



PLANES ESTRATÉGICOS PARA EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

SÍNTESIS DE VENEZUELA

Este documento refleja el trabajo conjunto del Gobierno de Venezuela y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aunque no necesariamente represente un consenso pleno. A menos que se indique lo contrario, la información proviene de la “Nota sectorial de agua potable y saneamiento de la República Bolivariana de Venezuela”, de María Elena Sandia (febrero de 2010).

Fotografías de cubierta: Christopher Jennings.



Organización del sector

Las empresas que prestan servicios de agua potable y saneamiento en Venezuela son: a) nueve empresas hidrológicas regionales filiales (EHR_f) de la C.A. Hidrológica Venezolana HIDROVEN¹, propiedad del poder público nacional; b) siete empresas hidrológicas regionales estatales descentralizadas (EHR_d), cuya composición accionaria la conforman conjuntamente las gobernaciones y municipios; c) cinco empresas hidrológicas municipales (EHM); d) la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), empresa del poder público nacional que atiende los estados de Amazonas y Delta Amacuro, y e) organizaciones comunitarias. Las nueve empresas filiales de HIDROVEN prestan los servicios al 73% de la población del país.

En cuanto al marco jurídico, la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (LOPSAPS), sancionada en 2001, busca separar las funciones de regulación y rectoría (planificación) de la de prestación de los servicios, y define las competencias de los niveles nacional, estadual y municipal. Atribuye al poder público nacional la función de regulación, a través de la creación de la Superintendencia Nacional de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (SNSAPS) y la de rectoría, a cargo de la Oficina Nacional para el Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (ONDESAPS). A los estados corresponde dar asistencia técnica, administrativa y financiera, y a los municipios, distritos metropolitanos o mancomunidades de municipios, la prestación de los servicios.

Asimismo, la ley define el régimen económico y financiero del sector (tarifas y subsidios) para garantizar la sostenibilidad de la prestación eficiente y equitativa de los servicios, estableciendo que para la determinación de las tarifas se debía tomar en cuenta la totalidad de los costos del prestador, y que todos los recursos ordinarios o extraordinarios que el Ejecutivo nacional destine al sector serán administrados a través del Fondo de Asistencia Financiera (FAF), creado por la misma ley. La LOPSAPS también determina la coexistencia de distintas modalidades de gestión y criterios especiales para la prestación de los servicios en el área rural, e incorpora los principios constitucionales de la participación protagónica, con las mesas técnicas de agua (MTA)² como mecanismo de participación de la comunidad en la planificación, supervisión y control de la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento en su área de influencia.

Del nuevo esquema institucional aprobado en la ley, se ha desarrollado con mayor fuerza lo relacionado con los modelos de gestión comunitaria en los acueductos rurales, quedando aún pendiente tanto la transferencia de los servicios a los municipios, distritos metropolitanos o mancomunidades de municipios como la puesta en funcionamiento de los órganos de

¹ HIDROVEN fue constituida el 24 de mayo de 1990 y comenzó a funcionar junto con las empresas hidrológicas regionales, teniendo como responsabilidad desarrollar políticas y programas en materia de abastecimiento de agua potable, recolección y tratamiento de aguas servidas y drenajes urbanos, así como el establecimiento de directrices para la administración, operación, mantenimiento y ampliación de los sistemas atendidos por cada una de sus filiales.

² A octubre de 2009 existían 7.200 MTA, conformadas y en pleno funcionamiento, distribuidas en todos los estados del territorio nacional, destacándose las basadas en comunidades indígenas y comunidades rurales.

regulación (SNSAPS) y de rectoría (ONDESAPS), para lo cual fue aprobada una prórroga hasta 2013, que le atribuye a HIDROVEN el ejercicio de esas funciones. En consecuencia, las funciones de regulación, control y prestación de los servicios están bajo la responsabilidad de un mismo ente del Poder Público Nacional, HIDROVEN. La planificación para el desarrollo de los servicios es llevada a cabo de manera conjunta entre el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MINAMB), a través del Viceministerio del Agua, e HIDROVEN.

Indicadores sectoriales

Según información suministrada por HIDROVEN, consolidada a 2008, la cobertura del servicio de agua potable a través de redes ascendió al 96% para el área urbana y al 80% para la rural, y la cobertura con colectores de recolección de aguas servidas alcanzó al 86% en zonas urbanas y al 72% en zonas rurales. Según la misma fuente, la cobertura de tratamiento de las aguas servidas ascendió al 26%.

Ámbito	Agua (%)	Saneamiento (%)
Rural	80,0	72,0
Urbano	96,0	86,0

Las metas para el mediano plazo son alcanzar la cobertura universal de agua potable urbana, y en la población rural, el 85%; en cuanto a la cobertura de recolección de aguas servidas, el objetivo es llegar en la población urbana a un 87% y en la población rural al 77%, con un 30% de cobertura de la población total en tratamiento de las aguas servidas. Con respecto a esto último, el MINAMB tiene planificados recursos que ascienden a US\$1.575,92 millones para el período 2011-15.

