de sostener los servicios bajo el arreglo institucional vigente. Tres elementos se encuentran en el origen de la decisión de transformar radicalmente el modelo de prestación vigente para la época. En primer lugar, la ineficiencia anteriormente descrita del INOS que produjo un fuerte descontento de la población que se traducía en frecuentes protestas sociales. En segundo término, la imposibilidad del Gobierno de continuar financiando con recursos fiscales, la ineficiencia del modelo de prestación. Por último, la decisión de avanzar en un proceso de reestructuración mucho más amplio del Estado venezolano apoyándose en las propuestas que para el momento, se discutían a nivel internacional que luego fueron conocidas como el Consenso Washington.<sup>4</sup> En tal

sentido, las pautas establecidas para la reestructuración fueron similares a la de otros países que se encontraban implantando ajustes económicos y reestructuración de su aparato público. Dentro de las mismas se incluyó:

- implantación de un marco legal y regulatorio moderno,
- reversión de los servicios a las instancias del poder municipal que detentaban las competencias legales para su prestación,
- búsqueda de una estrategia financiera que propiciara el autofinanciamiento de los servicios mediante una adecuada política de tarifas y subsidios y
- promoción de la participación de agentes privados bajo diversas modalidades, como estrategia de búsqueda de mayor eficiencia en la operación.

4. Corrales, María Elena. *El Reto del Agua. Cambios institucionales en los servicios públicos por redes*. Caracas. 1998



Durante los años 1990 y 1991 se logró liquidar el INOS lo cual implicó desmantelar una estructura nacional con más de diecisiete mil trabajadores a un costo superior a los US\$ 320 millones. Se procedió a la construcción de una nueva aunque precaria, estructura y organización para la operación que consistió en la creación de una empresa central que fungía como casa matriz (HIDROVEN) y diez empresas hidrológicas regionales (EHR) con carácter transitorio hasta tanto se realizara la transferencia a las autoridades municipales<sup>5</sup>. Estas EHR fueron delimitadas geográficamente con el objetivo de garantizar, por la vía de economías de aglomeración, sus posibilidades de autofinanciamiento. Además de la prestación de los servicios, las EHR eran responsables por promover dentro de su ámbito geográfico de competencia, la reversión a los municipios, la cual se realizaría durante los siguientes tres años<sup>6</sup>. (Cuadro 5)

**Cuadro 5. Empresas Hidrológicas Regionales (EHR). Años 1990 - 1991.**

<b>Empresa Hidrológica</b>	<b>Ambito Geográfico</b>
HIDROCAPITAL	Acueducto Metropolitano de Caracas, Municipio Vargas y Estado Miranda
HIDROCENTRO	Estados Aragua, Carabobo y Cojedes
HIDROOCCIDENTAL	Estados Lara, Portuguesa y Yaracuy
HIDROLAGO	Estado Zulia
HIDROFALCON	Estado Falcón
HIDROSUROESTE	Estado Táchira y Municipio E. Zamora del Estado Barinas
HIDROANDES	Estados Trujillio, Mérida y Barinas (excepto Municipio E. Zamora)
HIDROPAEZ	Estado Guárico
HIDROCARIBE	Estados Sucre, Nueva Esparta, Anzoátegui y Monagas
HIDROLLANOS	Estado Apure

Fuente: Elaboración propia a partir de: Agua Potable y Saneamiento en Venezuela. CONAPRI, 1998.

## **El avance de los noventa**

La transformación emprendida ha mostrado avances en la implantación y desarrollo del nuevo arreglo institucional a pesar de que la estrategia pauta inicialmente, se encontró sometida a los intensos vaivenes de la crisis política y económica que desde 1992 ha vivido el país (Cuadro 6) afectando con ello, la velocidad de los cambios propuestos.

Después de los esfuerzos iniciales realizados entre 1990-1992, siguió una parálisis del proceso de transferencia a los órganos municipales, competentes de acuerdo con la legislación vigente, por la prestación de los servicios. Igualmente, la incorporación de operadores privados que inicialmente fue considerada como un elemento central de la estrategia de transformación, sufrió un serio revés con el fallido intento de incorporar un operador privado como concesionario de los servicios en la Región Capital (HIDROCAPITAL), llevado a cabo durante 1992. Además de los problemas estructurales que en general, han limitado la participación del sector privado en el sector agua potable<sup>7</sup>, el proceso de HIDROCAPITAL se vio afectado por la grave crisis política que se inició en Venezuela desde principios de 1992, y concluyó sin lograr ofertas válidas y aceptables por parte de los operadores privados internacionales que participaban en la licitación.

La crisis política paralizó temporalmente (1992-1994) el proceso de reestructuración y propició la consolidación de las nuevas estructuras regionales que en algunos casos, impulsaron la búsqueda de soluciones operativas más eficientes para la grave situación del servicio y en otros, reprodujeron los vicios del modelo del cual se pretendía escapar con la reestructuración.

A partir de 1994, con la entrada del nuevo gobierno, se retoma el proceso y se ratifican las líneas generales del mismo. Para ello se diseña e implanta un programa<sup>8</sup> que incluyó tres niveles de actuación:

5. Esta organización nacional era complementada por la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) quien desde el año 1985 ha prestado los servicios en los Estados Bolívar, Amazonas y Delta Amacuro.

6. Ley de Supresión del INOS. Gaceta Oficial N° 4695 del 28/ 9 /93.

7. Corrales, María Elena. El Reto del Agua. Cambios institucionales en los servicios públicos por redes. Caracas. 1998

8. Venezuela, Plan de Ajuste del Sector Agua Potable y Saneamiento, 1994, HIDROVEN

## Cuadro 6. Fases del Proceso de Transformación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (SAPS)

Período	1990-1991	1992-1994	1994-1998	1999-2002
<b>Entorno Político</b>	Programa de ajuste macroeconómico y reestructuración del sector público	Crisis política Gobierno de transición	Nuevo gobierno Segundo período de ajuste macroeconómico Crisis fiscal	Nuevo gobierno Crisis política recurrente Altos ingresos petróleo Déficit fiscal
<b>Situación de los SAPS</b>	Franco deterioro en la calidad y cobertura Crisis operativa y financiera	Inicio de las rehabilitaciones urgentes	Inversiones importantes en rehabilitación Inicio de nuevas obras.	Inversiones en nuevas obras y rehabilitación. Énfasis en depuración
<b>Proceso de Reestructuración</b>	Aprobación del proceso de reestructuración. Liquidación INOS.	Desaceleración del proceso	Ratificación de líneas estratégicas del proceso. Énfasis en transferencia y propuesta de nuevo marco legal.	Énfasis en la aprobación del nuevo marco legal, en el aumento de las inversiones y en los procesos de participación comunitaria. Atención de acueductos rurales.
<b>Institucionalidad del Sector</b>	Aprobación de estructura operativa descentralizada y transitoria	Creación de HIDROVEN y sus EHR	Transferencias con liderazgo de gobernaciones. Creación de 5 empresas (Municipios- Gobernación) Consolidación de estructuras transitorias	<b>Cambio en la estrategia</b> de transferencias. Paralización del proceso.  Consolidación de estructuras transitorias.
Incorporación de Operadores privados	Intento de incorporación privada al Acueducto Metropolitano de Caracas	Paralización del proceso de privatización.	Contratos de gerencia integral en Aguas de Monagas e Hidrolara	Contrato de Gerencia Integral para manejar HIDROLAGO
Marco Legal	Marco Legal inadecuado. La aprobación de un nuevo marco legal institucional, si bien formó parte de la propuesta de reestructuración, no recibió atención efectiva durante este período.		Intentos por aprobar nuevo Marco Legal e Institucional, con apoyo del BID y BM.	Aprobación LOPSAPS. Inicio del proceso de implantación y desarrollo del nuevo marco legal e institucional.

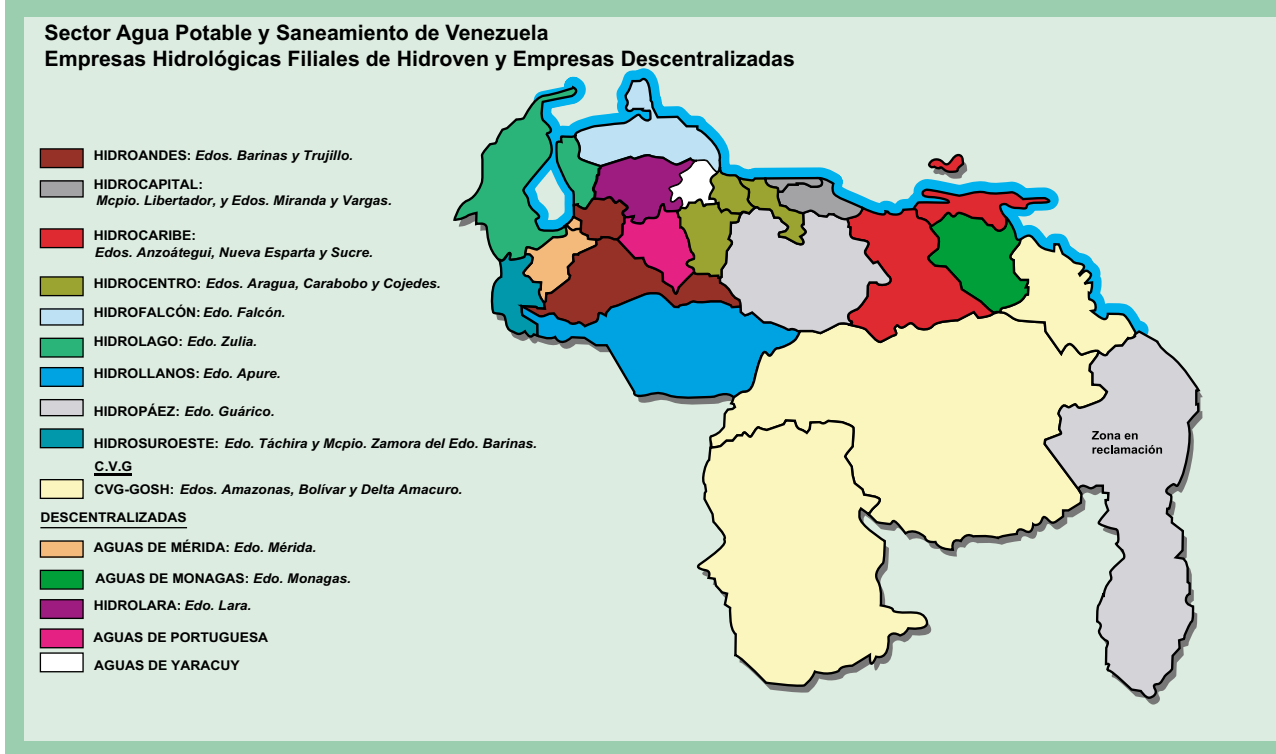
1. la reversión progresiva de los servicios a los gobiernos locales, con la participación de las gobernaciones de Estado;
2. la búsqueda de instrumentos de control por parte de HIDROVEN que indujeran mejoras en los indicadores de cobertura y calidad de los servicios de las EHR,
3. impulso de un nuevo marco legal que le diese solidez y estabilidad al proceso de reestructuración.

Los logros alcanzados en cada una de estas áreas fueron desiguales. En el caso del proceso de reversión de los servicios a los gobiernos locales, la estrategia diseñada por HIDROVEN se apoyó fuertemente en la capacidad política y de aglomeración de las Gobernaciones de Estado frente a la dificultad de llegar a acuerdos mancomunados exclusivamente con las municipalidades. En efecto

durante este periodo, se crearon cinco empresas descentralizadas, con la participación de las gobernaciones y municipios respectivos, a las cuales fueron transferidos los servicios de agua potable y saneamiento básico.

En la Figura 1 se muestra el mapa nacional en materia de las operadoras del servicio, para fines de 1998 y principios de 1999, el cual se ha mantenido sin cambios hasta la fecha. A pesar de este esfuerzo de transferencia, en términos numéricos, casi el 80% de la población nacional continua siendo atendida por HIDROVEN y sus empresas filiales, ya que el proceso de reversión no se enfocó hacia las regiones que concentraban las grandes ciudades del país.

