

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

PRINCIPIOS RECTORES DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA

I. CARÁCTER PÚBLICO DEL ENTE RECTOR DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

Conforme a la visión ecosistémica de gestión, la misma debe ser realizada por el Estado, pues desde sus fines debe priorizar los objetivos ambientales de sostenibilidad, protegiendo y orientando al uso racional del recurso hídrico, logrando de esa forma garantizar la vida de los ecosistemas, que incluya todos los seres vivos y el ser humano como parte de éstos.

La propuesta de reforma constitucional presentada por la Universidad de El Salvador, establece que la gestión del recurso hídrico estará a cargo del Estado, quien deberá priorizar el uso para consumo humano.

En concordancia con dicha propuesta de reforma, se requiere que los integrantes del ente rector sean públicos, su fundamento se encuentra en un principio básico, a saber, nadie puede ser juez y parte al mismo tiempo, en el caso en concreto conlleva que el ente rector no puede mezclar al regulador con el regulado; pues el regulado desde su posición privilegiada buscara acomodar las decisiones del ente a sus propios intereses e incluso evadir la responsabilidad por las infracciones o violaciones cometidas, lo cual vulnera y afecta directamente la efectividad del ente regulador.

Por lo tanto, se propone que el ente rector dado el requerimiento gestión integral requiere la participación de aquellas instancias públicas que tengan un papel fundamental; por lo que se propone la representación de los siguientes actores:

AUTORIDAD NACIONAL DE AGUAS (ANA)	
1.	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, MARN;
2.	Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG;
3.	Ministerio de Salud, MINSAL;
4.	Ministerio de Economía, MINEC;
5.	La Universidad de El Salvador, UES

Las propuestas de los ministerios tienen que ver directamente con la competencia asignada a cada Ministerio, lo novedoso en esta propuesta es la incorporación del Ministerio de Economía y la Universidad de El Salvador.

La incorporación del Ministerio de Economía, tiene la siguiente justificación: con base a las competencias, objetivos y funciones del Ministerio de Economía establecidas en el Reglamento Interno del Ministerio de Economía (Acuerdo No. 970 del 8 de noviembre de 2012), se justifica su inclusión como parte constitutiva de la Autoridad Nacional del Agua, en tanto su quehacer se relaciona directa e indirectamente con la gestión integral de los Recursos Hídricos, tales como las siguientes:

1. El MINEC interviene en la formulación y realización de la política nacional en el Ramo de Economía (Art. 2) y entre sus objetivos se incluyen el fortalecimiento de las capacidades productivas para aumentar la inversión nacional e internacional, particularmente la atracción de inversión extranjera directa (Art. 3).

Consideraciones:

- a) Pese a que el agua es un bien público, fundamental para la vida e indispensable para una existencia con dignidad humana, y cuyo acceso constituye un derecho humano fundamental; en el actual patrón de acumulación de capital se avanza en la mercantilización de este bien a través de procesos de privatización de los sistemas públicos de agua, incluyendo la misma privatización del recurso hídrico. El control del agua representa uno de los negocios más lucrativos, el cual buscan controlar las corporaciones transnacionales.

- b) Desde los Programas de Ajuste Estructural (BM) y Programas de Estabilización Económica (FMI) promovidos por las instituciones financieras internacionales se imponen a los Estados, a través de la condicionalidad de los préstamos otorgados, un conjunto de políticas económicas, reformas jurídicas e institucionales tendientes a la desregulación de las inversiones, la liberalización comercial, la privatización de empresas y activos públicos, así como la reducción de las funciones y competencias del Estado. En este orden, destacan las iniciativas de “reformas al sector hídrico”

bajo la modalidad de programas de “modernización del sector” o “descentralización de la administración del recurso”

- c) En la política económica nacional ocupa un lugar preponderante la promoción de la inversión extranjera directa a través de una amplia gama de incentivos que van desde regímenes fiscales preferenciales, simplificación de trámites administrativos, otorgamiento de concesiones y derechos de explotación, hasta la venta de activos y empresas públicas. No se excluye en este ámbito los recursos hídricos, ni los servicios de agua potable y saneamiento.
2. El MINEC, a través de la Dirección Nacional de Inversiones, (Art. 16-A) tiene la atribución de administrar las disposiciones contenidas en las leyes de incentivos fiscales para el desarrollo de las exportaciones, las inversiones y la implementación y operación de áreas territoriales con régimen especial de Zonas Francas (letra c).

