

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2005**  
**PLAN DE ESTUDIO 1993**



***EL ACCESO AL AGUA POTABLE COMO UN DERECHO HUMANO Y LA EFICACIA JURÍDICA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL ESTADO DE EL SALVADOR PARA GARANTIZAR SU CUMPLIMIENTO***

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PARA OPTAR AL TÍTULO DE:**

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**PRESENTA:**

**ROXANA IVONNE ARGUETA VASQUEZ  
DENISSE GRISELDA GALDAMEZ MORAN  
ANA YANCY GARCIA HERRERA**

**DIRECTOR DE SEMINARIO:**

**DR. RENE MADECADEL PERLA JIMENEZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, MARZO DE 2007.**

# **UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**RECTORA  
DRA. MARÍA ISABEL RODRÍGUEZ**

**VICE-RECTOR ACADÉMICO  
ING. JOAQUÍN ORLANDO MACHUCA GÓMEZ**

**VICE-RECTORA ADMINISTRATIVO  
DRA. CARMEN ELIZABETH RODRÍGUEZ DE RIVAS**

**SECRETARÍA GENERAL  
LICDA. ALICIA MARGARITA RIVAS DE RECINOS**

**FISCAL GENERAL  
LIC. PEDRO ROSALÍO ESCOBAR CASTANEDA**

## **FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

**DECANA  
LICDA. MORENA ELIZABETH NOCHEZ DE ALDANA**

**VICE-DECANO  
LIC. OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS**

**SECRETARIO  
LIC. FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ**

**COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE  
GRADUACIÓN  
LICDA. BERTA ALICIA HERNÁNDEZ AGUILA**

**DIRECTOR DE SEMINARIO  
DR. RENE MADECADEL PERLA JIMÉNEZ**

## **AGRADECIMIENTOS**

A Fabio por ser mi sol, por sus sonrisas en mis despertares, por su amor y por darme de su tiempo para dedicarlo a mi tesis.

A mi madre por su amor y apoyo incondicional, por ser una mujer admirable y de espíritu fuerte.

A mis hermanas Andrea, Yancy y Liz y mi hermano Miguel por su apoyo y acompañamiento.

A Ana Silvia por su amor y amistad que me fortalece y que siempre me da esperanza.

A mis amigas y amigos que están o estuvieron durante esta etapa de mi vida, de quienes aprendí, con quienes compartí, crecí y ame y con quienes continuó alimentando el amor y la amistad, por los intentos, por el tiempo, las risas, los llantos, los abrazos, los consejos y todo lo que me dieron.

A mis compañeras de tesis, Denisse por su paciencia, comprensión, apoyo y honestidad; Ana Yancy por el compartir, por sus críticas y por la amistad que fue.

A mis amores que me dieron lo que pudieron y tuvieron.

A mi asesor Madecadel Perla por adecuar su tiempo y por los aportes.

A Nelson Vaquerano por sus aportes en mis confusiones, sus libros y su tiempo.

## AGRADECIMIENTOS

Tengo mucho que agradecer a esta vida, y a muchas personas a quienes agradecer, ya que sin la ayuda, confianza, y apoyo que me han brindado no habría logrado alcanzar el sueño de una carrera universitaria que muchos deseamos y a pocos se nos otorga la oportunidad de cumplir. Gracias Dios (Jehová), por otorgarme fortaleza, paciencia, y sabiduría en momentos de desesperación y desaliento, lo que me ha impulsado a seguir adelante a pesar de los obstáculos que se han podido presentar en el camino; Mi madre (Gladis), a quien admiro por su fortaleza, por su enorme espíritu de superación, por ser una mujer luchadora que no se rinde ante las adversidades, por aconsejarme con sus propias experiencias sin importar que estas sean buenas o malas, por eso y por muchas razones más es una mujer digna de seguir; Mi hermana (Evelyn), quien ha sido siempre un valioso soporte, en quien puedo confiar y encontrar un valioso apoyo; Al amor de mi vida (Rodríguez, mejor conocido como mi Gordo), parte importante en mi vida, en mi existencia, quien me ha enseñado que en esta vida todos nuestros sueños se pueden alcanzar con perseverancia, lucha, y aunque no sea fácil alcanzarlos vale la pena los sacrificios realizados para hacerlos realidad, gracias mi amor por toda tu confianza y apoyo, por creer siempre en mi; A mis amigas (Ivonne y Ana), en las buenas y en las malas compañeras, con quienes he compartido inmemorables momentos en el desarrollo de nuestro trabajo de investigación, a quienes he conocido mejor y he aprendido a admirar y respetar, gracias por todo; A mi padre (Antonio), quien me ha enseñado una valiosa lección de vida, de quien he aprendido que la vida no es fácil y que hay que aprender a vivirla a luchar por lo que se quiere porque nada sucede por arte de magia, que todo cuesta y que es la mejor forma de aprender a valorar lo que se tiene; A toda mi familia, en especial a mis Tíos Maritza y Alfredo, quienes siempre han creído en mi y me lo han demostrado de diferentes formas, gracias a todos por vivir conmigo esta experiencia y acompañarme en la ejecución de la misma, los amo y los llevo en mi corazón, nunca terminare de agradecer el amor, que me han brindado.

Denisse Galdámez Morán.

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios, por haber permitido que llegara a esta etapa de mi vida.

A mi madre Rosa Herrera, por ser la persona que más creyó en mi, aun en los momentos más difíciles.

A mi hermana y mis sobrinos Fernanda y Eduardo por ser mis ángeles.

A todos mis compañeros y compañeras de clases por permitirme conocerlos y compartir esta etapa de nuestras vidas.

A mis catedráticos y catedráticas por permitirme aprender de ellos.

A mis compañeras de tesis, por haber todo lo que tuvimos que pasar juntas para lograr esta tesis.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>i</b>
<b>CAPÍTULO I EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL USO DEL AGUA EN EL SALVADOR Y EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO AL AGUA POTABLE A NIVEL INTERNACIONAL</b>	
1.1 Evolución Histórica Universal del Uso del Agua.	1
1.1.1 Teorías Científicas sobre el Origen del Agua en la Tierra	1
1.1.2 Cultura Hebrea: concepción Bíblica del Origen del Agua	7
1.1.3. El Origen del agua en la Cosmovisión: El Popol Vuh.	15
1.1.4 Civilizaciones del Medio Oriente.	18
1.1.4.1 Las Culturas en la Mesopotamia.	19
1.1.4.2 La Cultura Egipcia	21
1.1.4.3 Otras Culturas Orientales	23
1.1.4.3.1. Irán	23
1.1.4.3.2. La India	24
1.1.5 Civilizaciones Occidentales	25
1.1.5.1 Civilización griega	25
1.1.5.2 Civilización Romana	29
1.1.6 Civilizaciones Americanas	33
1.1.6.1 Cultura Azteca	33
1.1.6.2 Cultura Maya	35
1.1.6.3 Cultura Inca	38
1.2 Evolución Histórica del uso del Agua en El Salvador	41
1.2.1 Antecedentes Pre-hispánicos	41
1.2.2. Periodo de la Conquista	48
1.2.3 Antecedentes Coloniales	50
1.2.4 La República Federal	53
1.2.5 Construcción de la Republica Liberal	57
1.2.6 Aparecimiento de las Juntas de Fomento de Agua	64
1.2.7 Gobiernos Militares	66
1.2.8 Gobiernos Civiles	78
Evolución Histórica del reconocimiento de acceso al Agua Potable a nivel internacional	88
<b>CAPÍTULO II EL ACCESO AL AGUA POTABLE COMO UN DERECHO HUMANO</b>	
2.1 Derechos Humanos	100
2.1.1 Denominación	100
2.1.2 Concepto	104
2.1.3 Características	112
2.1.4 Naturaleza Jurídica de los Derechos Humanos	115
2.1.5 Clasificación de los Derechos Humanos	119
2.2 El Derecho Ambiental y los Recursos Naturales Renovables	128
2.2.1 Definición de Derecho Ambiental	128
2.2.2 Surgimiento del Derecho Ambiental	130

2.2.3	Principios y Características del Derecho Ambiental	133
2.2.4	Naturaleza del Derecho Ambiental	136
2.2.5	Recursos Naturales	140
2.2.5.1	Definición	140
2.2.5.2	Clasificación de los Recursos Naturales	141
2.2.5.3	El Agua como un Recurso Natural Renovable	144
2.2.6	El agua potable	153
2.3	El acceso al agua potable dentro de los derechos humanos	156
2.3.1	Reconocimiento del derecho de acceso del agua potable	156
2.3.2	La necesidad de reconocer el Derecho de Acceso al Agua Potable	160
2.3.3	El Fundamento Jurídico del Derecho de acceso al Agua Potable	162
2.3.4	Contenido Normativo del Derecho de Acceso al Agua Potable	165
2.3.5	Obligaciones de los Estados relativas al Derecho de Acceso al Agua Potable	185
2.3.5.1	Obligación de Respeto	186
2.3.5.2	Obligación de proteger	186
2.3.5.3	Obligación de Cumplir	187
2.3.6	Violaciones por parte de los Estados al Derecho de Acceso al Agua Potable	190
2.4	Marco Jurídico sobre Derecho Ambiental y el Derecho de Acceso al Agua Potable	192
2.4.1	Marco Jurídico sobre Derecho Ambiental	192
2.4.1.1	Constitución de la República	192
2.4.1.2	Legislación Secundaria	194
2.4.1.2.1	Códigos	194
2.4.1.2.2	Leyes	197
2.4.1.2.3	Reglamentos	209
2.4.1.3	Instrumentos Internacionales	215
2.4.2	Marco Jurídico sobre el Derecho de Acceso al Agua Potable	218
2.4.2.1	Constitución de la República	218
2.4.2.2	Legislación Secundaria	224
2.4.2.2.1	Códigos	224
2.4.2.2.2	Leyes	225
2.4.2.2.3	Instrumentos Internacionales	228
2.5	Efectividad del Marco Jurídico Constitucional del Derecho de Acceso al Agua Potable	235
<b>CAPITULO III ESTRUCTURA ORGANICA DEL ESTADO SALVADOREÑO RELATIVA A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE</b>		
3.1	En el Derecho Constitucional	239
3.1.1	Definición del Estado	240
3.1.2	Elementos del Estado	241
3.1.2.1	La Población	241
3.1.2.2	El territorio	245
3.1.2.3	El Poder Político	246
3.1.3	La forma del estado	248

3.1.4	La forma de Gobierno	<b>250</b>
3.1.4.1	Funciones del Estado	<b>251</b>
3.1.5	División de los Órganos del Estado	<b>252</b>
3.1.5.1	El órgano Legislativo	<b>252</b>
3.1.5.1.1	Funciones Del Órgano Legislativo	<b>253</b>
3.1.5.1.1.1	Función Legislativa	<b>253</b>
3.1.5.1.1.2	Función presupuestaria	<b>254</b>
3.1.5.1.1.3	Función de Control	<b>254</b>
3.1.5.2	El Órgano Ejecutivo	<b>255</b>
3.1.5.2.1	Funciones del Órgano Ejecutivo	<b>255</b>
3.1.5.2.1.1	La Conducción Política	<b>255</b>
3.1.5.2.1.2	La Conducción Administrativa	<b>256</b>
3.1.5.3	Órgano Judicial	<b>256</b>
3.1.5.3.1	Funciones del Órgano Judicial	<b>257</b>
3.2	En el Derecho Administrativo	<b>258</b>
3.2.1	Definición de Derecho Administrativo	<b>258</b>
3.2.2	Características del Derecho Administrativo	<b>258</b>
3.2.3	Sujetos en el Derecho Administrativo	<b>259</b>
3.2.4	Centralización, Descentralización y Desconcentración	<b>260</b>
3.2.4.1	La Centralización	<b>260</b>
3.2.4.2	La Descentralización	<b>261</b>
3.2.4.3	La Desconcentración	<b>261</b>
3.2.5	Administración Pública	<b>262</b>
3.2.5.1	Definición de Administración Pública	<b>262</b>
3.2.5.2	Naturaleza Jurídica	<b>263</b>
3.2.5.3	Funciones de la Administración Pública	<b>263</b>
3.2.5.3.1	Definición de Servicio Público	<b>264</b>
3.2.5.3.2	Elementos de los Servicios Públicos	<b>265</b>
3.2.5.3.3	Concesión de Servicios Públicos	<b>266</b>
3.2.6	Las Instituciones Autónomas	<b>268</b>
3.2.6.1	Definición y Naturaleza	<b>270</b>
3.2.6.2	Finalidad	<b>271</b>
3.2.7	Organizaciones no Gubernamentales	<b>271</b>
3.2.7.1	Surgimiento	<b>271</b>
3.2.7.2	Definición	<b>273</b>
3.2.7.3	Relación entre ONG's y el Estado	<b>273</b>
3.2.7.4	Conformación	<b>274</b>
3.3	Operadores del sistema de prestación del servicio de agua potable	<b>279</b>
3.3.1	Antecedentes	<b>279</b>
3.3.2	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ANDA	<b>283</b>
3.3.2.1	Estructura Organizativa	<b>283</b>
3.3.2.2	Funcionamiento	<b>284</b>
3.3.3	Municipalidades	<b>289</b>
3.3.3.1	Antecedentes	<b>289</b>



3.3.3.2	Estructura	293
3.3.3.3	Funcionamiento en la prestación del servicio de agua potable	295
3.3.4	Empresas Operadora del Plan Piloto de Descentralización	297
3.3.4.1	Antecedentes	297
3.3.4.2	Conformación	298
3.3.5	Sistemas Autoabastecidos	301
3.3.5.1	Funcionamiento en la prestación del servicio	301
3.3.6	Asociaciones de pequeños proveedores rurales de agua	304
3.3.6.1	Antecedentes	304
3.3.6.2	Funcionamiento en la prestación del servicio	306
3.3.7	Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)	308
3.4	Marco Jurídico de la Prestación del Servicio de Agua Potable	309
3.4.1	Constitución de la República	309
3.4.2	Legislación Secundaria	313
3.4.2.1	Códigos	313
3.4.2.2	Leyes	315
3.4.2.3	Reglamentos y Decretos	320
3.4.2.4	Instrumentos Internacionales	326
<b>CAPITULO IV POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS ADOPTADAS POR LOS GOBIERNOS DE EL SALVADOR DESDE EL AÑO DE 1995</b>		
4.1	Las Políticas Públicas	331
4.2	Antecedentes	335
4.3	Lineamientos del Fondo Monetario Internacional, FMI y del Banco Mundial, BM	344
4.4	Análisis de los Gobiernos Salvadoreños a partir del año de 1995	354
4.4.1	Gobierno de Armando Calderón Sol (1994-1999)	354
4.4.1.1	Valoración Económica de los Cinco Años de Gobierno de Calderón Sol.	357
4.4.1.2	Valoración de la Gestión Hídrica del Gobierno de Calderón Sol	363
4.4.2	Gobierno de Francisco Flores (1999-2004).	365
4.4.2.1	Perspectivas del Nuevo Gobierno	365
4.4.2.2	Valoración Económica de los Cinco Años de Gobierno de Francisco Flores	367
4.4.2.3	Valoración de la Gestión Hídrica del Gobierno de Francisco Flores	370
4.4.3	Gobierno de Elías Antonio Saca (2004-2009)	376
4.4.3.1	Valoración Económica de los Dos Años de Gobierno de Elías Antonio Saca	377
4.4.3.2	Valoración Social de los Dos Años de Gobierno de Elías Antonio Saca	383
4.5	Lineamientos del Banco Interamericano de Desarrollo, BID	388
4.6	Políticas de privatización y descentralización de los servicios públicos	403
4.6.1	La Privatización	404
4.6.2	Privatización de los servicios de energía eléctrica y telefonía	405
4.6.2.1	Energía Eléctrica	405

4.6.2.2	Telecomunicaciones	409
4.6.3	Plan de reforma del sector hídrico	414
4.6.4	Descentralización de la prestación del servicio de Agua Potable	422
4.6.5	Plan Hidro 2009	425
<b>CAPITULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>		
5.1	Conclusiones	430
5.1.1	Cumplimiento de los objetivos y comprobación de hipótesis	430
5.1.2	Otros hallazgos	433
5.2	Recomendaciones	436
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		440
<b>ANEXOS</b>		457

## **INTRODUCCIÓN.**

El recurso hídrico, constituye la base para la existencia de todos los seres vivos sobre la faz de la tierra, es un bien irremplazable, cuyo acceso en calidad, cantidad y asequibilidad representa un derecho inalienable de todas las personas y cuya conservación es una responsabilidad colectiva. Desde principios de la existencia del ser humano, se le ha dado diversos usos al recurso hídrico de tal forma que se vuelve necesario tratar la relevancia de este recurso en la vida de los seres humanos, por ello para empezar se aborda el tema de la evolución histórica universal del uso del agua, partiendo con las teorías que tratan de fundamentar el origen de este recurso hasta desarrollar de forma detallada la diversidad de usos a los que ha sido sometido por las diversas culturas alrededor del mundo, se aborda además la evolución histórica del uso del agua en El Salvador, orientada a los mecanismos implementados desde la época pre-hispánica para acceder al recurso hídrico y hacer uso de este.

Una vez establecido el origen y evolución histórica del uso del agua, procedemos a tratar el recurso hídrico desde otra perspectiva, pues abordaremos dicho recurso, como un derecho humano, como se ha apuntado el agua representa el recurso natural más importante y la base de toda forma de vida, por ende se vuelve indispensable su reconocimiento. A nivel internacional se reconoce el acceso al agua potable en calidad, cantidad y asequibilidad como un derecho humano de todas las personas, con la finalidad de promover y respetar este derecho en todas las naciones, en virtud de lo vital del recurso hídrico para los seres humanos. Sin embargo, en nuestro país no se ha seguido esta lógica ya que desde hace más de una década se han venido implementando un conjunto de reformas económicas e institucionales que responden a las políticas neoliberales las cuales son promovidas por los organismos financieros internacionales e implementadas por los gobiernos, y que van orientadas a la reducción de las competencias y funciones del Estado, la liberalización y apertura de la economía, y la privatización de las empresas y activos del sector público.

Los procesos de reformas neoliberales, generan acciones orientadas a la privatización de los servicios públicos, a través de la compra de las empresas o

activos públicos, que pasan a manos de corporaciones transnacionales, quienes pasan a ejercer un control monopólico de los mercados, tal como ha sucedido en nuestro país en años anteriores con la venta la prestación de servicios públicos tales como los rubros de telefonía, electricidad, fondos de pensiones, etc.; sin que haya un ente supervisor capaz de regular su funcionamiento a favor de las personas consumidoras, y recientemente se han orientado estas políticas, al recurso hídrico con lo cual se estaría violentando el derecho humano del acceso al agua potable.

En este orden de ideas se discute la forma en que se gestiona el agua en El Salvador. También se abordan los intentos de reforma a los marcos institucionales para la gestión del recurso hídrico. Eso se hace a la luz de una serie de asuntos centrales que debe atender dicha gestión, como el acceso al agua potable, la contaminación de los recursos hídricos, la alteración del ciclo hidrológico y la gestión territorial.

Se destaca la crítica vinculación que tiene el acceso al agua con el desarrollo humano y el combate a la pobreza. Se muestra que persiste un gran déficit en el acceso que afecta a la población rural; sobre todo, a las mujeres y la niñez. Se destaca también la variedad de esfuerzos locales y la precariedad de muchos sistemas rurales por la falta de mecanismos de apoyo que les den viabilidad.

En la discusión de las políticas implementadas por los gobiernos salvadoreños desde el año de 1995, se destaca la ausencia de una estructura normativa institucional para gestionar el recurso hídrico con criterios de sostenibilidad, equidad y eficiencia. Bajo esos parámetros se analiza el enfoque de la propuesta gubernamental de reforma del sector hídrico. Se concluye que este enfoque todavía es muy reducido, pues su preocupación central por institucionalizar las concesiones de derechos de uso del agua y de los sistemas públicos de agua y saneamiento, deja fuera otras preocupaciones que tienen que ver con los límites y desafíos socioambientales del agua, con esta reforma, resulta evidente que la privatización del agua deterioraría aún más la situación del sector, afectando la ya baja cobertura, la calidad, las tarifas y la conservación del recurso.

El propósito de la **presente investigación** consiste en documentar los cambios registrados en el marco jurídico salvadoreño propiciados por las políticas implementadas por los gobiernos salvadoreños desde el año de 1995 a la fecha, identificando las implicaciones que éstas tienen sobre el derecho al acceso al agua potable. El análisis se realiza en base del Comentario General No. 15 de 2002 sobre el Derecho al Agua de la Comisión de Derechos Económicos y Culturales de la Comisión Económica y Social de Naciones Unidas.

La investigación se estructura en cuatro capítulos. En el primer capítulo se desarrolla la Evolución Histórica del Uso del Agua, en el segundo estudiaremos el recurso hídrico como un derecho humano, en el tercer capítulo se explora la situación del abastecimiento de agua en El Salvador en términos de acceso, cobertura, calidad y precio con el tema estructura orgánica del Estado Salvadoreño relativa a la prestación del servicio de agua potable dentro de este mismo capítulo se analiza el marco jurídico referido al control del recurso hídrico, su administración, protección y la prestación del servicio de agua y saneamiento; a continuación se definen las leyes, tratados y normativas que definen el derecho al acceso del agua; luego se desarrolla y analiza en el capítulo cuatro las políticas y estrategias implementadas por los gobiernos salvadoreños desde el año de 1995, en relación al recurso hídrico, para concluir con una breve evaluación del cumplimiento de la obligación del Estado sobre el derecho al agua.

Finalmente, se presentan recomendaciones con la finalidad de contribuir al respeto del derecho humano al acceso al agua potable y a un manejo integral del agua y de los recursos naturales, en beneficio del conjunto de seres vivos de las presentes y futuras generaciones que dependemos en gran medida del agua para nuestra subsistencia.

## CAPÍTULO UNO

### “EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL USO DEL AGUA EN EL SALVADOR Y EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO AL AGUA POTABLE A NIVEL INTERNACIONAL”

#### 1.1 Evolución Histórica Universal del Uso del Agua.

##### 1.1.1 Teorías Científicas sobre el Origen del Agua en la Tierra:

Los seres humanos, como todos los demás organismos vivos, somos absolutamente dependientes del agua. Nuestros sistemas fisiológicos necesitan un medio acuoso, tanto para las actividades metabólicas como las reproductoras celulares y específicas<sup>1</sup>. El cuerpo humano es en sí una compleja solución acuosa protegida en forma parcial por la piel y otros elementos protectores.

Al respecto de la Teoría Científica sobre el origen del agua tomaremos algunos de los aportes de los autores Danilo Antón y Carlos Díaz Delgado en su libro: “*Sequía en un Mundo de Agua*”, quienes plantean lo siguiente:

El agua es el medio necesario para la ingestión, digestión y absorción de los alimentos, para la circulación del oxígeno de la respiración dirigido a las células y para la evacuación de los productos residuales de la actividad celular, tanto los gaseosos (por ejemplo el CO<sub>2</sub>), como los líquidos y sólidos.

Pero el agua no sólo se requiere para el desarrollo de los procesos metabólicos internos y de reproducción celular. Su presencia es también indispensable para que sobrevivan las plantas y otros animales que sirven de alimentación y sustento a las sociedades humanas. Por esa razón, a medida que se formaron las culturas humanas, el agua fue un elemento central de las mismas.

Así, los seres humanos desarrollaron comportamientos que tenían en cuenta en forma principal, la presencia del agua y sus ciclos: la evaporación, las nubes, las

---

<sup>1</sup> Antón, Danilo, Díaz Delgado, Carlos, “*Sequía en un Mundo de Agua*”, Edición en línea, México, 2003.

lluvias, el consumo vegetal y animal de agua, los manantiales, los humedales, los ríos, los lagos y finalmente los océanos.

En cierto modo, se pueden caracterizar las culturas humanas de acuerdo a la forma como conciben y tratan los diferentes componentes y fases del ciclo hídrico. Estas creencias y comportamientos han sido y son elementos esenciales definitorios de las culturas humanas a lo largo de la historia.

El origen del agua terrestre es un tema sujeto a especulaciones. No se ha encontrado aún agua líquida en ningún otro astro conocido. Sólo se han observado indicios muy antiguos (varios miles de millones de años) de que alguna vez existió en Marte y, tal vez, en el interior de los satélites mayores de los grandes planetas. Todos estos cuerpos celestes son hoy muy fríos, con atmósferas de baja densidad, y no existen las condiciones físicas, en sus superficies, para que el agua líquida pueda subsistir<sup>2</sup>.

En varios astros del sistema solar, existe el agua bajo la forma de hielo y de vapor (aunque esto último en mucho menor grado y solamente cuando las temperaturas son relativamente elevadas, generalmente en las cercanías del sol). Pero en las condiciones gélidas del espacio interplanetario exterior, la mayor parte del agua sólo se da en estado sólido. Se sabe que hay hielo de agua en los cuerpos planetarios más alejados del sistema, por ejemplo, en Plutón, en Tritón (un satélite de Neptuno), y en la mayoría de los cometas<sup>3</sup>.

La importancia de los cometas radica en su número. Aparentemente hay millones, tal vez billones, en las postrimerías más alejadas del sistema. Serían en cierto modo los remanentes de muchos billones más que existieron en los primeros tiempos de la formación del sistema solar. La mayoría de los antiguos cometas fueron "atrapados" por los planetas, cayeron en sus superficies, y contribuyeron a formar sus masas actuales.

No se sabe con certeza cuantos cometas u otros cuerpos análogos (por ejemplo asteroides y meteoritos) fueron necesarios para formar la Tierra, o si había un núcleo inicial preexistente que creó las condiciones gravitacionales para que

---

<sup>2</sup>Antón, Danilo; Op. Cit.

<sup>3</sup>Idem.

cayeran los microastros. Sí existe evidencia de que hubo un bombardeo prolongado e intenso durante largo tiempo que se expresa claramente en los cráteres visibles sobre las superficies de la Luna, Mercurio y otros astros del sistema. Los astrónomos llaman “gardening” a ese proceso<sup>4</sup>. En la Tierra, las cicatrices de ese bombardeo desaparecieron debido a la acción de los agentes atmosféricos.

De todas maneras, los aportes traídos por los billones de cometas, asteroides y meteoritos se fueron incorporando a la masa terrestre. Ellos incluían considerables volúmenes de nitrógeno, CO<sub>2</sub> y H<sub>2</sub>O. El CO<sub>2</sub> se liberó bajo forma gaseosa y constituyó por mucho tiempo la base principal de la atmósfera. Más tarde fue removido por los organismos vivos y sepultado en los sedimentos bajo la forma de carbonatos, carbones e hidrocarburos<sup>5</sup>.

El nitrógeno también se incorporó a la atmósfera, representando el segundo gas en volumen de la misma. Al fijarse el CO<sub>2</sub> su proporción relativa aumentó y hoy constituye el 78% de la composición media del aire. El agua, en cambio, en las condiciones de presión de la superficie terrestre, tiene un punto de ebullición relativamente elevado (alrededor de los 100°C) y por ende permaneció en estado líquido constituyendo la hidrosfera. La mayor parte del agua líquida se acumuló en las depresiones de la corteza, generando los océanos, y el resto se infiltró dentro de las formaciones rocosas o se congeló en las zonas más frías cercanas a los polos o montañas elevadas<sup>6</sup>.

Las aguas oceánicas quedaron expuestas a la radiación solar dando lugar a procesos de evaporación generalizados a lo largo de su superficie de contacto con la atmósfera. El calentamiento del agua y de las superficies continentales provocó fenómenos de convección de las capas troposféricas inferiores, elevando el vapor de agua hasta los niveles de condensación, formando nubes. La circulación atmosférica producida por las diferencias de temperatura empuja las nubes hacia los continentes, donde una parte del agua cae bajo la forma de lluvia.

---

<sup>4</sup> Antón, Danilo, Op. Cit

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Idem.



En los hechos, esta dinámica se estableció simultáneamente con el desarrollo de la vida. Al principio, los mares fueron “colonizados” por innumerables organismos, que más tarde se extendieron a los cuerpos de agua continentales y, finalmente, al resto de los ambientes sub-aéreos.

El ciclo hídrico fue profundamente influenciado por la vida. Los organismos modificaron las propiedades físico-químicas de las aguas en donde vivían. No hay parámetro hidrológico que no se haya visto modificado por la presencia de seres vivos en el agua: El albedo <sup>7</sup>(reflectividad), la tensión superficial, la viscosidad, la turbidez, los tenores en sales y en gases disueltos y la composición química, entre otros.

Debido a la complejidad del proceso, es muy difícil reconstruir las secuencias de eventos que dieron lugar a la evolución planetaria, y en particular a los cambios en el ámbito hidrosférico.

El registro geológico nos presenta una información fragmentaria. Las dimensiones y forma de los océanos cambiaron. Hubo épocas en que parte del agua permaneció congelada en las zonas más frías (épocas glaciares) descendiendo el nivel y extensión de los océanos, y otras en que todo el hielo se fundió subiendo el mar a sus niveles máximos. Las formas de los continentes, y por ende de las cubetas oceánicas también variaron. Algunos continentes se dividieron, los fragmentos, así formados, migraron lentamente y, en ciertos casos, se fusionaron con otros fragmentos dando lugar a nuevas masas continentales de contornos diferentes. Concomitantemente, cambiaron de forma los océanos. Algunas depresiones oceánicas, como el océano Atlántico, se establecieron en tiempos geológicos relativamente recientes (hace unos 100 millones de años)<sup>8</sup>. Otros son mucho más antiguos, como por ejemplo, el océano Pacífico, cuya génesis es incierta.

Durante los miles de millones de años transcurridos, las aguas oceánicas recibieron enormes volúmenes de sales, hasta estabilizarse en forma relativa en la composición actual. Parte de estas sales fueron inmovilizadas y sepultadas en el

---

<sup>7</sup> Antón, Danilo; Op. Cit.

<sup>8</sup> .Idem

fondo del mar por mucho tiempo. Algunas reaparecieron en las nuevas montañas formadas en las márgenes oro genéticas<sup>9</sup> de los continentes.

También desde el principio, las aguas subterráneas estuvieron expuestas a las fuentes de calor interiores del planeta. Estas últimas, de origen predominantemente radiactivo, fueron un factor principal en la dinámica terrestre. Gran parte de los procesos geológicos de la corteza se dieron en presencia de agua

Los fenómenos volcánicos también se deben a la presencia de agua. Una de las principales causas de las erupciones es la vaporización del agua caliente al descender la presión que la mantenía en estado líquido

Como se ve, el agua juega un rol fundamental en la dinámica de la corteza terrestre y en la formación de las rocas. No sólo es el agua el factor central en el ciclo hidrológico, sino también lo es en el ciclo petrogenético.

Para los fines que se persiguen con esta investigación, tomaremos las propuestas que hay de dos teorías sobre el origen del agua en la tierra: La teoría volcánica, y la teoría extraterrestre de los meteoritos transportadores de agua. Ambas teorías siguen discutiéndose por las escuelas de científicos que toman una u otra posición, aunque actualmente se ha visto que lo más razonable es aceptar ambas teorías ya que una complementa a la otra.

La teoría volcánica plantea que el agua se formó en el centro de la Tierra, por reacciones a altas temperaturas (527 °C)<sup>10</sup> entre átomos de hidrógeno y oxígeno. Las moléculas formadas por esta reacción fueron expelidas a la superficie terrestre en forma de vapor (por la temperatura a la que se encontraban); algo de este vapor de agua pasó a formar parte de la atmósfera primitiva (esta atmósfera primitiva carecía de oxígeno molecular), y otra parte se enfrió y condensó para formar el agua líquida y sólida de la superficie terrestre<sup>11</sup>. Este proceso tomó

---

<sup>9</sup> Antón Danilo, Op. Cit

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Idem.

millones de años, pero las evidencias experimentales que se tienen actualmente plantean que el agua está presente en la tierra hace unos 3.800 millones de años.