**FIGURA 1. Mapa de ubicación de las Empresas Hidrológicas filiales de HIDROVEN y Empresas Descentralizadas.**



Fuente: HIDROVEN 2003

A partir de 1999 con la llegada del nuevo Gobierno, el énfasis es colocado en la aprobación de un nuevo marco legal que permitiera conferirle estabilidad y seguridad al proceso. Con la entrada del nuevo gobierno en 1999, se acelera el proceso de decisión sobre el nuevo marco legal. El 31 de diciembre de 2001 se aprueba la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (Gaceta Oficial 5.568 Extraordinaria del 31/12/2001) la cual se constituye en el marco legal que ordena la prestación de tales servicios en el país y que puede convertirse en un punto de apoyo firme, que le confiera continuidad al esfuerzo de transformación institucional. Por último, en relación con los esfuerzos realizados para aumentar los niveles de cobertura y calidad de los servicios, así como por garantizar niveles de eficiencia y sustentabilidad a largo plazo, los éxitos han sido desiguales. Algunas operadoras, tanto de las EHR como de las descentralizadas, han hecho cambios importantes aunque insuficientes, en sus indicadores de

gestión y de cobertura. Por el contrario, en otras, se han reproducido las pautas de dependencia e ineficiencia que caracterizaron la etapa final del INOS. En el siguiente Capítulo se incluye un análisis detallado al respecto.

### **3. Evolución de los Servicios durante la Década (1992/2002)**

A lo largo de más de una década que lleva el proceso de transformación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en Venezuela, los cambios efectivos en cuanto a los niveles de calidad, eficiencia y acceso, aunque en algunos casos significativos, han sido insuficientes para lograr el objetivo inicial de la transformación que pautaba la prestación eficiente y sustentable de servicios de buena calidad a toda la población. Igualmente, salvo algunas excepciones, el sector mantiene la pauta de dependencia de los ingresos provenientes del fisco

nacional para superar los déficit de inversión e incluso operativos, ya crónicos, producto de una estructura tarifaria y de subsidio obsoleta y generalizada que no promueve comportamientos eficientes ni en los operadores ni en los clientes. Por último, a pesar de la reciente aprobación de la Ley, el sector aun no cuenta con un marco normativo desarrollado que genere incentivos, controles y penalidades creíbles y transparentes para los agentes del servicio.

### La cobertura de los servicios

Las cifras sobre cobertura de los servicios a nivel nacional se ubicaron en las áreas urbanas, para el año 2001, en 88% para acueductos y 72% para cloacas. Para áreas rurales, la cobertura llegó al 42% y 23% respectivamente. Ello significa que para el 2001, el 18% de la población nacional, es decir alrededor de 4,2 millones de personas, no tenían acceso al servicio de agua potable. Por el otro lado, el 34% o alrededor de 8 millones, no

Cuadro 8. Población excluida de SAPS domiciliario			
Año	Población Total (miles de Hab.)	Población no atendidas (miles de Hab.)	
		Agua potable	Saneamiento
1990	18.105	3.367 (19%)	6.680 (37%)
2001	23.232	4.177 (18%)	7.984 (34%)

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados del CENSO OCEI 1990 e INE 2001.

Nacional de Población y Vivienda del año 2001, las diferencias regionales se han mantenido. A nivel regional continúan siendo los Estados centrales los que tienen una mayor cobertura, mientras que en los Estados Apure y Delta Amacuro la cobertura apenas supera el 60% en agua potable y alrededor de un 30% en cloacas.

Por su parte, las desigualdades sociales en términos de acceso a los servicios han mostrado cierta mejoría aunque

**Cuadro 7. Cobertura de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en el Medio Urbano y Rural, 2001.**

Población 2001 (Miles de hab.)	Cobertura (Miles de hab.)		Población no atendidas (Miles de hab.)	
	Agua potable	Saneamiento(*)	Agua potable	Saneamiento(*)
Urbana	20.212 (87%)	14.553 (72%)	2.425 (12%)	5.659 (28%)
Rural	3.020 (13%)	695 (23%)	1.752 (58%)	2.325 (77%)
Total	23.232	15.248 (66%)	4.177 (18%)	7.984 (34%)

(\*) Saneamiento básico, no incluye tratamiento de aguas servidas.

Fuente: Elaboración propia a partir de: Resultados CENSO INE 2001, Estadísticas de Aguas y Cloacas HIDROVEN-CAF 2002 y Estadísticas de Crecimiento Demográfico OCEI 1995.

poseían ningún sistema formal para la disposición de aguas servidas (Cuadro 7).

Al comparar estas cifras con las registradas para 1990 se concluye que los avances de la década no han sido suficientes para compensar los aumentos de la población teniendo que la población excluida ha aumentado a nivel nacional según se muestra en el Cuadro 8.

Igualmente, de acuerdo con los resultados del Censo

la exclusión continua estando presente. El promedio nacional indica que mientras que en el área formal de las ciudades y centros poblados la cobertura llega al 88,1% para agua potable y a 73,1% para cloacas, en el caso de los asentamientos informales (ranchos) estos porcentajes sólo alcanzaban a 59,9% y 18,5% respectivamente. (Cuadro 9)

En los Cuadros 10 y 11 se muestran los valores registrados de la cobertura de los servicios de agua potable y cloacas de las poblaciones urbanas y rurales atendidas



## Cuadro 9. Cobertura de los servicios por estrato socioeconómico año 2001.

Entidad Federal	Cobertura Agua Potable <sup>(1)</sup>			Cobertura Cloacas (%)		
	Total	Área formal de la Ciudad <sup>(2)</sup>	Asentamientos informales <sup>(3)</sup>	Total	Área formal de la Ciudad <sup>(2)</sup>	Asentamientos informales
Venezuela	85.5%	88.1%	59.9%	68.1%	73.1%	18.5%
Distrito Capital	97.8%	98.2%	86.9%	97.9%	98.7%	75.4%
Carabobo	88.0%	89.3%	72.0%	82.9%	85.9%	38.3%
Aragua	79.3%	86.1%	59.8%	77.9%	86.6%	58.9%
Miranda	92.4%	94.5%	69.4%	81.7%	86.2%	33.0%
Apure	60.0%	67.0%	37.3%	28.2%	32.7%	1.7%
Amazonas	77.2%	81.5%	40.8%	43.2%	47.9%	3.1%
Delta Amacuro	61.7%	69.3%	28.5%	37.6%	45.0%	5.3%


(1) Abastecimiento de agua por Acueducto

(2) Quintas, casas, apartamentos, casas de vecindad

(3) Ranchos

Fuente. Elaboración propia a partir de resultados del CENSO INE 2001.

## Cuadro 10 Cobertura del Servicio de Agua Potable. Periodo 1994 - 2002

Empresa	Población Censal en la Jurisdicción de la Empresa. Año 2001	AÑO								
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Hidroven	17.460.164	79%	79%	79%	80%	81%	82%	83%	90%	86%
Hidrocapital	4.465.267	86%	91%	91%	91%	93%	91%	89%	97%	93%
Hidrocentro	3.634.889	78%	78%	78%	87%	87%	87%	91%	93%	95%
Hidrolago	2.983.679	61%	67%	67%	63%	63%	64%	65%	87%	71%
Hidrofalcón	763.188	64%	66%	71%	79%	83%	85%	86%	86%	93%
Hidrosuroeste	1.034.773	75%	75%	76%	73%	75%	77%	80%	79%	79%
Hidroandes	1.190.967	75%	73%	75%	74%	73%	73%	73%	88%	79%
Hidropaez	627.086	69%	66%	65%	61%	67%	90%	91%	79%	72%
Hidrocaribe	2.382.559	87%	87%	87%	87%	88%	89%	90%	87%	87%
Hidrollano	377.756	37%	49%	52%	65%	67%	68%	69%	55%	64%
CVG-GOSH	1.383.297	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Aguas de Monagas	684.732	54%	54%	79%	96%	91%	*	*	*	92%
Hidrolara	1.556.415		*	75%	75%	90%	*	*	*	85%
Aguas de Mérida	715.268					71%	*	*	*	73%
Aguas de Portuguesa	725.740						*	72%	74%	78%
Aguas de Yaracuy	499.049				93%	93%	94%	94%	94%	*
Leyenda		*		Sin Información disponible						
				No existía la empresa como tal						

Fuente. Elaboración propia a partir de:

• HIDROVEN y EHR: 1994-2000 Estadísticas de Aguas y Cloacas HIDROVEN-CAF 2002; 2001-2002 Memoria y Cuenta MARN 2001 y 2002.

• Empresas Descentralizadas: Informe de Gestión Integral 1997 HIDROVEN 1998, Informe de Gestión Integral 1998 HIDROVEN 1999, Informes de Gestión: HIDROLARA, Aguas de Mérida, Aguas de Portuguesa y Aguas de Yaracuy.

**Cuadro 11 Cobertura del Servicio de Cloacas. Periodo 1994 - 2002**

Empresa	Población Censal en la Jurisdicción de la Empresa. Año 2001	AÑO								
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Hidroven	17.460.164	60%	60%	62%	64%	64%	66%	68%	70%	67%
Hidrocapital	4.465.267	71%	73%	73%	75%	75%	73%	76%	78%	76%
Hidrocentro	3.634.889	64%	64%	64%	79%	81%	79%	80%	80%	82%
Hidrolago	2.983.679	54%	53%	58%	40%	43%	45%	46%	54%	52%
Hidrofalcón	763.188	39%	42%	45%	56%	62%	67%	68%	59%	60%
Hidrosuroeste	1.034.773	60%	59%	61%	67%	67%	72%	71%	60%	58%
Hidroandes	1.190.967	44%	46%	48%	50%	49%	49%	49%	63%	65%
Hidropaez	627.086	45%	45%	51%	50%	50%	71%	72%	71%	65%
Hidrocaribe	2.382.559	64%	73%	64%	64%	63%	70%	71%	69%	61%
Hidrollano	377.756	14%	18%	18%	27%	28%	29%	33%	37%	40%
CVG-GOSH	1.383.297	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Aguas de Monagas	684.732	48%	48%	52%	53%	51%	*	*	*	68%
Hidrolara	1.556.415		*	49%	66%	80%	*	*	*	77%
Aguas de Mérida	715.268					59%	*	*	*	49%
Aguas de Portuguesa	725.740						*	69%	70%	70%
Aguas de Yaracuy	499.049				58%	60%	63%	64%	66%	*
Leyenda		*		Sin información disponible						
				No existía la empresa como tal						

Fuente. Elaboración propia a partir de:

• HIDROVEN y EHR: 1994-2000 Estadísticas de Aguas y Cloacas HIDROVEN-CAF 2002; 2001-2002 Memoria y Cuenta MARN 2001 y 2002.

• Empresas Descentralizadas: Informe de Gestión Integral 1997 HIDROVEN 1998, Informe de Gestión Integral 1998 HIDROVEN 1999, Informes de Gestión: HIDROLARA, Aguas de Mérida, Aguas de Portuguesa y Aguas de Yaracuy.

por HIDROVEN y sus EHR así como de las empresas descentralizadas. Es de hacer notar que estos datos difieren de los registrados por el INE, ya que corresponden a un universo menor, conformado por la gran mayoría de los acueductos urbanos y sólo un pequeño porcentaje de los acueductos rurales.

Analizando los valores consolidados de la cobertura de agua potable de HIDROVEN y sus EHR, se observa un crecimiento discreto y sostenido durante el período 1994 - 2000. En el año 2001 se registra un fuerte crecimiento que eleva este indicador hasta 90% para luego retroceder a 86% en el 2002. Estos saltos bruscos en un indicador que venía evolucionando de manera discreta solo podrían darse a través de un importante aumento en las inversiones o de cambios significativos en la población atendida. Dado que este no es el caso, es posible inferir

problemas en la data que resultan particularmente notorios en los casos de HIDROCAPITAL, HIDROLAGO, HIDROANDES e HIDROLLANOS. (Cuadro 10)

En los valores consolidados de la cobertura de cloacas de HIDROVEN y sus EHR para el período 1994 - 2002 se observan fluctuaciones que podrían corresponder a cambios en el patrón de inversiones. Sin embargo, al analizar los valores de este indicador en cada una de las EHR y en particular para los años 2001 y 2002, se observan inconsistencias en la data. Los casos de HIDROLAGO, HIDROFALCON, HIDROSUROESTE, HIDROANDES, HIDROPAEZ e HIDROCARIBE resultan particularmente notorios (Cuadro 11).