Consideraciones:

- a) Por inversiones se definen todos aquellos activos o recursos, ya sean en bienes tangibles e intangibles, prestación de servicios o financieros en moneda nacional o extranjera de libre convertibilidad, que se destinen a la ejecución de actividades de índole económica o a la ampliación o perfeccionamiento de las existentes, para la producción de bienes o servicios y la generación de fuentes de trabajo. (Ley de Inversiones, Art. 2).
- b) Según CAFTA-DR (Capítulo 10, Art. 28), inversión significa todo activo de propiedad de un inversionista o controlado por el mismo, directa o indirectamente, que tenga las características de una inversión, incluyendo características tales como el compromiso de capitales u otros recursos, la expectativa de obtener ganancias o utilidades, o el asumir riesgo. Las formas que puede adoptar una inversión incluyen: (a) una empresa; (b) acciones, capital y otras formas de participación en el patrimonio de una empresa; (c) bonos, obligaciones, otros instrumentos de deuda y préstamos; (d) futuros, opciones y otros derivados; (e) contratos de llave en mano, de construcción, de gestión, de producción, de concesión, de participación en los

ingresos y otros contratos similares; (f) derechos de propiedad intelectual; (g) licencias, autorizaciones, permisos y derechos similares otorgados de conformidad con la legislación interna; (h) otros derechos de propiedad tangibles o intangibles, muebles o inmuebles y los derechos de propiedad relacionados, tales como arrendamientos, hipotecas, gravámenes y garantías en prenda.

c) Sobre Inversión y Medioambiente (Capítulo 10, Art.11) el CAFTA-DR establece que nada de lo dispuesto en ese Capítulo se interpretará como impedimento para que una Parte adopte, mantenga o haga cumplir cualquier medida, por lo demás compatible con el mismo, que considere apropiada para garantizar que las actividades de inversión en su territorio se efectúen tomando en cuenta inquietudes en materia ambiental.

3. El MINEC, a través de la Dirección Reguladora de Hidrocarburos y Minas, regula, supervisa y controla el mercado de hidrocarburos, gas natural y recursos mineros, garantizando el desarrollo económico, la producción del medio ambiente, de conformidad con la legislación vigente (Art. 20).

Consideraciones:

a) Según la Ley de Minas es el MINEC la autoridad competente para conocer de la actividad minera en el país (Art. 4), y tiene entre otras atribuciones: emitir las disposiciones e instructivos relacionados con las actividades mineras, dentro del lapso transitorio. (Art.5).

4. El MINEC tiene la representación permanente del Estado salvadoreño ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) y Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI). (Art. 7), así como dar cumplimiento a las obligaciones administrativas que surjan a partir de los acuerdos comerciales suscritos por el Estado salvadoreño (Art. 26) e impulsar las estrategias para la participación de El Salvador en las negociaciones comerciales en el marco de la OMC y OMPI (Art. 28).

Consideraciones:

- a) Uno de los acuerdos constitutivos de la Organización Mundial del Comercio es el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés), el cual define el marco legal para el comercio internacional de los servicios. Los Estados miembros de la OMC se comprometen a liberalizar los doce sectores de servicios, subdivididos en 155 ramas, presentados por la Secretaría del GATS; entre los que se incluyen la apertura de áreas de interés público como el suministro de agua potable, alcantarillado, eliminación de desperdicios, servicios de protección del medio ambiente o el saneamiento.
- b) Muchos de los servicios de la lista sectorial del GATS son prestados por empresas públicas o bajo contratos públicos o han sido privatizados (parcialmente), tales como: correos y telecomunicaciones, radio y televisión, educación y salud, eliminación de residuos y depuración de aguas residuales, seguros médicos y jubilaciones, teatros y museos, bibliotecas y archivos, transporte de cercanías y de larga distancia.
- c) GATS excluye de su alcance los servicios suministrados en ejercicio de las facultades gubernamentales, definen como “todo servicio que no se suministra en condiciones comerciales ni en competencia con otros proveedores de servicios”. No obstante, en casi todas las ramas de servicios mencionadas compiten proveedores públicos, privados o parcialmente privatizados.
- d) Según CAFTA-DR (Capítulo 9) las contrataciones públicas cubiertas contempladas en listas en negativo, no excluyen servicio alguno. (Anexo 9.1).