La teoría más reciente atribuye el origen del agua a causas extraterrestres, numerosos estudios realizados por la NASA apoyan los planteamientos de Tobías, Mojzsis y Scienceweek<sup>12</sup> quienes afirman que el agua este compuesto y llenaron los océanos (o al menos la mayoría de ellos)

Cuando esta teoría fue planteada recibió una gran cantidad de críticas y censuras, pues plantea que el agua llegó a la Tierra en forma de hielo, en el interior de numerosos meteoritos, que al impactar sobre la superficie terrestre la liberaron, pero estudios referidos por Mojzsis hablan de otros impactos de meteoritos sobre la Tierra, a los cuales se atribuye el haber contribuido con concentraciones significativas de otros elementos y moléculas químicas a la «sopa» donde se originaron las macromoléculas orgánicas y los coacervados. Posteriormente, científicos de la NASA han comunicado algunos descubrimientos que constituyen la primera evidencia sólida para este suceso: Análisis de un cometa denominado S4 LINEAR han mostrado una similitud muy grande entre la composición y estructura química de éste con el agua que actualmente existe en los océanos de la Tierra, así como estudios de presencia de elementos químicos presentes en el agua como: Deuterio (D), átomos de hidrógeno con un neutrón extra, característicos de este tipo de cometas, inclusive en las profundidades de los mares, siendo que el D<sub>2</sub>O se encuentra en toda el agua (independientemente del tipo de cuerpo de agua o la profundidad) en una relación natural aproximada de 99,85% de H y 0.15% de D<sup>13</sup>.

Si bien ambas teorías son muy distintas y tienen poco en común, ambas todavía dejan algunas dudas sobre su validez, ya que ninguna de ellas explica del todo el origen del agua en el planeta. La teoría volcánica habla de una hidrogenéis masiva en el centro de la Tierra, proceso que fue desarrollándose paralelamente a la formación de la atmósfera primitiva, por lo que una parte considerable del agua generada por las reacciones químicas tuvo que evaporarse hacia el espacio o reaccionar con otros compuestos de la atmósfera primitiva.

---

<sup>12</sup> Antón Danilo, Op. Cit

<sup>13</sup> Idem.

Por otro lado, si bien la presencia de hielo en algunos planetas, la luna y algunos cometas apoya la teoría extraterrestre, los niveles de xenón presentes en la atmósfera terrestre son diez veces mayores que los presentes en los cometas, aunque se debe considerar que esta variación puede estar influenciada por las condiciones de gravedad en la Tierra que son diferentes a las de los cometas, y que el xenón (como gas noble) no sufre reacciones químicas y no puede ser fijado como compuesto. En este caso la interpretación de la cantidad de xenón puede ser usada como prueba tanto para aceptar como para refutar la teoría extraterrestre, dependiendo de cómo se interpreten éstos hallazgos.

Las consideraciones anteriores sugieren, según Tobías<sup>14</sup>, que el agua en la Tierra no fue originada por una sola causa, sino que más bien debería pensarse en un hipotético origen mixto, ya que de esta manera se complementan ambas teorías bajo un postulado lógico y coherente: parte del agua se originó en la Tierra por reacciones a elevadas temperaturas y erupciones volcánicas, y la otra parte provino de los cometas. Esta idea concuerda también con el planteamiento de que la atmósfera y los océanos se desarrollaron juntos. Sin embargo, tampoco existen pruebas contundentes para aceptar plenamente el origen mixto, y quedan abiertas las puertas al planteamiento de otras nuevas teorías.

Después de determinar el origen del agua en el planeta, resultaba necesario para los científicos determinar la fórmula química del agua y es así como a fines del siglo XVIII, el investigador Inglés Cavendish demostró que el agua era la combinación de dos gases: Hidrógeno y oxígeno. Años más tarde, el Francés Lavoisier afirmó rotundamente que la molécula del agua está formada por dos partes de hidrógeno y una de oxígeno, su fórmula es H<sub>2</sub>O<sup>15</sup>.

### **1.1.2 Cultura Hebrea: concepción Bíblica del Origen del Agua:**

Según la teoría creacionista del origen de la tierra y el ser humano, fue Dios quien en seis días creó todo lo que existe sobre la tierra incluyendo las aguas y al ser humano, se abordará esta concepción del origen del agua para tener una visión más amplia sobre la historia del origen del agua.

---

<sup>14</sup> Antón, Danilo, Op. Cit.

<sup>15</sup> Museo de Historia Nacional de San Diego, proyecto BREA, página Web.

Se dice que “En el principio creo Dios los cielos y la tierra”, Génesis 1:1<sup>16</sup>; se entiende que al ser creados los cielos fue creada una dimensión mas, la del espacio; en cuanto a la tierra se refiere a otra dimensión del continuo universo, la materia; en la descripción que brinda Génesis 1 sobre la tierra, se entiende que esta no tenia la forma esférica o mejor dicho la forma geodesia que tiene actualmente, era simplemente la materia en sí, sin orden y dispersa en los cielos creados anteriormente, para luego ser formada en los tres estados de la materia: Sólido, líquido y gaseoso. Pero, “la tierra estaba desordenada y vacía, y las tinieblas estaban sobre la faz del abismo, y el Espíritu de Dios se movía sobre la faz de las aguas”, Génesis 1:2<sup>17</sup>; este es el momento en que todo empieza a tomar forma y sentido, donde el espíritu de Dios comienza su propósito de organizar los elementos.

Para continuar su obra, sabiendo Dios que su creación no estaba completa, pues aún cuando todas las moléculas fueron activadas (materia) especialmente las del hidrogeno y oxigeno para generar agua, la tierra todavía permanecía en el agua. Por lo que “hizo Dios la expansión, y separó las aguas que estaban debajo de la expansión, de las aguas que estaban sobre la expansión”, Génesis 1:7<sup>18</sup>; Dios puso el firmamento en los cielos para separar las aguas de las aguas, las aguas de abajo serian utilizadas para la creación biológica y usos terrenales, y las aguas de arriba servirían de protección, como una burbuja de vapor de agua protegiendo el planeta y a sus seres vivos<sup>19</sup>, y el espacio entre ambos seria utilizado como la atmósfera para mantener el oxigeno.

Estando las aguas separadas por el firmamento, estaban listas para sus funciones, ya que para el orden de la creación estas ayudarían a la creación de las plantas. Se sostiene que las aguas sobre el firmamento no eran las nubes, básicamente por que no habían nubes en esa etapa de la creación, no había sol todavía, el ciclo hidrológico del agua no existía, todo eso ocurrió después del diluvio cuando la burbuja de vapor de agua fue rota<sup>20</sup>, “En el año seiscientos de la vida de Noe, en el mes segundo a los diecisiete días del mes, fueron rotas todas las fuentes

---

<sup>16</sup> Moisés y Otros, “*La Santa Biblia, Antiguo y Nuevo Testamento*”, traductor Casiodoro de Reyna, Sociedades Bíblicas Unidas, Corea 1994, Pág. 5.

<sup>17</sup> Moisés y Otros, Op. Cit., Pág. 5

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> [www.makesense.com](http://www.makesense.com)

<sup>20</sup> Idem.

del gran abismo y las cataratas de los cielos fueron abiertas”, Génesis 7:11<sup>21</sup>, se presume que las cataratas de los cielos se refieran a que la burbuja de vapor de agua se abrió o rompió; Además no había lluvia, y las nubes permanecían en el firmamento y no sobre el<sup>22</sup>.

Esta teoría de la burbuja de vapor de agua cubriendo el planeta, sostiene que la capa que cubría a la tierra tenía que ser transparente para recibir la luz solar, ver las estrellas, tener estaciones, elementos que no habían sido creados todavía, pero esta burbuja de vapor de agua alrededor del planeta también lo protegía de la radiación, como de la luz ultravioleta, la lluvia, los cambios de temperatura, y permitía guardar el oxígeno<sup>23</sup>. Además eso incrementaría tremendamente la calidad de vida, y por lo tanto la longevidad de los seres vivos, ya que el vapor de agua tiene la habilidad de filtrar la radiación solar, sirve también como un invernadero, manteniendo la temperatura uniforme en todo el planeta y por lo tanto, teniendo una temperatura uniforme la humedad alrededor del planeta se mantendría ayudando a la vegetación a crecer abundantemente, sin desiertos o capas de hielo, lo que tampoco daría origen a las tormentas, huracanes, y olas en los océanos, y sin una circulación global de aire el ciclo hidrológico del agua no existía, y no habían partículas de polvo que eran transportadas a las partes superiores de la atmósfera para destruir o precipitar la burbuja de vapor de agua<sup>24</sup>.

Al tercer día Dios dijo “Júntense las aguas que están debajo de los cielos en un lugar, en un solo lugar, y descúbrase lo seco”, Génesis 1: 9<sup>25</sup>; desde el segundo día la tierra estaba llena de agua, pero no cubierta de agua como en la época del diluvio si no llena de agua con materiales en solución, disueltos, en un planeta esférico, no había tierra seca, por lo tanto las aguas bajo el firmamento constituían un vasto océano sin costas. Por lo que de igual forma como Dios separo la luz de la tinieblas en el primer día; separando las aguas de arriba de las aguas de abajo en el segundo día; en el tercer día, las aguas de abajo serian juntadas, para formar lo seco. Finalmente la superficie de tierra sólida apareció sobre las aguas. Con relación a esto La Biblia dice: “Estos ignoran voluntariamente que en el tiempo

---

<sup>21</sup> Moisés y otros, Op. Cit., Pág.10.

<sup>22</sup> [www.makesense.com](http://www.makesense.com)

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Moisés y otros, Op. Cit, Pág. 5

antiguo fueron hechos por la palabra de Dios los cielos, y también la tierra, que proviene del agua y por el agua subsiste”, 2° Pedro 3:5<sup>26</sup>. Como se muestra que la tierra proviene del agua, y por el agua subsiste. En el principio (del tiempo) cuando Dios creo los cielos (espacio) y la tierra (materia), lo primero que fue energizado o activado fueron las moléculas de hidrogeno y oxígeno para formar agua, cuando Dios separo las aguas de arriba de las aguas de abajo con el firmamento (atmósfera) entre ambas, la tierra (planeta) era una mezcla de agua, minerales, elementos sin orden y organización de estructura molecular, pero cuando Dios reunió (organizo) las aguas de abajo para obtener el suelo, también organizo la estructura molecular de los minerales, obteniendo así rocas, estratos, y la corteza terrestre, encerrado así las aguas de abajo dentro del planeta, quizá esa sea la razón por que en 2° Pedro 3:5 dice que la tierra proviene del agua y por el agua subsiste<sup>27</sup>.

En el cuarto día de creación, Dios dijo: “Haya lumbreras en la expansión de los cielos para separar el día de la noche; Y sirvan de señales para las estaciones, para días y años”, Génesis1:14<sup>28</sup>; Según esto, los dadores de luz fueron creados para dividir el día de la noche, pero la luz de el verso de Génesis 1:3 era para dividir la oscuridad de la luz. El propósito principal de ambas luces era de "dividir" noches de días, y oscuridad de la luz, y esto solo puede significar que ambos regímenes era idénticos, la duración de días y noches eran los mismos, que de oscuridad a luz<sup>29</sup>. Por lo que se puede deducir que la luz en los tres primeros días de la creación no provenía del sol, mientras que la luz sobre la tierra a partir del cuarto día de la creación provenía del sol y las estrellas, pero en esencia había luz desde el primer día de la creación.

Dijo Dios: “Produzcan las aguas seres vivientes, y aves que vuelen sobre la tierra, en la abierta expansión de los cielos”, Génesis 1:20<sup>30</sup>; por primera vez Dios menciona que va a crear algo con vida, un animal. Las plantas fueron creadas por Dios, dos días antes que los animales, sin embargo, en sentido bíblico las plantas no tienen vida ya que únicamente el ser humano y los animales poseen alma y las

---

<sup>26</sup> Moisés y otros, Op. Cit, Pág. 5

<sup>27</sup> [www.ourplanet.com](http://www.ourplanet.com)

<sup>28</sup> Moisés y otros, Op. Cit., Pág. 5.

<sup>29</sup> [www.ourplanet.com](http://www.ourplanet.com)

<sup>30</sup> Moisés y otros, Op. Cit., Pág. 5.

plantas se considera que no tienen una vida real, o alma. Por lo tanto, la palabra de Dios es clara al respecto, cuando menciona los "seres vivos". Y después "creó Dios los grandes monstruos marinos, y todo ser vivo que se mueve, que las aguas produjeron según su género, y toda ave alada según su especie. Y vio Dios que era bueno", Génesis 1:21<sup>31</sup>; los primeros animales mencionados en las escrituras fueron los grandes monstruos marinos, ya extintos, o al menos la mayoría de ellos. La clase de animales hechos en el quinto día, fueron aparentemente para habitar las aguas y las partes bajas de la atmósfera, y además para reproducirse según su género.

Luego dijo Dios: "Produzca la tierra seres vivos según su género, bestias y serpientes y animales de la tierra según su especie. Y fue así", Génesis 1:24<sup>32</sup>; Estando la creación en el sexto día, Dios procedió a crear a los animales de la litosfera y de la biosfera, previamente Dios había creado los animales del aire y del agua, pero ahora Dios se disponía a crear los animales de tierra. Desde que el alma fue creada e incorporada a los animales en el quinto día de la creación, no había necesidad de mencionarla nuevamente en el sexto día, por que a todos los animales les fue dada una alma. La creación de las criaturas terrestres, involucro nuevos tipos de organización de materiales ya en existencia, no existía diferencia intrínseca en el hacer animales de tierra, como animales marinos. Todo lo involucrado anteriormente es fundamentalmente lo mismo en estructura bioquímica y en mecanismos de reproducción. Todos estos animales fueron hechos del polvo, sus cuerpos estaban compuestos de los mismos elementos de la tierra, también tenían almas, por que fueron hechos como criaturas vivas. La razón de crear a los animales a los seis días de la creación aparentemente fue para organizar los elementos creados en el primer y segundo día.

En el sexto día de la creación, otra obra maestra debía tomar forma, en el plan riguroso de la creación de Dios, la más alta y compleja criatura iba a ser hecha, y se le iba a dar dominio sobre las demás, e iba a ser llamada hombre.

Entonces dijo Dios: "Hagamos al hombre a nuestra imagen, conforme a nuestra semejanza; y señoree en los peces del mar, en las aves de los cielos, en las bestias, en toda la tierra, y en todo animal que se arrastra sobre la tierra",

---

<sup>31</sup> Moisés y otros, Op. Cit, Pág. 5

<sup>32</sup> Idem.



Génesis 1:26<sup>33</sup>; El cuerpo del hombre fue formado casi en las mismas condiciones que el cuerpo de los animales, de la misma forma el hombre obtuvo aliento de vida, como los otros animales y una alma también como ellos, aun así la estructura física (que también incluye agua) y mental del hombre fue mas compleja que la de cualquier animal, aun así cuando ambos cuerpos fueron creados por el mismo Dios. Esa es la mayor diferencia (desde una noción religiosa) entre un animal y un hombre, que el hombre fue creado a imagen y semejanza de Dios y los animales no. El hombre no solo es un simple y complejo organismo vivo, para Dios, el hombre debía poseer algo más que lo hiciera cuantitativamente superior y cualitativamente mejor que los animales y lo cual a su vez serviría para diferenciarlos, este elemento diferenciador entre humanos y animales lo constituye el espíritu que los seres humanos tienen, algo que los animales no poseen. Esta afirmación en la Biblia es una profunda y misteriosa verdad, pero imposible de ser probada, o demostrada.

El cuerpo físico del primer hombre fue hecho de polvo, que esta hecho de materia, que fue creada por Dios, por otro lado tenemos que el primer hombre en la tierra según la Biblia se llamo Adán y este nombre tiene un significado muy particular, ya que significa hombre, y esta relacionado con la tierra (Hebreo Adamah), por que el cuerpo del hombre fue formado de los elementos de la tierra. “Entonces Jehová Dios formó el hombre del polvo de la tierra, y sopló en su nariz aliento de vida, y fue el hombre un ser viviente (Génesis 2:7<sup>34</sup>).

Y creó Dios al hombre a su imagen, a imagen de Dios lo creó; varón y hembra los creó. (Génesis 1:27<sup>35</sup>). Sabiendo que Dios termino su creación en tan solo seis días, y que el hombre fue colocado en el jardín del edén, se entiende que el jardín del edén estaba hecho antes que el hombre fuera creado, probablemente el edén fue hecho en el tercer día, cuando Dios creo las plantas.

Y Jehová Dios hizo caer sueño sobre Adán, y se quedó dormido: Entonces tomó una de sus costillas, y cerró la carne en su lugar; Y de la costilla que Jehová Dios tomó del hombre, hizo una mujer, y la trajo al hombre. (Génesis 2:21-22<sup>36</sup>).

---

<sup>33</sup> Moisés y otros, Op. Cit., Pág. 5

<sup>34</sup> Idem, Pág. 6.

<sup>35</sup> Ídem, Pág. 5.

<sup>36</sup> Idem, Pág. 6.

En otro hecho histórico para el ser humano comprendido en la Biblia, encontramos el fenómeno del Diluvio Universal, que fue un acontecimiento originado por Dios, como una forma de castigo por la maldad de los seres humanos que se rebelaron contra Dios, mostrando desde el principio de su creación su desobediencia y rebeldía contra su creador: "Y vio Jehová que la maldad de los hombres era mucha en la tierra, y que todo designio de los pensamientos del corazón de ellos era de continuo solamente el mal" (Génesis 6: 5<sup>37</sup>), hechos ante los cuales Dios llegó a lamentarse y arrepentirse por haber creado al hombre en la tierra, tomando la decisión de corregir la maldad del hombre a través de su destrucción destinando para ello un fenómeno natural que fue denominado el Diluvio Universal. A continuación se presenta una breve reseña de los acontecimientos acaecidos en el Diluvio Universal retomados de las Santas Escrituras (La Biblia).

Un día Dios dijo a Noé: "He decidido el fin de todo ser, porque la tierra está llena de violencia a causa de ellos. Y he aquí que yo traigo un diluvio de aguas sobre la tierra, para destruir toda carne en que haya espíritu de vida debajo del cielo" (Génesis 6: 13, 17<sup>38</sup>).

Advertido por Dios de que se acercaba el Diluvio, Noé difundió la noticia entre la humanidad, y predicaba el arrepentimiento a dondequiera que iba. Aunque sus palabras no fueron escuchadas ya que la gente se burlaba de él, mostrándose incrédula ante las profecías de Noé, los hombres se jactaban de Noé y desafiaban sus palabras.

Dios ordenó a Noé que construyera y revistiera con brea un arca de madera lo suficientemente grande para él, su familia y especies elegidas de todas las criaturas que habitaban la tierra. Debía tomar dos animales y pájaros de cada especie. Asimismo, debía llevar alimentos de toda clase, y almacenarlos ya que estos servirían de alimento para Noé, su familia y los animales del arca. (Génesis 6: 14, 21; 7: 1-3<sup>39</sup>). Según el Génesis, Noé pasó 52 años construyendo el arca;

---

<sup>37</sup> Moisés y otros, Op. Cit, Pág. 9.

<sup>38</sup> Ídem, Pág. 10.

<sup>39</sup> Moisés y otros, Op. Cit., Pág. 10.

Trabajaba lentamente con la esperanza de demorar la venganza de Dios (Génesis 6: 14-22<sup>40</sup>).

Dios mismo diseñó el arca, que tenía tres cubiertas y medía, trescientos codos de proa a popa. Cada cubierta estaba dividida en cientos de camarotes; La primera cubierta alojaría a los animales salvajes y domesticados; La segunda a todas las aves; y la tercera a todos los reptiles y además a la familia de Noé (Génesis 6: 15-16<sup>41</sup>).

Noé se sintió desanimado ante la inmensa tarea de reunir a todas las criaturas. Sin embargo, todos los animales fueron conducidos al arca, de modo que cada uno pareció haber sido guiado por su propia inteligencia natural (Génesis 7:14<sup>42</sup>).

Cuando Noé tenía 600 años de edad comenzó el Diluvio. Luego de entrar al arca él y su familia, el mismo Dios cerró sus puertas (Génesis 7: 11-16<sup>43</sup>). En el mes segundo, a los diecisiete días del mes, la tierra se estremeció, sus cimientos temblaron, el sol se oscureció, comenzó a relampaguear y a tronar, fueron rotas todas las fuentes del grande abismo, y las cataratas de los cielos fueron abiertas y hubo lluvia sobre la tierra y esta fue cubierta rápidamente por las aguas, y el diluvio duró cuarenta días y cuarenta noches.

Luego de un tiempo, el diluvio fue disminuyendo lentamente: Y Dios hizo pasar un viento sobre la tierra, y disminuyeron las aguas y en el décimo séptimo día del séptimo mes, el arca se asentó sobre el monte de Ararat (Génesis 8: 1-4<sup>44</sup>).

A fin de que trajera noticias del exterior, Noé envió a una paloma, la cual, como no halló ningún árbol donde posar sus patas, se volvió al arca. Siete días más tarde Noé soltó nuevamente la paloma, que volvió a él, "trayendo en el pico una ramita verde de olivo", (Génesis. 8: 8-11<sup>45</sup>).

---

<sup>40</sup> Moisés y otros, Op. Cit., Pág. 10.

<sup>41</sup> Ídem.

<sup>42</sup> Ídem.

<sup>43</sup> Ídem.

<sup>44</sup> Ídem, Pág. 11.

<sup>45</sup> Moisés y otros, Op. Cit., Pág. 11

La primera actividad que realizó Noé al desembarcar fue la de erigir un altar con piedras. Dios bendijo a Noé y sus hijos: "Fructificad y multiplicaos; y llenad la tierra" (Génesis 8: 20; 9: 1<sup>46</sup>).

Dios dijo que a pesar de la mala predisposición del hombre no volvería nunca más a usar agua para destruirlo: "Mientras la tierra permanezca, no cesarán la cosecha y la siega; el invierno y el verano; el día y la noche" (Génesis 8: 22<sup>47</sup>). En el Génesis, se relata que Dios colocó en el firmamento el arco iris para recordar su promesa. "Mi arco (iris) he puesto en las nubes, el cual será por señal del pacto entre mí y la tierra... ¡No habrá más diluvio para destruir toda carne!" (Génesis 9: 13; 15-17<sup>48</sup>).

### 1.1.3. El Origen del agua en la Cosmovisión: El Popol Vuh.

En el libro sagrado del Quiché, se describe el origen de la antigua historia y de todo lo que se ha hecho en la ciudad del Quiché <sup>49</sup>, es decir la creación de la tierra, del hombre y todo lo que en ella existe.

Al igual que el Dios cristiano, el Dios Quiché (Cabahuil) hizo su creación en un espacio en el que "todo estaba en suspenso, todo estaba en calma y silencioso... y vacía estaba la inmensidad de los cielos"<sup>50</sup>. No había todavía un hombre, ni un animal, pájaros, peces, cangrejos, árboles, piedras, cuevas, barrancas, hierbas ni bosques: Sólo el cielo existía.

"La faz de la tierra no se manifestaba aún: Sólo el apacible mar estaba y todo el espacio de los cielos". "No había nada que existiese parado; No había más que las tranquilas agua, que el mar en calma y sólo dentro de sus límites, porque no había nada que existiese"<sup>51</sup>. Desde la existencia de la tierra el agua siempre ha estado presente y ha sido parte fundamental de ella, y ha existido antes de que el

---

<sup>46</sup> Moisés y otros, Op. Cit., Pág. 11

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> Idem, Pág. 12.

<sup>49</sup> Anónimo, "*Popol Vuh Libro sagrado del Quiché*", Versión española del texto francés del Abate Carlos Esteban Brasseur de Bourbourg, Dirección de Publicaciones, Ministerio de Educación, San Salvador, 1974, Pág. 9.

<sup>50</sup> Idem, Pág. 11

<sup>51</sup> Anónimo, Op. Cit., Pág. 11

ser humano, animales y plantas, y es cuando el Creador, el Formador, el Dominador comienza a dar vida.

Comienza a organizar como sería la vida civilizada, separa las aguas, para que la tierra exista sea firme y fértil, separa los cielos de la tierra y se forman los bosques en la superficie, “se formo la tierra, los montes y los llanos; El curso de las aguas fue dividido; Los arroyos comenzaron a serpentear entre las montañas”<sup>52</sup>; Con la formación de las montañas, el mar que era uno solo se comienza a dividir atravesando la superficie y formándose de esa manera los ríos y las aguas que servirían a los seres humanos para su desarrollo, “en este orden fue como existieron las aguas”

El Popol Vuh, describe como en la creación del ser humano, se utilizaron diferentes materiales, como barro, madera y maíz, en cada una de las ocasiones en las que el “hombre fue creado”, el agua jugó un papel importante, el primero de los materiales con que fue creado el hombre fue de barro que es una combinación de agua y tierra, “Entonces la creación y la formación del hombre tuvo lugar; de tierra, de barro hicieron su carne”<sup>53</sup>, desde su creación el hombre esta ligado con el agua y gran parte de su organismo tiene relación directa con el agua. Pero esta creación no funcionó ya que él estaba “sin cohesión, sin resistencia, sin movimiento, sin fuerza, inepto y acuoso.... no tenía inteligencia, e inmediatamente se consumió en el agua sin poder tenerse parado”<sup>54</sup>

Luego el hombre fue creado de madera pero fue destruido con un diluvio: “...Las aguas se extendieron por voluntad del Corazón del Cielo y se verificó una grande inundación que cubrió aquellos maniqués, aquellos seres hechos de madera...”; “...Por no haber reconocido a su madre y a su padre, al que – es - Corazón de Cielo, cuyo nombre es Huracán; Así fue que por causa de ellos se oscureció la superficie de la tierra y una tenebrosa lluvia comenzó a caer, lluvia de día, lluvia de noche...”<sup>55</sup>. Este episodio hace referencia al diluvio de la concepción hebrea, el cual acabó con los hombres de madera porque no obedecieron y

---

<sup>52</sup> Anónimo, Op. Cit., Pág. 13.

<sup>53</sup> Idem Pág. 17

<sup>54</sup> Idem.

<sup>55</sup> Idem., Pág. 21.

reconocieron a su creador, se decía que éstos no tenían capacidad para pensar y que fueron los “primeros hombres que en gran número existieron sobre la faz de la tierra” y que fueron destruidos por el agua.

En el origen de la vida sobre el planeta el agua ha sido un elemento fundamental, desde el origen de la tierra misma, de acuerdo a las teorías antes planteadas por el Popol Vuh, al principio sólo existía el agua y fue necesario separarla para dejar que la tierra firme apareciera, y así comenzó a dar vida a las plantas y animales, se le asigna una función creadora al agua; así también en la creación del hombre el agua fue elemento importante, en la cosmovisión maya uno de los elementos que se utilizó en su creación fue el agua, la cual se combinó con la tierra para formar el barro y de él fue creado el hombre; Sin embargo, el agua no solo ha sido fuente de vida, también ha constituido un mecanismo de destrucción para la humanidad, lo cual se concluye con los diluvios que se describen tanto en la Biblia de los hebreos como en el libro sagrado de los mayas, en ambos acontecimientos el Dios Creador fue quien los provocó, como consecuencia de la desobediencia de los hombres, quienes no acataron las disposiciones de sus dioses e incumpliendo las mismas, fueron castigados a través del agua para lograr su destrucción; Estos fenómenos naturales tuvieron efectos negativos en los nuevos seres vivientes que poblaron la tierra, su forma de vida fue diferente y su relación con el recurso agua también tuvo transformaciones pues comprobaron que esta no solo podía brindarles beneficios y ayudar a su desarrollo, sino que también en cantidades desproporcionadas se convierte en un recurso adverso, como en la actualidad se sigue comprobando en El Salvador, con los desastres naturales provocados por las torrenciales lluvias, y aumentando la gravedad de estas situaciones por los modelos de desarrollo económico centrados en la explotación de los recursos naturales, principalmente reflejado en la deforestación masiva y sistemática de las zonas naturales que deberían ser protegidas ya que en ellas se encuentran importantes zonas de recarga acuífera, es decir, de captación de las aguas lluvias, y con cuya destrucción se incrementa la vulnerabilidad de las poblaciones ubicadas cerca de los ríos y quebradas, a lo que se añade la mala condición en la que se encuentra los sistemas de drenaje de las ciudades, los cuales resultan obsoletos e insuficientes para drenar la cantidad de lluvias que se precipitan en el país.

Pese a que según los datos existentes a nivel nacional, con una precipitación media anual de 1,813 Mm., se estimó que en El Salvador se precipitaban casi 57 mil millones de metros cúbicos cada año, y que debido a la evaporación y la transpiración, del volumen precipitado por año, sólo unos 21 mil millones de metros cúbicos son potencialmente utilizables<sup>56</sup>. Pero debido al crecimiento poblacional y el consiguiente desarrollo urbano, el cual ha generado el incesante incremento de la superficies impermeables y la deforestación progresiva del territorio salvadoreño, toda la lluvia que se precipita no puede ser aprovechada ya que las zonas de recarga acuífera cada vez son menos y con menor capacidad de captación por lo que al tener épocas de lluvias intensas y constantes el suelo se satura de agua lo que provoca que la tierra se deslave y como consecuencia de ello se generen derrumbes, al saturarse los sistemas de drenaje naturales (recargas acuíferas) el agua se vierte a las ciudades, en las cuales los sistemas de drenaje artificiales colapsan y provocan las inundaciones sobre todo en las zonas bajas de las ciudades, todo ello es consecuencia de la falta de planificación del desarrollo urbano y la ausencia del enfoque de una gestión sustentable en el uso de los suelos y los recursos naturales que pudieran permitir un desarrollo económico y humano sostenible.

#### **1.1.4 Civilizaciones del Medio Oriente.**

Para las civilizaciones antiguas del Medio Oriente, el agua ha constituido un elemento indispensable e invaluable, por la variedad de actividades en las cuales era utilizada, tal importancia se ve reflejada por ejemplo en los 500 años antes de J.C., época en que los chinos ya conocían el ciclo del agua, y Kautilya, ministro de la dinastía india de los Maurya (382-184 antes de J.C.) obligaba a medir la lluvia en un cubo colocado delante de almacenes agrícolas. Para los servicios públicos, el primer sistema de anuncio de crecidas que utilizaba jinetes que viajaban más rápido que la ola, se remonta al año 1574. Fueron los chinos quienes implementaron este sistema en el Río Amarillo. No debiendo nada al Occidente, los coreanos hacían

---

<sup>56</sup> Larios, Silvia de, “Participación de usuarios del recurso hídrico en El Salvador”, Ponencia realizada en el Tercer Encuentro de Aguas, Chile, 2001.

mediciones de lluvia seguidas y sistemáticas desde 1441 y continúan haciéndolo hasta nuestros días<sup>57</sup>.

Además se puede establecer que desde la antigüedad, el control del agua implicaba el poder en Medio-Oriente, donde es particularmente rara. El historiador Wittfogel pudo hablar de civilizaciones "hidráulicas" basadas en la propiedad y el dominio de la gestión del agua. Las civilizaciones egipcia, asiria y del reino de Saba son ejemplos patentes de ello. Florecieron en medio ambientes que se volvieron sensiblemente tan áridos como actualmente.

#### **1.1.4.1 Las Culturas en la Mesopotamia.**

La palabra Mesopotamia significa en griego "entre ríos". Se denominó de esta forma a la región que abarcaba inicialmente los territorios comprendidos entre los ríos Tigris y Eufrates. En la actualidad comprende a Iraq y el este de Siria. La abundancia de agua existente en el antiguo territorio de Mesopotamia, creó una gran riqueza natural, a tal grado que fue explotada por los agricultores de los países de Sumer y de Akkad, cultivando trigo con aguas provenientes de los ríos Tigris y del Eufrates, a través de multitud de canales que fueron construidos para suministrar de agua a los cultivos de trigo.