A partir de 1999, HIDROVEN adelanta a nivel nacional el Programa de Participación Comunitaria, cuyo objetivo es preparar a las comunidades indígenas y rurales para

operar, mantener y administrar el servicio de agua potable y saneamiento, con el fin de lograr la sustentabilidad del mismo. En el marco de este Programa se encuentra bajo ejecución el Proyecto Regional de Salud de las Poblaciones Indígenas y en particular, un Proyecto Demostrativo en el Estado Zulia<sup>9</sup>. Adicionalmente, con el fin de mejorar los servicios a las poblaciones rurales, en el año 2002 se aprobó un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo orientado a aumentar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento y disminuir las enfermedades de transmisión hídrica en poblaciones rurales de bajos ingresos menores a cinco mil habitantes. Igualmente, el programa apoyará la creación de mecanismos de gestión que permitan la transferencia del sector agua potable rural a los municipios<sup>10</sup>.

Por último, durante los últimos cuatro años se ha realizado un esfuerzo notorio en materia de tratamiento y disposición final de las aguas servidas que han elevado los porcentajes actuales de cobertura. Para el año 1990, el porcentaje de aguas servidas sometidas a algún proceso de depuración apenas alcanzaba alrededor del 5% de los efluentes cloacales, y se mantuvo prácticamente invariable hasta fines de la década. El esfuerzo realizado durante los últimos años ha permitido que al cierre de 2002 el porcentaje de las aguas servidas tratadas se elevara a 14% y se espera que para 2003, la cifra haya aumentado a 18%. Las mayores inversiones se encuentran fuertemente concentradas en algunos estados como son Nueva Esparta, Carabobo y Aragua.

La falta de tratamiento y disposición de los efluentes es tal vez uno de los más agudos problemas ambientales del país por su incidencia sobre la degradación de la calidad de los cuerpos de agua dulce más importantes y su impacto sobre las playas y paisajes turísticos. En tal sentido, el esfuerzo realizado marca un hito importante en la reversión o contención de este proceso.

## **Calidad y eficiencia operativa de los servicios.**

Existe muy poca información sobre indicadores de calidad química y bacteriológica del agua y sobre la presión y continuidad del suministro, lo que dificulta dar un juicio fundamentado sobre este renglón tan importante para determinar la calidad real de los servicios. Sin embargo, en los últimos años se han realizado inversiones importantes en la rehabilitación y ampliación de las plantas de potabilización, lo cual permite inferir que se hayan superado, por lo menos parcialmente los problemas que existían en esta materia.

El único indicador de la operación de los servicios que se registra de manera recurrente, es el de agua no contabilizada (ANC)<sup>11</sup> el cual integra las pérdidas de agua que ocurren en los sistemas durante su operación y mantenimiento, los usos ilegales y los volúmenes suministrados a los desarrollos no controlados o de difícil acceso que reciben el servicio sin que se les facture. Como puede observarse en el Cuadro 12, la cantidad de agua no contabilizada a nivel nacional se ha mantenido relativamente constante a lo largo de la década en valores de alrededor del 60% del agua producida. Este valor se encuentra muy por encima de los valores registrados en la mayoría de los países de América Latina donde alcanza el 40% y del de los países desarrollados, donde se encuentra por debajo del 25%.

Cuando los niveles de ANC se encuentran en estos valores, la inversión más rentable para incrementar la capacidad de los sistemas es generalmente lograr su disminución. La inversión consiste fundamentalmente en la instalación y reemplazo de medidores, en equipos para una mayor inspección a los sistemas de transporte, en vehículos y en herramientas para una mayor actividad de corte y reconexión y en la actualización de los catastros y mejoras de los sistemas comerciales. Un manejo más eficiente de los acueductos, es decir menores índices de ANC, permitirían mejorar el servicio sin que haya que

9. República Bolivariana de Venezuela, *La Salud de las Poblaciones Indígenas, Mejoramiento de las Condiciones Ambientales (Agua y Saneamiento)*, 2003.  
10. Banco Interamericano de Desarrollo. *Programa de Atención a Acueductos Rurales y Poblaciones Menores. (VE-0140)*, 2002.  
11. El indicador Agua No Contabilizada mide la proporción del agua que se produce para abastecer un sistema y que no se factura a los suscriptores. Está expresado en términos porcentuales con respecto al agua producida.

**Cuadro 12. Agua No Contabilizada. Periodo 1994 - 2002**

Empresa	Población Censal en la Jurisdicción de la Empresa. Año 2001	AÑO								
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Hidroven	17.460.164	60%	56%	57%	60%	58%	62%	60%	64%	65%
Hidrocapital	4.465.267	55%	46%	52%	54%	53%	60%	64%	64%	64%
Hidrocentro	3.634.889	58%	63%	65%	67%	66%	67%	62%	65%	70%
Hidrolago	2.983.679	63%	65%	63%	72%	62%	65%	63%	63%	61%
Hidrofalcón	763.188	54%	28%	34%	39%	38%	47%	56%	53%	47%
Hidrosuroeste	1.034.773	70%	66%	54%	61%	61%	62%	59%	58%	55%
Hidroandes	1.190.967	64%	50%	57%	55%	51%	55%	59%	59%	62%
Hidropaez	627.086	57%	48%	52%	51%	49%	48%	47%	42%	53%
Hidrocaribe	2.382.559	69%	65%	58%	60%	64%	71%	67%	73%	74%
Hidrollanos	377.756	80%	65%	68%	72%	66%	67%	64%	68%	75%
CVG-GOSH	1.383.297	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Aguas de Monagas	684.732	54%	50%	64%	66%	72%	*	86%	*	*
Hidrolara	1.556.415		*	62%	42%	36%	62%	59%	59%	58%
Aguas de Mérida	715.268						*	*	*	*
Portuguesa	725.740						*	58%	59%	60%
Aguas de Yaracuy	499.049						*	*	*	*
Leyenda		Consolidado Empresas Filiales y Descentralizadas								
		Información No Disponible								
		La Empresa no existía como tal								

Fuente. Elaboración propia a partir de:

- HIDROVEN y EHR: 1994-1998: Informe de Gestión Integral 1997 HIDROVEN1998, Informe de Gestión Integral 1998 HIDROVEN1999; 1998- 2000: Memoria y Cuenta MARN 1998, 1999 y 2000; 2001-2002: Estadísticas HIDROVEN 2001- 2002,
- Empresas Descentralizadas: 1994-2002: Informe de Gestión Integral 1997 HIDROVEN 1998, Informe de Gestión Integral 1998 HIDROVEN 1999, Informes de Gestión: HIDROLARA, Aguas de Mérida, Aguas de Portuguesa y Aguas de Yaracuy.

realizar costosas obras para aumentar la capacidad de las fuentes.

Por su parte, la dotación promedio de agua potable por habitante si bien resulta difícil de estimar con precisión debido a los bajos niveles de medición existentes, ha sido estimada en 460 litros diarios de agua potable por persona. Este alto nivel de agua per. cápita, es más un indicador del alto volumen de agua producida y de pérdidas en el país que del consumo efectivamente realizado. Sin pretender negar las ineficiencias asociadas a la demanda y que podrían situar el consumo efectivo muy por encima de los indicadores internacionales al respecto<sup>12</sup>, es indudable que las pérdidas físicas en la red son altas y pueden reducir este indicador hasta 230 l/p/d <sup>13</sup>.

Otro indicador que permite evaluar la eficiencia de las empresas prestadoras del servicio es el número de trabajadores por cada mil suscriptores. Si se incluye el total de trabajadores de las EHR, cifra que incorpora el personal propio y el de las empresas operadoras, el número de trabajadores por mil suscriptores asciende a 6,3 para el año 2001 y a 5,0 para el 2002 <sup>14</sup>. Este número, que para el año 1990 alcanzó a 10 trabajadores por mil suscriptores, ha registrado una mejoría importante durante los últimos años aunque aún se considera elevado con relación a indicadores de eficiencia internacional, que están alrededor de 2 trabajadores por mil suscriptores.

<sup>12</sup> El consumo promedio diario por habitante en países con servicios eficientes está comprendido entre 150 y 250 litros diarios por persona.

<sup>13</sup> Gabaldón Arnoldo. Venezuela: nota sobre política de agua potable y saneamiento. Mimeo. Caracas, 2003.

<sup>14</sup> Este indicador llega a límites mayores en los casos de HIDROFALCÓN e HIDROCAPITAL que reportaron 6,6 y 6,5 trabajadores por 1.000 suscriptores respectivamente, en el 2002.



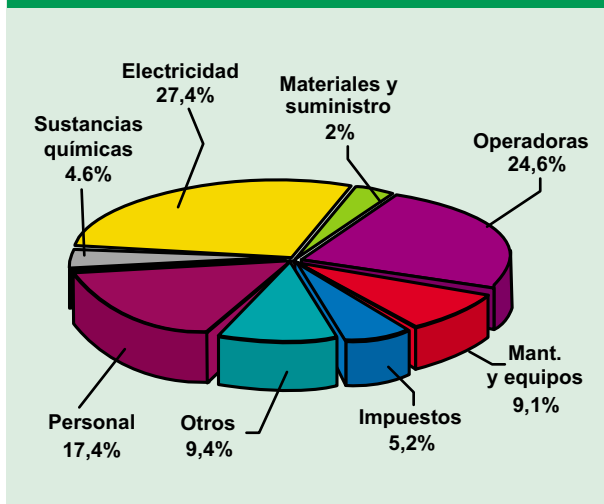
## Sustentabilidad económico-financiera

### Los costos operativos

La información disponible<sup>15</sup> indica que el costo promedio de los servicios prestados de agua potable y recolección de efluentes, alcanzaron valores cercanos a US\$ 0,41 por metro cúbico de agua facturada, para el año 2001 y que se redujeron a US\$ 0,26 por metro cúbico para el año 2002. Tal reducción no representa sin embargo, un aumento en la eficiencia operativa sino que obedece a un fuerte proceso de devaluación monetaria ocurrida en el país durante los últimos dos años.

La evaluación de la estructura de costos y gastos operacionales, tanto de las empresas hidrológicas como de las empresas descentralizadas, muestra una alta incidencia del costo por servicio de energía eléctrica, del gasto de las operadoras y de gastos de personal, y un bajo porcentaje por lo dedicado a financiar las labores de mantenimiento y mejoras tecnológicas de las empresas. (Figura 2)

**FIGURA 2. Estructura de costos y gastos 2002**



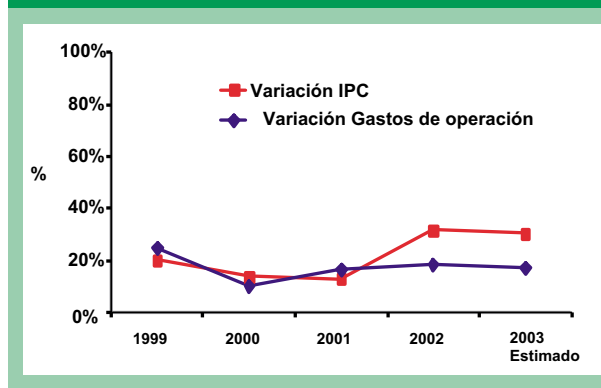
Fuente: HIDROVEN 2003.