Universidad de El Salvador

En relación a la propuesta de incorporar en el ente rector a la Universidad de El Salvador, se fundamenta en las capacidades técnicas – científicas que la máxima institución de educación superior posee; en primer lugar, es una corporación de derecho público dedicada a la enseñanza, investigación y proyección social, siendo la gestión integral del recurso hídrico un área en el que la Universidad puede aportar mucho, a través de todas sus capacidades:

La Universidad forma a nivel de grado y posgrado en diversas áreas tales como:

- ✓ Facultad de Ingeniería y Arquitectura - Maestría en Gestión en Recursos Hidrogeológicos
- ✓ Facultad de Ciencias Agronómicas – Maestría en Ciencias en Gestión Integral del Agua y Maestría en Ciencias en Manejo de Cuencas Hidrográficas.
- ✓ Facultad de Química y Farmacia – Laboratorios especializados para análisis de calidad de agua.
- ✓ Facultad de Medicina – Especialistas en gestión higiénico – sanitaria del recurso agua, análisis y tratamiento del agua para diferentes usos (consumo humano, residuales y desechos líquidos industriales), hidrología, componente de diseño para obras de ingeniería sanitaria relacionadas al recurso agua; diagnóstico y manejo sanitario de los abastecimientos a nivel comunitario, ambientes especiales (de alto riesgo sanitario), emergencias y desastres.
- ✓ Facultad de Ciencias Naturales y Matemáticas – Instituto de Ciencias del Mar.
- ✓ Facultad de Ciencias Económicas – Maestría en Políticas Públicas, y Economistas con especialidad en medio ambiente y recursos naturales; y Contadores Públicos con especialidad en contabilidad ambiental.
- ✓ Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales – Maestría en Derecho Administrativo y Políticas Públicas, docentes investigadores en el área de Derecho del Agua.

II. EL ENTE RECTOR ESTARÁ CONFORMADO POR UNIDADES TÉCNICAS EN MATERIA DE USOS DEL AGUA Y SANEAMIENTO.

El plan de manejo y las especialidades varían según sea el uso del agua, por lo que el ente rector deberá integrar Unidades Técnicas para cada uso del agua, en los cuales es indispensable la incorporación de la Unidad de Sostenibilidad de Ecosistemas, el cual suele no considerarse como uso del agua, y resulta ser el más importante de todos los usos, por cuanto los demás usos sin considerar la sostenibilidad, no podría asegurarse el acceso, ni a las presentes, ni a las futuras generaciones.

Deberá considerarse por tanto como mínimo, adicionalmente a la de Sostenibilidad de Ecosistemas, la Unidad de Uso para Agua Potable, Unidad uso Agrícola, Agropecuario y Agroindustrial, Unidad para Uso de Generación de Energía Eléctrica y Geotérmica, Unidad para Uso del Comercio, Industria, servicios y Unidad para Uso de Recreación.

Un elemento indispensable que deberá contener como dirección técnica el ente rector es una Unidad de Saneamiento, la cual deberá velar por el saneamiento del agua y el tratamiento de las aguas residuales.

III. INDISPENSABLE CONSIDERAR EL SANEAMIENTO Y EL TRATAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES.

En este caso no solo es indispensable considerarlo dentro de la parte organizativa del ente rector, sino además debe regularse dentro de la Ley todo lo relacionado al saneamiento y el tratamiento de las aguas residuales, ya que si bien la gestión del recurso hídrico y el saneamiento corresponden al Estado, no quiere decir que el Estado sea el único obligado, por cuanto debe regularse las plantas de tratamiento que deben tener las empresas que generan aguas residuales dentro de sus procesos productivos, de forma que no se causen efectos negativos en el cuerpo receptor tales como: color, olor, turbiedad, radiactividad, explosividad, entre otros; así como el aprovechamiento del suelo como elemento para el reúso o tratamiento de las aguas residuales.

IV. DENTRO DE LOS USOS DEL AGUA DEBE INCLUIRSE DE FORMA PRIORITARIA EL CONSUMO HUMANO, Y ESTABLECERSE EL ORDEN DE PRELACIÓN DE LOS DEMÁS USOS O APROVECHAMIENTOS DEL BIEN PÚBLICO AGUA.

Tal cual como se ha planteado la propuesta de reforma constitucional debe priorizarse el CONSUMO HUMANO, sin embargo, con el objeto de asegurar el acceso al bien público agua se requiere establecer el orden de prelación del resto de usos o aprovechamientos, considerando los siguientes:

- ✓ SOSTENIBILIDAD DE ECOSISTEMAS, ya que el Estado debe ser garante de la protección, recuperación y conservación de las fuentes de agua tanto para las presentes como futuras generaciones.
- ✓ AGRICOLA, AGROPECUARIO Y AGROINDUSTRIAL, por cuanto debe asegurar a la población no solo acceso al agua, sino también a la seguridad alimentaria lo cual pasa por este tipo de aprovechamiento.
- ✓ GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA, por otra parte, todos los procesos productivos dependen en gran medida de la energía eléctrica, por lo que se requiere también este aprovechamiento.
- ✓ INDUSTRIALES Y COMERCIALES, por su parte el desarrollo de actividades industriales y comerciales requieren de agua.
- ✓ RECREATIVOS, los usos recreativos también cumplen una función en la sociedad y por tanto también deben tener su lugar dentro de los usos.