Asimismo, las ciudades de Unima y Lagash utilizaban el agua del río Eufrates para el cultivo; Sin embargo, con el tiempo tras una discusión, entre las ciudades de Unima y Lagash, esta última tuvo que prescindir del río Eufrates y construyó un canal para obtener las aguas del río Tigris. En el neolítico se dio un gran desarrollo en Mesopotamia, con asentamientos urbanos importantes, como Eridu o Uruk (desde el año 3.750 a.c.)<sup>58</sup>.

La historia de Mesopotamia fue construida a través de una sucesión de civilizaciones, iniciada por los sumerios (3.000 a.c. - 2.350 a.c.), quienes fueron vencidos por las huestes de Sargón, rey de los acadios (Akkad), que lograron imponer su poder hasta 1.800 a.c. A partir de ese momento llegaron a convivir dos importantes culturas: Los Asirios (Assur), al norte, y los Babilonios (Babilonia), al

---

<sup>57</sup> [www.tierra.rediris.es/hidrored/ebooks/sequia](http://www.tierra.rediris.es/hidrored/ebooks/sequia)

<sup>58</sup> [www.arteenlasculturas.com](http://www.arteenlasculturas.com)



sur. Cada uno evolucionando de forma diferente, haciendo uso de los ricos recursos naturales que les brindaron los ríos Tigris y Éufrates, aunque ambos acabaron dominados por pueblos guerreros llegados del este, los Persas (Persia), Medos y Aqueménidas<sup>59</sup>.

Asiria tiene muchas y grandes ciudades, pero la más renombrada y fuerte, donde se ubicaba el palacio real, era Babilonia, la cual se encuentra en una gran llanura, rodeada de un foso profundo, ancho y lleno de agua, y esta rodeada de murallas que la protegieron de las invasiones, las cuales se construyeron con asfalto, que provenía del vertiente del río Éufrates<sup>60</sup>. La ciudad se encontraba dividida en dos partes, ya que por medio de ella pasa el río grande, profundo y rápido que desemboca en el mar Eritreo.

Entre los reyes que gobernaron Babilonia hubieron dos reinas la segunda llamada Nitocris<sup>61</sup>, quien convirtió el Éufrates, que corría en medio de la ciudad y antes era recto, en un río quebrado por los canales que le hizo abrir en lo alto, que en su curso toca tres veces a una de las aldeas de Asiria, y a lo largo de cada orilla del río levantó un terraplén, y en un lugar mucho más alto que Babilonia, mandó hacer un estanque para una laguna poco distante del mismo río; así mismo lo hizo más profundo, excavó en el pantano y empleo esa tierra para depositarla a las orillas del río y mandó hacer un muro con piedras, todo ello para quebrantar la corriente del río en varias vueltas y que fuese más lenta y larga la navegación a Babilonia y después de la navegación se tuviese que dar un largo rodeo a la laguna, esto era parte de la estrategia de Nitocris para impedir que los Medos tuviesen trato con los Asirios y se enterasen de sus asuntos.

El rey Ciro que entró en campaña contra el hijo de Nitocris bebía únicamente del río Coaspes, que pasa por Susa, y cuando Ciro marchaba a Babilonia llegó al río Gindes y uno de sus caballos saltó al río y fue arrastrado por lo que Ciro se sintió ofendido y desistió de su ataque a Babilonia y dividió su ejercito en dos partes, y así dividido en cada orilla del Gindes tendió unos cordeles con los que

---

<sup>59</sup> [www.arteenlasculturas.com](http://www.arteenlasculturas.com).

<sup>60</sup> Heródoto, *“Los nueve libros de la Historia”*, W. M. Jackson Inc. Editores, Segunda Edición, Buenos Aires, 1952, Pág. 71.

<sup>61</sup> Herodoto, Op. Cit., Pág. 73

marco ciento ochenta acequias orientadas en toda dirección, alineó sus tropas y les ordenó cavar, así Ciro castigó al río Gindes dividiéndolo en trescientos sesenta canales<sup>62</sup>.

Luego siguió camino a Babilonia y para penetrar en ella hizo lo mismo que la reina Nitocris desvió el cauce del río Éufrates hacia la laguna para bajar el nivel del río para que su ejército lo cruzara y de esta forma Babilonia fue conquistada por primera vez.

Babilonia es rica en alimentos y aunque llueve muy poco, es suficiente para hacer crecer la raíz del trigo, que una vez regada con el agua del río, la mies madura y el grano llega a sazón<sup>63</sup>. Pero no como en Egipto en donde el mismo río crece e inunda los sembrados, sino regando a mano o con norias. Porque toda la región de Babilonia esta cortada por canales; y desde el Éufrates llega a otro río, el Tigris en cuya orilla se haya el Nínive.

#### **1.1.4.2 La Cultura Egipcia.**

La historia de la civilización Egipcia, su mitología, economía, política y cultura no habrían sido posibles tal y como hoy las conocemos sin la presencia del río Nilo ya que este, marco profundamente la vida egipcia en todos los órdenes; Egipto fue una de las primeras civilizaciones en desarrollar las obras de riego, como parte de la explotación del Valle del Nilo.

En Egipto, en la región situada abajo de Menfis, sus pobladores son los que con menor extenuación recogían el fruto de la tierra, no tenían el trabajo de abrir surcos con el arado, ni de escardar, ni de hacer ningún trabajo que hacían los demás hombres de Egipto que se afanan por sus cosechas, pues el río Nilo por sí mismo regaba los campos y después de regarlos se retiraba, entonces cada cual sembraba su propio campo metiendo en él piaras<sup>64</sup>; luego hundía la semilla con sus pisadas, aguardaba la siega, hacía trillar el grano por las piaras y así lo recogía.

---

<sup>62</sup> Herodoto, Op. Cit., Pág. 75.

<sup>63</sup> Idem, Pág. 77.

<sup>64</sup> Idem, Pág. 92

El Nilo crecía y se desbordaba durante cien días a partir del solsticio de verano<sup>65</sup> y cuando se acercaba a los cien días se retiraba y bajaba su corriente y estaba escaso por todo el invierno, hasta el nuevo solsticio de verano. Cuando el Nilo inundaba el país únicamente las ciudades sobresalían del agua, muy semejantes a las islas en el mar Egeo, pues el resto de Egipto se convertía en un mar. Durante la inundación ya no se navegaba por la corriente del río sino a través de la llanura.

Estos eventos se debían a la gran longitud del río Nilo (6,500 Km)<sup>66</sup>; A pesar de todo, las crecidas del río eran relativamente fáciles de predecir y controlar, gracias a lo cual pudo producirse una agricultura intensiva y un rápido desarrollo de la civilización. Sin embargo, para salvaguardarse de las insuficiencias y los excesos del río, fue necesaria la construcción de un sistema de diques y canales, configurándose en cada gran cuenca de riego una región agrícola o provincia con su administración, desde antes de la primera dinastía.

El río Nilo dividió al país en dos grandes zonas muy diferenciadas: Al Norte, el Delta o Bajo Egipto, compuesto por una serie de llanuras fluviales donde pronto crecieron los núcleos urbanos; Al Sur, el Alto Egipto, un estrecho valle situado entre montañas poco elevadas.

El primer rey de Egipto Min<sup>67</sup>, protegió con un dique a Menfis, porque el río Nilo corría todo hacia la montaña arenosa en dirección a Libia, y Min formó con terraplenes el recodo que se encuentra a unos cien estadios (medida egipcia) más arriba de Menfis, dejó seco el antiguo cauce y derivó el río por medio de canales para que corriese a igual distancia de las dos montañas; aún cuando los persas dominaron esta parte de Egipto ese recodo del Nilo estuvo muy vigilado y reforzado todos los años, para que corriera desviado pues el río si se desbordaba rompía el dique y toda Menfis se inundaría.

Cada año se importaban en Egipto de Grecia y de Fenicia, tinajas llenas de vino y cada gobernador debía recoger todas las tinajas de su ciudad y llevarlas a

---

<sup>65</sup> Herodoto, Op. Cit, Pág 94.

<sup>66</sup> [www.mgar.net/africa/nilo](http://www.mgar.net/africa/nilo)

<sup>67</sup> Herodoto, Op. Cit., Pág. 121.

Menfis, y de Menfis se transportaban llenas de agua a los desiertos de Siria<sup>68</sup>. Cuando los persas se apoderaron de Egipto, aparejaron la entrada proveyendo a la ciudad de agua, pues no existía entonces provisión de agua.

### **1.1.4.3 Otras Culturas Orientales.**

#### **1.1.4.3.1 Irán.**

Para el siglo VIII antes de J.C., los "quanats" que eran canales subterráneos artificiales construidos para transportar el agua a grandes distancias, fueron inventados por los habitantes de Urartu en la actual Turquía ante la necesidad de abastecerse del vital líquido para su propia subsistencia. Esta práctica, se volvió una explotación de las aguas, generalmente surgidas del drenaje de los acuíferos, y dicha práctica se difundió en Persia, en Egipto, en la India, en Grecia, en el Maghreb, donde en la actualidad son conocidas con el nombre de "foggaras", y en las Canarias son conocidas como las galerías.<sup>69</sup>

El investigador Mohammad Baqer Liaqati<sup>70</sup> sostiene otra versión sobre el origen de los Quanats: El aspecto y la construcción de quanats de iraní datan de siete siglos a.C. Los quanats es una invención totalmente iraní, que se conforma con clima iraní. Actualmente, hay un número considerable de los quanats en Irán, que tienen 272.000 kilómetros de largo en conjunto. El más largo, que tiene 70 kilómetros de largo se sitúa en la región de Gonabad en la provincia de Khorassan.

Como resultado del progreso de la civilización en Irán antiguo, el uso de pozos ordinarios y hechos a mano no resolvió los requisitos de la gente. Hace varios miles de años, los iraníes tomaron una iniciativa que era absolutamente nueva y altamente valiosa. Tuvieron éxito en recoger el agua subterránea y traerla a la superficie bajo fuerza de la gravedad. Esta invención e innovación está sin paralelo hasta ahora, y, como los resortes naturales, recoge el agua sana del

---

<sup>68</sup> Herodoto, Op. Cit., Pág 159

<sup>69</sup> [www.tierra.es](http://www.tierra.es)

<sup>70</sup> [www.tierra.rediris.es/hidrored/ebooks/sequia](http://www.tierra.rediris.es/hidrored/ebooks/sequia)

corazón de la tierra todo el año, le hace fluir a lo largo de las rutas convenientes y lo trae a la superficie<sup>71</sup>.

Polybius, el historiador griego de dos siglos a.C.<sup>72</sup>, habla de un qanat que fue construido en el desierto de Irán a la hora de Cenit de la civilización persa, dice: "éstas corrientes subterráneas se han cavado en las áreas grandes del país con grandes costos y mucho apuro, y transfieren el agua de fuentes alejadas a las regiones del desierto. Estas fuentes son misterio para la gente que la utiliza hoy."

#### **1.1.4.3.2 La India.**

En esta época el aseo del cuerpo constituía una práctica de gran interés e importancia para la sociedad, a tal grado que se implementó dicha práctica en lugares públicos o privados, dando origen a la construcción de edificaciones específicas para tal uso. La arqueología nos permite acercarnos a algunas de ellas, las más antiguas localizadas se remontan al año 2000 antes de nuestra época, se trata de estancias para el baño localizadas en la ciudad de Mohenjo-Daro (India); Entre el 1700 y el 1400 a.C. se construyeron los baños encontrados en el Palacio de Cnosos (Creta-Grecia), también existen restos en ciudades del antiguo Egipto (Tell el-Amarna).<sup>73</sup>

Otro factor que promovió la construcción de estos edificios, fuentes y otro tipo de infraestructura para la higiene del cuerpo, es su asociación con las prácticas religiosas, los denominados rituales purificadores que se practican en religiones como la musulmana y la hindú, el mikvah de la religión hebrea ortodoxa y el bautismo de la católica que se derivan de la inmersión ritual.

El historiador Dan Gill<sup>74</sup> propone un escenario diferente sobre el uso del agua, basado en el Antiguo Testamento, en el cual la toma de Jerusalén por parte del rey David habría sido hecha tomando los conductos subterráneos de la ciudad, alimentados por las aguas de la fuente de Gihon. No obstante, el caso más patente

---

<sup>71</sup> Revista "Ettela'at científico," primer año, No. 5, Edición en línea, Pág. 22

<sup>72</sup> Idem.

<sup>73</sup> [www.tierra.rediris.es/hidrored/ebooks/sequia](http://www.tierra.rediris.es/hidrored/ebooks/sequia)

<sup>74</sup> Idem

de la importancia del agua fue la caída del reino de Saba, atribuida simbólicamente a la destrucción de la única presa de Marib (hacia el siglo III después de J.C.).

Por otra parte en la Surata de las moscas del Corán, la impiedad de los habitantes de ese reino hizo que desapareciera por causa del agua, el mismo elemento que había permitido su prosperidad.

### **1.1.5 Civilizaciones Occidentales.**

#### **1.1.5.1 Civilización Griega.**

Para los griegos la mitología era una de las formas de explicar el origen de las cosas así como explicar los fenómenos naturales, lo cual también determinaba la forma de relacionarse con los elementos de la tierra. Los griegos creían que su país estaba ubicado al centro de la tierra, y que el monte Olimpo, una montaña muy alta considerada como la morada mitológica de sus dioses, estaba situado en el centro exacto. Para ellos su tierra estaba dividida en dos partes iguales por Pontus<sup>75</sup>, que representaba el mar equivalente a los mares Mediterráneo y Negro; rodeándolo todo fluía el gran río Océano en una corriente constante y uniforme, sin ser perturbado por las tormentas, de las cuales suponían que el mar y todos los ríos obtenían su caudal.

La civilización Griega al igual que la romana, tuvo sus orígenes en el ambiente físico de la cuenca del Egeo (que ambas culturas comparten). Toda el área era favorecida por un clima benéfico marcado por inviernos suaves y veranos largos y secos que permitían viajar por mar en forma relativamente segura.

La topografía, especialmente de la propia Grecia, se halla dominada por montañas, valles, bahías y penínsulas que dividen la tierra en pequeñas áreas de suelo cultivable y crean barreras que impiden la comunicación y la unificación política. Aunque los recursos del área no son abundantes pues el suelo cultivable es limitado, de calidad deficiente, sujeto a la erosión e impropio para la producción de cereales, existían pequeños depósitos de estaño, cobre, hierro, y madera, sin embargo, había una forma para escapar de este escenario restrictivo: El mar.

---

<sup>75</sup> Gueber, H.A., “*Grecia y Roma*”, Edimat Libros, Madrid, España, 2000; Pág. 14.

El Egeo proporcionaba puertos excelentes y buen viento para la navegación durante el verano. Lo cual fue aprovechado como vía de acceso que permitió a los griegos llegar a un mundo mas amplio de materias primas, mercados y contactos con otros pueblos que estimularon y fueron estimulados por los griegos; De esta forma puede apreciarse como el agua fue de suma importancia para estas culturas, como un medio de acceso a otras culturas y generándose el comercio entre estos.<sup>76</sup>

La polis o ciudad estado constituye la clave de la historia griega, era una comunidad limitada, independiente y autónoma que exigía la lealtad de sus miembros.

La cultura griega surgió en un paisaje fragmentado por fértiles cuencas, cada una de las cuales constituía el centro de un pequeño estado<sup>77</sup>. En su apogeo Atenas, habría llegado a tener una población de 100.000 habitantes, siendo la más grande de todas las polis. El desarrollo urbanístico de Atenas fue evidente, tenían algún barrio con cierto acomodo, con viviendas más amplias, pero los artesanos padecían el hacinamiento de los pequeños talleres, distribuidos en las calles por oficios. La historiadora Raquel López Melero, sostiene que el agua escaseaba, y en esos barrios el desarrollo económico conducía a un empeoramiento de las condiciones de vida.

Las casas atenienses carecían de agua corriente, y sólo algunas contaban con pozos, por lo que era preciso ir a buscarla a las fuentes, que no eran demasiado abundantes y entre las cuales la más famosa era la llamada de las "Doce Bocas"<sup>78</sup>. Pero más grave resultaba el problema de la basura y las heces; Hasta el siglo IV en el cual se cree fueron construidas las cloacas cubiertas, se echaba todo a las calles, que no estaban pavimentadas. Considerando la relativa escasez de las lluvias en esta zona, esta disposición de los desechos debía de crear graves problemas de higiene, es por ello que uno de los discípulos de Aristóteles manifestó su decepción al conocer la ciudad famosamente idealizada al

---

<sup>76</sup> Harrison, John B, y otros, "*Estudio de las Civilizaciones Occidentales*", Volumen I, Séptima Edición, México D.F., 1995, Pág. 45.

<sup>77</sup> [www.wikipedia.org/wiki/Atenas](http://www.wikipedia.org/wiki/Atenas)

<sup>78</sup> López Melero, Raquel, "*Así vivían en la Grecia Antigua*", Editorial Anaya, Séptima Edición, Madrid, España, 1996, Pág. 14.

escribir “un extranjero que se viera ante ella de repente pondría en duda que fuera eso la ciudad de los atenienses”<sup>79</sup>.

En las excavaciones realizadas en Olinto, en el norte de la península Balcánica<sup>80</sup>, se han encontrado restos de un tipo de vivienda griega que data del siglo IV a.C. y que se puede presumir que pertenecía a familias con cierto acomodo, las cuales también contaban con una decoración suntuosa y una riqueza de mobiliario muy variable a diferencia de las casa más humildes donde el mobiliario era escaso y muy pobre .

En cuanto a la vajilla de mesa no contaban con piezas realizadas en materiales muy costosos. Los salazones, los frutos secos, el vino o el aceite se guardaban en tinajas de arcillas de variados tamaños, otras piezas que servían para guardar alimentos eran las ánforas (que significa gran vasija) que servían para almacenar productos de larga duración, vasos con cuello y dos asas. Las frutas frescas y las verduras se colocaban en un cesto de mimbre y forma troncocónica denominado Kálathos, que también servía como cesto de labores. El agua se transportaba en hidrias, vasos de dos asas y una tercera a la altura del cuello, otro tipo común de vaso era la crátera, que es más grande y de boca muy ancha y se utilizaba para mezclar el agua con el vino en los banquetes, desde allí se iba agarrando en jarras llamadas oinochóai, para servirlo en las copas del tipo kýlix, o del tipo kántharos ambas con dos asas y formas muy características; la vajilla también incluía platos, vasos y tazas<sup>81</sup>.

Los griegos tenían un especial cuidado en la higiene personal, los niños aprendían a nadar en el mar o en el río, y los pequeños espartanos se bañaban en las

Eurotas durante todo el año. En la cerámica de figuras negras, representativa de la época arcaica, aparecen dibujos de gente lavándose en fuentes públicas al chorro, pero es en la época clásica plena, cuando se proliferan

---

<sup>79</sup> López Melero, Op. Cit, Pág. 12

<sup>80</sup> Idem

<sup>81</sup> Idem, Pág. 19.



los gimnasios y las palestras y se impone la costumbre de los baños cubiertos, por lo general calientes.

Las mujeres de Atenas no asistían a ellos, pero en las casas habían bañeras de barro, de piedra o de ladrillo, así como recipientes más pequeños, de metal o de barro que se utilizaban para los niños, o para el aseo de los adultos, los cuales se llenaban con cántaros de agua caliente y también eran vaciados a mano.

Los baños públicos característicos del siglo IV a.C. eran de propiedad particular y estaban atendidos por esclavos, eran un lugar de encuentro y tertulia de los hombres. Había baños de vapor, de agua caliente y de agua fría, que solían utilizarse en forma combinada.

La mayoría de las ciudades de la Grecia Antigua se establecieron como pequeños asentamientos cerca de las costas al abrigo de una ciudadela o, con defensas naturales, como las montañas pues éstas se proyectaban hacia el mar, para evitar el ataque de los piratas, y rodeadas de minúsculas huertas, de los campos de cultivos, y los bosques y pastizales.

A diferencia de las grandes civilizaciones orientales, de carácter esencialmente continental y agrícola, la civilización griega fue básicamente marítima y comercial.

El componente geográfico fue una causa fundamental, puesto que el relieve accidentado dificultaba los cultivos; simultáneamente, la cercanía de cualquier punto de Grecia al mar, ya que no había lugar en Grecia que distara más de 90 kilómetros del mar<sup>82</sup>, lo que significa que casi todos los núcleos urbanos se situaban cerca de la costa, y además por la dificultad que caracteriza a los caminos en un país lleno de relieves y que hizo preferible la ruta marítima para cualquier desplazamiento medianamente largo, así como la existencia de numerosas islas hicieron favorable la navegación.

Grandes áreas de Grecia vivían exclusivamente del producto de sus campos, e incluso en Atenas donde existía una población urbana muy numerosa,

---

<sup>82</sup> López Melero, Raquel, Op. Cit., Pág. 60.

había también una gran población rural diseminada por todo el territorio del Atica. Las haciendas eran muy variadas en calidad y extensión, pero prevalecía el tipo de propiedad media. Aún así, durante la época clásica, la agricultura griega se adaptó al relieve existente, y en los valles, donde el agua era más abundante, se cultivaban<sup>83</sup> cereales (trigo y cebada) y hortalizas, y en las tierras de las pendientes de las montañas, se cultivaban la vid y el olivo, del cual se obtenía aceite, un producto fácilmente comerciable. También se plantaban higuera. Éstos cultivos se combinaban con la apicultura cuyo producto la miel, era el único que se conocía entonces para endulzar los alimentos<sup>84</sup>, y con la ganadería, la cabra, la oveja y el cerdo eran las especies más generalizadas, aunque en las tierras más abundantes se daba también la cría de ganado vacuno y caballar.

La Grecia del siglo VIII a.c. era una sociedad eminentemente rural, donde la principal riqueza era la propiedad de la tierra, ya que la propiedad por pequeña y pobre que fuera, era por sí misma un título de dignidad, hacía al hombre formalmente libre y constituía el soporte principal de la familia, y en muchos estados griegos el poseer una tierra era lo que confería derechos políticos<sup>85</sup>. A partir del año 700 a.c., Grecia comenzó una colonización básicamente comercial a lo largo de la orilla norte del Mediterráneo y toda la ribera del Mar Negro.

#### **1.1.5.2 Civilización Romana.**

Para las civilizaciones occidentales el agua era un don de los dioses. La aversión a modificar el ciclo de la naturaleza se nota incluso en los antiguos romanos y los ciudadanos en particular. Así hicieron girar noche y día los molinos y alimentaron fuentes y termas gigantes. Los juegos náuticos necesitaron la creación de circos específicos, las naumaquias. La ciudad de Roma fue denominada la ciudad del agua, ya que once acueductos importantes alimentaban la ciudad al final del imperio, con sus respectivas tomas casi siempre muy alejadas de Roma para asegurar agua de calidad, numerosas termas algunas con edificios grandiosos y un sin fin de fuentes, muchas de ellas ornamentales.

---

<sup>83</sup> [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

<sup>84</sup> López Melero, Raquel, Op. Cit., Pág. 62.

<sup>85</sup> Idem, Pág. 59.

Los romanos, guiaron su actividad aplicando sistemáticamente sus conocimientos hidráulicos en los distintos territorios que fueron ocupando, entre ellos en Hispania, donde aún se conservan numerosos elementos de estas intervenciones, algunos de singular importancia y muy buen estado de conservación.

Los romanos fueron más ingenieros que artistas, de ahí que una de las ramas más importante de su arquitectura es el de las obras públicas, en las cuales hicieron uso de técnicas y conocimientos excepcionales tanto que muchas de esas obras aún hoy siguen dando servicio. Una de ellas la red vías o calzadas<sup>86</sup> con que dotaron a todos los lugares del imperio, las cuales seguían una línea recta no obstante las depresiones o elevaciones del terreno, las cuales eran salvadas por la construcción de puentes y túneles, los cuales fueron abundantes en todas las provincias del Imperio.

El suministro de agua potable de la civilización Romana, ha sido realizado durante siglos a través de la apertura de pozos repartidos por la ciudad, con preferencia en la parte baja y la vega del río Brullés; de esa forma se doto al pueblo de alguna fuente de cierta importancia próxima a sus casas, mediante tubería de arcilla con esmaltado interior que sifonaba en la parte de menos altura, conocida por la Vegilla<sup>87</sup>.

Los acueductos fueron abundantes y se componían de una serie de arquerías para salvar los desniveles, sobre las que corría el specus o canal para el agua. En Roma destacaron los llamados Aqua Marcia, Aqua Claudia y el Anio Novas, y el más famoso fue el de Pont du Gard, que se ubicaba sobre el puente propiamente dicho y alimentaba de agua a la ciudad de Nimes. Complemento de los acueductos fueron los pantanos, en los que también destacó la arquitectura romana, siendo los más destacados los de Cornalvo y Proserpina en Mérida<sup>88</sup>.

En época romana los baños y las mejores fuentes publicas, solían estar en zonas altas, y eran puntos que exigían mayor caudal, de tal forma considerando que era necesario llevar el agua hasta la zona alta de la ciudad y que de ser

---

<sup>86</sup> Portela Sandoval, Francisco, *“Historia de la Arquitectura: Roma y Grecia”*; Editorial Magisterio Español, Madrid, España, 1973, Pág 28.

<sup>87</sup> Abasolo Alvarez, J.A. y García; *“Excavaciones Arqueológicas en Sasamon Burgos”*, Edición en línea, Madrid, España. 1998.

<sup>88</sup> Portela Sandoval, Francisco, Op. Cit., Pág 29.

posible, la conducción del agua se realizaba a lamina libre, es decir, sin someter el agua a presión durante su canalización.

Por la necesidad de la higiene personal, se construyeron las termas, que eran vastos complejos arquitectónicos de enormes proporciones, integrados por un recinto exterior y un cuerpo de arquitectura que encerraba los baños calientes (caldarium), con el hypocaustum o sala de calefacción bajo el suelo; los baños templados (tepidarium) y la piscina para los baños fríos (frigidarium)<sup>89</sup>, y alrededor se ubicaban las palestras, gimnasios, bibliotecas y galerías, ya que las termas además de ser edificios para baños también eran puntos de reunión y esparcimiento de la sociedad.

En cuanto a la dotación necesaria para el abastecimiento de agua era exagerada ya que la dotación por habitante y día alcanzaba en Roma aproximadamente los 1000 litros por día bajo el imperio de Trajano (98-117 después de J.C.)<sup>90</sup>, fácilmente superaban lo que hoy es habitual para el abastecimiento de muchas de nuestras ciudades. Los baños públicos, las frecuentes fuentes y las costumbres de higiene de la población en general demandaban dotaciones en horas punta que hoy podríamos considerar exageradas, es aceptado que las necesidades de dotación por habitantes y día en una ciudad importante eran de unos 250 litros<sup>91</sup>.

En la construcción de casas tanto rurales como urbanas, los romanos también consideraron un espacio para el aprovisionamiento de agua, el llamado impluvium<sup>92</sup>, que era una especie de estanque en que se recogían las aguas lluvias que caían a través del compluvium o abertura practicada en el techo, dicho estanque estaba ubicado en medio del atrio.

Pero, ya hacia el 144 antes de J.C., la técnica de los sifones invertidos era dominada gracias al empleo de conductos de plomo y debido a la preocupación por la higiene en las ciudades, nace el problema de la acumulación de los residuos y se precisa de la construcción de equipamientos para realizar y controlar las funciones

---

<sup>89</sup> Portela Sandoval, Op. Cit., Pág. 25

<sup>90</sup> Gioda, Alain , “Breve historia del agua”, ORSTOM-Francia/Archivo y biblioteca Nacional de Bolivia, Edición en línea, 1997.

<sup>91</sup> [www.traianvs.com](http://www.traianvs.com)

<sup>92</sup> Portela Sandoval, Francisco, Op. Cit., Pág. 29.

higiénicas y así minimizar los posibles focos de infección, teniendo como elemento indispensable el agua ya que sin esta no se podría contar con estas prácticas placenteras.

Las civilizaciones Orientales y Occidentales se desarrollaron alrededor de fuentes de aguas como océanos, lagunas, pero sobre todo cercanas a los ríos, muestra evidente de la importancia que el agua generaba para ellas. Si bien, unas más que otras, se vieron favorecidas por las redes fluviales, todas sin excepción utilizaron sus conocimientos y desarrollaron algunos otros para la obtención del agua de sus fuentes naturales, la cual era empleada en todas las actividades desarrolladas por estas sociedades, que van desde sus actividades productivas como la agricultura, pasando por las de recreo y diversión, el arte, la higiene personal y el aseo de las ciudades, hasta llegar al consumo humano.

Para todas estas actividades los seres humanos hicieron uso de su ingenio para lograr transportar el agua a los lugares donde era necesitada, así crearon desde los recipientes más sencillos para transportarla como vasijas u otros utensilios, lo cual también incidió en el perfeccionamiento de sus artes como la alfarería, la pintura, la cerámica, etc.; hasta la construcción de acueductos, canales y pozos, contribuyendo de esta manera al avance de las ciencias y técnicas como la arquitectura, la física y las matemáticas, además del floreciente desarrollo de sus ciudades, que se evidenciaba en la organización social, política y económica de las civilizaciones, las cuales además estaban relacionadas con la búsqueda del agua y de la conservación de ésta por las que también se dieron luchas para expandir el dominio de unas sobre otras.

En el recorrido hecho a través de la historia, forma de vida y desarrollo de éstas culturas se ha pretendido abordar la importancia de acceder al agua para el consumo humano y las formas en que estas civilizaciones lo hicieron, mención especial merece la civilización romana la cual logró desarrollar el mejor sistema de transportación de agua el cual se mantiene hasta nuestro días: Los Acueductos. Sus esfuerzos se centraron en proporcionar a sus habitantes del vital líquido por ello la apertura de pozos repartidos por la ciudad fue la primera forma de llevar fuentes de agua cercanas a las casas, con la expansión del imperio fue necesario proveer del recurso hasta las zonas más altas del mismo, y es así como se da la

construcción de los acueductos que alimentaban a todo el imperio y algunos de ellos aún se conservan en buen estado, los romanos hicieron uso de los conocimientos científicos que poseían sobre todo de la ingeniería y arquitectura y desarrollaron algunos otros como la hidráulica para diseñar y construir los sistemas de acueductos. Otra de las actividades de importancia que desarrollaban los romanos era el aseo del cuerpo para lo cual proveyeron al imperio de baños públicos y fuentes conduciendo el agua por lamina libre sin someterla a presión durante su canalización, y con el avance en las ciencias y técnicas llegaron a la invención de los sifones invertidos para los cuales emplearon conductos de plomo y de esa forma fueron la civilización que alcanzó el mayor desarrollo tecnológico en la transportación del agua desde sus fuentes naturales hasta su vasto imperio.

Si bien, en ninguna de las civilizaciones se puede hablar del derecho de acceso al agua potable, si puede evidenciarse los intentos de estas sociedades por proveer a todos sus habitantes del recurso líquido, a través del desarrollo de las técnicas y métodos para facilitar el acceso de toda su población al agua y que en definitiva puede traducirse en un compromiso de todo el conjunto de la sociedad por procurar satisfacer las necesidades generadas por el consumo del agua a toda la población.

### **1.1.6 Civilizaciones Americanas.**

#### **1.1.6.1. Cultura Azteca.**

México se levanta entre dos costas la costa oriental, la más ancha y regada por lluvias debido a los vientos alisios, es más fácil de cultivar y constituyó la base de las civilizaciones primitivas más florecientes, y la costa occidental más estrecha y con la cual la naturaleza no ha sido tan pródiga. La alta meseta constituye la parte principal de la geografía mexicana y oscila entre los 1000 y 3500 metros de altitud, y donde se encuentra situada a unos 2400 metros, la ciudad de Tenochtitlán<sup>93</sup>.