Durante los últimos años, las EHR parecen haber realizado esfuerzos para controlar sus costos y gastos, en particular, han realizado estudios para reducir el consumo de energía eléctrica, depurar la facturación de estos con-

sumos y optimizar en lo posible los contratos con las operadoras. Producto de este esfuerzo, entre otras variables, el aumento de los costos se ha situado por debajo del índice de precios al consumidor (IPC)

(Figura 3)

**FIGURA 3. Comportamiento de los costos y gastos 1999-2002.**

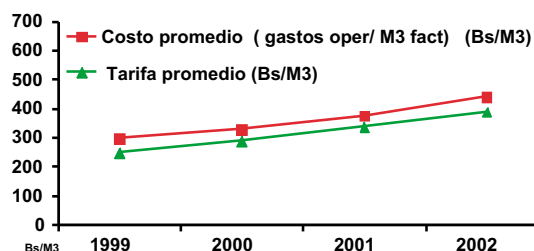


### Tarifas y subsidios

Las tarifas durante los últimos años se han mantenido por debajo del costo promedio del servicio generándose, de manera recurrente, déficit operativos en las operadoras (Figura 4 y 5). Durante la década bajo análisis, la política del ejecutivo nacional en materia de tarifas ha sido variable. Para el momento de la liquidación del INOS (año 1990-1992) las tarifas se encontraban congeladas desde el año 1981, aduciendo razones de interés nacional que en general se referían a justificaciones políticas de corte populista. En el año 1993, dentro del esfuerzo de reordenamiento sectorial, se establecen en el Decreto N° 2.786 (Gaceta Oficial N° 35.190) un ajuste de las tarifas de forma tal que pudieran cubrir sus costos operativos y se incorporan disposiciones que le permitieron a las EHR realizar ajustes por concepto de inflación.

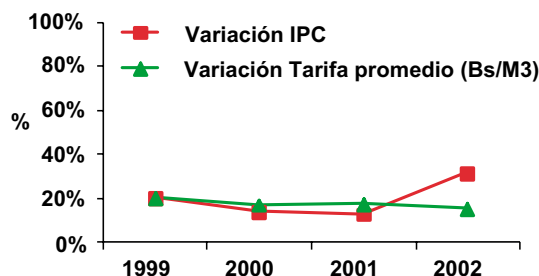
15. Es difícil estimar el costo de los servicios prestados en el país ya que con muy pocas excepciones, las empresas operadoras no llevan una adecuada contabilidad y desagregación de sus gastos de operación y mantenimiento.

**FIGURA 4. Comportamiento de las Tarifas y Costos (1999-2002)**



Fuente. HIDROVEN 2003.

**FIGURA 5. Variación de la Tarifa y del IPC en el período 1999-2002**



Fuente. HIDROVEN 2003.

Sin embargo, en febrero de 2003 por Decreto Presidencial<sup>16</sup> se congela nuevamente las tarifas a nivel nacional, incluyendo a las empresas descentralizadas, retrocediendo con ello en el tímido proceso de despolitización de las tarifas que se venía adelantando. La congelación tarifaría ocurre en un momento en que se estima que la inflación promedio nacional podría ser elevada. Efectivamente, la inflación para 2003 resultó en 27,1%, lo cual indiscutiblemente compromete la gestión y el equilibrio económico de las empresas operadoras. En los actuales momentos, de acuerdo con información suministrada por HIDROVEN, las operadoras requieren aumentos tarifarios que se sitúan entre un mínimo de 10% para HIDROCAPITAL y un máximo de 25% para HIDROANDES, sólo con el fin de recuperar sus anteriores niveles de cobertura de costos.

## Gestión comercial

Las EHR han venido mejorando su gestión comercial a lo largo de la década. Un indicador de esta mejora es el incremento sistemático de su recaudación por los servicios prestados en términos reales durante los últimos años. El camino por recorrer en esta materia es sin embargo importante. Existen indicadores donde se requiere especial atención para llegar a una gestión comercial satisfactoria, como son la actualización de los catastros, el aumento en la eficiencia de la facturación a través de un masivo programa de micromedición, la disminución en las cuentas por cobrar y la mejora en los niveles de atención a los clientes.

De acuerdo con la información recabada (Gabaldón, 2003), la situación de la gestión comercial puede caracterizarse con los siguientes indicadores:

- La facturación con medición del servicio a nivel de cada suscriptor, apenas llega en promedio nacional al 14% de los suscriptores, cuando el estándar en los países industrializados es de 100%.
- Se suministra agua a 1,6 millones de inmuebles conectados a los sistemas sin cumplir con las normativas técnicas y legales vigentes.
- Las EHR no disponen de catastros debidamente actualizados que les permita facturar a todos los suscriptores servidos por los sistemas de acueducto.
- La cobranza promedio a nivel nacional alcanzó en 1999 un 63% de la facturación, aunque existen variaciones importantes entre las EHR.
- Las cuentas por cobrar constituyen el rubro de mayor peso en la contabilidad de HIDROVEN y sus empresas filiales. De acuerdo al balance del año 2000, las deudas representaban el 56% de los activos: 73% correspondiente a suscriptores privados y el 23% a deudas del sector público.
- Los servicios de atención al público son deficientes y los reclamos que formulan los suscriptores suelen ser atendidos con gran retraso.

16. República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 2.304. Gaceta N° 37.626. 6 de febrero, 2003.

**Cuadro 13. Cobertura de Gastos Operacionales**

Empresa	Población Censal en la Jurisdicción de la Empresa. Año 2001	AÑO									
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	(1) 2003
Hidroven	17,460,164	27%	39%	39%	65%	*	75%	75%	87%	87%	81%
Hidrocapital	4,465,267	20%	32%	34%	58%	66%	78%	68%	95%	98%	91%
Hidrocentro	3,634,889	33%	68%	30%	77%	95%	73%	86%	86%	86%	72%
Hidrolago	2,983,679	37%	46%	73%	72%	89%	88%	95%	88%	78%	82%
Hidrofalcón	763,188	42%	53%	96%	69%	100%	85%	90%	94%	89%	88%
Hidrosuroeste	1,034,773	40%	54%	44%	48%	61%	62%	74%	100%	91%	88%
Hidroandes	1,190,967	32%	36%	32%	39%	70%	61%	57%	55%	58%	59%
Hidropaez	627,086	25%	26%	13%	32%	*	37%	52%	51%	46%	42%
Hidrocaribe	2,382,559	36%	33%	40%	46%	56%	69%	81%	69%	73%	72%
Hidrollanos	377,756	12%	18%	11%	11%	8%	12%	9%	14%	27%	41%
CVG-GOSH	1,383,297	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Aguas de Monagas	684,732	*	26%	37%	40%	73%	*	*	*	*	*
Hidrolara	1,556,415		*	109%	49%	61%	90%	121%	122%	90%	*
Aguas de Mérida	715,268					72%	*	*	*	*	*
Aguas de Portuguesa	725,740						83%	70%	67%	53%	78%
Aguas de Yaracuy	499,049						*	*	*	*	*
Leyenda		Consolidado Empresas Filiales y Descentralizadas									
		Información No Disponible									
		La Empresa no existía como tal									

Fuente. Elaboración propia a partir de: Estadísticas HIDROVEN 2001- 2002, Informe de Gestión Integral 1997 HIDROVEN1998, Informe de Gestión Integral 1998 HIDROVEN1999, Memoria y Cuenta MARN 1998, 1999 y 2000, Informes de Gestión HIDROLARA, Aguas de Mérida, Aguas de Portuguesa y Aguas de Yaracuy.

(1) Información sujeta a revisión.

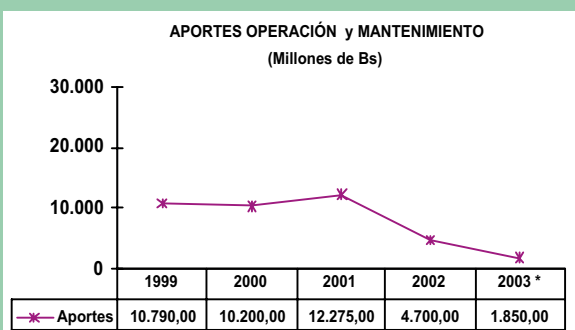
### El déficit operativo

Para 1991 el porcentaje de los gastos de operación del servicio cubierto con la recaudación llegaba apenas a un 18%, para 1999 ya alcanzaba 75% y el estimado al cierre del 2003, es de 81%, con una disminución de seis puntos en el valor del indicador con respecto al del año 2002 (Cuadro 13). Estos resultados dan cuenta de un esfuerzo importante en superar la pauta de dependencia de las transferencias del Gobierno Central para cubrir los gastos operativos del servicio. Sin embargo, se mantiene aún una absoluta dependencia del sector para atender sus necesidades de inversión para rehabilitación y expansión de los sistemas.

A lo largo de la década, el déficit operativo se ha venido financiando por dos vías. En primer lugar a través de subsidios a la oferta, otorgados por el gobierno nacional ya sea directamente (Figura 6) o mediante el pago parcial de la factura del consumo de electricidad (Figura 7). A medida que los aportes directos se redujeron durante los años 1999 al 2002, el subsidio de la factura eléctrica aumentó, con consecuencias indeseables para las empresas eléctricas que acumulan deudas con el Gobierno Central.

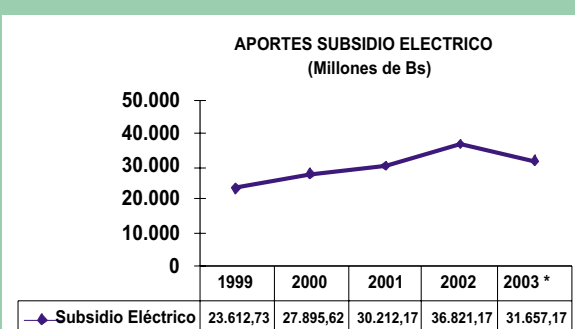
La otra modalidad de financiamiento del servicio resulta más pernicioso puesto que se refiere a la reducción de las labores de mantenimiento de las empresas y conlleva pérdidas recurrentes en la capacidad y eficiencia de los sistemas. El diferimiento del necesario mantenimiento preventivo y

**FIGURA 6: Evolución de los aportes del gobierno central a los SAPS**



Fuente. HIDROVEN 2003.

**FIGURA 7: Evolución del subsidio eléctrico a los SAPS**



Fuente. HIDROVEN 2003.

correctivo de los equipos y sistemas asociados a los servicios, causa daños crecientes y a la larga, es financiado en muchos casos con fondos provenientes de los préstamos con organismos multilaterales a través de la figura de "inversiones en rehabilitación".

### Inversiones y financiamiento

Ante el déficit recurrente en recaudación, producto de importantes niveles de ineficiencia en la gestión comercial y de una desacertada política tarifaria, las empresas hidrológicas se ven en la necesidad de recurrir a subsidios de diversas fuentes para financiar sus inversiones. Las fuentes utilizadas durante el periodo 1997-2001 pueden ser divididas en tres categorías:

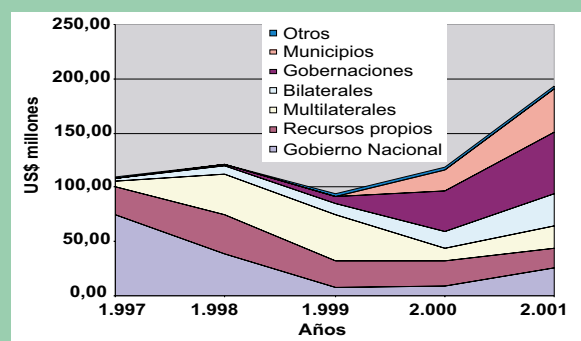
1. Aportes del Gobierno Nacional, mediante la transferencia de recursos fiscales o a través de endeudamiento con organismos multilaterales o bilaterales de financiamiento cuyo compromiso de amortización es asumido por el Gobierno Nacional.
2. Aportes de los Gobiernos Regionales y Municipales
3. Recursos propios de las empresas operadoras.

En el Grafico N° 1 se muestran los cambios y tendencias en las diversas fuentes de financiamiento de las inversiones.

De acuerdo a las cifras disponibles, las erogaciones efectuadas a través de las diferentes fuentes para inversión, durante el período 1997-2001, fue de US\$ 637 millones, lo que resulta una inversión promedio anual de US\$ 127 millones. La comparación de esta última cifra con la de períodos anteriores arroja como resultado que el consolidado de aporte de recursos financieros al Sector (incluye inversiones y aportes operativos) ha venido descendiendo durante los últimos 20 años y su valor no supera el 0,2% del PIB, cuando lo deseable para este tipo de servicios, de acuerdo a estándares internacionales, es que sólo la cifra de inversiones se ubique alrededor de un punto del PIB<sup>17</sup>.