Venezuela alcanzó anticipadamente los Objetivos del Milenio que se habían propuesto para 2015. En cuanto a agua potable se debía alcanzar un 84%, y el país llegó al 85% durante 2001, mientras que para recolección de aguas servidas la meta era un 78% y en 2005 ya había alcanzado el 79%.

Situación de los servicios

El sector carece de un sistema de información eficiente sobre la calidad del servicio en cuanto a continuidad y presión se refiere.

El nivel de agua no facturada estimado durante 2007 ascendió a un 63% promedio en las empresas prestadoras (EHRF, CVG y EHRD), con una variación entre 46% en la más eficiente y 93% en la menos eficiente. Esta situación es especialmente grave en los estados Amazonas y Delta Amacuro (administrados por la CVG), que presentan el valor más alto, seguidos por los estados Monagas (Aguas de Monagas, 85%) y Bolívar (HIDROBOLÍVAR, 74%), mientras que los estados Falcón (HIDROFALCÓN, 46%) y Táchira (HIDROSUROESTE, 54%) tienen los valo-

res más bajos. Entre las causas de los altos niveles de agua no facturada se encuentran la gran cantidad de conexiones o tomas ilegales de agua y el hecho de que aproximadamente el 38% de los usuarios, aquellos que poseen muy baja capacidad de pago, reciben el servicio gratuitamente. Asimismo, la producción promedio per cápita de agua potable estimada para 2007 fue de 483 lts/hab/día, cifra muy elevada si se compara con los estándares internacionales.

Para 2007, las empresas prestadoras mencionadas contaban con 2.601.311 suscriptores activos, de los cuales la porción de suscriptores con medidor leído ascendía al 19%. Por otra parte, el número de trabajadores por cada 1.000 suscriptores era de 6,17 en promedio, aunque si se considera a los usuarios que reciben gratuitamente los servicios, este valor bajaría a 4,24 trabajadores por cada 1.000 suscriptores. En cuanto a la gestión comercial, la cobrabilidad general, definida como el porcentaje de facturación recaudado, pasó de un 64% en 1998 a un 92% en 2007, lo que muestra un incremento considerable en la eficiencia de la cobranza.

Respecto de los indicadores financieros, cabe destacar que el porcentaje de gastos operacionales cubiertos con la recaudación ha tenido una evolución positiva, incrementándose del 56% al 78% entre 1998 y 2007, llegando incluso a cubrir el 98% del gasto en 2004. En este sentido, se destacaron HIDROCAPITAL e HIDROFALCÓN, que cubrieron sus gastos operativos con su recaudación. En la mayoría de las empresas, para cubrir el resto de los costos operacionales y realizar inversiones se depende de los aportes del Ejecutivo nacional, estadual o municipal, según sea el caso.

En cuanto al sector rural, a pesar de los avances registrados durante los últimos años, aún existe un porcentaje de población que no cuenta con un servicio continuo y confiable. También se observa la necesidad de continuar con el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias encargadas de operar los servicios, mediante asistencia técnica, capacitación e inversiones.

En general, a pesar de los esfuerzos y el aumento de los porcentajes en indicadores de desempeño, el sector aún se caracteriza por la poca eficiencia de las empresas en el área de catastro, por la incertidumbre en la asignación, oportunidad y suficiencia de recursos para inversión, la inflación que ha incrementado los costos de los servicios, los esquemas gerenciales limitados y la poca cultura de pago por parte de los usuarios.

Planificación y financiamiento

En 2003, por decreto presidencial, las tarifas del servicio de agua fueron congeladas. En 2004, por resolución del Ejecutivo nacional se realizó un ajuste promedio de un 15%. A partir de ese año y hasta 2009 las tarifas no fueron objeto de actualizaciones, lo que implicó que perdieran un 60% de su valor como consecuencia de la inflación acumulada. En 2010, las autoridades actualizaron el marco tarifario.

Históricamente las inversiones no se han realizado según una planificación nacional coordinada; aunque hoy en día se cuenta con planes maestros actualizados para doce estados y en elaboración para el resto, con el objetivo de contar con un plan estratégico de desarrollo del sector consolidado. La planificación de las inversiones y las fuentes para su financiamiento no están adecuadamente vinculadas entre los distintos niveles políticos territoriales (poder nacional, estadual y municipal), lo que permitiría focalizar adecuadamente

las inversiones. Un mecanismo para ordenar las inversiones es el FAF, cuyo objetivo principal es coordinar y focalizar las inversiones en el sector. A la fecha, no ha entrado en funcionamiento.

Como se mencionó, la mayoría de las inversiones del sector se financia mediante las transferencias que el Ejecutivo nacional realiza de fondos ordinarios y extraordinarios, a través de distintos programas, incluyendo fondos de los préstamos otorgados por las instituciones financieras bilaterales y multilaterales, que son transferidos a los prestadores de los servicios directamente o como obras construidas. Los gobiernos estatales y municipales también contribuyen en el financiamiento de inversiones en el sector, a menor escala que el gobierno central.