Las estaciones estaban definidas por las lluvias, en la alta meseta caían las lluvias por voluntad de los dioses, entre junio y septiembre, el resto de los meses del año no llovía, salvo por un capricho de la naturaleza y por lo tanto fuera de

---

<sup>93</sup> Von Hagen, Victor Wolfgang; *“Los Reinos Americanos del Sol: Aztecas, Mayas, Incas”*, Editorial Labor, Barcelona, España, 1964, Pág. 18

estación, llegando a nevar incluso, hecho que fue registrado por los aztecas en su historia jeroglífica de los acontecimientos extraordinarios.

Cuando los Aztecas<sup>94</sup> aparecieron en México las mejores tierras ya estaban ocupadas, y en su búsqueda de tierras tuvieron que luchar con un sin número de tribus ya establecidas, y es así como en el año de 1168 los aztecas entraron en la zona de los lagos de Anáhuac; y sin tierras y sin amigos, pues las otras tribus los veían con malos ojos por su costumbre de ofrecer corazones humanos a sus dioses, finalmente eligieron para habitar varios islotes del Lago Texcoco a una distancia de tres kilómetros de la orilla<sup>95</sup>.

Es así como los Aztecas se ubicaron en zonas geográficas con abundancia de agua, esta tribu nómada forzada a ubicarse hacia la orilla pantanosa del lago Tenochtitlán localizado en el gran valle central de lo que ahora es México, y fueron tratados bruscamente por sus vecinos más poderosos que les negaron cualquier tierra cultivable, sin embargo, construyeron una ciudad en el lago, llamada Tenochtitlán en 1325, era una ciudad construida sobre canales y lagos, tenía una limpieza ejemplar por métodos rústicos, hasta los desperdicios eran sacados diariamente por canoas<sup>96</sup>, empleándolos como abono en los terrenos agrícolas circunvecinos, y cultivaban su maíz en barcos o barcazas con un entramado de pajas, y de ahí se abastecían, llegando a establecer un vasto dominio territorial<sup>97</sup> que estaba altamente organizado, donde el agua era el factor esencial de estabilidad y organización, demostrando que a pesar de no contar con tierras cultivables, cuando establecieron su ciudad, ya que al ir expandiendo su dominio fueron adquiriendo muchas tierras fértiles que utilizaron después para cultivar; sobrevivieron desarrollando notables cualidades de invención.

Como consecuencia de la falta de tierra, decidieron hacerlo con los materiales que tenían a mano; en lo que debe haber sido un largo proceso de ensayo y error, ellos aprendieron a construir balsas de caña, dragaban la tierra del fondo poco profundo del lago y la amontonaban en las balsas. Debido a que la

---

<sup>94</sup> Se denominaban así mismos los Tenochas que significa descendientes de las tribus del norte, pero se les conoció como Aztecas.

<sup>95</sup> Von Hagen, Victor Wolfgang, Op. Cit., Pág. 20.

<sup>96</sup> Luna, David Alejandro, "*Manual de Historia Económica de El Salvador*"; Editorial Universitaria de El Salvador, Primera Edición, 1971; Pág. 30

<sup>97</sup> David Alejandro Luna se refirió al dominio azteca como: "un vasto imperio".

tierra venía del fondo del lago, era rica en una variedad de restos orgánicos y material descompuesto que aportaba grandes cantidades de nutrientes. Estas balsas, llamadas Chinampas<sup>98</sup>, permitían cosechas abundantes de verduras, flores e incluso árboles que eran plantados en ellas. Las raíces de estas plantas presionaban hacia abajo y traspasaban el suelo de la balsa hasta el agua. En oportunidades se unían algunas de estas balsas que nunca se hundieron para formar islas flotantes de hasta sesenta metros de largo. Las Chinampas continuaron siendo usadas en el lago hasta el siglo XIX, aunque en números grandemente disminuidos.

Con su fuerza armada, los aztecas derrotaron y conquistaron a quienes una vez los habían oprimido. A pesar del gran tamaño de su dominio, ellos nunca abandonaron el sitio en el lago; el que alguna vez fuera un pueblo primitivo se convirtió en la enorme y magnífica ciudad de México.

Al llegar al Nuevo Mundo en busca de oro, la vista de estas islas asombró a los españoles<sup>99</sup>, el espectáculo de un bosquecillo entero de árboles aparentemente suspendidos sobre el agua los dejó perplejos, incluso asustados, ya que en esos días del siglo XVI de la conquista española eran formas de la naturaleza explotadas por el hombre jamás vista para ellos.

Ante las investigaciones y prácticas que se han efectuado sobre el agua<sup>100</sup>, desde las civilizaciones precolombinas, México ocupa el tercer lugar en biodiversidad del hemisferio occidental y, según las cifras actuales, que ha producido uno de los siete centros de origen de plantas cultivadas en el mundo, donde la base de la producción ha sido y será el agua. Las relaciones entre culturas y ambientes han fortalecido el rostro profundo y diverso de México. Esas relaciones

---

<sup>98</sup> [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

<sup>99</sup> Bernal Díaz del Castillo en su relato de *“La Conquista de Nueva España”*, escribió que a su llegada a la gran ciudad de Méjico (como se refería a la ciudad de Tenochtitlán), “vimos cosas tan admirables, no sabíamos qué nos decir, ò si era verdad lo que por delante parecía, que por una parte en tierra avía grandes ciudades, y en la laguna otras muchas, é víamoslo todo lleno de canoas, y en la calzada muchas puentes de trecho a trecho y por delante estaba la gran ciudad de Méjico...”; así también lo hizo Hernán Cortes en su II Carta “.. y á media legua andaba entre por una calzada que va por medio d’esta dicha laguna dos leguas hasta llegar a la gran ciudad de Temixtitán (los conquistadores que no hablaban la lengua, escribían los nombres tal como los escuchaban), que está fundada en medio de dicha laguna...”

<sup>100</sup> Arizpe, Lourdes, *“Antropología breve de México”*, Academia de la Investigación Científica, México, 1993, Pág. 215.



han estado presentes a lo largo de toda su historia y, de cara a los fuertes desafíos modernos.

### **1.1.6.2 Cultura Maya.**

La historia de los mayas se conoce con cierto grado de certeza después del año 900 a.C.<sup>101</sup>, cuando abandonaron los grandes centros de población como Tikal, Copán y Palenque y comenzaron su traslado a la Península de Yucatán.

El historiador Victor Wolfgang Von Hagen describe el paisaje donde los mayas se asentaron: “La Península de Yucatán era de piedra caliza pura, cubierta por una selva seca y en su interior la precipitación de lluvia aumentaba al igual que la jungla, la tierra se va elevando gradualmente hasta llegar a las montañas del Pacífico de casi 4000 metros de altura”.

En la zona de las tierras bajas estaban situadas las ciudades mayas más antiguas que se conocen, en donde las selvas tropicales se alternan con las zonas de bajo nivel que se convertían en pantanos cada temporada denominados skalches, y matorrales mezclados con sabanas de hierba alta. Las junglas de tierras bajas estaban situadas encima de mesetas de caliza y eran muy fértiles, y en ellas los mayas producían árboles y plantas, entre ellos gigantes cedros con los que los mayas construían grandes canoas de más de 24 metros de largo, para navegar por el Mar de las Antillas<sup>102</sup>.

El suelo era aparentemente llano, pero estaba interrumpido por muchas eminencias de piedra caliza y depresiones, que formaban las colinas que los mayas denominaban dzekel y que eran fuente de roca para el núcleo interior de los edificios, pero por lo difícil que resultaba transportarlas, los mayas construyeron calzadas (sacbeob) para hacer más fácil el transporte y los viajes<sup>103</sup>.

En el interior de estas regiones se cultivaban campos de maíz y otras plantas para la alimentación, en los árboles huecos criaban abejas para producir miel, a diferencia de los aztecas que no conocieron la miel hasta que los españoles

---

<sup>101</sup> Antes de esta época solo se basa su existencia en deducciones, ya que no habían desarrollado la escritura y lo único a través de lo que se puede estudiar a los mayas es su arte (escultura, pinturas, murales y cerámica), así como los restos de edificios; pero se cree que los mayas existieron desde el año 2000 a.C, aunque no se cuenta con documentos tangibles.

<sup>102</sup> Von Hagen, Victor Wolfgang, Op. Cit., Pág. 124

<sup>103</sup> Idem.

la llevaron; había mucho algodón que era utilizado para hacer mantas, y cacao que cuando se secaba, se tostaba y molía para hacer el chocolate que era el elixir de los mayas.

Campeche, la parte noroeste de la Península, era una región de selvas y ríos, y al oeste de la misma la región tropical de Tabasco, cubierta de pantanos y cenagales, una red de ríos y riachuelos, el país parecía hecho para las plantaciones de cacao, y los mayas casi no plantaban otra cosa y dependían del intercambio de éste, para obtener telas, sal y maíz. Sin embargo, el agua era el único elemento que los mayas de Yucatán no podían dominar, aunque había agua por doquier, a menudo carecían incluso de una gota para beber<sup>104</sup>.

En esta región llovía mucho, cantidad que variaba desde 39 pulgadas al año en las partes más secas de Yucatán, hasta más de 150 pulgadas en las zonas más húmedas<sup>105</sup>. Durante enero y febrero caían ligeras lluvias, y los meses de junio a agosto eran de intensas fluvioidad, e incluso en septiembre se producían ligeras lluvias, sin embargo no había ningún medio para retener el agua de las lluvias, además, de que en la Península de Yucatán no hay ningún río.

Para hacer frente al problema del agua los mayas construyeron depósitos y cisternas. En la mayor de sus ciudades el Tikal, excavaron un inmenso depósito entre dos templos, cubriendo de cemento la porosa piedra caliza para que retuviera el agua. En la parte septentrional del Yucatán, donde toda el agua de la lluvia se escurría por debajo del suelo, las ciudades mayas florecieron alrededor de pozos naturales denominados cenotes (dzonot)<sup>106</sup>, los cuales se formaron al romperse la frágil capa de caliza, lo que dejó al descubierto las aguas subterráneas, algunos de esos pozos medían 60 metros de diámetro y el agua se encontraba a unos 30 metros por debajo de la superficie.

En Chichén Itzá había dos cenotes, sostiene Von Hagen que uno contenía agua potable y el otro era para sacar el agua destinada a los sacrificios. En los lugares en los que no existían estos pozos y los mayas querían construir una ciudad, hacían cisternas parecidas a las romanas y a las cuales llamaban chultunes.

---

<sup>104</sup>Von Hagen, Victor Wolfgang, Op. Cit., Pág. 126.

<sup>105</sup> Idem.

<sup>106</sup> Idem

El agua, o la falta de la misma constituyó en opinión de Von Hagen la maldición del paraíso de los mayas, a lo que contribuyó también la sequía que tuvo desastrosas consecuencias y que se refleja en la literatura maya.

### **1.1.6.3 La Cultura Inca.**

Los incas eran originalmente una pequeña y belicosa tribu que habitaba la región al sur de las tierras altas de la cordillera central en Perú. Alrededor del año 1100 d.C. comenzaban a desplazarse hacia el valle de Cuzco, donde durante casi 300 años llevaron a cabo incursiones, y allí donde fue posible, impusieron tributos sobre pueblos vecinos<sup>107</sup>. Hasta mediados del siglo XV, los incas no llevaron a cabo ninguna gran expansión o consolidación política. Su avance territorial más importante antes de esa fecha consistió en una penetración de 32 Km. al sur de Cuzco.

A finales del siglo XV, los Incas constituían un vasto imperio en los Andes (muy poco antes de la conquista del Nuevo Mundo por los españoles), para esta civilización el lago Titicaca era el centro del mundo original, pues entorno a esta se realizaban diversas actividades de relevancia e interés para esta cultura, como la agricultura y la religión. Cerca de Cuzco<sup>108</sup> se construyeron los baños del Inca, lugar de peregrinación donde la familia del soberano, con una gran ceremonia, acudía a tomar baños de agua de gran valor curativo.

La zona templada de los Andes esta situada en las praderas de unas tierras cuya altitud rebasa los dos mil setecientos metros; es una región que podía mantener una agricultura intensiva ya que los profundos valles de las cordilleras recogían las aguas de las lluvias y la convertían en numerosos ríos, lo que generaba un buen ambiente para la agricultura

La agricultura se hallaba estrechamente relacionada con la construcción de bancalas<sup>109</sup>, que eran terrazas gigantescas que cubrían laderas enteras de las colinas, y guardaban el agua de la cual dependía la agricultura incaica; y con el riego, puesto que la extensión de las tierras llanas era algo limitada, ya que la mayor parte de los valles de los Andes eran profundos y angostos. La estación

---

<sup>107</sup> [www.aguascordobesas.com.ar](http://www.aguascordobesas.com.ar)

<sup>108</sup> Idem.

<sup>109</sup> Von Hagen, Victor Wolfgang, Op. Cit., Pág. 248.

lluviosa se llevaba la mayor parte del suelo fértil, y la formación de bancalas lo evitaba.

Bajo el gobierno de los Incas, la construcción de bancalas en los valles andinos era sistemática, un método de conservación y de formación de suelo. Desde Cuzco se enviaban arquitectos para planear las obras en los proyectos de mayor importancia, donde los trabajadores cavaban en la roca viva para construir las bancalas<sup>110</sup>.

El riego estaba estrechamente relacionado con la construcción de bancalas, y también, con la agricultura. En la estación húmeda no siempre llovía, ni tampoco la tierra retenía toda el agua, por lo cual los ingenieros incas dominaban las impetuosas corrientes que descendían de los glaciares, y, del modo más cuidadoso, la llevaban hacia pantanos, atravesando incluso para ello enormes distancias. Estas técnicas contribuían a regular la densidad de la población y ofrecían a la sociedad un esmerado equilibrio entre población y productividad. Gran parte de la actividad de los Incas estaba dedicada a las obras de riego. Había inmensos depósitos de agua en la fortaleza denominada Sacsahuamán<sup>111</sup> ubicada sobre el Cuzco; el agua se llevaba subterráneamente a albañales de piedra, magníficamente contruidos en diversas zonas bastante espaciadas. Enderezaban las corrientes de los ríos y las canalizaban, éste tipo de ingeniería avanzada estuvo extendido en otro tiempo por todo el imperio.

La técnica usada por los ingenieros Incas permitió llevar el agua hasta lo alto de los bancales, y de allí descendía el agua de un bancale a otro, y toda la zona quedaba regada por una sola corriente. La conducción del agua exigía un plan cuidadosamente trazado, y fue determinado por el conocimiento de las condiciones hidrológicas, la naturaleza del suelo, y la conformación general del terreno. Para asegurar el movimiento del agua, ésta debía deslizarse de manera cuidadosa por una ligera pendiente para evitar que se erosionara la tierra lo cual ocurría si el agua fluía de prisa, y evitar que creciera la mala hierba si el agua corría demasiado lenta, como podemos ver el deslizamiento del agua por los bancales requería una técnica minuciosa por parte de los incas para lograr buenos resultados en la conducción del agua para la agricultura.

---

<sup>110</sup>Von Hagen, Victor Wolfgang, Op. Cit., Pág. 250.

<sup>111</sup> Idem, Pág. 251.

Las culturas indígenas tuvieron una relación permanente con el agua, que se expresa en contenidos y significados múltiples, de tipo intelectual y simbólico. Al mismo tiempo, constituye en muchos casos su fuente básica y primordial de subsistencia, ya que la producción se hacía en función de la sobrevivencia y la reproducción de la unidad familiar. Los conocimientos ecológicos tradicionales sobre el agua, de las diversas culturas indígenas, constituyen un gran cúmulo de percepciones, conocimientos, usos, procesos de domesticación, tecnologías y formas de manejo del recurso agua, indispensables para el aprovechamiento actual y futuro de este.

A través de la historia de las civilizaciones humanas, se han encontrado muestras de la necesidad que cada una de ellas han tenido del agua, ya que ésta ha jugado un papel trascendental en el desarrollo tanto de sus pobladores como de la cultura misma, y se ha podido verificar que mientras más alto el nivel de desarrollo de las civilizaciones, mayores esfuerzos se invertían en el trabajo de buscar el recurso agua, y se crearon diferentes mecanismos para acceder a ella; si bien es cierto que en ninguna de las culturas se ha podido encontrar que ya se manejaba el concepto de agua potable, como lo conocemos en la actualidad<sup>112</sup>; debemos considerar que se procuraba que los pobladores pudieran tener acceso al agua en su estado natural, y que ésta fuera apta para el consumo, para lo cual inventaron diferentes métodos para su abastecimiento y aprovisionamiento, los que fueron perfeccionando a medida que iban desarrollándose; con lo que es posible afirmar que definitivamente a lo largo de la historia el acceso al agua ha sido de significativa importancia en la evolución de las sociedades humanas y en el desarrollo mismo del ser humano pasando de ser una necesidad que los pueblos tenían que solventar con sus propios medios hasta llegar a convertirse actualmente en un derecho humano fundamental, puesto que con el ejercicio de este derecho se permite el pleno goce de otros derechos vinculados con él como el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, la educación, a una vida digna, entre otros, y que es responsabilidad de los Estados garantizarlos.

---

<sup>112</sup> Se hace referencia al concepto de agua potable a utilizar en toda la investigación, en el siguiente capítulo.

## **1.2 Evolución Histórica del uso del Agua en El Salvador.**

### **1.2.1 Antecedentes Pre-hispánicos.**

El Salvador forma parte de la llamada área cultural de “Mesoamérica”, denominada así para agrupar áreas geográficas particulares, en las cuales diversos pueblos compartieron costumbres y rasgos culturales característicos. Esta área cultural estaba dividida en dos grandes regiones: La Zona Norte en la cual se desarrollaron las culturas maya y olmeca y la Zona Central de la cual forma parte el territorio de El Salvador y en la cual se desarrollaron las culturas lencas, pipiles, chorotegas, subtiabas y nicaraos<sup>113</sup>. Para Paul Kirchhoff lo que se conoce arqueológicamente como Mesoamérica tuvo su origen entre 1500 y 1200 a.C.<sup>114</sup>, en una muy limitada área cerca de Veracruz, México; Con los Olmecas con una influencia tan poderosa que los signos de su presencia se expandieron desde la Costa Central del Golfo de México hacia el sureste hasta alcanzar la Zona Central antes del año 400 a.C.; aunque otras investigaciones arrojan que la Zona Central fue objeto de la influencia de un sin número de intrusiones mesoamericanas que comenzaron a hacerse sentir en algún momento después del año 1500 a.C.<sup>115</sup> y se prolongaron virtualmente hasta la llegada de los europeos, éstas intrusiones llegaron a través del comercio, la guerra y migraciones a gran escala.

La diversidad cultural que caracterizó a la Zona Central estuvo marcada por el acontecimiento de tres grandes eventos: El primero de ellos la caída de Teotihuacan alrededor del 600 d.C. causada probablemente por hablantes de nahua antecedentes de los toltecas; el segundo el colapso de Tula en 1200 d.C. y el último el establecimiento de Tenochtitlán en 1300 d.C.<sup>116</sup>

La expansión Teotihuacana iniciada por el 500 d.C. dio lugar a un intenso movimiento migratorio en el centro de México que culminó con la dispersión, entre otros, de hablantes de nahua quienes se dirigieron al Golfo de México y Soconusco alrededor del 800 d.C., de aquí habrían partido después para Centroamérica. Por esta época los chorotega-mangue penetraron en la región, provocando una pronunciada alteración de los hasta entonces rasgos comunes de cultura,

---

<sup>113</sup> Carmack, Robert M.; “*Historia General de Centroamérica*”, Tomo I, FLACSO, segunda edición, Costa Rica 1994, pág. 42.

<sup>114</sup> Idem, Pág. 136

<sup>115</sup> Idem, Pág. 137

<sup>116</sup> Idem, Pág. 177

introduciendo la cerámica policromada con motivos foráneos conocida como Papagayo. Los chorotega-mangue que se asentaron en la región del Golfo de Fonseca en Honduras y la costa pacífica de Nicaragua, así como en la Península de Nicoya en Costa Rica, fueron seguidos en un corto espacio de tiempo por los pipiles que se asentaron en la costa pacífica del occidente y centro de El Salvador.<sup>117</sup>

La segunda gran expansión de grupos nahuas, que acaeció entre 1200 y 1300 d.C.<sup>118</sup>, que más bien fue el movimiento de un grupo multiétnico nahuatizado identificado como los nonoalcas. Su llegada constituyó una seria amenaza militar y económica para los pipiles ya establecidos. La migración nonoalca condujo a la separación de grupos de pipiles tanto en Guatemala como en El Salvador que se trasladaron a la costa pacífica de Nicaragua, irrumpiendo en el territorio chorotega-mangue y subtiaba-mangue, este grupo de inmigrantes tardíos fueron los nicaraos.

Para el periodo entre el 900 y 1200 d.C. los nahua pipiles controlaban el valle de lo que hoy se conoce como Chalchuapa, la cuenca de El Paraíso-Cerrón Grande y el bajo río Lempa. También otras áreas eran parte de la esfera pipil en esa época, como el sistema fluvial del alto Acelhuate, las bajas pendientes del volcán de San Salvador, la región del lago de Guija-Metapan, el valle de Sonsonate (Izalco) y la planicie costera suroeste alrededor de Acajutla y la costa del Bálsamo<sup>119</sup>, con estos asentamientos se pone de manifiesto que los núcleos de población en la Zona Central estaban asociados con valles montañosos bien irrigados y cuencas fluviales.

Las características geográficas de la Zona Central fueron un elemento importante para que los migrantes de la Zona Norte establecieran sus asentamientos, además de las condiciones climáticas caracterizadas por una gama de moderados climas tropicales. De igual forma incidieron la hidrografía, la vegetación extremadamente rica y la variada fauna que se encontraba en la zona.

David Browning describe a El Salvador como “una tierra de formas volcánicas variadas y de suelos ricos cuya manifestación se produce en las variaciones climáticas, y el efecto de las temperaturas elevadas persistentes y de

---

<sup>117</sup> Carmack, Robert M., Op. Cit., Pág. 178

<sup>118</sup> Idem, Pág. 179

<sup>119</sup> Idem, Pág. 180

los períodos de intensa y continua precipitación, se muestra en la meteorización de la estructura caliente de la tierra, que la convierte en una variedad de suelos friables y fértiles”.

“A través de la llanura costera, hasta el pie de las colinas de las tierra altas centrales, y en las partes bajas de las cuencas centrales intermontañas, donde el nivel freático ascendía lo suficiente para reducir la duración efectiva de la estación seca, había una vegetación densa y exuberante. En las partes centrales y occidentales del país y en las calles y cuencas del este, extensas zonas con mejor drenaje, estaban cubiertas por un denso bosque tropical seco”.

Las capas delgadas superficiales de los suelos descansan sobre subsuelos impermeables y capas impermeables compactas, y las zonas de arcillas con drenaje deficiente originaban durante la estación húmeda, tierras inundadas e impracticables, y durante la estación seca, suelos duros e intensamente agrietados.

La alternancia entre las estaciones secas y lluviosas, se demostraba claramente en el paisaje físico y el contraste que existía entre los meses de sequía y los de lluvia. Al entrar el verano, o sea la estación seca, el nivel de los ríos bajaba, disminuía el volumen de los manantiales y las pequeñas fuentes desaparecían por completo.

La estación de las lluvias comenzaba entre marzo y mayo, con ligeros chaparrones que aumentaban en duración e intensidad, al intensificarse las lluvias, el paisaje parecía estar dominado por una abundancia de agua.

Los primeros pobladores del actual territorio de El Salvador se asentaron probablemente en planicie costera<sup>120</sup>, por la abundancia de animales y frutas silvestres en las montañas que se levantaban en uno de sus extremos y los recursos marinos en las playas del otro extremo, y por lo estrecho de la planicie las comunidades podían aprovechar la diversidad ecológica, lo que propicio el desarrollo de una agricultura complementada con alimentos de alto valor proteínico derivados de la cacería.

Con el desarrollo de la agricultura los pueblos prehispánicos se vieron en la necesidad de crear sus propios instrumentos de trabajo, así como también de

---

<sup>120</sup> Ministerio de Educación, “*Historia de El Salvador*”, Tomo I, El Salvador Centroamérica, 1994; Pág. 23



investigar y practicar métodos y técnicas nuevas para la obtención de una mayor cantidad de alimento, pero ante el aumento de la producción surgió la necesidad de contar con medios para el almacenamiento de los productos y con ello se dio el apareamiento de la cerámica la cual proporcionó condiciones inmejorables para el almacenamiento de alimentos y se facilitó considerablemente el acarreo y transporte de los mismos y del agua para el consumo.

La aldea más antigua de El Salvador se localizaba en lo que hoy conocemos como Chalchuapa (departamento de Santa Ana), en el sistema hidrológico del Río Paz, cerca de la laguna Cuzcachapa, y a una distancia relativamente corta del lago de Coatepeque; lo cual ha podido ser comprobado con la riqueza arqueológica encontrada en las excavaciones hechas en estas zonas; y constituyó uno de los asentamientos más grandes de la región, su ocupación ocurrió por el año 1200 a.C. sus pobladores practicaban una economía mixta de agricultura, caza y recolección<sup>121</sup>.

El crecimiento poblacional a partir del año 900 a.C. originó la aparición de nuevos asentamientos en el occidente y en la parte central de El Salvador: Ahora conocidos como San Nicolás, Jayaque, Barranco Tovar, El Perical y Antiguo Cuscatlan todos ellos ubicados en el ahora departamento de La Libertad; ante la necesidad de organizar a tiempo completo la vida religiosa los especialistas en la producción convirtieron a Chalchuapa en un importante centro ceremonial y la división del trabajo se había profundizado, además estaban quienes se dedicaban al comercio de bienes de santuarios y los especialistas en la fabricación de artefactos de obsidiana. A partir del año 500 a.C. se produjo en El Salvador una fuerte expansión demográfica en especial en las tierras bajas en el occidente se desarrollaron las poblaciones, de la hoy denominada Santa Leticia, Cara Sucia en la cuenca del Río Paz y ubicándolo en el actual mapa de El Salvador, tendría cerca el río Cara Sucia y el Rosalío, Tacuscalco, Atiquizaya cerca del Río Paz y Acajutla en la costa y cerca del río Sensunapan o río Grande de Sonsonate como se conoce actualmente, en la región central Las Flores, Río Grande, El Campanario (en el valle del Paraíso), El Cambio (en el valle de Zapotitán) y Cerro del Zapote y Loma del Tacuazín (en el valle de Cuscatlán) y en el oriente se desarrollo Quelepa<sup>122</sup> al

---

<sup>121</sup> Ministerio de Educación, Op. Cit, pág. 26

<sup>122</sup> Idem.

ubicarlo en el mapa actual se observa que se sitúa en la cuenca del río Grande de San Miguel y cerca del río Taisihuat.

El sitio conocido hoy como Santa Leticia, ubicado en las faldas del cerro de Apaneca y que tenía como fuente más cercana el río Sunzacuapa, y un poco más lejos el río Sensunapan y la laguna del Llano, además de haber sido un asentamiento de agricultores, llegó a ser un importante centro ceremonial. En este asentamiento se cultivaba el maíz conocido como “dzil bacal”, se sembraba en las laderas de los cerros que los habitantes habían terraceado para impedir la erosión, así mismo utilizaban árboles como el chichipinco como retenes. Alrededor de las casas del sitio se construyeron agujeros en la tierra en forma de campana y que eran utilizados para almacenar los granos, para acumular la basura y en otros casos, con paredes revestidas para almacenar el agua<sup>123</sup>.

En Quelepa, ubicada en el valle del Río Grande de San Miguel la tierra era muy fértil y con condiciones que favorecían, como la cercanía de otros ríos que tenían como vertiente el río Grande, además del maíz y del frijol, también el cultivo del cacao y el algodón estaban entre sus actividades agrícolas, los cuales demandan agua en abundancia.

En el área central existían varios asentamientos de los cuales los más importantes se situaron en lo que ahora se denomina Hacienda Los Flores y Río Grande, ubicados en la cuenca del Paraíso, el asentamiento que se ubico en lo que hoy constituye los Flores fue un importante centro ceremonial y el centro de un cacicazgo. Río Grande era un pueblo tributario del asentamiento ubicado en Los Flores, en el cual se dio un sistema de cultivo intensivo con camellones y surcos que formaban parte de un sistema de regadío, posiblemente utilizado para el cultivo del maíz.

Los Pipiles, subsistían, bajo ciertas formas de trabajo en común, como el cultivo de sembradíos destinados a alimentar a los huérfanos e inválidos de cada comunidad. “La mayoría de la población pipil (según Barón Castro) dedicaba su actividad a las faenas del campo (agrícolas), cuyo cultivo era obligatorio”<sup>124</sup> El cacique tenía entre sus deberes el de ordenar la siembra y designar en cada uno de los sectores bajo su dominio, los individuos aptos para ella. A pesar de no conocer

---

<sup>123</sup> Ministerio de Educación, Op. Cit, Pág. 29

<sup>124</sup> Dalton, Roque, “*El Salvador Monografías*”, UCA Editores, Tercera Edición, 1993, Pág. 13.

el arado ni disponer de animales de tiro, montura o carga, cosechaban en abundancia: maíz, frijol, cacao, tabaco, etc. guardando el producto en sitios apropiados. La irrigación no guardaba secretos para ellos y las aguas eran sabiamente distribuidas. Se dieron algunos rasgos que denotaban el período de transición en el que se encontraban con respecto a su sistema social, ya que había algunas tareas en común, como la antes expuesta de cultivar los sembradíos que servirían para alimentar a los huérfanos e inválidos en cada comunidad<sup>125</sup>.

Roque Dalton retoma palabras de Barón Castro, y dice que hay claras evidencias de que “La fabricación de útiles para la agricultura y demás necesidades de la vida, así como diversos oficios, estaban en manos de artesanos que gozaban de gran predicamento entre sus compatriotas. Alfareros, carpinteros, albañiles, barberos, tejedores, etc. estaban exentos de la obligación de cultivar la tierra directamente, pero debían hacerlo por medio de otras persona, esto claro, hubiera dado pie a un mayor grado de desarrollo de la esclavitud”; y ello evidencia que ya había una muy diferenciada segmentación de la sociedad.

Las comunidades prehispánicas conformaron sociedades politeístas, y la agricultura no quedo fuera de ese contexto los agricultores tenían sus dioses a los cuales rogaban y ofrendaban para obtener mejores cosechas por ejemplo Tlaloc el dios de la lluvia, Chalchihutlicue, la de la falda de jade, diosa del agua<sup>126</sup>, de igual forma algunos animales fueron relacionados con la agricultura como el caso de los sapos que eran considerados ayudantes del Dios Tlaloc y de quienes se creían anunciaban la llegada de las lluvias.

Entre las creencias relacionadas con la agricultura se practicaba la veneración a los muertos por considerarlos intermediarios ante las fuerzas suprahumanas, los enterraban cerca de sus viviendas y les hacían ofrendas (arreglos con granos de maíz) a cambio de los cuales les pedían favores a los Dioses como disponer de lluvia, agua y protección contra las fuerzas del mal y la naturaleza, para sus cultivos.

En la investigación de Dalton se encuentra que en cuanto al aspecto religioso, los pipiles adoraban al Sol Naciente, a Quetzalcoatl (en su doble aspecto

---

<sup>125</sup> Dalton, Roque; Op. Cit., Págs. 14, 15.

<sup>126</sup> Browning, David; “*El Salvador, La tierra y el Hombre*”, Ministerio de Educación, Dirección de Publicaciones, San Salvador, El Salvador, 1975; Pág. 145

de Dios viento y lucero de la mañana), a la diosa Itzcueye, así como a Tlaloc, dios nahuatl de la lluvia (el agua por supuesto era importante); a Tonatiuh y a Metzi (el sol adulto y la luna), así como a varias divinidades de los lagos.