El orden de prelación es un mecanismo idóneo para resolver en los casos de conflicto, en los que la autoridad hídrica debe priorizarse unos usos frente a los demás.

V. SEPARACIÓN DE LA PLANEACIÓN, DIRECCIÓN, REGULACIÓN Y EJECUCIÓN RESPECTO A LA CONTRALORÍA Y SANCIÓN POR ORGANISMOS DISTINTOS E INDEPENDIENTES.

Existiendo un consenso en cuanto a que el ente rector debe tener un modelo de organización descentralizada, es necesario entender las implicaciones de la descentralización, en la que se confiere poder de decisión a un órgano distinto de la administración central, por lo que se les reconoce personalidad jurídica propia, distinta a la del Estado y un poder de decisión, rompiéndose la relación de jerarquía en relación al ente central de donde toma parte de las atribuciones, constituyendo un ente autónomo.

Con la constitución de una Institución Oficial Autónoma se crea una persona jurídica estatal con aptitud de administrarse a sí misma, de conformidad a su ley de creación, para el cumplimiento de fines públicos específicos, en este caso con funciones administrativas y de gestión del recurso hídrico.

Para el correcto funcionamiento del ente rector bajo esta forma de organización se requiere la separación de la planeación, dirección, regulación y ejecución respecto de la contraloría y sanción; ya que la separación asegura la independencia de la instancia que deberá verificar, fiscalizar, controlar y sancionar; eliminando las distorsiones que puede provocar una relación jerárquica o administrativa entre dichos entes.

Por lo tanto, deberá constituirse la Autoridad Nacional del Agua (ANA) entidad rectora y a quién correspondería las funciones estratégicas y regulatorias; debiendo desarrollar con las funciones de planeación, dirección, regulación y ejecución. Y por otra parte deberá constituirse la Autoridad Nacional de Control del Agua, la cual se constituiría con tres unidades principales: la **Unidad Fiscalizadora** la cual tendría a su cargo la función de verificación, investigación, control y denunciar los incumplimientos a la ley, reglamentos, planes, programas y permisos otorgados; un **Tribunal Sancionador** al cual corresponderá desarrollar los procesos administrativos sancionadores con base en un proceso que asegure todas las garantía constitucionales, y el **Tribunal de Apelaciones** al cual corresponderá conocer en alzada las resoluciones de ANA y las sanciones impuestas por el Tribunal Sancionador, constituyéndose como última instancia administrativa.

VI. CARÁCTER INTERSECTORIAL DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL AGUA.

El carácter intersectorial del Consejo Consultivo del Agua por tratarse de un derecho fundamental requiere de la más amplia participación en la discusión de los actores relacionados con los usos, aprovechamientos y protección del recurso hídrico, por lo que se plantea una representación de los siguientes actores de la sociedad civil y entidades públicas no representadas en el ente rector, a consideración:

CONSEJO CONSULTIVO DEL AGUA	
1.	Tres representantes de los Comités Zonales de Cencas, un representante por zona hidrográfica.
2.	Tres representantes de asociaciones comunales o Juntas de Agua, un representante por zona hidrográfica.
3.	Un representante de gremiales empresariales relacionados con la gestión de aguas (sector agropecuario/regantes, industrial y recreativo).

4.	Un representante de gremiales de profesionales relacionados con la gestión del recurso hídrico.
5.	Un representante de ONG ambientalistas
6.	Un representante de organizaciones de mujeres
7.	Un representante de Universidades Privadas
8.	Un representante de las entidades estatales operadoras del recurso hídrico
9.	Un representante de las Municipalidades que administren sistemas de agua potable
10.	Un representante de los Sindicatos, vinculados a las instituciones públicas, comunales, o privadas que gestione o sean titulares de permisos para los diferentes usos del agua y saneamiento.
11.	Un representante de las asociaciones o grupos de indígenas.

VII. MECANISMOS QUE ASEGUREN LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EFECTIVA EN LA TOMA DE DECISIONES ESTRATÉGICAS.