Al analizar la contribución de cada una de las fuentes de financiamiento, algunos elementos resultan particularmente notorios. En primer lugar, los aportes del Gobierno Nacional han descendido considerablemente, desde un 76% que representaban en el año 1997, hasta cerca de 40% que mostraron en 2001. La composición de dichos aportes también se modificó. Si bien en el año 1997, los recursos aportados por el fisco nacional constituían cerca

**Gráfico N° 1 Inversiones en el sector en le período 1997-2001 (US\$ millones)**



Fuente: HIDROVEN-CAF 2002

17. Gabaldón, Arnoldo, Op. Cit. 2003



de 95% de dichos aportes, en el año 2001 apenas alcanzan el 20%, el resto provino de fuentes internacionales por la vía de endeudamiento del gobierno central. Igualmente, es notoria la disminución de los aportes por la vía de préstamos con los organismos multilaterales (BM, BID, CAF) y el incremento del financiamiento de fuentes bilaterales<sup>18</sup> las cuales se elevan en más de quince veces durante el período.

En relación con el financiamiento a través de recursos propios de las empresas, la situación ha venido deteriorándose en los últimos años. Después de lograr un máximo de aporte de casi un 30% en el año 1998, los mismos disminuyen a sólo un 15,6% para el 2001. Por último, es relevante el crecimiento de la contribución de los Gobiernos Regionales y Municipales en el financiamiento del servicio. La participación de estos fondos aumenta desde un nivel prácticamente de inexistencia en el 1997 hasta representar casi un 50% en el último año de la serie analizada. Ello demuestra que si bien los servicios aún no han sido descentralizados en su totalidad, es en este nivel de Gobierno donde las presiones sociales por mejoras en los servicios son mayores y en consecuencia, en donde el esfuerzo de inversión resulta mayor.

#### La participación del financiamiento externo

A lo largo de la década, los organismos de financiamiento multilateral han tenido una activa participación en el proceso de transformación y mejora de los servicios (Cuadro 14). En total se han aprobado ocho operaciones de crédito por un monto cercano a los US\$ 400 millones. La Corporación Andina de Fomento es la que ha jugado un rol más activo en este proceso al haber aprobado cinco operaciones de crédito durante el periodo por un total de US\$ 292 millones, de las cuales tres, por un monto de US\$ 92,5 millones han sido para HIDROCAPITAL. Es de mencionar que el último préstamo aprobado (Diciembre 2003) por un monto bastante importante (US\$ 174,5 millones), es con el fin de apoyar el proceso de implantación del nuevo marco legal e institucional de

acuerdo con la LOPSAPS. Este préstamo tiene como objetivo apoyar la transformación integral de los servicios, promover la transferencia de los mismos y financiar algunas inversiones consideradas como prioritarias o urgentes destinadas a la rehabilitación de los sistemas como consecuencia de la acumulación de déficit acumulado en mantenimiento de la infraestructura y los equipos, derivada de la falta de flujo de caja en las EHR.

Además del apoyo de los multilaterales, el sector ha contado con un creciente acceso a líneas de financiamiento bilateral. En efecto, en el período 1999-2003 se han aprobado y ejecutado un total de casi US\$ 70 millones. Estos recursos han estado dirigidos a financiar bienes y servicios para la rehabilitación de los sistemas en los estados Zulia, Nueva Esparta, Falcón, Vargas y Distrito Metropolitano.

A pesar de contar con este importante apoyo externo, el sector ha estado fuertemente afectado por la deficiencia del compromiso interno, traducida en la falta oportuna de los recursos de contrapartida. Ello ha ocasionado retrasos importantes en los cronogramas de ejecución e incluso paralización de los desembolsos por periodos importantes.

#### 4. El Marco Legal e Institucional

La aprobación de un nuevo marco legal y del correspondiente arreglo institucional que permitiera consolidar las estrategias y pautas fundamentales del cambio, fue una tarea identificada desde el principio del proceso de transformación y que estuvo pendiente por más de una década. Finalmente, el 31 de diciembre de 2001 se aprobó la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (LOPSAPS)<sup>19</sup>. Dicha Ley constituye un avance importante en la dinámica del proceso de reestructuración de los servicios ya que ordena las competencias sectoriales; crea las nuevas instituciones y establece las bases estratégicas para el ejercicio de las funciones de rectoría, regulación, control, planificación, operación, financiamiento de los servicios y

18. Fuentes bilaterales se refiere al financiamiento realizado por la banca privada a la exportación de bienes y servicios de determinado país con la garantía de Bancas de Exportación.

19. República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (LOPSAPS). Gaceta Oficial 5.568 Extraordinaria del 31/12/2001.

**Cuadro 14. Contribución de los Organismos Multilaterales al financiamiento del Sector**

<b>Préstamo</b>	<b>Monto Aprobado (MM US\$)</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Desembolso (MM US\$)</b>	<b>Situación Actual</b>
<b>Banco Interamericano de Desarrollo</b>				
Apoyo a la Modernización y rehabilitación del Sector Agua Potable y Saneamiento (14/11/1997)	Total US\$ 60 BID US\$ 30	Marco Legal Institucional Rehabilitación estado Lara	Desembolsado más comprometido US\$ 22,46	Paralizado por falta de contrapartida Prorroga hasta 14/05/2005
Atención a Acueductos Rurales (31/12/2001)	Total US\$40 BID US\$28	Asistencia Técnica Ampliación y mejoras de acueductos rurales	No hay desembolsos	La ejecución no se ha iniciado por falta de contrapartida
<b>Banco Mundial</b>				
Apoyo a la Modernización y rehabilitación del Sector Agua Potable y Saneamiento	Total US\$ 58 BM US\$ 39	Marco Legal Institucional Rehabilitación Estado Monagas		Ejecutado 100%
<b>Corporación Andina de Fomento</b>				
Programa de Emergencia para la Rehabilitación del Acueducto Metropolitano (Fase 1) 15/05/1996	Total US\$ 36 CAF US\$ 25	Rehabilitación y mejoras de los sistemas de la empresa		Ejecutado 100%
Programa de Rehabilitación del Acueducto Metropolitano de Caracas (Fase 2) 09/12/1997	Total US\$71,4 CAF US\$50	Rehabilitación de redes y micromedición	Ejecutado o comprometido en 96%	
Sistema Losada Ocumarito	Total US\$25 CAF US\$17,5	Mejoras operativas y de la comercialización en el Sistema	Ejecutados US\$7,5.	Sin asignación de contrapartida en 2002 y 2003
Rehabilitación Sistemas Hidráulicos de los Andes	Total US\$36 CAFUS\$25	Rehabilitación y mejoras de los sistemas de la empresa	US\$20,05	xPrevista su finalización diciembre 2004
Modernización y Rehabilitación Sectorial 26/12/2002	Total US\$253,6 CAF US\$174,5	Implantación LOPSAPS Apoyo a la Transferencia Inversiones	US\$ 1,5	Ejecución retrasada por falta de contrapartida

participación de los usuarios, entre otros. Igualmente, en el citado instrumento se establece el camino y estrategia a seguir para avanzar desde la situación actual a la imagen objetivo trazada lo cual deberá ser logrado en un plazo máximo de cinco años contados a partir de la aprobación de la Ley.

### **La naturaleza de los servicios**

Los Artículos N° 1 al 7 del instrumento legal bajo análisis, pautan los criterios y principios básicos que caracterizan los servicios. En tal sentido, la Ley establece la correspondencia necesaria entre los principios que rigen la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento y los planes de desarrollo económico y social de la nación; la protección del ambiente y de los recursos naturales, en particular de los recursos hídricos, y de la política sanitaria y de salud. Además, se establecen criterios de universalidad de los prestadores ante la Ley, independientemente de su naturaleza pública o privada, dando con ello un piso de igualdad en materia de derechos y obligaciones de los mismos. Por último, los principios que rigen la prestación de los servicios ordenan el acceso universal, la prestación bajo criterios de eficiencia y rentabilidad, la participación adecuada del sector público y la del sector privado, la necesaria transparencia en el ejercicio de las funciones inherentes a los servicios y la promoción de la participación de los usuarios organizados, entre otras.

### **Las competencias entre órdenes del poder público**

El tema de la indefinición y solapamiento de las competencias asociadas a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento fue uno de los que se señaló como detonante en la crisis que presentaron los sistemas hacia fines de la década de los ochenta. En efecto, la prestación de los SAPS fue siempre una competencia de los gobiernos municipales. Sin embargo, desde inicio de los años cuarenta, con la creación del

INOS, esta competencia fue usurpada por el poder central, a tal punto que para el año noventa, los servicios eran prestados en prácticamente todo el país, por dicho Instituto. Igualmente, las decisiones sobre inversión, tarifas, calidad de los servicios, planes, etc. fueron tomadas por el poder central con prácticamente ninguna participación de los gobiernos locales. El INOS que al inicio de su actuación, establecía contratos con los municipios en los cuales se acordaban las estrategias de prestación y se reconocía la competencia municipal, abandonó paulatinamente esta práctica, subrogándose integralmente las funciones asociadas a la prestación.

La LOPSAPS aporta una clara definición de las funciones de los tres niveles político administrativos en los artículos comprendidos entre el No 8 al 12, reconociendo que se trata de competencias concurrentes y que por lo tanto “El Poder Ejecutivo Nacional, Estatal y Municipal ejercerán de manera armónica y coordinada sus competencias en el desarrollo de los servicios, de acuerdo con lo establecido en esta Ley y su Reglamento”<sup>20</sup>. En el Cuadro 15 se incluye la distribución de competencias ordenada en la citada Ley.

Como bien puede observarse, las competencias son básicamente distribuidas entre el Ejecutivo Nacional y el Municipal. En el caso del Poder Nacional, se ejercen las competencias de rectoría y definición general de los planes en coordinación con los planes nacionales; la de regulación y la de definición de la estrategia financiera, de tarifas y subsidios, el apoyo financiero que garantice el acceso universal de los servicios y el cumplimiento de las metas nacionales asociadas a intereses de índole sanitario, ambiental y de conservación de los recursos naturales.

Por su parte, el orden municipal es el actor clave en el sector. Compete a este nivel la prestación de los servicios ya sea directamente o a través de terceros; la definición del modelo de gestión; la incorporación de privados bajo diversas modalidades; la fijación de las tarifas uti-

20. LOPSAPS. Artículo 8.

lizando el Modelo definido por la autoridad nacional; la aprobación de las normas específicas para la prestación de los servicios, el control de su aplicación y la aplicación de las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento, así como promover la participación de los usuarios, brindar asistencia técnica y apoyar financieramente a los operadores de acuerdo con sus estrategias y recursos.

Por último, las Gobernaciones de Estado detentan muy pocas funciones en esta materia<sup>21</sup>. Específicamente se le confieren atribuciones para apoyar el financiamiento de obras y subsidios, brindar asistencia técnica y organizar la gestión de los acueductos rurales. Esta distribución de competencias excluye a las Gobernaciones de la prestación de los servicios y en particular de su operación y gestión. Tal exclusión entra en franca contradicción con la estrategia de transferencia seguida durante el periodo 1994/98, que utilizó a las Gobernaciones como dinamizador del proceso de reversión de competencias e instrumento de aglomeración de los servicios a fines de evitar las consecuencias de un proceso de “minimalismo operativo”<sup>22</sup>. Como respuesta ante el riesgo de la atomización del servicios, la Ley establece la necesidad de que los municipios se asocien o mancomunen con otros, con el fin de establecer Unidades de Gestión<sup>23</sup> definidas como “...agrupaciones de procesos de producción, distribución, recolección o disposición, que por razones estratégicas, técnicas, económicas o de solidaridad regional...” sea necesario agrupar para garantizar la sustentabilidad y equilibrio económico de los servicios.

Es competencia del poder nacional definir la estructura del sector al ser responsable por aprobar las Unidades de Gestión sometidas a su consideración por los órganos municipales, previo a la transferencia de los servicios. Este mandato legal busca evitar la desagregación del servicio en múltiples empresas municipales que si bien obedecen a las divisiones político territoriales del país, no guardan relación con el interés máximo de crear unidades

de gestión sustentables técnica y económicamente.

La competencia del Poder Nacional se encuentra reforzada al asignársele la responsabilidad por producir y vender agua cruda a través de la Empresa Nacional de Gestión<sup>24</sup> y reservarse “... por razones de interés nacional o de índole técnica...” los principales sistemas de producción y potabilización de agua cruda y potable.<sup>25</sup> Con esta reserva, el Gobierno nacional mantiene bajo su competencia casi la totalidad del agua cruda y potable que se produce en el país y por lo tanto abastecería alrededor del 40% de la población nacional.