Se menciona atrás que los pobladores del actual El salvador adoraban a los muertos, también Dalton menciona que ya en una etapa más avanzada, una práctica muy común era el anualismo, es decir, aquella práctica en la que el hombre pone su vida bajo la protección de un animal determinado o un anual.

Los pueblos prehispánicos desarrollaron técnicas y métodos de cultivo como la programación de actividades agrícolas del grupo y registro de las estaciones, que se efectuó probablemente a través del calendario, la selección de semillas para mejorar los rendimientos de las plantas, selección y preparación de los suelos para la siembra y asegurarlos de suficiente humedad, es decir, de agua para que las plantas no se secaran antes de la cosecha. La forma más sencilla de agricultura que se practicó en las zonas lluviosas se conoce hoy en día como el sistema de “roza y quema”<sup>127</sup>, mediante el cual el agricultor tala los árboles y la maleza y después prende fuego a los rastrojos dejando las cenizas en el mismo terreno para obtener mayor fertilidad de la tierra un poco antes del comienzo de las lluvias, terreno que era utilizado para sembrar entre cuatro o cinco veces, y luego era abonado entre quince y veinte años para su descanso, realizando el mismo proceso en otro lugar mientras éste descansaba.

En las zonas cerca de los ríos y lagos se utilizaba el sistema de riego, se excavaban zanjas que trasladaban el agua por medio de gravedad a las tierras cultivadas, mediante compuertas sencillas o piedras controlaban el flujo por la red de zanjas para que todos los campos recibieran suficiente agua<sup>128</sup>. Lo importante de éste sistema es que los pueblos que lo practicaron les permitieron tener una mayor producción y llegaron a obtener rápidamente un excedente en la producción, lo que trajo aparejado el aumento en el poder adquisitivo y con ello se alcanzó un mayor desarrollo en los sistemas económicos, sociales, políticos y culturales surgiendo con este desarrollo las grandes civilizaciones.

---

<sup>127</sup> Ministerio de Educación, Op. Cit., Pág. 17

<sup>128</sup> Ministerio de Educación, Op. Cit., Pág. 17

### 1.2.2 Periodo de la Conquista.

Al momento de la conquista los grupos nahua pipiles en El Salvador ocupaban el occidente y centro del país, constituyendo los cursos del río Lempa al este y norte y del río Paz al oeste su delimitación geográfica; y en el oriente, cruzando el río Lempa los españoles encontraron a los lencas. La ahora República de El Salvador estaba ocupada por siete cacicazgos de la raza pipil con relación directa a la cultura maya, éstos eran: Cuscatlan, Izalco, Apanecatli, Ahuachapan, Tehuacan, Apastepetl y Guacotechli<sup>129</sup>; pero los dos poderosos señoríos pipiles que dominaban la región al sur y al oeste del río Lempa que eran ciudades-estado<sup>130</sup>, uno de ellos se centraba en Tecpan Izalco, que tenía bajo su dominio 15 asentamientos principales siendo los más importantes Izalco propiamente, Caluco, Nahuilingo y Tacuscalco y controlaba algunas de las tierras agrícolas más fértiles del vertiente del Pacífico centroamericano; y el otro en la ciudad de Cuscatlán que estaba integrado por 59 pueblos pipiles y sus asentamientos principales eran Cojutepeque, Nonualco, Tecoluca y el propio Cuscatlán los cacicazgos fueron sometidos y con ello imperaron las primeras leyes de la corona.

Otra tesis sobre la división de los primeros pobladores de lo que ahora se conoce como el territorio de El Salvador es la que plantea el escritor Roque Dalton<sup>131</sup>, quien a su vez encontró en el estudio de Rodolfo Barón Castro “La población de El Salvador” , la siguiente división de los grupos humanos que habitaron el territorio: un grupo pre-maya o arcaico, de cuyas características nada se sabe, y el cual solamente quedan huellas paleontológicas y arqueológicas muy escasas, difundidas por el arqueólogo Jorge Lardé, según éste la civilización pre-maya no se mezcló con otras civilizaciones y al parecer fue sepultada por cenizas y lapidios de enormes erupciones volcánicas que se dieron en esa época; un grupo Maya, que establecido alrededor del siglo I de nuestra era abandonó el territorio

---

<sup>129</sup> Pacífico Morán, Lorenzo; “*Marco Jurídico de las instituciones gestoras de los recursos hídricos*”, Tesis de la Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, 1995, Pág. 101, 102.

<sup>130</sup> La diferencia entre cacicazgo y estado para algunos autores como William Fowler, Fuentes y Guzmán, radica en la división social del trabajo, la formación de ejércitos, convivencia social regida por leyes y la existencia de clases sociales, características que son propias de los estados, y que cumplían a cabalidad las sociedades pipiles.

<sup>131</sup> En su libro *El Salvador Monografía*.

hacia el siglo VII, dejando en él algunos elementos; y el grupo Náhoa (Náhua), formado en sucesivas migraciones que inician los Toltecas (Barón Castro la da como un hecho, aunque aun es un enigma), hacia el siglo XI, y que termina con las de los últimos Aztecas en tiempos no muy lejanos a la colonia.

Dalton describe el siguiente panorama de cuando los españoles llegaron a territorio ahora conocido como El Salvador: “del río Paz al río Lempa (occidente y centro actuales del país) se extendía una zona ocupada por los pipiles (grupo Nahua), al que se le atribuye el carácter nuclear dentro de la cultura (antropológicamente hablando) salvadoreña; del río Lempa hacia el oriente (todo lo que ahora es el oriente de El Salvador) tenían su dominio cacicazgos Lencas. Existían también pequeñas zonas dominadas por los Pocomanes y Chortíes (grupos mayances), Jincas y matagalpas”.

Los nahua pipiles mostraban un alto grado de especialización regional en cuanto a la producción y los pipiles mantenían una más extensa red de comercio, las sociedades eran altamente estratificadas, es decir, estaban compuestas de ciertos segmentos con un diferenciado acceso al poder y a los bienes de consumo, por lo que ciertos grupos sociales gozaban de un acceso preferencial a los recursos básicos.

Dalton en su Monografía enumera de la siguiente manera las clases sociales de los pipiles: Nobles (pipiltin), Comerciantes (poshteca) y artesanos (amanteca), Plebeyos (macehualtín) y Esclavos (tlatlacotín).

Otra investigaciones sostienen que las sociedades pipiles estaban divididas en tres segmentos: Nobles, indios comunes o tributarios y esclavos<sup>132</sup>. La

---

<sup>132</sup> Robert M. Carmack caracteriza a la sociedad pipil como estratificada en clases sociales, siendo una de éstas la de esclavo, lo cual no implica la existencia del modo de producción esclavista, además plantea que tal condición también era impuesta como una pena o castigo por cometer faltas pero no era una condición permanente y tampoco se heredaba; también las ciudades más grandes que sometían a otros asentamientos podían disponer de sus pobladores como esclavos, sobre todo para servir a los sacerdotes y a los nobles; algunos otros autores como David Alejandro Luna plantea que las culturas precolombinas conocían la forma política del estado, la propiedad privada y las clases sociales en las cuales se incluyen los esclavos. Santiago Barberena respecto a la organización social de los pipiles menciona que estaba conformada, “no por un gobierno feudal, si no por una democracia militar, cuya organización se fundamentaba en el régimen por tribus, con propiedad común de la tierra”, sobre ello apunta Roque Dalton que no eran las formas comunistas primitivas las que caracterizaban el modo de producción, ya que la sociedad pipil era más bien clasista, con el fenómeno de la esclavitud aun en desarrollo, pues nada más se sometía a tal grado como resultado de una pena bélica o civil, y no tenía carácter hereditario.

pertenencia a una clase social era hereditaria, pero las posiciones de alto rango requerían ser legitimadas y la movilidad vertical era posible por méritos.

Debido a la distribución de los señoríos los conquistadores españoles dividieron el territorio nahua pipil en dos provincias: Izalco y Cuscatlan, la provincia de Izalco era la más grande productora de cacao en toda la costa pacífica pero, debido a que las condiciones climáticas en El Salvador no eran favorables para las plantaciones de cacao, se utilizaba el método de la irrigación para garantizar las cosechas. Además del Cacao, la provincia de Cuscatlán estaba especializada en la producción de algodón e índigo.

Los españoles llegaron con la idea de acumular riquezas en oro, plata y piedras preciosas, para alcanzar esta finalidad, los españoles crearon la figura de las encomiendas,<sup>133</sup> por medio de las cuales los españoles utilizaban a los encomendados para la extracción de oro de los ríos, sin embargo, se llevaron una gran decepción ya que rápidamente las cuadrillas de indios extrajeron el poco oro existente en los cauces de los ríos, esto obligo a los españoles a buscar otras formas de lucrarse por lo que centraron sus esfuerzos en la agricultura, con especial interés en los productos de mayor importancia económica como el cacao, el añil, el bálsamo, entre otros, introdujeron nuevas técnicas e instrumentos para el cultivo de estos productos, con esta nueva iniciativa española, por incrementar la producción agrícola, el recurso agua tuvo incidencia directa para favorecer el desarrollo sostenible del los cultivos agrícolas.

### **1.2.3 Antecedentes Coloniales.**

Durante la colonia la agricultura se constituyó en la base de la economía, la cual permitió a los españoles enriquecerse de manera rápida y segura.

El cacao fue uno de los productos agrícolas de mayor importancia en la época, los Izalcos, fue una de las regiones más importantes en la producción de cacao, por sus condiciones climáticas. El cacao era un producto de gran valor entre

---

<sup>133</sup> Severo Martínez Peláez en su libro *“La Patria del Criollo”* hace referencia a la encomienda que se instituyó con las Leyes Nuevas durante la colonia que consistía en premiar a los conquistadores y primeros colonos cediéndoles una parte de los tributos que los pueblos de indígenas tenían que pagarle al rey. David Alejandro Luna define la encomienda como “una institución feudal sui-géneris que era una canonjía asignada a los conquistadores como pago por su empresa (la conquista), la cual hizo a la nueva clase un elemento parasitario, al no aportar casi nada en el proceso de producción existente”, pues el conquistador no aportaba más que su protección política y la instrucción religiosa.

la población pipil donde se utilizaba como moneda y como bebida para la nobleza, sacerdotes y militares; Mientras que para los colonizadores el cacao tuvo un alto significado económico, político y social.

Durante la colonia se continuó utilizando el sistema de riego, drenaje y sombra para garantizar buenas cantidades, de éste producto.

El añil fue otro de los productos que los españoles cultivaron y explotaron, con el cultivo del añil se intensificó la propiedad privada de la tierra, antes de la llegada de los españoles el añil se procesaba en ollas de barro y canoas, pero éstos métodos no resultaron rentables para los españoles, por lo que construyeron enormes pilas conocidas como obrajes de pilón; éste método si bien favoreció a los españoles con abundante producción de tinta, en poco tiempo diezmó la población indígena pues éstos tenían que sumergirse en el agua fermentada para batirla.<sup>134</sup>

A finales del siglo XVI llegaron a las haciendas<sup>135</sup> los obrajes reales y se ordenó la destrucción de los obrajes de pilón. La estructura de los nuevos obrajes consistía en una línea de pilas ubicadas en desnivel, donde los que ahí trabajaban, tenían poco contacto con el agua fermentada. Posteriormente por la enorme cantidad de tierras cultivadas de jiquilite, en las haciendas añileras se construyeron los obrajes hidráulicos, que eran los de mayor capacidad y los cuales no eran batidos por fuerza humana, sino por fuerza hidráulica que movía enormes ruedas que tenían incorporadas aspas en sus ejes y con las cuales batían u oxigenaban el fermento,<sup>136</sup> con esta invención se dio una utilidad diferente al agua aprovechando la energía que a través de ésta se producía.

Los españoles también fundaron poblados y alrededor de ellos establecieron tierras comunales, para la explotación de bosques, tierras, aguas y ganado. Las aguas eran de uso común en los ejidos que crearon como propiedad de los

---

<sup>134</sup> Museo de Antropología David J. Guzmán.

<sup>135</sup> Cuando la encomienda desapareció, se instituyó una nueva institución social económica que se denominó la hacienda, las que se constituyeron con las tierras adquiridas gratuitamente por mercedes reales de los emperadores y nuevos aportes traídos por España para el desarrollo de la agricultura, las cuales constituyeron la unidad demográfica de la colonia y el “patrón” (propietario español) convivía en su heredad teniendo actitudes patriarcales de tipo feudal.

<sup>136</sup> Museo de Antropología David J. Guzmán.



municipios. El sistema ejidal era conocido por los españoles desde la edad media por ello lo implementaron en toda América desde el año 1573, época de Felipe II<sup>137</sup>.

En las tierras, que se conservó la corona para sí, los llamados realengos, las aguas eran propiedad del Rey, pero su uso era común, así lo establecían las leyes de Indias, las Siete Partidas y la Cédulas Reales.

Las tierras realengas o de propiedad exclusiva de la corona coexistían junto a dos formas reconocidas de dominio, las que poseían los indígenas a título de usufructo legítimo, con carácter comunal en reconocimiento de antiguos derechos anteriores a la conquista y las tierras entregadas en usufructo vitalicio a los encomenderos y que facilitaron posteriormente la apropiación privada; Los ejidos eran terrenos adscritos a las necesidades del municipio y formaban parte de la política colonial de agrupar a los indígenas alrededor de núcleos urbanos.<sup>138</sup>

Como las comunidades y ejidos fueron creados exclusivamente para los indios, a fin de que éstos no se mezclaran con los españoles, se puede entender que las aguas que existían dentro de las tierras de los burgos y las tierras de los encomenderos eran propiedad de éstos mismos. Lo mismo ocurría con las aguas que habían en las tierras propiedad de los soldados de caballería, a quienes les daban una extensión llamada "caballería", lo que ahora se conoce como unidad de medida superficial de origen español, equivalente a 768 cuerdas, ahora 64 manzanas (1 manzana = a 12 cuerdas).<sup>139</sup> También el dueño de las tierras equivalentes a una peonía, es decir la quinta parte de una caballería que se les daba a los soldados de a pie, eran dueños del agua que formaba parte de dichas tierras.

Todos los indios que trabajaban en tierras propiedad de burgos del Rey, de encomenderos o de guerreros, estaban sometidos a un sistema de esclavitud, que más tarde prohibieron las Cortes de Cádiz, gracias a la moción del representante español en Costa Rica el Presbítero Florencio del Castillo, con la cual se modificó la legislación de las Siete Partidas que las instituyeron, por lo que el uso de las aguas no podía ser prohibitiva para los indios en tierras que eran de su uso común. Se

---

<sup>137</sup> Romero Pineda y Asociados, *"Estudio y Análisis de la Legislación de Aguas en El Salvador"*, documento número 1, San Salvador, 1997; pág. 6.

<sup>138</sup> Torres Rivas, Edelberto; *"Interpretación del desarrollo social centroamericano"*, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), Tercera Edición, Centroamérica, 1973; Pág.40

<sup>139</sup> Romero Pineda y Asociados, Op. Cit., Pág. 6

creo además que en siglo XVIII los españoles introdujeron el servicio de agua potable a la ciudad de San Salvador, utilizando para ello cañería de barro<sup>140</sup>.

#### **1.2.4 La República Federal.**

Tras la independencia, criollos y mestizos se dividieron en dos grupos, liberales y conservadores, apartando a los indígenas de cualquier discusión sobre el poder.

El 22 de noviembre de 1824, se promulgó la Constitución de la República Federal de Centroamérica, en un intento de mantener la región unida. El primer presidente de la Federación fue el salvadoreño Manuel José Arce, quien no logró convencer a liberales y conservadores de la conveniencia de la unidad de la región.

Por otro lado, la República Federal se conformó intentando liquidar un pasivo colonial de base vigorosa, y se impulsan medidas para organizar el Estado por un primer y frustrado intento de modernización, se suprimieron los estancos, los terrenos realengos y baldíos se ofrecieron como propiedad privada, se inicio la desamortización de los bienes eclesiásticos y se tomaron medidas para reducir la influencia de la iglesia en los asuntos públicos; y debido a la presión del sector comercial se declara la libertad de comercio y terminan de romperse los ya débiles vínculos con España<sup>141</sup>.

Los Estados centroamericanos se convirtieron en dueños de inmensas extensiones de tierras baldías, pues la corona era propietaria universal de todas las tierras conquistadas a título de donación pontificia y el Rey delegó en sus súbditos el usufructo, uso y aprovechamiento de las mismas.

El líder de la unidad centroamericana fue, sin embargo, el hondureño Francisco Morazán, quien fue electo dos veces presidente de la Federación, en 1830 y 1835, Morazán realizó la primera reforma liberal en toda Centroamérica, otorgó la libertad de culto, promulgó la ley de divorcio, convirtió los conventos en

---

<sup>140</sup> Romero Pineda y Asociados, Op. Cit., Pág. 7.

<sup>141</sup> Torres Rivas, Edelberto, Op. Cit., Pág. 39.

prisiones modelo y cuarteles, fomentó y democratizó la enseñanza y abolió los diezmos y primicias con que la iglesia gravaba al pueblo<sup>142</sup>.

Sin embargo, la República Federal, constituida por cinco estados, cada uno de los cuales se reservaba de forma autónoma los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; era, en realidad, una asociación en la que las oligarquías criollas locales se reservaban el gobierno de sus provincias respectivas.

En 1838 comenzó a manifestarse la quiebra del sistema como consecuencia de las tensiones surgidas de la anarquía y la dictadura, que llevaron a cabo intentos frustrados para organizar la vida política de la región, conforme patrones institucionales y económicos distintos a los heredados de la colonia y como un proceso que señala la problemática formación de grupos sociales y sus intentos por establecer sus propias pautas de dominación; tensiones que, finalmente desembocaron en la guerra civil.

Uno de los principales problemas que enfrentó la Federación fue las discrepancias entre el poder federal central y el poder estatal o provincial, ya que cada provincia contenía en su seno las fuerzas desintegradoras del esfuerzo federativo, la anarquía no sólo consistió en el enfrentamiento entre federalistas y provincialistas, sino también entre liberales poco efectivos portadores de un nuevo esquema político y conservadores herederos y usufructuarios del orden colonial, pero más allá, de los enfrentamientos políticos, fue un factor determinante en el fracaso federativo, la contradicción entre el latifundio religioso aliado a la burocracia colonial y a la aristocracia terrateniente, frente a los intereses de un nuevo sector de propietarios de tierra que pugnaban por un nuevo reparto y mayores oportunidades productivas, junto a los cuales estaba el grupo de profesionales e intelectuales ilustrados<sup>143</sup>.

Durante la República Federal se dio una etapa de desintegración social y política, pues ante la influencia colonial manifestada en las instituciones políticas, el predominio social criollo y la organización económica, la solución liberal y del liderazgo mestizo se puso a prueba; la República Federal representó la posibilidad

---

<sup>142</sup> Torres Rivas, Edelberto, Op. Cit, Pág. 44

<sup>143</sup> Idem, Pág. 46, 47.

de terminar con las estructuras coloniales, pero para lograr tal objetivo se requerían de condiciones y fuerzas sociales inexistentes en ese momento según Torres Rivas, lo cual provocó que al efímero triunfo liberal reformista le siguiera una reacción conservadora a largo plazo.

La economía de la federación giraba en torno a la producción agrícola de artículos de consumo local y la exportación a Inglaterra de colorantes de origen vegetal o animal, principalmente del añil,<sup>144</sup> alrededor del cual se conformó toda una estructura de haciendas y obrajes principalmente en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, en las cuales representaba el gran cultivo de exportación y que coexistió con la grana o cochinilla, la que fue especialmente importante ya que a diferencia del añil, las plantaciones no sólo eran pequeñas sino que requerían poco capital y utilizaban por lo general mano de obra familiar, por lo que la estructura de la propiedad sufrió simples ajustes, y funcionó como un sector campesino de exportación en donde la organización y la tecnología tradicional fueron una prolongación de la economía de subsistencia.

Todos estos cultivos fueron realizados esencialmente por mestizos lo cual explica el surgimiento de un nuevo y vigoroso estrato social que más tarde se convertiría en los principales actores de la economía cafetalera al constituirse como propietarios de las tierras entregadas por la reforma agraria liberal.

La producción del añil se realizaba en los obrajes hidráulicos de herencia colonial, como se ha mencionado antes, los cuales necesitaban para su funcionamiento de abundante agua para generar la energía necesaria y para el proceso de fermentación del añil, además, las aguas residuales provenientes de los obrajes constituían una fuente de contaminación de los ríos que eran el destino final de las aguas utilizadas en el proceso productivo, de hecho, el añil también representaba un peligro para la salud de los indígenas que en la época colonial, antes del apareamiento de los obrajes hidráulicos, se veían obligados a sumergirse en las pilas donde se fermentaba el añil para batirlo, ante esta situación la corona prohibió este tipo de trabajo, no por consideración a los indígenas, sino porque fue la principal razón de la disminución de la población indígena, y que por lo tanto

---

<sup>144</sup>Torres Rivas, Edelberto, Op. Cit, Pág. 48

significaba un obstáculo a la producción masiva del que en ese entonces era la base principal de la economía exportadora.

A raíz de la contaminación generada por los residuos del añil en El Salvador, fueron emitidas leyes que regulaban la disposición de tales residuos a fin de evitar que las fuentes de aguas resultaran afectadas de forma considerable, ya que muchas de éstas también eran utilizadas para el consumo humano.<sup>145</sup>

El impacto de las técnicas utilizadas para el cultivo del añil en el deterioro del ambiente del país fue considerable principalmente en la vegetación, ya que éste requería de un ciclo de desmonte, quema y abandono extensivo de las tierras a cultivar, y debido a que en nuestro país se producía más del noventa por ciento del añil centroamericano la deforestación fue en aumento, además de que el cultivo del añil demandaba leña para su procesamiento, por lo que se talaron grandes áreas de bosques de pino, liquidámbar y roble en la zona norte y sabanas de morro en la parte central del país lo que contribuyó aún más a la deforestación, y que tuvo su impacto en las zonas de recarga acuífera.

Posterior al cultivo del añil se introdujeron los cultivos de café, caña de azúcar y de granos básicos (maíz, frijol), para ello, se talaron las selvas y bosques de los valles, volcanes y cerros en la franja central del país, aumentando la desertificación de la tierra, por lo que la introducción de estos cultivos se considera el segundo impacto significativo en la naturaleza y el medio ambiente del país.

El 22 de febrero de 1841, se promulga la primera Constitución de El Salvador como Estado independiente, en esta no se mencionan derechos individuales, pues aun no habían sido reconocidos mundialmente, sin embargo, existe un apartado, en el título quince, el cual se constituye en el primer reconocimiento constitucional de derechos que se hace en El Salvador, en el artículo 68 se hace mención al derecho a la vida, la libertad y a la libre disposición de bienes, se reconoce también el derecho de los individuos a procurarse la “felicidad”, lo cual se puede considerar como el equivalente a lo que hoy en día se

---

<sup>145</sup> [www.marn.gob.sv](http://www.marn.gob.sv); en esta página se explica que dichas leyes por ser obsoletas no se encuentran a la disposición del público ni el detalle de las mismas, por lo que tal información no puede ser sustentada.

reconoce como el derecho a una vida digna, lo que implica contar con los medios suficientes para satisfacer las necesidades básicas y que se encuentra directamente relacionado con el derecho a la vida, derecho que fue reconocido en todas las Constituciones de El Salvador, promulgadas después de ésta.

Ante el debilitamiento de la Federación Centroamericana el presidente Morazán, hizo cuanto pudo para mantener la unión, primero como Presidente Federal y, más tarde como Presidente de El Salvador y quien fue destituido del cargo, y posteriormente fue fusilado en 1842, pero sus esfuerzos fueron estériles, y es en este mismo año que el pacto federal se rompe definitivamente y el fracaso de la política liberal federalista expresa, en opinión de Torres Rivas “la debilidad de una clase social incapaz de dar sentido nacional a su gestión política”; quedando evidenciado con este proceso las dificultades por constituir un poder hegemónico central que condujera con éxito a la modificación de las estructuras coloniales frente a la resistencia de las fuerzas disgregantes apoyadas en el entonces reciente pasado colonial.

La idea federativa, sin embargo, no murió del todo y sigue apareciendo en los discursos de muchos políticos; el último intento de unificación centroamericana como tal se dio en 1921 con la formulación de una nueva Constitución que vale decir no pudo ser promulgada; sin embargo se alimentan aun ideas como el Mercado Común Centroamericano y el actual intento del Sistema de Integración Económica Centroamericano por medio de la negociación conjunta del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Centroamérica.

La realidad, sin embargo, para ésta época fue la de la fragmentación, la discordia y el conflicto generados por la ausencia de figuras de relieve político y por las luchas egoístas cuyas justificaciones apenas logran encubrir los intereses personales o sectoriales, que estuvieron detrás de la caída de la Federación.

### **1.2.5 Construcción de la República Liberal.**

La producción del café, fue en El Salvador, una fuerza económica nueva, progresista, que necesitaba para su libre desarrollo romper en cierta medida las viejas relaciones de producción imperantes que emanaban de la economía cerealista, latifundista, del país. Las relaciones de producción semifeudales, cuyo

símbolo es el “mozo colono” ligado de por vida a la propiedad patronal, eran un serio obstáculo para el desenvolvimiento de la economía cafetalera, por cuanto esta última, en pleno período de expansión, necesitaba miles y miles de trabajadores libres destinados a las plantaciones de café.

En torno a éstas fuerzas productivas nuevas se agruparon las profesiones liberales, el comercio y centenares de miles de mozos colonos empujados a la libertad. Este antagonismo flagrante entre las viejas relaciones de producción y las nuevas fuerzas productivas, representadas por el café al proyectarse en el plano político, se manifestó a través de enfrentamientos entre las fuerzas del feudalismo decadente y las nuevas fuerzas productivas cafetaleras, que terminaron en Golpes de Estado<sup>146</sup>.

La nueva economía cafetalera provocó grandes enfrentamientos, sin embargo, estos conflictos no involucraban ningún cambio en la base económica de la sociedad, ya que la propiedad privada de la tierra se mantenía incólume; por otro lado, las tierras que fueron dedicadas al cultivo de cereales, en las cuales se asentó el feudalismo, por ubicarse a poca altura sobre el nivel del mar, no eran idóneas para el cultivo del café y por lo tanto no fueron codiciadas por los pioneros del café. Los cafetaleros se apropiaron de tierras que no tenían ninguna función económica en aquella época ya que eran tierras altas y boscosas, impropias para el riego, y pertenecían al Estado, a los Municipios o a las comunidades y cofradías indígenas. Una vez que los cafetaleros incrementaron su influencia en el poder político, repartieron las tierras del Estado y de los Municipios entre sus parientes y amigos, para que estas se destinaran al cultivo del café<sup>147</sup>, pero, además de apropiarse de las tierras del Estado y de las Municipalidades por la vía legal, encontraron mayor beneficio en la expropiación o el despojo, contra las propiedades de los indígenas. En la medida en que las fuerzas económicas representadas por el café se incrementaron, influyó en que el interés económico de los cafetaleros coincidiera con el interés del pueblo salvadoreño, ya que bajo la influencia de los nuevos cultivos de café, el siervo salvadoreño, se convirtió en un hombre relativamente libre, en un obrero agrícola que trabajó en las plantaciones de café.

---

<sup>146</sup> Torres, Rivas, Edelberto, Op. Cit., Pág. 50

<sup>147</sup> De cada veinte hectáreas que fueron repartidas gratuitamente, en Nueva San Salvador (Santa Tecla), quince debían cultivarse obligatoriamente con café. Ley de la República. Administración del Presidente Rafael Campos. 1856.

De esta forma el café domino la vida económica, social y política del país, los transportes ferroviarios y automotrices se concibieron y desarrollaron en función del café; la importación, la exportación, la justicia, la cultura, el arte, la política, todo estuvo bajo el dominio de la naciente oligarquía cafetalera que llego a ostentar el poder del Estado.

Mientras las relaciones de producción derivadas del café impulsaron la democracia del país, por medio de la liberación relativa del “mozo colono”, haciendo posible la acumulación de capital, factor indispensable en el desarrollo económico del Estado, en manos de los cafetaleros, quienes cumplieron funciones políticas relativamente progresistas; el Estado, se convirtió en un Estado reaccionario, antidemocrático y contrario al interés del progreso nacional<sup>148</sup>.

En 1846 el presidente Eugenio Aguilar inició la siembra del grano en su hacienda en Santa Tecla pero debido a los inconvenientes de la estructura jurídico territorial preexistentes, esta actividad fue practicada con extrema lentitud, fue hasta 1856 que el caudillo General Gerardo Barrios, que era dueño de una hacienda cafetalera ubicada en Cacaguatique, la cual era sumamente productiva, que se favoreció la siembra y extensión del cultivo, volviéndolo obligatorio en su administración de gobierno<sup>149</sup>.

Los intereses del gobierno liberal estaban encaminados a establecer una nueva forma de propiedad sobre la tierra, para que todas aquellas extensiones que no estaban siendo aprovechadas al máximo o que estaban destinadas a otros cultivos no tan rentables como el café, fueran destinadas exclusivamente al dicho cultivo.

En este contexto, el 23 de agosto de 1860 siendo presidente de la República el Gral. Gerardo Barrios, fue decretado por la Cámara de Senadores, el Código Civil, el cual había sido redactado por una comisión nombrada en 1858 siendo revisado y reformado por otra comisión en el mismo año, la cual concluyó que dicho cuerpo legal se hallaba en armonía con la legislación española que había regido hasta entonces al país, y el cual fue publicado en la gaceta oficial número 85

---

<sup>148</sup> Cuenta, Abel; *“El Salvador una democracia cafetalera”*, ARR-Centro editorial, 1962; Pág. 65.

<sup>149</sup> Torres Rivas, Op. Cit., Pág. 150.



tomo 8 del 4 de abril de 1860<sup>150</sup>, y su promulgación en los pueblos se hizo el 1 de mayo del mismo año entrando en vigencia 30 días después de tal publicación.

El Código Civil regula los bienes, su dominio, posesión, uso y goce; y dentro de los bienes, instituye dos tipos de propiedad de las aguas, una pública y otra privada, el artículo 576 en su inciso primero establece que “los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes nacionales de uso público”, es decir que su dominio pertenece a todos los habitantes de la nación; lo cual se complementa con lo establecido en el artículo 579 del mismo cuerpo legal el cual expresa que “el uso y goce que para el tránsito, riego, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponde a los particulares en la calles, plazas, puentes y caminos público, en el mar y en sus playas, en ríos y lagos y generalmente en todos lo bienes nacionales de uso público...”, como tal disposición no es taxativa en cuanto a la utilización de las aguas, cabe considerarse como un objeto lícito el uso de la misma para el consumo humano, y que es propiedad de todos los habitantes de la nación.

El mismo artículo 576 en su segundo inciso establece que la propiedad, uso y goce de las aguas de los ríos que nacen y mueren dentro de una misma heredad pertenece al dueño del terreno, es decir, regula la propiedad privada de las aguas, pero tal uso y goce estará regulado por las leyes u ordenanzas que al respecto se promulguen.

El Código Civil también instituye la servidumbre que es un gravamen impuesto sobre un predio en utilidad de otro predio de distinto dueño, y la cual puede ser de tres tipos entre ellas las naturales que son las que “proviene de la natural situación de los lugares” (art. 832). En este tipo de servidumbre se regula el uso de las aguas que corren por las heredades y que no son de uso privado del dueño, este puede hacer uso de ella para “los menesteres domésticos, para el riego de la misma heredad, para dar movimiento a sus molinos u otras máquinas y abreviar sus animales” (art. 835), el contexto en que fue emitido el Código Civil se puede apreciar en las distintas formas de uso del agua que regula el mismo, como son el riego de los cultivos, la energía hidráulica necesaria para los obrajes de añil que en esa época aún estaban activos, el cuidado de los animales y los menesteres

---

<sup>150</sup> Cámara de Senadores, Código Civil, Editorial Liz, 2002; pág. 63.

domésticos en los cuales se incluye el consumo humano aunque no este explícitamente reconocido.