Actividades del plan estratégico

Los desafíos que enfrenta el sector obligan a actuar en varias líneas y a formular políticas e iniciativas específicas que puedan implementarse para adelantar soluciones a los temas más críticos. El siguiente cuadro resume las líneas de acción prioritarias, así como las posibles intervenciones del BID.

Prioridades del plan estratégico

Agua potable y saneamiento

- Infraestructura: apoyar la ejecución de proyectos de acueductos y saneamiento que estén dirigidos a mantener los índices de cobertura actuales y a lograr su incremento en el mediano plazo, con énfasis en el tratamiento de agua servida.
- Fortalecer la gestión de las empresas, apoyando su sostenibilidad y eficiencia, a través de: i) la profundización de las políticas que buscan disminuir el consumo per cápita y el nivel de agua no facturada, fortaleciendo la medición micro y macro; ii) la elaboración de estudios que consoliden un plan estratégico del sector; iii) el desarrollo de sistemas de información eficientes, y iv) la capacitación del personal del área de operación y mantenimiento y de la gerencia.
- Continuar con las acciones de apoyo al sector rural, brindando asistencia técnica e inversiones para atender las necesidades de fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y de cobertura de las comunidades. Posibilidad de implementar una segunda etapa del Programa para la Atención de Acueductos Rurales y Poblaciones Menores.
- Apoyar la definición del esquema institucional adecuado para el país y la participación protagónica de las comunidades en la planificación, prestación de los servicios y en el control social de su gestión.

Estadísticas de prestadores del servicio

	2004	2005	2006	2007
Conexión domiciliaria				
Agua				
<i>Miles de usuarios</i>				
C.A. Hidrológica de la Región Capital - HIDROCAPITAL	*	*	*	400,7
C.A. Hidrológica del Caribe - HIDROCARIBE	*	*	*	281,2
C.A. Hidrológica del Centro - HIDROCENTRO	*	*	*	468,9
C.A. Hidrológica del Lago de Maracaibo - HIDROLAGO	*	*	*	355,8
C.A. Hidrológica de Lara - HIDROLARA	*	*	*	215,1
<i>Porcentaje</i>				
C.A. Hidrológica de la Región Capital - HIDROCAPITAL	*	*	82,8	81,0
C.A. Hidrológica del Caribe - HIDROCARIBE	*	*	63,0	65,2
C.A. Hidrológica del Centro - HIDROCENTRO	*	*	81,7	82,3
C.A. Hidrológica del Lago de Maracaibo - HIDROLAGO	*	*	67,0	66,6
C.A. Hidrológica de Lara - HIDROLARA	*	*	*	74,1
Medidores en buen funcionamiento				
Agua				
<i>Porcentaje</i>				
C.A. Hidrológica de la Región Capital - HIDROCAPITAL	29,4	30,6	30,9	31,1
C.A. Hidrológica del Centro - HIDROCENTRO	10,6	12,0	12,0	10,9
C.A. Hidrológica del Lago de Maracaibo - HIDROLAGO	10,2	11,4	12,2	10,6
C.A. Hidrológica de Lara - HIDROLARA	*	*	*	36,0
Agua no facturada ANF				
Agua				
<i>Porcentaje</i>				
C.A. Hidrológica de la Región Capital - HIDROCAPITAL	63,5	61,9	61,7	59,0
C.A. Hidrológica del Caribe - HIDROCARIBE	72,8	72,2	70,9	68,6
C.A. Hidrológica del Lago de Maracaibo - HIDROLAGO	62,7	61,9	60,4	61,1
C.A. Hidrológica de Lara - HIDROLARA	*	*	*	62,3
Empleados cada 1.000 conexiones				
Agua y San.				
<i>Por mil ‰</i>				
C.A. Hidrológica de la Región Capital - HIDROCAPITAL	*	*	11,0	10,5
C.A. Hidrológica del Caribe - HIDROCARIBE	*	*	7,5	6,8
C.A. Hidrológica del Centro - HIDROCENTRO	*	*	4,6	4,7
C.A. Hidrológica de Lara - HIDROLARA	*	*	*	4,9
Equilibrio operativo				
Agua y San.				
<i>Porcentaje</i>				
C.A. Hidrológica de la Región Capital - HIDROCAPITAL	117,0	119,5	*	105,7
C.A. Hidrológica del Caribe - HIDROCARIBE	61,4	59,2	*	81,2
C.A. Hidrológica del Centro - HIDROCENTRO	116,0	89,9	*	72,4
C.A. Hidrológica del Lago de Maracaibo - HIDROLAGO	82,3	80,8	*	90,9

Fuente: Plan estratégico del sector e HIDROVEN.

Nota: Las empresas presentadas corresponden a las cinco principales del sector según cantidad de conexiones de agua. Equilibrio operativo es igual a ingreso operativo/costo operativo*100.



www.iadb.org