Este esquema, que separa la producción de la distribución y comercialización de agua potable, es usado en otros países y en particular en España y Portugal, y permite capitalizar experticias tecnológicas y arbitrar adecuadamente el uso y explotación de los recursos hídricos. Sin embargo, en el caso venezolano, este modo fragmentado de prestación de los servicios presenta peligros importantes. Por una parte, las relaciones comerciales entre diferentes niveles de gobierno y en particular con empresas públicas, se han hasta ahora, caracterizado por la acumulación de deudas, que afectan la solidez financiera de las empresas<sup>26</sup>. Por la otra, se corre el riesgo de planificar y ejecutar inversiones en producción que no necesariamente respondan a los intereses del servicio y no sean sustentadas por las tarifas que finalmente se fijen a los usuarios.

Con el fin de evitar esta situación será necesario que a nivel reglamentario, se garantice que la Tarifa de los servicios incluya las provisiones de desagregación suficientes y la direccionalidad adecuada de los recursos provenientes de la recaudación hacia las actividades desagregadas.

21. LOPSAPS. Artículo 10.

22. Corrales, María Elena. *El Reto del Agua. Cambios institucionales en los servicios públicos por redes. Cáp. 4, pág. 137.* HIDROCAPITAL, CAF. Caracas. 1998

23. LOPSAPS. Artículo 45.

24. LOPSAPS. Artículo 60 y 61.

25. *En efecto, en el Parágrafo Único del Artículo 60, el Gobierno Nacional se reserva el manejo de los Sistemas denominados Tuy I, Tuy II, Tuy III y el futuro Tuy IV que abastece a la Región Capital; el acueducto Regional del Centro que abastece buena parte de los Estados Carabobo y Aragua, el Turimiquire que sirve aparte de los estados Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta, el sistema Tule-Manuelote que abastece parte del estado Zulia y el Sistema Regional Táchira que sirve a parte del estado Táchira.*

26. *Al respecto es notorio las crisis recurrentes en el sector eléctrico y la que caracterizaron el manejo de residuos sólidos en la ciudad de Caracas hasta su total transferencia a los municipios.*

**Cuadro 15.- Distribución de competencias según la LOPSAPS**

Instancia Funciones	Gobierno Nacional	Estados	Municipios y Distritos metropolitanos
Políticas	Atendiendo a objetivos nacionales		
Planificación	Planes y metas de carácter nacional		Contribuir con el poder nacional
Regulación Estructura sectorial	Aprobación unidades de gestión Empresa de Gestión Nacional		Planes de inversión Proponer las Unidades de Gestión Mancomunarse o asociarse
Comercial Técnica	Normas generales de prestación de los servicios		Ordenanza Normas específicas
Vigilancia Control (sanción)	Comportamiento de todos los agentes		Imponer sanciones
Financiamiento	Política de financiamiento y aporte de fondos	Aporte de fondos	Aporte de fondos
Tarifas	Modelo general de tarifas		Aprobar las tarifas con base en Modelo General
Subsidios	Diseño y financiamiento	Contribuir al financiamiento	Contribuir al financiamiento
Prestación (gestión y operación)	Producir y vender agua cruda	Coadyuvar en el desarrollo y gestión en desarrollos no controlados	Prestación directa o a través de terceros Seleccionar modalidad de gestión
Acueductos rurales		Coadyuvar en la gestión	Promover la gestión comunitaria y proveer asistencia técnica
Asistencia técnica	Provisión	Provisión	Promover programas educativos
Participación Sector Privado Usuarios	Promover su participación		Concesionar el servicio  Promoción de Mesas Técnicas de Agua
Transferencia y reversión	Promover el proceso dentro de los lapsos pautados		Configurar unidades de gestión y Solicitar la reversión

Fuente: elaboración propia con base en la LOPSAPS

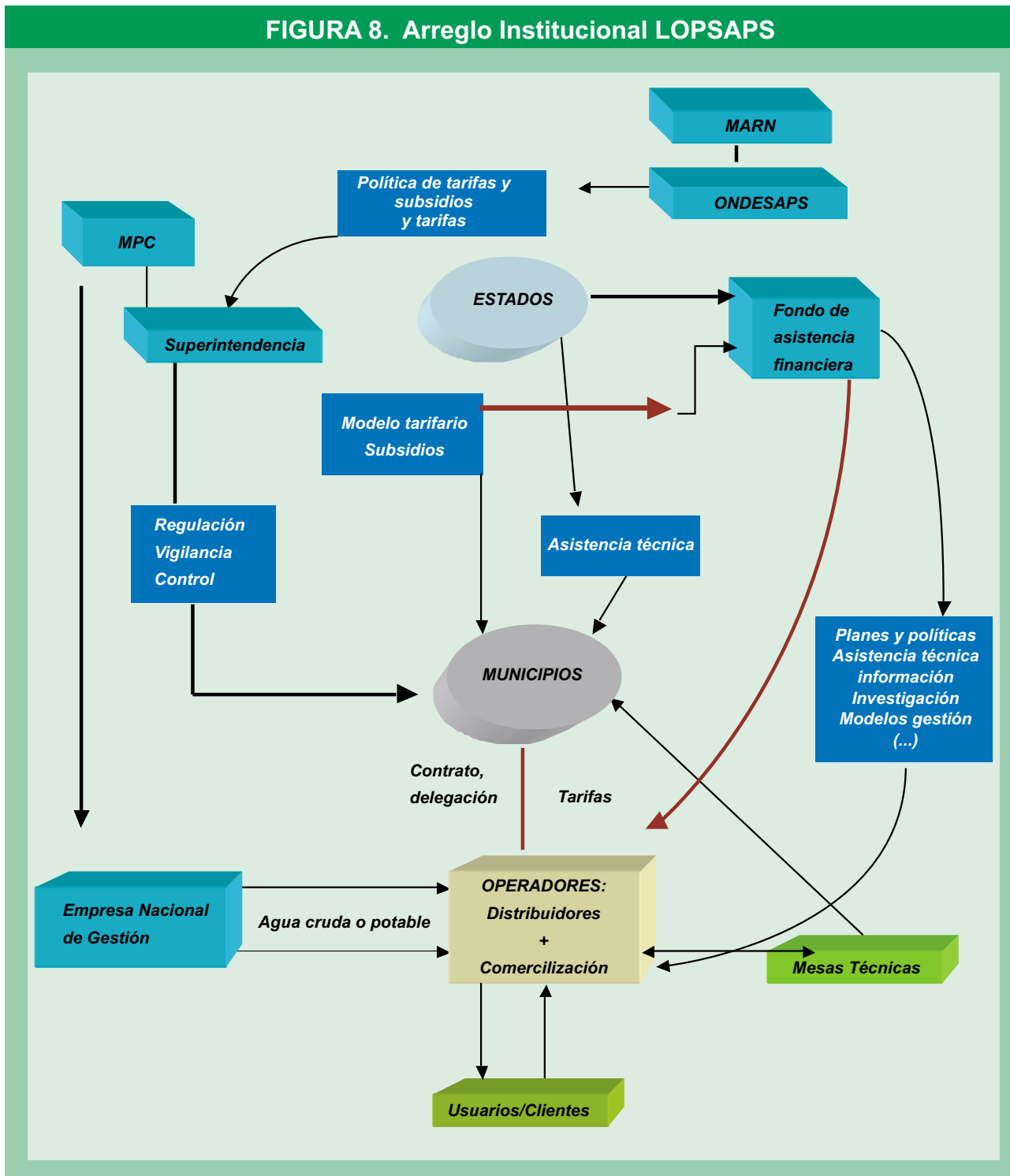
### **Las nuevas organizaciones y sus funciones**

Le LOPSAPS crea un conjunto de organizaciones nuevas y define el arreglo institucional acorde con el ejer-

cio de las competencias asignadas y el logro de los principios, objetivos y estrategias establecidas en el cuerpo reglamentario. El arreglo institucional planteado en la Ley, el cual se diagrama en la Figura 8, establece cuatro niveles de ejercicio de las funciones y crea cuatro



**FIGURA 8. Arreglo Institucional LOPSAPS**



Fuente: elaboración propia con base en la LOPSAPS

nuevas organizaciones, todas ellas del Poder Nacional. A Nivel del Poder Nacional se ejercen las funciones de rectoría; planificación; regulación de la estructura del sector, económica y técnica; vigilancia y control; financiamiento y estrategia de tarifas y subsidios; operación de sistemas de aducción y potabilización estratégicos, y

funciones concurrentes en las áreas de asistencia técnica, investigación e información. Para el ejercicio de estas funciones se crean cuatro nuevas organizaciones:

1. La Oficina Nacional para el Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, adscrita al Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, responsable por las funciones de rectoría y planificación, dentro de las cuales se incluye la definición de la estrategia de financiamiento y su ejecución y fomento. Igualmente compete a esta organización llevar el sistema de información sectorial y apoyar técnicamente a los diversos actores en el ejercicio de sus funciones
2. La Superintendencia Nacional de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, adscrita al Ministerio de Producción y Comercio, responsable por el cumplimiento de la Ley y en particular, por las funciones en segunda nivel, de regulación y control del sector, incluyendo la política de subsidios y el diseño del Modelo General de Tarifas a ser aplicado por los municipios.
3. El Fondo de Asistencia Financiera, órgano del poder nacional para la ejecución de la estrategia financiera diseñada y aprobada por La Oficina. El Fondo coordinará, asignará y administrará, la totalidad de los recursos ordinarios y extraordinarios que el Ejecutivo Nacional destina al sector<sup>27</sup>.
4. La Empresa Nacional de Gestión, dependiente del Ministerio de Producción y Comercio creada con la finalidad de gestionar los sistemas que La Oficina le asigne. Esta Empresa estará sujeta a la regulación y control de la superintendencia y tendrá los mismos derechos y obligaciones que de acuerdo con la ley tienen todos los prestadores de los servicios.

Esta desagregación de funciones y la existencia de un número importante de actores responde a la complejidad propia del sector en el cual confluyen diversos organismos de la administración central y coparticipan los tres niveles de Gobierno: nacional, estatal y municipal. En particular, la creación de una oficina con responsabilidad de rectoría y planificación, la cual dispone de un instrumento sumamente

efectivo como lo es el Fondo de Asistencia Financiera, puede ayudar a superar algunas de las deficiencias ya demostrada de arreglos institucionales en otros países<sup>28</sup>. Dentro de tales deficiencias resalta la dificultad para establecer planes sectoriales que orienten acertadamente la política de financiamiento en atención a objetivos superiores de naturaleza ambiental, sanitaria o cualquier otra que responda a propuestas de rango superior.

### **La prestación de los servicios**

Los principios que rigen la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, de acuerdo con lo establecido en la Ley, son similares a los que se encuentran en la mayoría de los marcos regulatorios aprobados en diversos países de América Latina durante la última década. En particular, los servicios serán prestados mediante contratos de delegación o de concesión otorgados por la municipalidad respectiva y deberán responder a criterios de eficiencia, responsabilidad, transparencia y rentabilidad económica razonable<sup>29</sup>. Igualmente, los prestadores están sujetos a la regulación, vigilancia y control de la autoridad municipal, en primera instancia, y a la de la Superintendencia Nacional, en segunda. Para ello la Ley enumera los derechos y deberes que le son conferidos a los operadores y norma los contratos otorgados por las autoridades municipales.

### **La regulación económica: el fondo de asistencia financiera, tarifas y subsidios**

El régimen económico que establece la Ley pauta los principios básicos que en esta materia rigen la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Al respecto, la Ley establece que las decisiones tomadas por las autoridades públicas deben estar regidas por criterios de: i) eficiencia operativa y equilibrio económico que posibilite la obtención de una rentabilidad “justa y razonable” para los prestadores que operen con criterios de calidad de los servicios preestablecidos; ii) igualdad, solidaridad y equidad que garantice el acceso universal a los servicios y un tratamiento homogéneo de los usuarios, y iii) transparencia y simplicidad que facilite la comprensión

27. LOPSAPS. Artículos 103 al 109.

28. Corrales, María Elena. Evaluación de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios del BID para los servicios de Agua Potable y Saneamiento. Febrero, 2002.