Así mismo el uso de las aguas lluvias que corren por un camino público pueden ser utilizadas por los dueños de los predios e incluso pueden desviar su curso para servirse de las mismas, sin ninguna restricción de tal uso.

Otro de los tipos de servidumbres reguladas por el Código Civil son las servidumbres legales que pueden constituirse en atención al uso público o a la utilidad de los particulares entre éstas se encuentran las servidumbres de acueductos, la cual se constituye cuando una propiedad carece de aguas necesarias para el cultivo, para las poblaciones que necesiten agua para el “servicio doméstico” de sus habitantes, o para un establecimiento industrial que la necesite para el funcionamiento de sus máquinas (Art. 863).

Este tipo de servidumbre esta sometida a ciertas reglas como que la conducción de las aguas por lo acueductos no debe permitir derrame, estancamiento del agua, ni acumulación de basura (Art. 865); el derecho de acueducto comprende el de llevarlo por un rumbo que permita el libre descenso de las aguas y que por la naturaleza del suelo no haga dificultosa la realización de la obra (Art. 866), la regulación de este tipo de servidumbre vislumbra la necesidad de las personas de abastecerse del líquido y la obligación del Estado de procurar la satisfacción de dicha necesidad, si bien es cierto el acceso al agua no es tratado como un derecho, sino el agua como un bien de apropiación y un medio indispensable para el desarrollo económico del país, por ello la regulación en este cuerpo legal esta orientada a la utilización del agua para las actividades agrícolas, comerciales e industriales; esta normativa es la primera en el país que incorpora en su regulación la temática del agua.

Con la caída del régimen conservador en Guatemala, en la década de 1870 se inició una transformación profunda y de largo plazo mediante la cual se intentó estructurar la nueva República Liberal apoyada en la potencialidad del nuevo producto de exportación el café, y en las posibilidades de la inversión extranjera, es así como el 30 de junio de 1871 triunfó el movimiento armado liberal y en 1873, el caudillo militar Justo Rufino Barrios encabeza el gobierno de Guatemala y se

convirtió en el reformador social más importante de ese país<sup>151</sup>, la nueva República constituida respondió a un modelo de desarrollo de una sociedad agro-exportadora dirigida por una burguesía cafetalera de claro perfil oligárquico, la cual, según Torres Rivas, políticamente acabó con el sector criollo latifundista y de los comerciantes, quienes estaban estrechamente ligados con los intereses de la Iglesia que constituía la única aristocracia terrateniente en Centroamérica, quien se proyectó en la estructura económica como un movimiento reorganizador de la tenencia de la tierra, creando las condiciones sociales y políticas para la apropiación privada de grandes extensiones de terrenos baldíos o realengos.

La expropiación de las extensas heredades de conventos y asociaciones monásticas y su parcelación junto con extensiones de tierras mucho mayores del Estado fue acompañada además de medidas complementarias para asegurar la distribución. Se creó por primera vez el Registro de la Propiedad Inmueble y se suprimió la recaudación de los diezmos, y con ello surgieron las condiciones apropiadas para que el crédito personal se convirtiera en crédito territorial, lo que facilitó el flujo de capitales hacia el campo y la movilidad y acceso al dominio útil de la tierra<sup>152</sup>.

El paso de la economía exportadora de añil a la economía exportadora de café volvió necesaria una profunda transformación de la estructura de tenencia de la tierra, y aun de todo el sistema productivo salvadoreño; el añil permitía la convivencia del régimen de propiedad comunal y ejidal con las haciendas, ya que el añil es una planta de producción rápida que se cultiva sin mayor inversión, por el contrario el café, es un cultivo de carácter permanente, que necesita al menos tres años para producir<sup>153</sup>, lo cual implicaba una transformación de la tenencia de la tierra que se dieron principalmente en 1881 con la Ley de extinción de comunidades emitida el 15 de febrero del mismo año y en 1882 con la Ley de Extinción de Ejidos aprobada por la asamblea legislativa el 2 de marzo de 1882 promulgada por el presidente Rafael Zaldivar el 11 de ese mismo mes y año, las cuales decretaron la abolición de los sistemas de propiedad de tierras comunales y ejidales

---

<sup>151</sup> Torres Rivas; Op. Cit., Pág. 125

<sup>152</sup> Idem, Pág. 133

<sup>153</sup> Idem..

respectivamente, con el propósito de promover la propiedad individual y el desarrollo nacional<sup>154</sup>.

De acuerdo a investigaciones realizadas por la historiadora salvadoreña Geraldina Portillo<sup>155</sup>, la transformación de la tenencia de la tierra se inició antes de la promulgación de las leyes, citando casos expuestos por David Browning quien plantea que en el departamento de Santa Ana entre los años de 1860 y 1880, buena parte de las tierras comunales fueron divididas entre sus poseedores y que los agricultores estaban ya empeñados en el cultivo del café y Browning agrega refiriéndose a las leyes de extinción de ejidos y comunidades que “la introducción del café obligó a los gobernantes a reformar el uso y tenencia de la tierra en el país”.

El reparto casi gratuito o la venta de los baldíos en condiciones ventajosas para los particulares también afectó las tierras ejidales, establecidas en la época colonial propiedad de los pueblos y comunidades indígenas, aunque en algunos países Centroamericanos los ejidos subsistieron a pesar de las reformas, aunque con otras denominación (en Guatemala los llamados orilleros); tanto el gobierno nacional como diversos gobiernos municipales y juntas agrícolas departamentales repartieron miles de árboles de café a los productores de diferentes clases sociales y en la promoción de la privatización de las tierras excluyeron a los campesinos que no tenían posibilidades de participar en la nueva economía<sup>156</sup>.

Los propósitos reformistas de la burguesía cafetalera quedan expresados en la Constitución de la República de El Salvador de 1886 de corte libera, la cual fue producto de la revolución liberal de 1885 que encabezó el General Francisco Menéndez, durante su administración se construyeron en el país las primeras vías de ferrocarriles, teléfonos y otras vías de comunicación que facilitaron el comercio e integraron geográficamente al país.

La Constitución de 1886 reconoce además del derecho a la vida, el derecho a la propiedad, y la garantía de igualdad de los hombres frente a la ley, además, en

---

<sup>154</sup> Co-Latino, “*Nueva política Salvadoreña*” artículo periodístico, 5 de mayo de 2005.

<sup>155</sup> Portillo, Geraldina, “*Revisión de algunas opiniones en la historia agraria de El Salvador*”, Ponencia dada en el V Congreso Centroamericano de historia, Universidad de El Salvador, Julio de 2000, publicado por el Instituto de Estudios Históricos, Antropológicos y Arqueológicos de la Universidad de El Salvador.

<sup>156</sup> Torres Rivas, Edelberto; Op Cit.; Pág 135

el artículo 40, incorpora la cláusula constitucional abierta, ésta posibilita que a las personas se le reconozcan derechos que aun no han sido incorporados en la Constitución y que el Estado garantice su cumplimiento y pleno ejercicio, los cuales pueden ir surgiendo o reconociendo en leyes secundarias de emisión posterior o en tratados internacionales celebrados y ratificados por El Salvador; dicha cláusula es entonces uno de los avances más relevantes en cuanto a derechos que se puede mencionar de esta Constitución, y lo cual constituye un precedente para el reconocimiento del derecho humano al acceso al agua potable.

En 1897 se dicta la ley de titulación de terrenos rústicos que contribuyó a asegurar la naciente estructura rural del país, los hacendados resolvieron el problema de la falta de mano de obra a través de las habilitaciones o adelantos en dinero; los cuales fueron facilitados a través de las instituciones bancarias y financieras ligadas al comercio de exportación creadas en la década de 1880 y en junio de 1900 el presidente Tomás Regalado, aprobó la Ley de Predios Urbanos todo este conjunto de leyes propiciaron el proceso de concentración y de tenencia de la tierra en pocas manos<sup>157</sup>.

#### **1.2.6 Aparecimiento de las Juntas de Fomento de Agua.**

Con el Gobierno Liberal, son creadas las Juntas de Fomento de Aguas en diferentes Municipios del país con la finalidad de ejercer control, mejorar la ampliación de los servicios de agua potable y cloacas, instituyéndose en las principales ciudades del país. En la ciudad de Santa Ana, esta junta fue creada el veintiocho de septiembre de mil ochocientos noventa y cuatro, en San Miguel se crea el dieciocho de julio de mil ochocientos noventa y nueve y en San Salvador el once de abril de mil novecientos uno, todos por Decretos del Ejecutivo.

Sin embargo, debido al aumento de las demandas de los mencionados servicios originados por el crecimiento de las ciudades, aumento de la población y la necesidad de contar con tales servicios en otras poblaciones del país, y en vista que los fondos con que disponía la Junta de Fomento de la capital eran insuficientes para llevar a cabo los trabajos de instalación de una nueva cañería que abasteciera de agua potable a la ciudad, el 30 de marzo de 1906 fue emitido el

---

<sup>157</sup> Torres Rivas; Op. Cit.; Pág. 140

decreto legislativo para la Venta de Pajas de Agua<sup>158</sup>, que consistía en la venta de concesiones de agua a todas a aquellas personas que necesitaban de dicho servicio en sus propias casas y así dejar de abastecerse por el sistema de pilas públicas que en ese entonces existían, correspondiendo a las Juntas de Fomento de Aguas ser las entidades encargadas de efectuar las concesiones<sup>159</sup>, dichas concesiones se autorizaban a través de un título que debía de inscribirse en un registro que se llevaba para tal efecto, por lo que esta modalidad fue denominada comúnmente “Títulos de Paja de Agua”; posteriormente la prestación del servicio se regularía en base al reglamento provisional del servicio de aguas, decretado por el gobierno de la República el veintisiete de mayo de mil novecientos siete.

A principios del siglo XX, se recurrió al sistema de bombeo con la construcción del tanque de la fontanería con una capacidad de seis mil metros cúbicos, para almacenar aguas provenientes de las captaciones DANTA NUEVA,<sup>160</sup> el suministro de agua potable era administrado básicamente por empresas privadas.

Para el año 1921 hubo un nuevo intento de integración Centroamericana y fue elaborada una nueva Constitución Política de la República de Centroamérica, la cual no pudo ser promulgada debido a que no todos los países estuvieron de acuerdo con tal normativa, por lo que para esa época continuó vigente la Constitución de 1886, en la redacción de esta Constitución es de hacer notar se conservaban muchas de las disposiciones contenidas en las Constituciones anteriores, pero incorporaba entre los derechos y garantías el de la seguridad individual, y en el artículo 41 se establecía la prohibición de los monopolios, pero exceptuando las concesiones, figura que también aparecía regulada por primera vez en esta Constitución, dirigidas con un enfoque especial al perfeccionamiento de la industria.

En el año de 1925 el Poder Legislativo reconoce que es un deber del Poder Público mejorar las condiciones sanitarias del país, principalmente en la capital del

---

<sup>158</sup> Poder Legislativo, Decreto s/n de fecha 30 de marzo de 1906, D.O. Número 96, Tomo 60 de fecha 26 de abril de 1906.

<sup>159</sup> Cerna Rivas, Miriam Antonia; *“Eficacia de la Legislación Salvadoreña en la Protección de los Recursos Hídricos”*, Tesis de la Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, 1998, Pág.6.

<sup>160</sup> Pacífico Morán, Op. Cit. Pág. 15

Estado, que es el asiento de las autoridades supremas y el lugar más frecuentado por los habitantes de la República y los extranjeros, por lo que el 1 de mayo de ese mismo año declaran de utilidad pública el saneamiento de la capital, a través de un decreto legislativo publicado en el Diario Oficial número 119 tomo 98 de fecha 27 de mayo de 1925, el cual en su artículo 1 establece que el saneamiento comprende el aumento de provisión de aguas potables y mejora de su sistema de distribución; una red de alcantarillado de aguas negras y pluviales y depuración de sus residuos; y la pavimentación, para llevar a cabo dichas obras se estableció que todos los dueños de propiedades urbanas de la capital, comprendidas en la zona saneada estarían en la obligación de pagar, como un servicio recibido por saneamiento, una cuota mensual permanente por cada metro cuadrado de su propiedad. Así mismo el artículo 4 de dicho decreto establecía que con el fin de mejorar el sistema de distribución del agua potable de la capital, se instalarían contadores en cada casa, cuyo valor, lo mismo que el de su instalación sería pagado por los propietarios respectivos. Para el cobro del impuesto por el servicio de agua se establecería una tarifa por cada metro cúbico equivalente a su valor deducido de la entonces actual Tarifa Municipal por paja de agua, hasta por la cantidad de 60 metros cúbicos mensuales, y por el excedente se cobraría un sobre cargo del cincuenta por ciento por metro cúbico. El cobro de las cuotas, tanto por el servicio de saneamiento como por el de agua potable, debería hacer lo la Municipalidad y en la forma indicada por el Ministerio de Fomento de acuerdo al artículo 5 del decreto, y todos los fondos recaudados por los servicios de saneamiento y aguas potables tendrían que ser remitidos a la Tesorería General de la República, como fondos específicos.

Pero este decreto fue reformado varias veces en los años de 1926, 1928 y 1929, y algunas de estas reformas fueron decretadas por el Poder Ejecutivo a través del Consejo de Ministros, bajo el argumento de que no se habían obtenido resultados satisfactorios y porque algunas de ellas atentaban contra los derechos ya adquiridos como por ejemplo los propietarios de pajas de agua.

### **1.2.7 Gobiernos Militares.**

La década de 1930 fue una época de gran actividad política y de pugna por el ascenso al poder público, es precisamente en esta etapa en que se da la transición de los gobiernos liberales de corte democrático a los gobiernos militares

autoritarios, cuya máxima expresión fue el General Maximiliano Hernández Martínez, quien estuvo al frente de la presidencia de la república durante 13 años, y es precisamente con la incursión de los militares en las instituciones públicas que se genera un gran actividad administrativa y construcción de infraestructura, entre las cuales se encontraban los servicios de agua potable y alcantarillado.

Para el año de 1930, el gobierno de El Salvador crea la Compañía de Aguas que tuvo a su cargo la construcción del acueducto para el aprovechamiento de las fuentes denominada el Coro, ubicada en los límites del Río Acelhuate.<sup>161</sup> Las aguas provenientes de estas fuentes fueron conducidas hasta una distancia de 724.8 metros sobre el nivel del mar donde estaban ubicados los tanques de Holanda, que tenían una capacidad de bombeo de 15,000 metros cúbicos por día y que aún prestan servicio a la ciudad de San Salvador, éstos volúmenes se llevaban a 2 tanques de captación hechos de hormigón en forma circular con capacidad de siete mil metros cúbicos, conectados por cañerías de hierro fundido y acero de 24 pulgadas; el agua almacenada era sometida a cuidadosos análisis que determinaron su pureza y demás cualidades por lo que era considerada como agua cristalina y apta para el consumo humano<sup>162</sup>, y es así como la COMPAÑÍA NACIONAL DE AGUAS LIMITADA<sup>163</sup> tiene a su cargo el importante acueducto que distribuye el agua procedente de los manantiales que afloraban de El Coro, encontramos el nacimiento de este proyecto en el tomo 110 del diario Oficial del 18 de febrero de 1931, además, se instala otro equipo de bombeo en el Pozo del Modelo, que hoy en día no esta en servicio, y en los pozos de San José y Colonia América, conjuntamente con los pozos privados que operaban en el área, la cual abastecería a cerca de 300 mil habitantes y planeaba cubrir todas la necesidades de la población de San Salvador.

En el diario oficial de 21 de febrero de 1931 se encuentra un dictamen para saneamiento de aguas en defensa de perjuicios en la planta del Coro, El laboratorio de bacteriología y sifilemetría tomaba muestras en diferentes puntos de la capital, clorando el agua para evitar bacterias, especialmente el Coli Bacilo, causante del Cólera.

---

<sup>161</sup> Espinoza López, Op. Cit. Pág. 17.

<sup>162</sup> Diario Oficial, Tomo 110 del 18 de febrero de 1931.

<sup>163</sup> Ídem Pág. 16.



En ese mismo año, la Compañía Nacional de Aguas Limitada, entregó a la municipalidad la responsabilidad de suministrar el agua; y con ella la prestación del servicio se fue extendiendo a la mayoría de los municipios del país y las municipalidades estaban sometidas a los Reglamentos del servicio de agua elaborados por Decretos Ejecutivos para cada municipalidad, lo referente a las aguas de servicio público específicamente las destinadas para riego ha correspondido siempre a las Alcaldías Municipales quienes dictan los Reglamentos para su uso, siempre y cuando no existan disposiciones legales de que las concesiones sean otorgados por los Poderes Legislativo o Ejecutivo según sea el caso, estando facultados estos organismos para conceder los contratos respectivos para las construcciones de obras para uso del agua.

En junio de 1931, la Asamblea Nacional Legislativa decreto que “las Juntas de Fomento Departamentales, son entidades autónomas”, por lo que no necesitan autorización previa para llevar a cabo las obras de interés público que acuerden emprender; pero darán cuenta al Ministerio de Fomento de los proyectos y presupuestos, al igual que al Tribunal Supremo de Cuentas para efecto de determinar responsabilidad de sus actos y la glosa de sus cuentas, las obras principalmente encomendadas a las Juntas de Fomento eran los caminos comunales y vecinales, la dotación de agua de las poblaciones y las obras de saneamiento y/ o beneficencia.

El 31 de marzo de 1932, mediante decreto ejecutivo, se creó el Reglamento de Servicio de Aguas,<sup>164</sup> de la capital, por medio del cual se otorgó la facultad de la Sección de Servicios de Aguas de la capital, que dependía de la Dirección y Superintendencia General de Obras Públicas, con la finalidad de mantener, mejorar, controlar y administrar todos los servicios de agua potable de la ciudad de San Salvador; además establecieron que las cañerías de las aguas municipales, las instaladas por la empresa pavimentadora y la Dirección y Superintendencia General de Obras Públicas y de todas aquellas que en adelante se instalaran, por esta última oficina, a las Municipalidades serían las únicas que prestarían dicho servicio.

---

<sup>164</sup> Valle Sosa, Vidal y otros, “*La calidad del agua para consumo humano en el municipio de San Salvador*”, Tesis de la Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador, 1999; Pág. 20

La secretaría de Fomento emitía decretos para que las juntas de agua pudieran realizar trabajos en sus localidades, como evidencia de ello un decreto emitido el 12 de septiembre de 1932 se aprueba el contrato entre el Sr. Eulalio Santos y la Junta de Aguas de San Juan Talpa, en el que se establecía la reconstrucción de 32 puentes de tubería vieja, con los que se surtía de agua a la población de San Juan Talpa, también la construcción de tres depósitos de mampostería para las ventosas de la misma cañería. Y en ésta época la municipalidad con sus fondos era quien administraba y cargaba económicamente con los gastos de éstas inversiones.

En el Diario Oficial de fecha 26 de septiembre de 1932 el poder ejecutivo aprobó el Reglamento de la Junta de Agua de la Villa de San Juan Talpa, departamento de la Paz, la cual tendría por objetivo la conservación y mejoramiento del servicio de aguas de aquella localidad y estaría compuesta, según el artículo 1 del reglamento, por un presidente, el alcalde municipal en funciones, un tesorero y un secretario que eran los mismos de la municipalidad y un presidente tres vocales y un sindico que deberían ser personas progresistas de la localidad, nombradas por el poder ejecutivo a propuesta del Alcalde Municipal; dicha Junta dependería directamente del Ministerio de Fomento y sus resoluciones serían sometidas a la aprobación del mismo, por el órgano de la Gobernación Departamental (Artículo 4).

Pero las Juntas de Fomento de Aguas fueron disueltas a finales de la tercera y principios de la cuarta década del siglo XX, pasando los servicios que estas brindaban a ser responsabilidad total y directa de las respectivas Alcaldías Municipales.<sup>165</sup>

El veinte de enero de 1939 bajo a presidencia del Gral. Maximiliano Hernández Martínez, fue promulgada una nueva Constitución de El Salvador, en el título referente a los derechos y garantías establece la obligación de las autoridades a hacer efectivas las garantías de orden individual, social y nacional. Además esta Constitución incorpora los derechos al trabajo y a la familia, en un apartado especial, que más tarde serán considerados parte de los derechos humanos sociales y económicos, así mismo conservó la cláusula constitucional abierta la cual

---

<sup>165</sup> Cerna Rivas, Op. Cit. Pág. 7

como se menciona anteriormente posibilita a los habitantes de El Salvador el reconocimiento de otros derechos no establecidos en la Constitución.

Para 1940 el servicio de agua potable estaba a cargo de las municipalidades, pero en vista que las obras para el abastecimiento de agua a las poblaciones, la captación de fuentes y de los trabajos auxiliares requerían servicios técnicos y profesionales que superaban las posibilidades económicas de las Municipalidades, el 16 de julio del mismo año la Asamblea Legislativa emitió un decreto por el cual se impone la obligación al Poder Ejecutivo de proveer a las poblaciones de la República el servicio de agua potable y de mantener o mejorar los servicios existentes; para lo cual debería incluir en el presupuesto de cada ejercicio fiscal las sumas necesarias para asegurar el abastecimiento de agua y el mantenimiento del control sanitario (Art.2), este decreto derogaba todas las leyes y disposiciones contrarias a este, siendo publicado en el D.O. número 168, tomo 129 de fecha 24 de julio de 1940 y entrando en vigencia ocho días después de su publicación.

El veintiuno de noviembre de 1940, surge el Decreto setenta y siete que regulaba los servicios de agua con carácter municipal, estableciendo además, que el Poder Ejecutivo estaba obligado a velar por que se preste el servicio en las mejores condiciones posibles, para ello intervendrá en la fijación de tarifas procurando que en la determinación de ellas se sigan métodos racionales y que sean tan bajas como sean posibles, habida cuenta de los factores de costo y del carácter esencial que dicho servicio tiene, así mismo, se estableció que las municipalidades estarán a cargo del mantenimiento y funcionamiento de los servicios de agua pero, que el Ejecutivo podrá conceder subsidios para tales actividades

Para el año de 1944 la Constitución vigente fue reformada el 25 de febrero, las reformas constitucionales reconocen el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad y la inviolabilidad de ésta, pero se establece la expropiación en casos de utilidad pública legalmente comprobada siendo una de ellas el caso de provisión de agua para las poblaciones.

Regulaba el dominio de las caídas o saltos de agua naturales de los ríos y aguas que corren por cauces naturales, exceptuando los que nacen y mueren dentro de una misma heredad y estableció que eran dominio del Estado

Así mismo se le impone al Estado la función de proveer los servicios que son de provecho para la comunidad y que podrán ser establecidos por medio de la ley, enumerando algunos de ellos como la acuñación de moneda, correos, telégrafo, teléfonos, quedando fuera el abastecimiento de agua potable que en esta época era administrado por las Juntas de Agua y las municipalidades.

El 13 de julio de 1949 el Consejo Revolucionario de Gobierno emitió el decreto ley número 194 por medio del cual se declara de utilidad pública y propiedad nacional los mantos de agua potable, por considerar que el abastecimiento de agua potable a las distintas poblaciones de la República se había convertido en un serio problema nacional, cuya solución ameritaba un máximo de precauciones por parte de los Poderes Públicos para evitar que las fuentes naturales y mantos del subsuelo sean aprovechados por particulares en menoscabo de los intereses generales; así como que las vertientes naturales de agua potable eran insuficientes para llenar las necesidades públicas, por lo que se volvía indispensable explotar en forma científica los mantos del subsuelo para cumplir con tal finalidad; y reconociendo que es obligación del estado armonizar el derecho de propiedad privada sobre el suelo, con los derechos de la colectividad sobre las riquezas nacionales que por naturaleza son de uso público<sup>166</sup>.

Por medio de esta ley se encomendó al Ejecutivo, a través del Ramo de Fomento “la localización y clasificación de los mantos de agua, para su mejor aprovechamiento por medio de pozos que suplan las deficiencias de las vertientes naturales en el abastecimiento de dicho elemento a las poblaciones” (Art. 2).

Además se prohibió a los particulares la apertura de pozos y el uso privado de las aguas del subsuelo, sin previa autorización del Poder Ejecutivo, en el Ramo de Fomento, quien la dará siempre que la apertura o el uso de los mismos, no perjudicará en forma sensible la cuantía del caudal de fuentes naturales próximas e indispensables al uso público, o la capacidad de abastecimiento de otros pozos construidos por el Estado o los Municipios para servicio de las poblaciones (Art. 3).

---

<sup>166</sup> Considerandos del Decreto Ley número 194, de fecha 13 de julio de 1940, publicado en el D.O. 156, Tomo 147 de fecha 15 de julio de 1949.

En la década de 1950, los servicios de agua decaen por el deterioro, insuficiencia e indiferencia del gobierno municipal y central; sin embargo, se busca la mejoría de estos servicios y se orienta el mantenimiento con la colaboración de la Dirección General de Sanidad, del Servicio Cooperativo Interactivo de Salud Pública y la Dirección General de Obras Hidráulicas creadas en 1950, como una dependencia del Ministerio de Obras Públicas, el gobierno central para hacer frente a la situación del déficit a que habían llegado los servicios de agua en muchas poblaciones, trató de resolver el agudo problema a través de la Dirección General de Obras Hidráulicas por un monto total de treinta y tres millones de colones,<sup>167</sup> lo cual no fue suficiente pues la crisis persistió.

El siete de septiembre de 1950 es decretada una nueva Constitución, y en el contexto mundial el reciente reconocimiento de los Derechos Humanos a través de la Declaración Universal de 1948, lo cual se ve reflejado en el enfoque de la nueva Constitución que cambia notablemente en relación a las constituciones anteriores, ya que en esa fecha se tienen en cuenta además de la teoría humanista, las instituciones propias del estado social de derecho, generalmente inspirados en la constitución de Weimar de la preguerra (segunda guerra mundial), 1919 y especialmente la mexicana de 1917, aunque el legado liberal de las constituciones y de manera singular de 1886 era muy fuerte, la nueva tendencia, en una especie de conjugación de ambos sistemas, por un lado trata de preservar la libertad individual, que implica la libre contratación y de empresa; y de otra parte, la de introducir el sentido social de las instituciones, lo que supone limitar a aquélla.

Esta constitución incorpora el régimen económico en el cual se reconoce la propiedad privada en función social y la propiedad del subsuelo, estableciendo en el artículo 137 que el mismo pertenece al Estado, el cual puede otorgar concesiones para su explotación.

De esta manera, los redactores de las constituciones del 50, del 62 y del 83, introducen una serie de cambios en el tratamiento de los derechos individuales<sup>168</sup>; estableciendo en su artículo 2 la obligación del Estado asegurar a los habitantes de

---

<sup>167</sup> Considerandos del Decreto Ley número 194, Op. Cit.

<sup>168</sup> Bertrand Galindo, Francisco; Albino Tineta, José; Kuri de Mendoza, Silvia Lizette; Orelana, María Elena, *Manual de Derecho Constitucional*, Tomo I, Ministerio de Justicia, 4ª. Edición, 2000, Pág. 155.

la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.

En cuanto al derecho de propiedad privada, si bien queda garantizado dentro del principio de audiencia, es trasladado del capítulo de derechos individuales al del orden económico y se le concibe, ya no en forma absoluta, como expresión del derecho natural, si no, en función social.<sup>169</sup>

Le impone al Estado la obligación de prestar los servicios de correos y comunicaciones eléctricas pero también le otorga la facultad de tomar a su cargo los servicios públicos cuando los intereses sociales así lo exijan, así como la aprobación de las tarifas de servicios públicos prestados por empresas privadas y la vigilancia de dichos servicios.

Y confiere al Estado la facultad de administrar las empresas que presten servicios esenciales a la comunidad, con el objeto de mantener la continuidad de los servicios, cuando los propietarios o empresarios se resistan a acatar las disposiciones legales sobre organización económica y social.

Aunque la Constitución estableció que es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República el goce de la salud y que esta constituye un bien público, por lo que el Estado y los individuos están obligados a velar por su conservación y reestablecimiento, no obstante, la salud de los habitantes era deficiente e incompleta, sobre todo en lo que se refiere al abastecimiento del agua potable que es fundamental para la conservación de la salud de las personas, es así como el primer censo de vivienda urbana de 1950, recomendó un servicio observatorio de los pozos para determinar el relieve que tiene la superficie de la tierra, este censo tuvo carácter urbano, pero después se creyó conveniente que debía extenderse a las zonas rurales que comprenden caseríos y cantones, estableciéndose que en el área urbana de 133,874 viviendas privadas, tenían abastecimiento de agua: el 39.8% por servicio de agua corriente; el 5.5% por pozo privado y el 54.7% sin servicio de agua, y finalmente gozaban de instalación de cañería en su interior el 15%; tenían cañería en el patio adyacente de los mesones el 29%; no tenía instalación de cañería existente por acarrear el agua de pilas públicas o casas vecinas el 48%; usaban el agua de pozos individuales o vertientes

---

<sup>169</sup> Bertrand Galindo y otros, Op. Cit., Pág. 155

cercanos el 8%; además el servicio se volvía más insatisfactorio porque el agua solo se suministraba a ciertas horas del día, muchas pilas y tanques eran insalubres, no se daba la dotación per cápita necesaria, por los desperfectos del equipo o falta de recursos para el pago de la energía eléctrica o combustible, por lo que se interrumpía el servicio varios días.<sup>170</sup> En este contexto dentro del Ministerio de Fomento, ahora de Obras Públicas y adscrita a la Dirección General de Obras Públicas, se creó el Departamento Técnico de Hidrología y Sanidad y el servicio de agua en la capital, cuyas dependencias surgen por disposiciones legales emanadas por el Reglamento de Aguas de San Salvador y que tuvieron a su cargo el mantenimiento y mejoramiento del servicio de agua potable.

En esa época las urgencias y problemas de agua en todo el país demandaban recursos mayores de los que disponían las respectivas dependencias, lo cual constituía un obstáculo para la eficiencia en la prestación del servicio y por consiguiente dicho Departamento no cumplió con la finalidad objeto de su creación, teniendo como principal obstáculo el aspecto financiero.<sup>171</sup> Ante la problemática apuntada, el gobierno de la República por medio del decreto Ejecutivo del 23 de diciembre de 1950, suprimió la Dirección General de Obras Públicas y los departamentos que la conformaban se convirtieron en Direcciones Generales; en ese sentido el Departamento Técnico de Hidrología y Sanidad, se transformó en la Dirección de Obras Hidráulicas, la cual con un presupuesto inicial de 4.5 millones de colones, procuraba superar las deficiencias de las dependencias antecesoras y la atención de la salud de la población introduciendo y mejorando el servicio de agua potable en gran parte de la población del País, dejando a cargo de los municipios con excepción de San Salvador, la operación, mantenimiento, administración y explotación de los servicios de agua potable. Sin embargo, el papel que finalmente tuvo esta nueva dependencia fue únicamente la proyección y construcción de los abastecimientos de aguas y cloacas, cuya administración y explotación estaba a cargo de las diferentes municipalidades según el lugar que se tratara, aunque en la mayoría de casos, ejecutaba una labor secundaria a pedimentos de las mismas municipalidades en la reparación de la infraestructura que continuamente sufría deterioros.

---

<sup>170</sup> Cerna Rivas, Op. Cit. Pág. 8.

<sup>171</sup> Idem, Pág. 11.