Si bien es cierto debe asegurarse agilidad en la toma de decisiones del ente rector, dotándolos de funcionarios idóneos y con poder de decisión, pero las decisiones estratégicas deben contar con la participación social efectiva, por lo que algunas de las decisiones de más impacto deberán tener la opinión del Consejo Consultivo del Agua o en su caso de los Comités Zonales de Cuencas; con base en los principios de las Naciones Unidas sobre la gestión del agua.

VIII. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO ZONAL A PARTIR DE LA CUENCA.

La efectividad del manejo integral del recurso hídrico parte de las particularidades de manejo que corresponden a cada cuenta, pudiendo incluso dentro de una misma cuenta existir subdivisiones, dadas las particularidades de las mismas.

Por lo que es indispensable la descentralización territorial del ente rector para cada una de las cuencas, e incluso dividir la cuenca del Rio Lempa en Lempa Alta y Baja, por su extensión e importancia requieren un plan de manejo diferente y por ende organismos distintos para su gestión territorial.

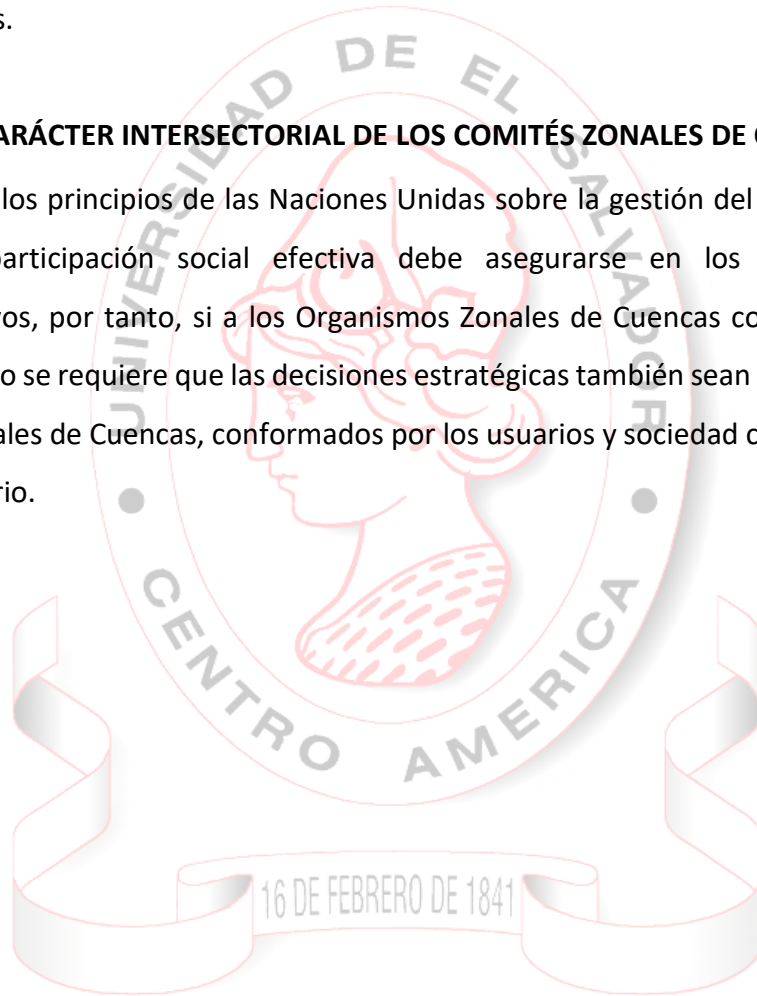
Por ello se plantean los Organismos Zonales de Cuencas y los Comités Zonales de Cuencas.

IX. CARÁCTER PÚBLICO DE LOS ORGANISMOS ZONALES DE CUENCAS.

Por lo expresado en el romano anterior resulta indispensable una descentralización territorial del ente rector a partir de la cuenca, siendo necesarios los Organismos Zonales de Cuencas, con un régimen administrativo fuerte que le permita el desempeño efectivo de sus funciones.

X. CARÁCTER INTERSECTORIAL DE LOS COMITÉS ZONALES DE CUENCAS.

Con base en los principios de las Naciones Unidas sobre la gestión del agua, previamente citado, la participación social efectiva debe asegurarse en los diferentes niveles administrativos, por tanto, si a los Organismos Zonales de Cuencas corresponderá cierto nivel decisorio se requiere que las decisiones estratégicas también sean consultadas con los Comités Zonales de Cuencas, conformados por los usuarios y sociedad civil perteneciente a dicho territorio.



Universidad de El Salvador

Hacia la libertad por la cultura