29. LOPSAPS. Artículos 62 al 67.

y aplicación del régimen tarifario y su conocimiento público.

Este régimen económico se ordena alrededor de tres instrumentos: las tarifas, los subsidios y el Fondo de Asistencia Financiera.

**Tarifas<sup>30</sup>** Las tarifas de los servicios de agua potable y saneamiento serán fijadas por un periodo de cinco años y tendrán carácter de precios máximos asociados a la totalidad de los costos<sup>31</sup> en los que incurran los prestadores para alcanzar con criterios de eficiencia operativa, determinados niveles de calidad y cobertura de los servicios fijados en los respectivos contratos de delegación o concesión. Los niveles de tarifas serán calculados por los prestadores aplicando el Modelo Tarifario definido por La Superintendencia y deben ser aprobados por las autoridades municipales quienes sólo podrán improbarlas en caso de no ajustarse a lo establecido en el citado Modelo.

### Subsidios<sup>32</sup>

En materia de subsidios, la LOPSAPS reconoce la necesidad de establecer subsidios para financiar total o parcialmente los servicios con el fin de acceder a objetivos superiores como es el del acceso universal a los servicios. Sin embargo, la misma Ley define las modalidades de subsidios y las actividades que de manera prioritaria, podrán ser sujetas a la aplicación de los mismos. En cualquier caso, la Ley estipula que el financiamiento de los subsidios deberá realizarse con fondos públicos garantizados y no podrán alterar en ningún caso, el equilibrio económico de los prestadores. La normativa establecida elimina los subsidios generalizados a la operación que ha caracterizado los servicios en las últimas décadas y establece: i) subsidios a la demanda directos y focalizados hacia los suscriptores de baja capacidad de pago; ii) subsidios a la oferta con el fin de financiar total o parcialmente las inversiones previstas en el plan de inversiones, y iii) subsidios cruzados que permitan compensar "...el pago por los consumos básicos de los suscriptores de demostrada baja capacidad de pago..."<sup>33</sup>, dentro de la misma Unidad de Gestión.

### El Fondo de Asistencia Financiera<sup>34</sup>

El Fondo de Asistencia Financiera es una figura novedosa que busca coordinar, ordenar y focalizar los aportes que realiza el Ejecutivo Nacional para financiar obras en el sector. El Fondo es responsabilidad de la Oficina. El acceso a los fondos estará abierto a todos los prestadores del servicio independientemente de su naturaleza pública o privada y estará sujeto a las condiciones definidas por La Oficina, muchas de ellas asociadas a la búsqueda y la promoción del autofinanciamiento y la eficiencia operativa. Los fondos de financiamiento con las mejores condiciones concesionales se dirigirá a financiar la ampliación de la cobertura de los servicios en áreas rurales y las de desarrollo urbano no controlado (zonas urbano-marginales), y a las actividades de tratamiento de aguas residuales. Esta selección muestra claramente la voluntad de los legisladores de focalizar adecuadamente los subsidios de inversión a ser otorgados.

### Régimen de Sanciones

La LOPSAPS establece de manera adecuada las pautas generales para aplicar sanciones ante faltas definidas<sup>35</sup>. Estas sanciones van desde la amonestación pública, multas, intervención y rescisión de los respectivos contratos. Las sanciones serán aplicadas por el Superintendente ante la falta de aplicación de sanciones por parte de las autoridades municipales, de acuerdo con lo establecido en los contratos de Concesión o delegación de los servicios.

### Los usuarios y la participación comunitaria

La Ley define ampliamente los derechos y obligaciones de los usuarios de los servicios en su interés de ser abastecidos con servicios de calidad a una precio justo y razonable de acuerdo con lo pautado en los respectivos Reglamentos. Además, genera espacios formales de participación de los usuarios tanto a través de la figura de Audiencias públicas de obligatoria realización, como

30. LOPSAPS Artículos 82 al 94

31. LOPSAPS Artículo 85. "...constituidos por los costos de administración, operación y mantenimiento, más los costos relacionados con las inversiones hechas en rehabilitación, reposición, expansión del servicio y la remuneración del capital invertido"

32. LOPSAPS Artículos 95 al 102

33. LOPSAPS Artículo 102

34. LOPSAPS Artículos 103 al 109

35. LOPSAPS. Artículo 113 al 124

mediante la conformación de las llamadas Mesas Técnicas de Agua.

Las Mesas constituyen asociaciones de los usuarios con el fin de "...conocer la gestión de los servicios, opinar sobre las propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, estatales y municipales, así como en la evaluación y supervisión de obras..."<sup>36</sup>. Estas Mesas deben ser promovidas y reglamentadas por el municipio y constituyen una instancia para la participación ordenada y regulada de los usuarios en las actividades de los servicios.

### **La participación privada**

La LOPSAPS no se pronuncia sobre el tema de la incorporación de los privados más allá de considerarlo como una de las modalidades de prestación de los servicios y de no establecer diferencias entre operadores de naturaleza pública, privada o mixta. Las empresas de naturaleza privada o pública que asuman "...la obligación de prestar, por su cuenta y riesgo, los servicios de agua potable y saneamiento..."<sup>37</sup>, lo harán bajo la figura de Contratos de Concesión, otorgados por las autoridades municipales. Los contratos serán otorgados por un periodo de veinte años renovables. La Ley establece a lo largo de su cuerpo normativo, las obligaciones, derechos e instrumentos necesarios como para permitir una participación segura, ordenada y estable de los privados en la prestación de los servicios.

### **Acueductos rurales<sup>38</sup>**

De acuerdo con la LOPSAPS, los acueductos rurales serán objeto de un régimen de administración especial que será estipulado en un Reglamento que se promulgue al efecto. En general, los servicios rurales pueden ser prestados por los municipios a través de institutos o empresas especializadas; por institutos, fundaciones o empresas especializadas de los Estados y del Poder Nacional; y por privados mediante contrato de servicios

con el municipio (incluyendo cooperativas, ONG, o agrupaciones de usuarios).

### **El régimen de transición<sup>39</sup>**

Para finalizar, la LOPSAPS establece el régimen transitorio y ordena el cronograma para avanzar en la consolidación del arreglo institucional pautado y desarrollar el marco legal.

Las fechas indicadas en la Ley son las siguientes:

HIDROVEN tendrá un plazo no mayor de un año (hasta diciembre 2002), contado a partir de la fecha de publicación de la presente Ley, para elaborar y presentar el proyecto de Reglamento o Reglamentos que sean necesarios para la aplicación de esta Ley y para preparar los documentos y análisis necesarios para coadyuvar a la transformación de la estructura institucional actual a la propuesta por la Ley.

La Oficina, La Superintendencia y La Empresa de Gestión deberán entrar en funcionamiento en un plazo de dos años contados a partir de la fecha de publicación de la Ley (Diciembre 2003)

La transferencia de los servicios prestados por el poder nacional a través de HIDROVEN y sus EHR, deberá realizarse en un plazo no mayor a cinco años contados a partir de la fecha de publicación de la Ley. (Vencerá en diciembre 2006)

HIDROVEN es el órgano responsable por la promoción de las pautas organizativas establecida en la Ley y actúa como la instancia responsable por el ejercicio de las funciones atribuidas a La Oficina y la Superintendencia, hasta tanto estas organizaciones sean creadas. Igualmente es HIDROVEN responsable por promover la transferencia de las competencias según lo estipulado en la Ley, en los plazos previstos.

## **5. Una mirada al futuro**

Si bien a lo largo de más de una década que lleva el proceso de transformación de los servicios de agua potable

36. LOPSAPS. Artículo 75

37. LOPSAPS Artículo 54

38. LOPSAPS Artículos 40 al 44

39. LOPSAPS. Artículos 125 al 136.

y saneamiento en Venezuela, se han realizado avances, los problemas fundamentales del servicio continúan siendo los mismos. En primer lugar, la necesidad de mejorar los indicadores de cobertura y de calidad bajo pautas de operación eficientes y que garanticen su sustentabilidad a largo plazo. Segundo, la implantación de un marco legal estable y un arreglo institucional eficiente que permita la protección de los derechos de todos los actores y garantice el cumplimiento de sus obligaciones en atención a lo pautado en la LOPSAPS.

### Aumento de la cobertura y eficiencia del sector

Con el fin de asegurar el acceso a servicios de calidad y sustentables a largo plazo, HIDROVEN elaboró el Plan Sexenal de Requerimientos de Inversión para el periodo 2002-2007, el cual forma parte del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Dicho Plan establece los siguientes objetivos específicos para el sector<sup>40</sup>:

1. Ampliación de la cobertura y mejoras en la calidad y continuidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Las metas propuestas al respecto son las siguientes:
  - a. Cobertura de agua potable: 99%
  - b. Calidad del agua de acuerdo con lo exigido en la Normativa Nacional Vigente
  - c. Disminución del Agua no Contabilizada hasta un 45%
  - d. Índice de cobrabilidad igual o mayor al 95%
  
2. Ampliación de la cobertura de recolección, tratamiento y disposición final de aguas servidas. Las metas a cumplir al final del sexenio, serían las siguientes:
  - a. Cobertura de recolección de las aguas servidas de 99%
  - b. Tratamiento de 30% de los efluentes

Sin embargo, las inversiones previstas en dicho Plan para los años 2002 y 2003 y en consecuencia, los obje-

tivos pautados no se cumplieron. A pesar de ello, HIDROVEN continúa considerando este documento como la mejor aproximación a la visión de futuro de los servicios. En efecto, en el Informe presentado por la Ministra del Ambiente ante el encuentro de Directores de Agua de Iberoamérica, realizado en México en 2003, se mantienen las metas indicadas en el Plan Sexenal, excepto para el caso de tratamiento de aguas residuales, la cual se eleva a un 40%, y se amplía el periodo para el logro de los objetivos hasta el año 2010 <sup>41</sup>.

Las inversiones asociadas al cumplimiento de estas metas ascienden a US\$3.457,10 millones de dólares de inversión (Ver Cuadros 16 y 17) lo cual equivale a una inversión promedio anual de US\$ 400 millones. Alcanzar estos niveles hace necesario realizar un enorme esfuerzo que involucra a todos los actores relevantes del sector. En efecto, durante los últimos cinco años la inversión sectorial promedio apenas superó los 125 millones de dólares y la tendencia de los últimos años ha sido a la baja. Por su parte, el congelamiento de tarifas que existe desde hace más de un año, dificulta a las empresas contribuir con fondos propios a este enorme esfuerzo de

**Cuadro 16. Evolución prevista para la cobertura de los servicios**

Total Nacional	Cobertura Actual (%), 2002	Cobertura Prevista (%)		
		2003	2005	2010
Agua Potable	88	91	99	99
Recolección	72	80	90	99
Tratamiento	14	18	25	40

Fuente: Elaboración propia a partir de: Agua Potable y Saneamiento en Venezuela. CONAPRI, 1998.

**Cuadro 17. Inversiones necesarias para cumplimiento de las metas (millones de US\$)**

Total Nacional	2003	2004-2005	2006-2010	Total
Agua Potable	243,20	436,90	1114,60	1794,70
Recolección	112,80	256,50	585,00	954,30
Tratamiento	37,60	85,50	585,00	708,10
Total	393,60	778,90	2.284,60	3.457,10

Fuente: Informe de Venezuela al Encuentro de Directores de Aguas de Iberoamérica. México, 2003

40. HIDROVEN. Gerencia de Rectoría. Plan Sexenal de Requerimientos de Inversión. Periodo 2002-2007. Julio 2002.

41. Op. Cit. México, 2003



inversión e incluso las coloca en una situación de déficit operativo creciente.

El logro de las metas pautadas requerirá además realizar un esfuerzo adicional para aumentar los niveles de eficiencia operativa y comercial de los servicios. Pretender hacerlo con los actuales niveles de ineficiencia de los operadores, particularmente de su gestión comercial, demandaría de un esfuerzo fiscal difícil de mantener y consagraría la práctica de subsidios generalizados, contraria al espíritu de la Ley. Esta estrategia corre el riesgo de consolidar comportamientos ineficientes en las empresas los cuales estuvieron en el origen del proceso de transformación que se viene llevando a cabo.