Históricamente se conoce que a finales de los años cincuenta, los servicios de agua potable y saneamiento en sus inicios eran administrados por las municipalidades y muchos de estos servicios consistían en cantareras, siendo escasos los sistemas domiciliarios. Sin embargo, a principios de la década de los sesenta llegó al país la corriente de las entidades del estado prestadoras de estos servicios en toda la nación, lo cual llevó a que se realizara una revisión diagnóstica de la región centroamericana con el apoyo de los Estados Unidos y algunos organismos de desarrollo, en el contexto del programa Alianza para el Progreso con el cual se visualizaron baja cobertura del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario y altos índices de morbilidad y mortalidad principalmente infantil, así como los altos índices de parasitismo.

Se concluyó que muchos de esos factores estaban vinculados con la cobertura y calidad del agua. A partir de esto, se generó un mecanismo que podía ayudar a superar dichas deficiencias, creando instituciones más fortalecidas en el ámbito del Gobierno Central y no en el ámbito de Gobierno Municipal. En 1960 el Consejo de Ministros se plantea la necesidad de contribuir a la salud pública, dando prioridad al estudio del abastecimiento de agua potable y alcantarillado en todo el país,<sup>172</sup> para lo cual era necesaria la creación de un organismo autónomo que contara con la capacidad económica, técnica y financiera para que administrara dichos servicios, es así como en el 17 de octubre de 1961 según decreto ley 341 del directorio cívico militar se crea la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, (ANDA), la cual fue publicada en el Diario Oficial número 191 tomo 193 de fecha 19 de octubre de 1961, entidad a la cual se le transfirieron la mayoría de los sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado de las poblaciones del país y fijándose como su principal objetivo el de proveer a los habitantes, de agua potable y alcantarillados sanitarios, mediante la planificación, ejecución, operación, mantenimiento, administración y explotación de las obras necesarias para tal fin, (Artículo 2 de la Ley de ANDA). El área de acueductos comprende el conjunto de instalaciones y servicios de las fuentes de abastecimiento de agua potable superficial o subterránea; plantas de tratamiento y bombeo, tanques de almacenamiento y distribución; tuberías y accesorios, válvulas e hidrantes. Dentro del rubro alcantarillado, comprende obras, instalaciones y servicios para la

---

<sup>172</sup> Valle Sosa, Vidal, Op. Cit. Pág 24



evacuación y disposición final de las aguas residuales como son las alcantarillas y pozos de visita, colectores maestros de descarga y planta de tratamiento. En sus inicios ANDA centro sus esfuerzos hacia la población urbana y sub urbana fundamentalmente hacia el área metropolitana de San Salvador, quedando 74 municipalidades que operarían sus propios sistemas de agua.<sup>173</sup>

La ANDA surgió con la idea de poseer el monopolio de la provisión de agua, por ello se ordenó a las municipalidades y demás corporaciones gubernamentales, hacer la entrega material a ANDA de sus infraestructuras, sin ninguna retribución (Art. 25), y los servicios que ya eran proporcionados por las municipalidades fueron centralizados por ANDA. Sin embargo, 74 municipalidades no hicieron el traspaso a ANDA y continuaron operando sus propios sistemas de agua.

ANDA sólo adquiere la calidad de un administrador de los recursos hídricos, pues es sobre lo que se le otorgó competencia, dejando de fuera lo relativo al control de la calidad del agua suministrada para el consumo humano, el suministro del servicio y la protección de los recursos hídricos.

La Ley de creación de ANDA otorgaba un derecho preferencial del uso del agua para el consumo humano, pues sería la entidad responsable de la planificación, ejecución, operación, mantenimiento y explotación del aprovisionamiento de agua y alcantarillado; aunque en la práctica se convirtió en rectora, reguladora y operadora de los servicios.

En 1962 es decretada la Constitución de la República la cual mantiene los mismos principios y derechos de la Constitución de 1950, reconoce el derecho a la vida, a la salud, a la propiedad, la educación, entre otros; y la obligación del Estado de garantizarlos y defenderlos.

ANDA se constituyó como una institución autónoma de cobertura nacional. En sus primeros 5 años de existencia ANDA abasteció a 71,886 servicios domiciliarios en 102 centros urbanos.<sup>174</sup> Debido que para el año de 1965 era necesario encontrar nuevas soluciones para enfrentar la creciente demanda de agua en la zona metropolitana de San Salvador y sus alrededores, la ANDA aprovechó los programas de ayuda del Programa de las Naciones Unidas para el

---

<sup>173</sup> Espinoza López, Op. Cit. Pág. 18.

<sup>174</sup> [www.cepis.ops\\_oms.org](http://www.cepis.ops_oms.org)

Desarrollo (PNUD), logrando que para el año de 1967 fuera enviado al país un grupo de estudio para realizar una investigación del acuífero de la ciudad de San Salvador, comprobando la sobreexplotación del mismo y la disminución de su nivel freático a un ritmo de 1 metro por año aproximadamente; ya que a mediados de 1970 ANDA había incrementado la prestación de sus servicios a 87,892, con un total de 148 plantas de producción, lo cual expresa un crecimiento promedio de cobertura de 3.6% anual.<sup>175</sup> En vista de tal fenómeno dicho grupo de investigadores estudio y propuso 3 alternativas para el suministro de agua: El lago de Ilopango, el Valle de Zapotitán y la zona norte del Volcán de San Salvador, recomendando el desarrollo de esta última alternativa,<sup>176</sup> y es así, que con un préstamo obtenido del BID, entre 1970 y 1975 se construyeron 308 sistemas dispersos en todo el país, los cuales fueron administrados por una dependencia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que era el Plan Nacional de Saneamiento Rural (PLANSABAR), dependencia que atendía el abastecimiento de agua potable en las zonas rurales del país, y quienes perdieron sostenibilidad y con el Acuerdo Ejecutivo No. 3666 todos los proyectos del PLANSABAR fueron transferidos a ANDA entidad que únicamente había trabajado con sistemas de agua urbano y por lo tanto, no tenía experiencia de trabajo con sistemas rurales<sup>177</sup>.

Entre 1972 y 1973 la Administración para el Desarrollo de los Países de Ultramar (Gran Bretaña), seleccionó a la firma Wallace Evans and Partners Consulting Engineer<sup>178</sup> para que de manera conjunta con la ANDA realizaran los estudios correspondientes para realizar el “Proyecto Zona Norte 1ª. Etapa”, los que sirvieron de base para negociar con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un préstamo por 75 millones de colones que se utilizarían para cubrir la ejecución física del proyecto.

El proyecto estaría (y en la actualidad lo está) ubicado al norte de la ciudad de San Salvador y las jurisdicciones de Opico, Quezaltepeque y Nejapa, con su operación se suministraría el líquido a los habitantes de la zona metropolitana, principalmente los sectores de Ciudad Merliot, Parque Industrial Zacamil, San

---

<sup>175</sup> Idem.

<sup>176</sup> Administración Nacional De Acueductos y Alcantarillados ANDA, Memoria de Labores, 1980, Pág. 21.

<sup>177</sup> Cerna Rivas, Op. Cit. Pág. 13.

<sup>178</sup> Idem.

Antonio Abad, Metrocentro, Colonia Escalón, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla, ya que produciría un caudal promedio de 1.6 metros cúbicos por segundo y se obtendría de la perforación de 13 pozos y la producción proveniente de las aguas de las fuentes de San Lorenzo y La Isla, la Toma y Atapasco, el Castaño y Platanillos<sup>179</sup>.

Uno de los principales impactos que generaría la construcción y operación de éste proyecto según la ANDA era que los nuevos usuarios y usuarias tendrían ahorros considerables en dinero al tener acceso al suministro de agua del proyecto a costos más bajos, ya que por esa época, para que la población satisficiera sus necesidades de agua incurrían en costos muy elevados debido a las distancias y el tiempo que consumían en el acarreo o por los precios elevados que en ciertas zonas se tenía que pagar a los comerciantes del agua. De igual forma se mejoraría el estado de salud de los habitantes, al disminuir el índice de enfermedades de origen hídrico.

Pero también la ejecución de éste proyecto implicaría la generación de algunos problemas entre los cuales el más evidente era la deforestación de la cual sería objeto la zona del proyecto, para lo cual la ANDA recomendó la intervención de otras agencias gubernamentales y particulares para la implementación de programas de reforestación de las zonas afectadas con el objetivo de proteger los mantos acuíferos, así como de rehabilitar las zonas agrícolas que iban a ser dañadas temporalmente.<sup>180</sup>

Para finales de 1980 la ANDA tenía una cobertura de 67.3% en acueductos lo que equivalía a 1, 170,904 habitantes y 48% en alcantarillados equivalente a 914,361 habitantes de la población urbana. La población urbana comprendía el área metropolitana, central, occidental y oriental y para el mismo año el total en la zona urbana de conexiones domiciliarias de acueductos era de 167, 272 y en la rural 2,880, y las conexiones domiciliarias de alcantarillado ascendían a 130,623 entre el área y urbana y rural.<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> ANDA, Op. Cit, Pág. 22

<sup>180</sup> ANDA, Op. Cit., Pág. 24

<sup>181</sup> ANDA, Op. Cit.; Pág. 4

### **1.2.8 Gobiernos Civiles.**

Durante 1981 ANDA incorporó a los sistemas existentes cerca de 7,000 servicios de acueductos y 4,500 de alcantarillado sanitario, y es en este mismo año que se crea el Comité Nacional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento (CONIAPOS), por decreto ley número 885 emitido por la Junta Revolucionaria de Gobierno, en virtud de la declaración del “Decenio internacional de abastecimiento de agua potable y saneamiento” emitida por la ONU, y el cual establece en su artículo 1 que el objetivo fundamental del Comité será el de alcanzar las metas establecidas por la declaración de la ONU, dicho comité estará integrado por el presidente de la ANDA, el ministro de salud pública y asistencia social y el ministro de planificación (Art. 2).

Para 1983 el Proyecto Zona Norte, se encontraba con un avance físico de un 95.47%, equivalentes a un avance financiero de un 98.45%, originalmente el monto presupuestado para este proyecto fue de 72 millones de dólares, aproximadamente de los cuales un 42% se financiarían con fondos del BID, 30% del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), y el resto con una emisión de bonos y aportes de la ANDA, pero al finalizar el año 1983, se había realizado una inversión acumulada de 70.8 millones de dólares, de los cuales 30 millones corresponden a fondos del BID, 40.8 millones a fondos locales, estimándose que para concluir las obras se requeriría un monto de 10 millones más aproximadamente, es decir, que el costo total del proyecto sería por mas de 80 millones de dólares, siendo concluido este proyecto hasta marzo de 1984, año en que fue inaugurado.

En esta etapa se decreta la Constitución de la República de El Salvador en el año de 1983, vigente hasta la fecha, la cual establece en su artículo 117 como deber del Estado proteger los recursos naturales así como la diversidad integridad del medio ambiente , para garantizar el desarrollo sostenible, así mismo declara de interés social la protección, conservación, aprovechamiento racional o sustitución de los recursos naturales, esta disposición lleva implícito el reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano.

Este derecho implica que el Estado debe velar porque el desarrollo económico no se sobreponga al interés colectivo de contar con un medio ambiente

saludable y que los recursos naturales sean aprovechados de manera sostenible de modo que su explotación no afecte a las generaciones futuras y satisfaga las necesidades de las actuales de forma equilibrada.

La Constitución no hace referencia directa a la regulación de los recursos hídricos, únicamente expresa que se regirán a través de leyes especiales, la mayoría de las cuales son de promulgación anterior a la Constitución, por lo que existe la necesidad de adecuarlas los preceptos constitucionales, de forma tal que la legislación secundaria sea un instrumento efectivo para garantizar los derechos contenidos en la Constitución; entre las leyes del sector destacan: en relación al abastecimiento de agua y saneamiento, la Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados; en riego, la Ley de Riego y Avenamiento, (emitida en 1970 y publicada en el diario oficial número 213 tomo 229 con fecha 23 de noviembre de 1970), y en hidroelectricidad, la Ley de Creación de la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa (emitida el 22 de septiembre de 1948 por la Asamblea Nacional Legislativa, publicada en el diario oficial número 210 tomo 145 con fecha 27 de septiembre de 1948) y, la Ley de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (emitida el 19 de septiembre de 1996 y publicada en el diario oficial número 189 tomo 333 del 9 de octubre de 1996). En cuanto al Código Civil, como se ha mencionado este contiene normativas con respecto al control de las aguas y reconoce la existencia de aguas comunes, aguas nacionales de uso público y aguas privadas, normativa que en la actualidad no representa utilidad, ya que dichas normas que regulan el recurso hídrico no coinciden con las necesidades actuales que demanda la población, ante lo cual se requiere una actualización de tal normativa tenga verdadera eficacia jurídica. Entre otras leyes, también existen normativas protectoras contra la contaminación en el Código de Minería, el Código Penal y el Código Municipal, el Código de Salud por su parte se ocupa del agua bajo el punto de vista de la salud pública.

Para 1986, ANDA sirvió a 240,886 conexiones domiciliarias, beneficiando al 71% de la población urbana del AMSS, y además, al 56% de la población urbana de todo el país; Mientras que ANDA sostiene que durante el año de 1989, y tomando en cuenta la población de los 10 municipios, hasta entonces comprendidos dentro del AMSS, dio una cobertura de 86.6% agua potable y 78.2%

alcantarillado sanitario,<sup>182</sup> sin embargo, la cobertura parece tener mayor concentración en los municipios cuyas actividades son predominantemente comerciales y/o industriales y en menor medida se cubren localidades donde habitan la mayor parte de los sectores de población de bajos ingresos económicos.

Si bien es cierto que la cobertura de la ANDA fue en aumento, esto no supone una garantía en el abastecimiento del agua potable a la población sobre todo a la de área rural que es la más baja en índices de cobertura, y tomando en cuenta que el acceso al agua potable no sólo implica tener conexiones, sino, contar con disponibilidad suficiente para la satisfacción de las necesidades, en condiciones salubres y a precios accesibles; por eso esa modalidad se ha desgastado cayendo víctima de la extrema centralización, los abusos, la corrupción, la ineficiencia, el descuido, y politización.

El producto de estas circunstancias es que a más de 40 años de funcionamiento, los retos dentro del sector aún son grandes: mala calidad del agua servida el 61% de las muestras de agua potable en áreas rurales resultaron contaminadas con coniformes fecales y el 52% con escherichia coli según una investigación de FUSADES que cita el Centro para la Defensa del Consumidor (CDC)<sup>183</sup>, obsolescencia, falta de eficiencia, falta de rentabilidad, servicios con subsidios mal orientados y baja cobertura de los servicios en las áreas rurales, la más baja de los países centroamericanos, de acuerdo al CDC sólo el 59.4% de la población a nivel nacional cuenta con el servicio de agua potable, bajo este esquema, se esta incumpliendo el objeto de creación de ANDA, la cual, según el artículo 2 de su ley es: "Proveer y ayudar a proveer a los habitantes de la República de Acueductos y Alcantarillados mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración y explotación de las obras necesarias o convenientes."

Durante la segunda mitad de los años ochenta El Salvador tenía en el gobierno al Partido Demócrata Cristiano (PDC), el cual implementó una serie de medidas económicas y sociales como el estricto control de precios, alto nivel de proteccionismo, y en especial la reforma agraria, la nacionalización de la banca y

---

<sup>182</sup> [www.cepis.ops\\_oms.org](http://www.cepis.ops_oms.org)

<sup>183</sup> Centro para la Defensa del Consumidor, "*Aguas con el agua*", 2004, Pág. 4

del comercio exterior, pero con un casi inexistente apoyo técnico y financiero nacional, a pesar de contar con el enorme sustento militar y económico del gobierno de Estados Unidos, por lo que en su mayoría las políticas económicas fracasaron, pero constituyeron un esfuerzo para la implementación de medidas estructurales.<sup>184</sup>

Para esta época el Partido Demócrata Cristiano (PDC), tenía como contraparte opositora a los partidos ARENA, PCN, AD, y con la resistencia militar del FMLN, para el año de 1989 el partido ARENA, gana las elecciones, quienes en su programa de gobierno ofrecían regresar al ejercicio de los principios de libre mercado planteando los pilares fundamentales particulares para el período con un Programa de Ajuste Estructural (PAE), buscando con ello sustentar los beneficios del proceso de privatización, medidas fiscales, apertura del mercado y liberalización de precios, dejando fuera las políticas energéticas y de inversión social, falta de atención a la construcción y modernización de la infraestructura, y olvidando incluir en su agenda social, la salud y la protección al medio ambiente, agua potable, entre otros<sup>185</sup>. Al inicio de los noventas, de los 262 municipios, 249 contaban con un sistema de acueducto, de estos 172 estaban a cargo de ANDA y 64 eran manejados por las municipalidades, tres bajo el modelo PLANSABAR-Comunidad y uno por una ONG.

Con la administración del Presidente Calderón Sol, se produjo la eliminación del Ministerio de Planificación, dejando al país sin un recurso fundamental para orientar las políticas del Estado, este gobierno continúa con los procesos privatizadores, enfocados en la telefonía, en la distribución de la energía eléctrica y en los fondos de pensiones (el cual fue concretado por su sucesor), creyendo que incentivaría la competencia. La agenda social siguió olvidada, el área de salud y atención médica continuó en deterioro, el área de saneamiento y protección al medio ambiente quedó prácticamente olvidada, y como le apostó a las maquilas, se autorizaron construcciones de zonas francas en lugares en los que se encontraban mantos acuíferos, en cuanto al agua potable, se publicitaron obras de ampliación de la red, pero sin un suministro permanentes y adecuado.

---

<sup>184</sup> Zablah, Kuri, Arturo; *“Más allá de las promesas”*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2005; Pág. 13.

<sup>185</sup> Idem.; Pág. 15.

A partir de 1995, el Gobierno de El Salvador y la ANDA, iniciaron en el país un proceso de reformas del sector agua y subsector del Agua Potable y Saneamiento en el siguiente contexto:

Han operado reformas institucionales y estructurales iniciadas también en los países latinoamericanos y a nivel mundial a fines de los años 80's como políticas de desregulación de los mercados, apertura a la descentralización mundial y participación privada en la gestión de los servicios públicos.

El Gobierno de El Salvador ha aceptado los condicionamientos de organismos multilaterales al contraer créditos para impulsar la reforma del sector.

La Reforma comprende tres aspectos: Una Reforma Empresarial de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), la reestructuración del sector hídrico y el Establecimiento del marco regulatorio del subsector de agua potable y saneamiento.

Para llevar a cabo el proceso de reforma se necesitaban recursos, los cuales fueron obtenidos en 1998 mediante un préstamo otorgado por el BID y con la consultoría realizada por la firma consultora OPTIMA, Inc., quien generó una nueva propuesta de reforma que sirvieron de base para un préstamo por \$43.7 millones y dos cooperaciones técnicas no reembolsables por \$3.9 millones, que fueron aprobadas por el BID en Mayo de 1998. Según el BID, la Administración del Presidente Calderón Sol esperaba iniciar el proceso de reforma y tener creada la figura de la autoridad hídrica y del ente regulador para el tercer trimestre de 1998<sup>186</sup>. Sin embargo, ello tampoco ocurrió, de hecho, el programa de reformas operaciones aprobadas por el BID, ni siquiera se presentaron a la Asamblea Legislativa de El Salvador, para ser ratificadas bajo la Administración del Presidente Calderón Sol, y aún se encuentra vigente la propuesta global de reforma contenida en el préstamo.

Esta propuesta de reforma se basa en tres pilares: La creación de un ente rector o autoridad hídrica que definiría las políticas globales del sector y que asignaría los derechos de uso del agua; la creación de un marco regulatorio del subsector de agua y saneamiento, que incluiría el establecimiento de un ente

---

<sup>186</sup> Artiga, Raúl; Rosa, Herman, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), Revista No. 38, 1999; Pág. 3



regulador independiente; y un proceso de reforma empresarial para establecer operadores públicos, privados y mixtos de servicios de agua y alcantarillado.

En la estrategia propuesta, el establecimiento de nuevos operadores parecía ser el objetivo central de corto plazo. De hecho, de acuerdo a un informe técnico del BID, la creación de la autoridad hídrica como punto de partida buscaría crear condiciones propicias para la mayor participación de los inversionistas privados en el desarrollo de los recursos hídricos y de los servicios públicos asociados (agua potable, riego y energía hidroeléctrica)<sup>187</sup>.

A mediano plazo, la autoridad hídrica tendría la responsabilidad de continuar la reforma integral y realizar los trabajos para introducir las reformas legales que se requieren para completar la reestructuración del sector.

Como metas específicas el programa de reforma contenido en el préstamo aprobado por el BID se planteaba las siguientes<sup>188</sup>: al final del segundo año: a) contar con una autoridad hídrica con la capacidad efectiva para asignar recursos hídricos, incluyendo la reglamentación requerida para su funcionamiento; b) contar con un ente regulador del subsector de agua potable y saneamiento en operación y un marco regulatorio que permita una supervisión adecuada de las empresas operadoras.

Al final del cuarto año: a) tener los principales sistemas de agua potable operados por empresas independientes; b) haber dado acceso al agua potable a 20,000 personas en las áreas rurales del país, y haber transferido a las comunidades por lo menos el 25% de los sistemas que actualmente administra ANDA.

Al final del programa: haber transformado a ANDA en operadora especializada de algunos sistemas no concesionados o transferidos, y administradora, a nombre del gobierno, de concesiones operadas por empresas privadas.

Los componentes de préstamo y cooperaciones técnicas del BID<sup>189</sup> para la reforma del sector hídrico son: reestructuración del sector de recursos hídricos

---

<sup>187</sup> Artiga, Raúl y otro; Op. Cit., Pág. 4

<sup>188</sup> Idem.

<sup>189</sup> Idem., Pág. 5.

(\$6.8 millones): Asesoría especializada para formular el marco regulatorio del sector; estudios prioritarios (balance hídrico, estudio del acuífero de San Salvador, instrumentos económicos de asignación de derechos de uso) y un proyecto de participación comunitaria a nivel de cuenca piloto; apoyo a la organización institucional y funcionamiento del ente rector, y modernización del sistema de información hidrometeorológica.

Marco regulatorio del subsector de agua potable y saneamiento (\$4.2 millones): Asesoría especializada para formular marco regulatorio; estudios prioritarios (tarifas, políticas de subsidio y actualización de normas técnicas); y establecimiento y puesta en marcha del ente regulador.

Reforma empresarial (\$39.1 millones): el componente se dividía en: organización empresarial (US \$4.1 millones); e inversiones complementarias (\$35 millones). La organización empresarial incluía: la conformación de la Unidad de Reforma Empresarial (URE), la elaboración del Plan de Reforma Empresarial que definiría la estructura operativa óptima del subsector de agua potable y saneamiento, y una estrategia para conformar, separar y/o transferir distintas Unidades Empresariales Operativas, bajo un programa de descentralización, desconcentración y participación del sector privado; y una consultoría especializada para estructurar esquemas de participación del sector privado. Como inversiones complementarias se consideraban elegibles: inversiones bajo criterios de prioridad; rehabilitación y regularización en sistemas en proceso de descentralización y/o desconcentración; apoyo al manejo independiente de sistemas rurales por parte de las comunidades; apoyo a la conformación y organización de empresas en aspectos de organización, entrenamiento, manejo comercial, legales, entre otros; y apoyo a la capacitación y readecuación laboral.

El préstamo del BID, tal como fue aprobado, tenía previsto desembolsarse en dos grandes tramos. Las principales condiciones para el primer desembolso eran: la presentación a la Asamblea del Proyecto de Ley de Creación de la Autoridad Hídrica o Ente Rector y del Proyecto de Ley del Marco Regulatorio del Subsector de Agua y Saneamiento, la creación de la Unidad de Reforma Empresarial y contratación de los estudios de reforma empresarial. Para el Segundo desembolso las condiciones de elegibilidad eran: la definición del marco normativo y regulatorio del sector hídrico y de los criterios de asignación de los

derechos de uso del agua, en el subsector de agua y saneamiento: reglamentación de la ley y definición del marco regulatorio; aprobación de reglamento de contratos y transferencias; nueva política y estructura tarifaria y política de subsidio y fomento, y en lo que respecta a la Reforma Empresarial: presentar evidencias de que se han publicado licitaciones para esquemas de participación del sector privado; y plan de descentralización y desconcentración<sup>190</sup>.

Con el cambio de gobierno en junio de 1999, se pospuso la presentación de los anteproyectos de ley a la Asamblea Legislativa, y no fue sino hasta mayo del 2000, cuando el Ministerio de Hacienda sometió el préstamo suscrito para su respectiva ratificación en la Asamblea Legislativa. Sin embargo, a finales del 2000 el Ejecutivo no sometió los anteproyectos de ley de creación de los entes (rector y regulador) a la Asamblea Legislativa, a pesar que para entonces ANDA ya tenía preparadas cuatro propuestas de ley.

En efecto, ANDA decidió ir más allá de las condiciones contenidas en el préstamo del BID, que se refieren a la presentación de los anteproyectos de ley para la creación del ente rector y del ente regulador, y en su lugar preparó los anteproyectos de Ley de Aguas y Ley del Subsector Agua Potable y Saneamiento, dentro de las cuales se crearían la Superintendencia de Recursos Hídricos (ente rector), y la Superintendencia de Agua Potable y Saneamiento (ente regulador).

Ambas Superintendencias estarían adscritas al Ministerio de Economía y se planteaba que para el desarrollo de sus funciones, ambas superintendencias podrían movilizar recursos a través del cobro de cánones, derechos, cargos y subastas a cualquier título en el ejercicio de sus actividades.

La propuesta de reforma del subsector agua potable y saneamiento buscaba sentar las bases para la introducción de concesiones de los servicios públicos de agua potable y saneamiento. Para ello, se requería de un marco institucional que permitiera la participación privada al subsector, ya sea nacional o extranjera. La propuesta de Ley Marco del Subsector Agua Potable y Saneamiento, junto con los componentes 2 y 3 del préstamo estaba orientada a sentar esas bases.

---

<sup>190</sup> Artiga, Raúl y otro, Op. Cit., Pág. 6

Además de las anomalías en la reforma del sector hídrico, una investigación periodística de la Prensa Gráfica con fecha 12 de mayo de 2003 pone al descubierto anomalías en el proyecto de agua potable más importante del Gobierno en turno que tenía un financiamiento de 30 millones de dólares. De estos más de seis millones de dólares fueron sustraídos por medio de licitaciones irregulares.

En mayo del 2002, el Presidente Flores Pérez y el ex-presidente de ANDA el Ingeniero Carlos Augusto Perla, el ex gerente general Lic. Mario Orellana, el ex-gerente financiero Ing. Gustavo Crespín y el ex gerente de producción Carlos Herrera, inauguraron el Proyecto: Ampliación y Mejoras de Planta de Tratamiento Sistema Río

Lempa conocido como Río Lempa II, a un costo de 30 Millones de Dólares, que se suponía resolvería el problema de abastecimiento de agua en el gran San Salvador. Pero todo esto resultó ser falso, la obra hasta este día no ha concluido y muchos de los municipios de San Salvador aún no reciben los beneficios anunciados de proyecto, al contrario este hecho puso en evidencia la corrupción en ANDA. Comenzando porque el proyecto de Río Lempa II, fue licitado antes que la Asamblea aprobara el préstamo de financiamiento, lo cual es una grave violación a la ley; de la misma forma dieron como ganadora a la empresa que ofertó con un precio más alto, con la cual los ex funcionarios de ANDA tenían arreglos y se emitieron documentos para que las empresas contratadas, coaligadas en una Unión Temporal de Empresas de origen Español<sup>191</sup> cobrarán el valor total de la obra sin haberla concluido (cobraron en febrero del 2002). Además, emitieron en mayo del 2002, acta de recepción final de la obra lo que constituye el delito de falsedad material.

En la actualidad los servicios públicos tienen una cobertura mucho más amplia geográficamente que en las décadas anteriores según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del 2003 (EHPM), el 62.5% de los hogares salvadoreños disponen de agua por cañería privada, en el área urbana el 79.5% de los hogares se abastece de agua por cañería privada y sólo el 10.7% utiliza chorro o pila, y en el área rural el 41.7% de los hogares se abastecen por cañería privada, el 25.6% por medio de pozos y el 16.6% lo hace por medio de ojo de agua, pero

---

<sup>191</sup> [www.rebelión.org](http://www.rebelión.org).

contrariamente aunque la cobertura geográfica es mayor, el valor del servicio es más costoso de acuerdo con el Centro para la Defensa del Consumidor (CDC) en su informe sobre agua potable sostienen que según la Organización Panamericana de la Salud (OPS) El Salvador presenta la segunda tarifa más alta de Centroamérica siendo el promedio de \$0.37 por cada metro cúbico, sólo superado por Nicaragua donde en promedio cada metro cúbico vale \$0.39, y por el contrario El Salvador representa el segundo país con mayores ganancias en la prestación del servicio en Centroamérica (\$0.08/M3); debido a esto el servicio se vuelve menos accesible generalmente a los sectores de escasos recursos económicos, ya que no existe una adecuada política tarifaria y de subsidios y además, hay falta de regulación en la prestación, que permite que se susciten muchas arbitrariedades en la prestación del mismo, en la misma investigación el CDC plantea, en base a las denuncias recibidas en dicha institución, que ANDA asigna arbitrariamente un tipo de tarifa distinta a la que le corresponde al usuario, según el uso real del destino.

Existen además diversas anomalías practicadas tanto por la institución estatal como por las empresas particulares como la irregularidad en el servicio, lo cual se evidencia cuando a las comunidades o colonias el servicio les llega por horas o en días aislados durante la semana, desabastecimientos prolongados, el cargo de cuota fija injustificada en desabastecimientos, la cual se ha vuelto una práctica común en ANDA especialmente en comunidades donde no brinda un servicio eficiente, cobros injustificados, entre otros; todo esto generado por la falta de una regulación específica que establezca reglas en cuanto a la prestación de dicho servicio por las empresas, y una definición legal de los derechos y deberes de los usuarios, para el mejoramiento del recurso, no existe tampoco un ente que regule especialmente las relaciones entre proveedores y usuarios del servicio de agua potable, a diferencia de lo que pasa en otros servicios.

Esas deficiencias han dado la pauta para que el Estado salvadoreño, de cara a la globalización, plantee que existe la necesidad de privatizar la empresa estatal, debido a la poca funcionalidad de esta para prestar estos servicios a los consumidores con mayor eficiencia, planteando que la perspectiva es buscar una mejor prestación a través de la apertura de competencia de mercado.

### **1.3 Evolución Histórica del reconocimiento de acceso al Agua Potable a nivel internacional.**

El reconocimiento de los Derechos Humanos entendidos como tales en la actualidad es relativamente reciente, desde el momento en que surgen los derechos llamados de primera generación con la Declaración de Derechos en 1789, hasta los más recientemente reconocidos derechos de tercera generación han pasado poco menos de dos siglos, y un sin fin de luchas han sido necesarias para que se logre el reconocimiento de cada uno de ellos.

Es apenas hasta mediados del siglo pasado, y cuando diferentes actores empiezan a tomar en serio el tema ambiental debido a que la incontrolada explosión de la demanda industrial, agrícola, turística y doméstica en los países ricos, ha contaminado buen número de capas freáticas y ha dado lugar a graves despilfarros que anuncian severas penurias. Un norteamericano, por ejemplo, consume de media 900 litros de agua al día, mientras un africano debe contentarse con 30 litros, nada más por hacer una pequeña mención al respecto.

Asimismo, hoy en día, 1.400 millones de seres humanos viven sin acceso al agua potable. Los expertos estiman que las aguas superficiales se habrán consumido de aquí a 2100 y que los recursos hídricos disponibles en el ciclo del agua de la Tierra se habrán agotado hacia el año 2230, estas y otras razones el tema ha comenzado a tener validez, aunque han debido transcurrir muchos años, para que de manera explícita se establezca que el acceso al agua potable es un derecho humano.