### **Desarrollo del Marco Legal y su correspondiente arreglo institucional**

El desarrollo efectivo del Marco Legal e Institucional pautado en la LOPSAPS continúa siendo una tarea pendiente. Si bien el proceso de transformación tiene una duración total de cinco años, los plazos dados para su desarrollo reglamentario y creación de las nuevas organizaciones, no han podido cumplirse. A objeto de dar cumplimiento a los mandatos de la Ley, HIDROVEN como organismo responsable por su implantación y líder del proceso de transformación, adoptó una estructura organizativa que le permite desarrollar transitoriamente, las funciones rectoras y reguladoras de la gestión de los servicios; crear las bases para el futuro funcionamiento de las nuevas instituciones, y cumplir con el proceso de transferencia. Bajo esta estructura organizativa ha realizado un conjunto de estudios y propuestas en los ámbitos requeridos legalmente.

En materia de desarrollo reglamentario, cuyo lapso de ejecución venció en diciembre del año 2002, HIDROVEN ha producido propuestas en relación con el Reglamento General de la LOPSAPS, el Régimen Económico Financiero, la Potestad Sancionadora Administrativa y la prestación de los servicios en los Acueductos Rurales. Sin embargo ninguna aún ha sido aprobada a pesar de que los lapsos se encuentran vencidos.

Igual suerte han tenido los documentos y propuestas elaborados a fin de crear y darle sustento orgánico a las nuevas organizaciones. En efecto, HIDROVEN ha producido propuestas para la creación de la ONDESAPS, incluyendo el Reglamento para su Organización y Funcionamiento; de la Superintendencia de Regulación de los servicios y de la Empresa Nacional de Gestión, propuesta como Sociedad Anónima (60% del MPC y 40% del MARN) con objeto de producir y vender agua cruda o potable en bloque; tratar y vender aguas residuales. A pesar de existir estos documentos, ninguna de las tres organizaciones ha sido efectivamente creada, a pesar que el plazo para ello venció el 31 de diciembre del 2003.

Mención especial merece el tratamiento dado al tema del financiamiento del sector y la aprobación de las tarifas y subsidios. Si bien el cuerpo legal vigente es prolijo al respecto, los comportamientos de los agentes durante los más de dos años que lleva aprobada la Ley, no parecen aproximarse a las pautas establecidas. Ciertamente existe un proyecto de Reglamento que regula el régimen económico y que desarrolla adecuadamente esta materia. Sin embargo, dicho reglamento no ha sido aprobado ni se encuentran bajo funcionamiento los principios que rigen la fijación de tarifas y subsidios. En relación con el Fondo de Financiamiento del sector, las últimas operaciones de financiamiento aprobadas se dirigen a financiar obras en algunas de las actuales empresas hidrológicas sin que las mismas estén condicionadas con la transferencia de los servicios y sin que exista una focalización de los subsidios entregados de acuerdo con las pautas de la Ley. Un elemento preocupante en este sentido ha sido la congelación de las tarifas que ha decretado el Ejecutivo Nacional a partir de febrero de 2003 en directa contradicción con los dictámenes de la Ley aprobada en 2001 que garantizaba entre otros, los principios de recuperación de costos, incluyendo inversiones, restringía los subsidios y asignaba esta competencia a nivel municipal.

En relación con la transferencia de los servicios a las autoridades municipales, el proceso actualmente se encuentra detenido. Con objeto de dar cumplimiento a lo

pautado por Ley en el plazo previsto de cinco años y el cual vence en diciembre de 2006, HIDROVEN se encuentra realizando un conjunto de estudios a nivel de cada Estado a fin de que puedan ser diseñadas las Unidades de Gestión que serán propuestas por las autoridades locales a fines de alcanzar la reversión de los servicios. Los Estados en los cuales se han realizado o se encuentran en realización dichos estudios son: Guárico y Barinas; y en proceso de asignación se encuentran los estudios de Trujillo, Apure, Sucre, Táchira, Anzoátegui y Zulia. No existe sin embargo, hasta los momentos, un cronograma de transferencia acordado entre HIDROVEN y los gobiernos municipales que permita asegurar el efectivo cumplimiento de los plazos previstos por Ley. Por el contrario, algunas prácticas centralizadoras en materia de inversión que se habían superado, comienzan a presentarse nuevamente tanto a través de inversiones realizadas por el propio HIDROVEN como por el MARN.

Por último, desarrollar e implantar un adecuado sistema de información y seguimiento de las empresas es una condición necesaria para la aplicación de la Ley. En los actuales momentos resulta sumamente difícil poder conocer la evolución de indicadores clave para cada una de las operadoras y existen muchas dudas sobre el grado de certidumbre de la información que se maneja. Construir un sistema de información que contenga un conjunto de indicadores clave sobre la gestión operativa y financiera de las operadoras es una tarea de largo aliento que demanda recursos y compromiso de todos los actores y en particular de las operadoras. A los fines legales este sistema de información, resulta fundamental para avanzar en la regulación y control de los agentes prestadores y para aplicar las sanciones correspondientes.

El apoyo y estabilidad legal que aporta la LOPSAPS es un instrumento invaluable al momento de profundizar y concluir el proceso de transformación de los SAPS. Sin embargo, dentro del complejo cuadro político del país y a pesar del enorme avance que representó la aprobación de la Ley, pareciera que el sector no cuenta con la jerarquía y liderazgo político que requiere para dar cumplimiento a lo

establecido, en los plazos señalados. Si bien los esfuerzos realizados a nivel técnico son muchos, los mismos se agotan a este nivel sin dar paso a un esfuerzo sólido de ordenamiento institucional. A pesar de ello, aún es posible avanzar con éxito. Es cuestión nuevamente de conferirle a la prestación de los SAPS la suficiente importancia y prioridad como para que a pesar de los graves conflictos políticos e institucionales que vive el país, se concluya este largo y accidentado proceso de cambio.

## BILIOGRAFÍA

- Aguas de Mérida, C.A. Informe de Gestión Período Septiembre - Diciembre 1998. Mérida, 1999.
- Aguas de Yaracuy, C.A. Información sobre la Gestión. Período Marzo 1999 - Noviembre 2003. Mimeo. San Felipe, Diciembre 2003.
- Aguas de Portuguesa, C.A. Información sobre la Gestión. Período 2000 - 2003. Mimeo. Guanare, Diciembre 2003. Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Atención a Acueductos Rurales y Poblaciones Menores en Venezuela. (VE-0140), 2002.
- CORDIPLAN. Programa de Reestructuración de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento. Caracas, 1990
- CONAPRI. Agua Potable y Saneamiento en Venezuela. Caracas, 1998.
- Corrales, María Elena. El Reto del Agua. Cambios Institucionales en los Servicios Públicos por Redes. HIDROCAPITAL, CAF. Caracas. 1998
- Corrales, María Elena. Evaluación de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios del BID para los Servicios de Agua Potable y Saneamiento. Febrero, 2002.
- Gabaldón Arnoldo. Venezuela: Nota sobre política de agua potable y saneamiento. Mimeo. Caracas, 2003.
- HIDROLARA. Informe Resumen de la Gestión de la Gerencia Integral de Aguas de Valencia, S.A. en HIDROLARA ( Abril 1999 - Diciembre 2002), Barquisimeto 2003.
- HIDROVEN. Plan de Ajuste del Sector Agua Potable y Saneamiento, Venezuela. 1994.
- HIDROVEN. Informe de Gestión Integral 1997. Caracas 1998.
- HIDROVEN. Informe de Gestión Integral 1998. Caracas 1999.
- HIDROVEN. Plan de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento, La Necesidad de un Consenso Político. Venezuela. 1998.
- HIDROVEN-CAF. Estadísticas de Aguas y Cloacas. Caracas 2002.
- HIDROVEN. Gerencia de Rectoría. Plan Sexenal de Requerimientos de Inversión. Periodo 2002-2007. Julio 2002.
- HIDROVEN. Exposición sobre la Evolución del Marco Institucional del Sector Agua Potable y Saneamiento. Caracas 2003. MARNR. Memoria y Cuenta Año 1990, Volumen III. Caracas 1991
- MARN. Memoria y Cuenta Año 1998. Caracas 1999.
- MARN. Memoria y Cuenta Año 1999. Caracas 2000.
- MARN. Memoria y Cuenta Año 2000. Caracas 2001.
- MARN. Memoria y Cuenta Año 2001. Caracas 2002.
- MARN. Memoria y Cuenta Año 2002. Caracas 2003.
- MARN. Informe de Venezuela al Encuentro de Directores de Aguas de Iberoamerica. México, 2003
- República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (LOPSAPS). Gaceta Oficial 5.568 Extraordinaria del 31/12/2001.
- República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 2.304. Gaceta N° 37.626 del 6/02/ 2003.
- República Bolivariana de Venezuela, La Salud de las Poblaciones Indígenas, Mejoramiento las Condiciones Ambientales (Agua y Saneamiento), 2003.
- República Bolivariana de Venezuela, Instituto Nacional de Estadística. INE. XIII CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 2001.
- República de Venezuela. Ley de Supresión del INOS. Gaceta Oficial N° 4695 del 28/ 9 /93. •
- República de Venezuela, Presidencia de la República, Oficina Central de Estadística e Informática OCEI. XII CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 1990
- República de Venezuela, Presidencia de la República, Oficina Central de Estadística e Informática OCEI. XI CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 1981
- República de Venezuela, Presidencia de la República, Oficina Central de Estadística e Informática OCEI. X CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 1971
- República de Venezuela, Presidencia de la República, Oficina Central de Estadística e Informática OCEI. IX CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 1961
- República de Venezuela, Presidencia de la República, Oficina Central de Estadística e Informática OCEI. VIII CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 1950

*Corporación Andina de Fomento*  
*Sede: Av. Luis Roche, torre CAF, Altamira. Apdo.*  
*Postal: Altamira 69011.*  
*Caracas, Venezuela*

***Vicepresidente de Infraestructura***

Antonio Juan Sosa  
[asosa@caf.com](mailto:asosa@caf.com)

***Director de Políticas Sectoriales de  
Infraestructura***

Rolando Terrazas Salinas  
[rterraz@caf.com](mailto:rterraz@caf.com)

***Ejecutivo Principal***

Lucía Meza  
[lmeza@caf.com](mailto:lmeza@caf.com)

***Consultor***

María Elena Corrales  
[mcorrales@cantv.net](mailto:mcorrales@cantv.net)

**Descargo de Responsabilidades**

La CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO ("Corporación") ha publicado este documento ("Documento") con fines exclusivamente informativos sobre el desarrollo y las actividades de la Corporación y/o sobre temas relacionados al ámbito de Infraestructura. Por lo tanto, los usuarios no pueden transferir, copiar, imprimir y en general hacer uso de la información, salvo que dicho uso sea sin fines comerciales.

Adicionalmente, este Documento puede incluir trabajos y documentos elaborados por terceros, los cuales pudieran haber sido elaborados por consultores ajenos o no a la Corporación. La presentación de todo este material se realiza con fines exclusivamente informativos y la Corporación, de ninguna manera, se hace solidaria con sus contenidos o con las implicaciones que de los mismos se puedan realizar. La Corporación no asume responsabilidad alguna por la información contenida en dichos trabajos y documentos.

Este Documento puede incluir direcciones a sitios web de terceros. Las direcciones enunciadas no están bajo el control de la Corporación, quien no es responsable de sus contenidos. La Corporación provee estos enlaces como un servicio a los usuarios del Documento y sus inclusiones no implican el respaldo o la aprobación de los materiales u opiniones publicadas en los mismos.

Por consiguiente, el uso del contenido de este Documento es sólo al riesgo del usuario. La Corporación no garantiza ni puede ser tenida como responsable por el contenido, la exactitud o la integridad del material que aparece en este Documento y, por lo tanto, sus contenidos no comprometen a la Corporación. Adicionalmente, bajo ninguna circunstancia la Corporación podrá ser tenida como responsable por pérdidas, daños, compromisos o gastos incurridos o asumidos como resultado del uso del contenido de este Documento.

Nada en este Documento puede o debe interpretarse como una renuncia a las inmunidades, exenciones y privilegios otorgados a la Corporación por su Convenio Constitutivo o por los acuerdos celebrados o que se celebren entre la Corporación y sus países accionistas.