Algunos autores como Peter Gleik<sup>192</sup> sostienen que el acceso al agua está implícito en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otros tratados de carácter Universal, y especialmente en la Convención Internacional Sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, existe una clara idea de que los redactores del

borrador de la Declaración, no lo mencionaron de manera explícita debido a que les parecía demasiado obvio, y que no era necesario ahondar en detalles. El agua limpia Potable se menciona explícitamente en la Convención sobre los Derechos del niño, en el artículo 24, el cual literalmente expresa: que “Los Estados Partes

---

<sup>192</sup> [www.bpdwaterandsanitation.org](http://www.bpdwaterandsanitation.org) , Gleick, Peter; “El agua del mundo 2002-2002”.

reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios”. y que “Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:... c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”. Esta convención ha sido ratificada por todos los países del mundo excepto por Somalia y Estados Unidos

En el plano internacional, desde que la conferencia celebrada en 1977 por la ONU en el Mar del Plata proclamó el derecho universal «a acceder al agua potable en cantidad y calidad iguales para las necesidades esenciales de todos», se han adoptado diferentes iniciativas. En 1992, 130 jefes de Estado firmaron la *Agenda 21* en la cumbre de Río de Janeiro cuya aplicación fue aprobada por la XIX Asamblea General de la ONU en julio de 1997 con la recomendación de que «la valorización económica del agua» se hiciera «en el contexto de las implicaciones sociales y económicas del recurso [...] reflejando la satisfacción de las necesidades básicas». Un año antes, se había creado, en Marsella, el Consejo Mundial del Agua. Las cumbres de Kyoto (1997) sobre cambio climático y de Johannesburgo (2002) sobre desarrollo sostenible procuraron nuevos marcos a la Agenda 21. A principios de 1997, la conferencia de la Alianza para un mundo responsable y solidario celebrada en Malasia impulsó el programa movilizador «Agua». En Marrakech y bajo el patrocinio de la UNESCO, durante el mes de marzo de 1997, se reunió el I Foro Mundial del Agua, y, en el mes de agosto de aquel mismo año, hizo lo propio la red Global Water Partnership en Estocolmo. A principios de septiembre de 1997, en Montreal, se organizó el IX Congreso Mundial del Agua.

Es realmente hasta noviembre de 2002 cuando el Comité de Derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas declaró que el acceso al agua es un derecho humano, en la Observación General No. 15, la declaración del comité explica con detalle que el derecho humano al agua debe permitir a todos los seres humanos a gozar de agua suficiente adquirible accesible físicamente, segura,

y adecuada para uso personal y domestico. Puso énfasis en que los países que han ratificado el CIDESC estén ahora obligados a asegurar progresivamente el acceso ecuánime y sin discriminación a agua potable. No cuantifica la cantidad de litros por persona por día, considerando que el uso de ésta varía en las diferentes culturas.

Como se menciona, es en este documento que se elabora en el año 2002 cuando se menciona que el agua potable es un derecho humano, años atrás algunos paises de Latinoamérica habían comenzado a construir un esfuerzo para que el uso del agua estuviera regulado aunque no se ponía prioridad en el hecho de que el acceso al agua potable es un derecho humano, un ejemplo claro se puede encontrar en el Código de aguas de Chile, o en las constituciones de países como México, Venezuela o Chile, donde claramente se menciona el uso y acceso al agua, pero no de manera potable, si no como para otros usos domésticos y comerciales.

El tema del agua se ha convertido en agenda diaria de prácticamente todos los países del mundo, sin que hasta a la fecha exista registro de que en alguno se han adoptado medidas que dejen por sentado el Derecho humano al acceso al agua potable, sin embargo, en este ejercicio, desde el año 1997 y cada tres años se han llevado a cabo tres Foros Mundiales del Agua , el último el año 2003 en Kioto Japón, de donde se desprendieron una serie de medidas y metas que llevaría a que en el año 2015 se pueda suministrar de agua potable a la población a la que en la actualidad no se puede y de esta manera reducir a la mitad la escasez en la distribución del agua potable .

En el año 2000 en la Haya se llevó a cabo el segundo Foro Mundial Sobre el Agua y en el informe Visión 21 se detallan algunas de las metas que dicho foro se propuso:

- Reducir a la mitad antes de 2015 la proporción de personas sin acceso a sistemas de saneamiento higiénicos.
- Reducir a la mitad antes de 2015 la proporción de personas sin acceso a cantidades suficientes de agua salubre y a un costo asequible.
- Proveer a todos de agua, saneamiento e higiene antes de 2025.



Este foro dio como resultado también un documento adoptado el 22 de marzo del 2000 que se denominó: Declaración Ministerial de la Haya sobre seguridad del agua en el siglo XXI, en el que se menciona: "El agua es vital para la vida y la salud de las personas y ecosistemas, y un requisito básico para el desarrollo de los países, sin embargo alrededor del mundo, mujeres, hombres y niños carecen de acceso a agua salubre y adecuada para satisfacer sus necesidades más básicas, los recursos hídricos y los ecosistemas que los proporcionan y sostienen están amenazados por la contaminación, por el uso no sostenible, los cambios en los usos de la tierra, los cambios climáticos y otras fuerzas..." siendo un documento previo, considera la importancia del agua pero no la eleva a categoría de Derecho humano.

El derecho humano al acceso al agua ha sido reconocido también en un gran número de documentos internacionales, tales como tratados, declaraciones y otras normas. Por ejemplo, en el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se dispone que los Estados Partes asegurarán a las mujeres el derecho a "gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de el abastecimiento de agua". En el párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño se exige a los Estados Partes que luchen contra las enfermedades y la malnutrición mediante "el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre".

Con respecto a los diferentes esfuerzos que se han hecho a lo largo de aproximadamente tres décadas, y por recomendación de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y con el sólido respaldo de la Conferencia Ministerial de La Haya de marzo de 2000, la ONU-Agua ha lanzado el Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP, por sus siglas en inglés World Water Assessment Programme), un proceso continuo de evaluación del cual se pretende que movilice al conjunto del sistema de las Naciones Unidas teniendo como principal tarea la de reagrupar de manera sistemática los conocimientos teóricos y técnicos sobre el agua a escala mundial para llevar a cabo una evaluación progresiva de la situación mundial de los recursos disponibles, como base de acción para resolver las crisis del agua, en éste contexto, el Programa ha recopilado los resultados de diferentes Foros, Congresos, Conferencias, cumbres y demás que se han realizado teniendo como tema central el Agua, y de los

resultados que éstos han arrojado, desde el año de 1972, que es cuando el tema del medio ambiente, y al agua comienzan a tener trascendencia para la mayoría de los países, son los siguientes:

**a) En 1972:** “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo para preservar y enriquecer el medio ambiente.

**Resultado:** Declaración de la Conferencia de Las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.

**Citas:** “Hemos llegado a un momento en la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor cuidado a las consecuencias que puedan tener para el Medio Humano. (6. Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano)

**b) En 1977:** Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata Evaluación y uso de los recursos Hídricos.

**Resultado:** Plan de acción del Mar del Plata (PAMP)<sup>193</sup>

**Citas:** “...Relativamente poca importancia se le ha dado a la evaluación sistemática de los recursos hídricos. El Tratamiento y la tratamiento y la recopilación de datos también han sido seriamente olvidados”. (Recomendación A: Evaluación de los Recursos Hídricos, Plan de Acción, Mar del Plata)

**c) 1981-1990:** Se declaro: La Década Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental.

Al respecto, Choguill C., Franceys R., Cotton A., en Planning for water and sanitaton, en 1993 comentaron: “A pesar del fracaso para lograr muchos de los objetivos establecidos, se aprendió mucho de la experiencia del la década del agua y el saneamiento...hubo una mayor conciencia de la importancia de dar enfoques globales y equilibrados a los problemas ligados al agua y al saneamiento específicos de cada país. Lo más importante, quizás, fue darse cuenta de que, para conseguir este objetivo establecido a principios de la década, haría falta mucho más tiempo y dinero de lo que se pensó en un principio”.

---

<sup>193</sup> [www.waterportalunesco.org](http://www.waterportalunesco.org) Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos

**d) En 1990:** Consultación mundial sobre el Agua Potable y el saneamiento ambiental para la década de los 90, Nueva Delhi, Agua Potable, saneamiento ambiental

**Resultado:** Declaración de Nueva Delhi: “Compartir el agua en forma más equitativa”

**Citas:** “El agua potable y los medios adecuados de eliminación de desechos...deben ser el eje de la gestión integrada de los recursos hídricos. (El medio ambiente y la salud, Declaración de Nueva Delhi)

**e) Cumbre Mundial a favor de la Infancia,** Nueva York, Salud, suministro de alimentos

**Resultado:** Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño.

**Cita:** “Fomentaremos la provisión de agua potable para todos los niños en todas las comunidades y la creación de redes de saneamiento en todo el mundo.” (20.2. Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño.)

**f) En 1990-2000** Comienza la Década Internacional para la reducción de los Desastres Naturales. 1992: Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente, Dublín, Valor económico del agua, mujer, pobreza, resolución de conflictos, desastres naturales, sensibilización .

**Resultado:** Declaración de Dublín Sobre el agua y el Desarrollo Sostenible.

**Citas:** Principio No. 1: “El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente”; Principio No. 2: “El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles”; Principio No. 3: “La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua”; Principio No. 4: “El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico “. (Principios rectores. Declaración de Dublín sobre el agua y el Desarrollo Sostenible)

**g) Conferencia de Las Naciones Unidas sobre Medio ambiente y desarrollo** (Cumbre de la Tierra), Río de Janeiro. Cooperación, agua y economía, participación, agua potable y saneamiento, asentamientos humanos, desarrollo sostenible, producción alimentaria, cambio climático.

**Resultado:** Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo.  
Programa 21

**Citas:** “Establecer una alianza mundial nueva y equitativamente la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de la sociedad y las personas” (Declaración de Río); “Una Ordenación global del agua dulce y la integración de planes y programas hídricos sectoriales dentro del marco de la política económica y social nacional, son medidas que revisten la máxima importancia entre las que se adopten en el decenio de 1990 y con posterioridad “ (programa 21, sección 2, capítulo 18, 18.6).

**h) En 1994: Conferencia Ministerial sobre abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental, Noordwijk. Abastecimiento de agua y saneamiento**<sup>194</sup>

**Resultado:** Programa de acción.

**Citas:** “Asignar una mayor prioridad a los programas destinados a proveer los sistemas básicos de saneamiento y de evacuación de excrementos en las zonas urbanas y rurales”. (Programa de Acción)

**i) Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre población y desarrollo, El Cairo.**

**Resultado:** Programa de acción.

**Citas:** “Conseguir que los factores demográficos, ambientales y de erradicación de la pobreza se integre en la políticas, planes y programas de desarrollo sostenible” (Capítulo III relación entre la población, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible, C-población y desarrollo, plan de acción)

---

<sup>194</sup> [www.waterportalunesco.org](http://www.waterportalunesco.org) Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos

**j) En 1995:** Cumbre sobre desarrollo social, Copenhague. Pobreza, abastecimiento de agua y saneamiento.

**Resultado:** Declaración de Copenhague sobre desarrollo social.

**Citas:** “Orientaremos nuestros esfuerzos y nuestras políticas a la tarea de superar las causas fundamentales de la pobreza y atender a las necesidades básicas de todos. Estos esfuerzos deben incluir el suministro de... agua potable y saneamiento” (capítulo I-resoluciones aprobadas por la Cumbre, Segundo compromiso, b. Declaración de Copenhague).

**k) Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la mujer, Beijing. Género, abastecimiento de agua y saneamiento.**

**Resultado:** Declaración y plataforma de acción de Beijing.

**Citas:** “Garantizar la disponibilidad y el acceso universal al agua apta para el consumo y el saneamiento e instalar sistemas eficaces de distribución pública lo antes posible” (declaración de Beijing, 106 x).

**l) En 1996:** Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul. Desarrollo de los asentamientos humanos sostenibles en un planeta que se urbaniza.

**Resultado:** Programa de Hábitat.

**Citas:** “Promoveremos asimismo la creación de entornos salubres, n especial mediante un abastecimiento adecuado de agua potable y la ordenación eficaz de los

desechos” (Declaración de Estambul sobre los asentamientos Humanos, Programa Habitat, 10).<sup>195</sup>

**m) Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma. Alimentación, salud, agua y saneamiento.**

**Citas:** “Combatir las amenazas ambientales a la seguridad alimentaria, sobre todo la sequía y la desertificación, ...restablecer y rehabilitar la base de recursos naturales, con inclusión del agua y las cuencas hidrográficas, en las zonas

---

<sup>195</sup> [www.waterportalunesco.org](http://www.waterportalunesco.org) Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos

empobrecidas y excesivamente explotadas a fin de conseguir una mayor producción “ (plan de acción 3.2 Declaración de Roma).

**n) En 1997:** Primer Foro Mundial del Agua, Marrakech. Agua y saneamiento, gestión de aguas compartidas, conservación de los ecosistemas, igualdad de sexos, utilización eficaz del agua.

**Resultado:** Declaración de Marrakech

**Citas:** “...reconocer las necesidades básicas de tener acceso al agua potable y al saneamiento, establecer un mecanismo eficaz para la gestión de aguas compartidas, apoyar y conservar los ecosistemas, promover el uso eficaz del agua...” (Declaración de Marrakech).

**ñ) En el 2000 (marzo):** Segundo Foro Mundial Sobre el Agua, La Haya. Agua para consumo humano, agua para la alimentación, agua y naturaleza, agua en los ríos, soberanía, educación sobre el agua de cuencas compartidas.

**Resultado:** Visión Mundial del agua: El Agua una responsabilidad común.

**Citas:** Involucrar a todos los grupos de interés en una gestión integrada.

- Tarificación de los servicios que refleje el costo total.
- Incrementar la inversión pública en investigación e innovación.
- Incrementar la cooperación en cuencas fluviales internacionales.
- Incrementar masivamente las inversiones en agua. (Visión mundial del agua, Declaración y mensajes clave).

**o) 7 desafíos:** Satisfacer las necesidades básicas, Asegurar el suministro de alimentos, Proteger los ecosistemas, compartir los recursos hídricos, Valorar el agua, Administrar el agua de modo responsable.

**Resultado:** Conferencia Ministerial sobre la Seguridad Hídrica en el siglo XXI.

**Citas:** “Continuaremos en nuestra tarea de apoyar al sistema de las Naciones Unidas para evaluar periódicamente el estado de los recursos hídricos y los ecosistemas relacionados, para ayudar a los países, cuando ello resulte apropiado, a desarrollar sistemas de medición del progreso hacia la realización de los objetivos establecidos y para informar trianualmente de todo ello a través del

Informe sobre Desarrollo de los Recursos Hídricos en el mundo, como parte del seguimiento del programa 21” (Declaración Ministerial 7.b)

**p) Declaración del Milenio del Las Naciones Unidas.**

**Citas:** “Decidimos...reducir, para el año 2015... a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo”. (Declaración del Milenio del Las Naciones Unidas, 19).

**Fin de la Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-2000).**

**a) En 2001:** Conferencia Internacional sobre agua dulce (Dublín+ 10), Bonn. Agua: clave del desarrollo sostenible, buen gobierno, movilización de recursos financieros, desarrollo de capacidades, intercambio de conocimientos.

**Resultado:** Declaración Ministerial; Recomendaciones de acción

**Citas:** “Combatir la pobreza es el reto principal en los esfuerzos por lograr un desarrollo equitativo y sostenible y el agua desempeña una función vital en relación con la salud humana, los medios de sustento, el crecimiento económico y el mantenimiento de los ecosistemas. “ (Declaración Ministerial). “La conferencia recomienda la adopción de medidas prioritarias bajo los siguientes tres epígrafes:

- Buen Gobierno.
- Movilización de recursos financieros.
- Fomento de capacidad e intercambio de conocimientos.” Bonn Recomendación de Acción)

**b) En el 2002:** Cumbre Mundial Sobre desarrollo sostenible (Río +10), Johannesburgo. Erradicación de la pobreza, salud, energía, financiación, gestión integrada de los recursos hídricos, África.

**Resultado:** Plan de acción.

**Citas:** “Acordamos reducir a la mitad, antes del año 2015 (...) el porcentaje de personas que no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento, para lo cual haría falta adoptar medidas en todos los niveles para<sup>196</sup>.”

---

<sup>196</sup> [www.waterportalunesco.org](http://www.waterportalunesco.org) Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos

- Diseñar y establecer sistemas eficaces de saneamiento para los hogares.
- Mejorar el saneamiento en las instituciones públicas, en particular las escuelas;
- Promover buenas prácticas de higiene;
- Promover la educación y divulgación centradas en los niños, como agentes de los cambios de comportamiento;
- Promover tecnologías y prácticas de bajo costo aceptables desde un punto de vista social y cultural;
- Diseñar mecanismos innovadores de financiación y colaboración;
- Integrar el Saneamiento en las estrategias de ordenación de los recursos hídricos.” (Plan de aplicación)

**c) En el 2003 Año Internacional del agua dulce:** Tercer Foro Mundial del Agua, Kioto. Gobernabilidad, gestión integrada de los recursos hídricos, género, políticas a favor de los pobres, financiación, cooperación, fomento de la capacidad, uso eficaz del agua, prevención de la contaminación del agua, reducción de desastres.

**Resultado:** Declaración Ministerial. Primera edición del informe sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo.

**Citas:** Extractos de la política general: “reconocemos que la buena gobernabilidad, el fomento de la capacidad y el financiamiento son de suma importancia para el éxito de nuestros esfuerzos.” (Declaración Ministerial)<sup>197</sup>

En todos estos documentos se evidencia la necesidad de asegurar la mejora en la calidad de vida del ser humano, para lo cual es indispensable contar con un medio ambiente adecuado, que le permita generar las condiciones para un desarrollo integral, lo que incluye tener acceso al agua potable como garantía fundamental del pleno goce de sus derechos humanos.

---

<sup>197</sup> [www.waterportalunesco.org](http://www.waterportalunesco.org)



## CAPITULO DOS

### “EL ACCESO AL AGUA POTABLE COMO UN DERECHO HUMANO”

#### 2.1 Derechos Humanos.

##### 2.1.1 Denominación

Existen distintos términos para designar a los derechos humanos, los cuales tienen conexiones culturales y explicaciones derivadas de un contexto histórico, intereses, ideologías y posiciones científicas o filosóficas de fondo, por tanto jurídica como doctrinariamente ha habido una discusión acerca del término que resulta más adecuado emplear para designar a los derechos objeto de nuestro estudio, entre los múltiples nombres con los que se han designado mencionaremos los que reflejan las alternativas más destacadas de su evolución conceptual: La primera de ellas es la de *derechos naturales* que ha sido la más utilizada a lo largo de la historia del pensamiento jurídico y que en la actualidad ha sido sustituida por los términos referidos a la persona, y a la que le son similares también los términos derechos innatos y derechos originarios<sup>198</sup>, y que se identifican con una posición iusnaturalista, los cuales suponen derechos inherentes al ser humano preexistentes a las normas jurídicas positivas y al poder estatal y que siendo previos y superiores al derecho estatal deben ser reconocidos y garantizados por este, dicho término fue asumido en la etapa inicial de la historia de los derechos humanos y en las primera declaraciones liberales del siglo XVII<sup>199</sup>, pero que con la crisis del iusnaturalismo racionalista a finales del siglo XX ya no tiene un arraigo sólido en la cultura jurídica y política<sup>200</sup>, y en la actualidad ha caído en desuso por lo que no resulta un término adecuado para designar al concepto que nos ocupa.

---

<sup>198</sup> Labrada Rubio, Valle; *“Introducción a la teoría de los derechos humanos: Fundamento. Historia. Declaración universal del 10 de diciembre de 1948”*; 1ra. Edición, Editorial Civitas; Madrid, España, 1998; Pág. 20

<sup>199</sup> Declaración del Buen Pueblo de Virginia, Art. 2 de la Redacción de Derechos y Normas Fundamentales de Delaware, del 11 de septiembre de 1776; Declaración de Independencia de los Estados Unidos del 4 de julio de 1776.

<sup>200</sup> Peces Barba, Gregorio; *“Curso de derechos fundamentales. Teoría general”*, Madrid, 1991; Pág.

También han existido otras denominaciones tales como *los derechos públicos subjetivos* o los tradicionales *derechos del hombre y del ciudadano* situados en la base del Estado Liberal y que en buena medida son producto del intento de positivación de los derechos naturales y por lo tanto constituyen una categoría histórica surgida a finales del siglo XIX para adaptar la idea de los derechos del hombre a las condiciones de la época y a las necesidades impuestas por el Estado Liberal, precisamente por su sentido de libertades limitadoras del poder del estado y por ser derechos que reciben su fuerza del reconocimiento que les otorga el ordenamiento jurídico estatal; que de acuerdo con G. F. Gerber<sup>201</sup> “con ello se desvirtúa el carácter natural y la funcionalidad jurídica pre-positiva” sostenidas por el iusnaturalismo.

El término *libertades fundamentales o libertades públicas*, ha sido utilizado especialmente en la doctrina francesa la cual considera que los derechos protegidos son manifestaciones de un único valor que es la libertad respetada por lo poderes públicos<sup>202</sup>; y hacen referencia a “aquellas facultades o esferas de acción autónoma de los individuos o de los grupos que han sido expresamente reconocidas y garantizadas por el ordenamiento jurídico positivo frente a la intervención del Estado”<sup>203</sup>, por lo que parece claro que este término de libertades fundamentales constituye una categoría que deriva de los derechos ciudadanos, la cual es los derechos civiles dentro de los cuales se habría formado la categoría de derechos o libertades públicas, lo que les da un cariz mas político y por tanto restrictivo, puesto que hace referencia a una determinada clase de derechos humanos.

Los llamados *derechos morales* tienen su origen en el siglo antepasado con John Stuart Mill, tuvieron gran aceptación en la filosofía jurídica y política angloamericana posterior a este autor<sup>204</sup>, esta denominación también tiene una connotación iusnaturalista, pues considera a los derechos como “exigencias éticas

---

<sup>201</sup> Castro Cid, Benito de; “*El reconocimiento de los Derechos Humanos*”, Editorial Tecnos, España, 1982; Pág. 24.

<sup>202</sup> Bertrand Galindo, Francisco; Albino Tineta, José; Kuri de Mendoza, Silvia Lizette; Orelana, María Elena, “*Manual de Derecho Constitucional*”, Tomo II, 1ra. Edición, Centro de Investigación y Capacitación, San Salvador, El salvador, 1992; Pág. 696

<sup>203</sup> Castro Cid, Benito de; Op. Cit.; Pág. 25

<sup>204</sup> Labrada Rubio, Op. Cit., Pág. 20

y atributos que los seres humanos tienen por el hecho de ser hombres”<sup>205</sup>, que además son previos al Estado y a su derecho, pero esta acepción deja de lado la diferencia entre derecho y moral y al reconocer que los derechos morales carecen de todo carácter jurídico se estaría retornando a una concepción lusnaturalista.

Con la incorporación de los derechos humanos en las primeras declaraciones internacionales, así como en las distintas Constituciones de cada país, se introdujo el término *derechos fundamentales* el cual tiene un sentido jurídico más preciso y específico que se “refiere al conjunto de derechos institucionalmente reconocidos y garantizados por el derecho positivo”<sup>206</sup> y por tanto con una vigencia efectiva en el lugar de su positivación.

La denominación *derechos fundamentales* tiene por tanto como aspecto determinante el de designar aquellos derechos que han sido incorporados a las Constituciones o Leyes Fundamentales como principios básicos de organización del régimen político de un país determinado, los cuales actúan como criterios orientadores de las instituciones más importantes de una organización jurídica, fijando límites al ejercicio de los poderes y legitimando así la propia organización política en cada situación histórica concreta<sup>207</sup>; y es una denominación adoptada por los constitucionalistas.

En el ámbito internacional son utilizados indistintamente los términos derechos humanos y derechos fundamentales, así ha quedado plasmado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) en cuyo preámbulo se utilizan ambos términos para referirse a los derechos que dicha declaración reconoce.

La Constitución de la República de El Salvador los ha denominado en su Título II como Derechos y Garantías Fundamentales de la Persona, clasificándolos en derechos individuales, derechos sociales, y derechos políticos; y considerando algunos autores que son atribuidos tanto a las personas naturales como jurídicas<sup>208</sup>, afirmación con la que discrepamos, pues los derechos humanos tienen como sujeto activo a la persona humana, precisamente por considerarlos como atributos

---

<sup>205</sup> Travieso, Juan Antonio; “*Derechos Humanos y Derecho Internacional*”, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina; Pág. 21

<sup>206</sup> Rubén Hernández Valle en Bertrand Galindo y otros, Op. Cit., Pág. 696

<sup>207</sup> Castro Cid, Benito de; Op. Cit.; Pág. 25

<sup>208</sup> Bertrand Galindo y otros, Op. Cit., Pág. 697

inherentes a ellas; no pueden atribuírsele a personas jurídicas, pero sí es posible y en efecto lo es actualmente, son atribuibles a las personas tanto en su ámbito individual como colectivo, es decir, pueden ser ejercidos por grupos de personas, pero dicha titularidad deriva de la exigencia de la condición humana que es sin lugar a dudas el presupuesto para la existencia de un derecho humano; y que consideramos puede ser el sentido que éstos autores quisieron darle.

Sin embargo la Constitución como ya mencionamos, establece los derechos fundamentales en un título creado para tal fin, pero deja fuera de este apartado de derechos fundamentales algunos derechos como por ejemplo el derecho a un medio ambiente sano el cual se encuentra implícito en el art. 117 de la constitución y que se encuentra ubicado en el apartado correspondiente al orden económico, por lo que si bien está constitucionalmente reconocido podría pensarse que no están incluidos dentro de la categoría de “fundamentales”, y que el constituyente consideró darle a algunos derechos una condición superior a diferencia de otros; a pesar de esta objeción en cuanto a la estructura dada a la Constitución por el constituyente salvadoreño, en la que coloca algunos derechos fuera del apartado de fundamentales, nos mantenemos en el entendido de que los derechos fundamentales son “los derechos humanos que han sido positivizados en las Constituciones estatales” y aunque como se menciona anteriormente algunos autores prefieren tal denominación como Gregorio Peces Barba quien sostiene que el término derechos fundamentales abarca tanto “la dimensión jurídica positiva como la dimensión moral”<sup>209</sup> de los derechos humanos, es a nuestro parecer una denominación inconveniente, ya que únicamente refiere a una parte de los derechos humanos, los de rango constitucional, dejando fuera a otros que pueden estar contenidos en leyes secundarias, tratados internacionales universal o regionalmente adoptados, y en otros cuerpos legales, por lo que consideramos que la denominación más adecuada y que debe mantenerse es la de *Derechos Humanos*, y es este término el que ha llegado a imponerse en la actualidad y el cual está vinculado a los movimientos revolucionarios del siglo XVIII tal como se desprende de la Declaración Francesa de 1789, pero no es hasta la Declaración Universal de 1948 que se consagra.

---

<sup>209</sup>Peces Barba, Gregorio; “*Derechos Fundamentales*”; Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Sección Publicaciones; España 1983., Pág. 33

La expresión Derechos Humanos es una categoría de contornos amplios e imprecisos, capaz de ser aceptada y asumida por las ideologías más diversas y contrapuestas, y ha llegado a designar a una realidad de contornos flexibles convertida en patrimonio de todas las culturas<sup>210</sup>; es así como los derechos humanos se muestran en la actualidad como un fenómeno constitutivamente cultural en cuyo ámbito significativo se integra una gran parte de los elementos aportados por la trayectoria histórica que han recorrido desde su aparición.

### **2.1.2 Concepto.**

Una vez abordado el problema lingüístico sobre la denominación más adecuada de los derechos humanos, corresponde ahora dar una definición de lo que entenderemos por tales, que al igual que en la denominación existe diversas posiciones y en consecuencia diversos conceptos de los derechos humanos, dentro de la noción teórica podemos distinguir entre la postura positivista o legalista y la postulara iusnaturalista.

Como bien advertimos anteriormente muchos autores han preferido la denominación de derechos fundamentales por lo que es en base a ese criterio que los han definido y serán algunas de esas definiciones las abordadas en este apartado.

De acuerdo a los positivistas el derecho tiene como única fuente las leyes expresamente vigentes en un país determinado, en consecuencia es la misma ley la que determina o establece los derechos de la persona y también si esos derechos son fundamentales.

Peces Barba da una definición de los derechos subjetivos fundamentales, la cual es una conjunción de la filosofía de los derechos humanos con su plasmación en un derecho positivo vigente<sup>211</sup>, y los define como la "Facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona en comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de

---

<sup>210</sup> Castro Cid, Op. Cit.; Pág. 25

<sup>211</sup> Peces Barba, 1983; Op. Cit.; Pág. 66

infracción”. De acuerdo con esta definición se faculta al titular de los derechos exigir de las demás personas el respeto de los mismos, así como también exigir frente al sujeto de deberes que en este caso es el Estado la protección de tales derechos, es decir, se refiere a la idea de garantía de exigibilidad de los derechos humanos y los coloca como derechos de defensa de los individuos frente al Estado, pero es una noción limitada, pues parecería que la única obligación del Estado sería de respetarlos, es decir, de abstenerse de perjudicar a los ciudadanos y no tendría una obligación de asegurarlos a través de acciones concretas, es decir, una obligación positiva. Además Peces Barba enumera una serie de aspectos de la vida humana que considera fundamentales para el desarrollo de las personas y que constituyen en su mayoría los llamados derechos civiles y políticos, dejando fuera de la esfera de protección otros derechos que son indispensables para un auténtico desarrollo humano.

Luigi Ferrajoli propone una definición, que describe como teórica puramente formal o estructural<sup>212</sup>, de derechos fundamentales y apunta que son “derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar”, Ferrajoli entiende por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status la condición de un sujeto prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.

Al contrario del positivismo para el iusnaturalismo el origen del derecho no deriva de la ley positiva, sino de la naturaleza del hombre, de su razón o de otra realidad superior a la ley positiva humana, esta corriente ha sido desarrollada a lo largo de la historia por lo que existen distintas perspectivas que hacen difícil una definición única por lo que expondremos las propuestas por varios autores, para Castán Tobeñas los “derechos del hombre son aquellos derechos fundamentales de la persona humana, considerada tanto en su aspecto individual y comunitario, que corresponden a esta por su propia naturaleza y que deben ser reconocidos y

---

<sup>212</sup> Ferrajoli, Luigi; “*Derechos y Garantías: La ley del más débil*”; Editorial Trotta, 1ra. Edición, España, 2001; Pág. 37

respetados por todo poder o autoridad y toda norma jurídica positiva”<sup>213</sup>, esta definición se enmarca dentro de la concepción iusnaturalista del derecho, en tanto que corresponden al sujeto por su propia naturaleza y como consecuencia deben ser reconocidos; pero más que objetar la adhesión a dicha postura, discrepamos del contenidos de la misma, ya que la definición no es del todo clara pues definir los derechos del hombre como derechos fundamentales, nos llevaría a la pregunta de que entender por derechos fundamentales y tal como se expresó con anterioridad dicha denominación resulta inconveniente pues hace referencia únicamente a los derechos constitucionalmente reconocidos.

J. Messner afirma que los “derechos naturales son los que tienen su fundamento en la misma naturaleza humana y sirven de base a su vez a los derechos que integran la esfera de libertad social”<sup>214</sup>

Antonio Fernández Galiano entiende por derechos fundamentales “aquellos derechos de los que es titular el hombre no por graciosa concesión de las normas positivas, sino con anterioridad e independencia de ellas, por el mero hecho de ser hombre, de participar de la naturaleza humana”<sup>215</sup>.

Tanto Messner como Galiano, se quedan cortos en sus definiciones pues únicamente consideran el aspecto de la inherencia de los derechos a las personas por el hecho de serlo y no reconocen la importancia de su positivación, como forma de garantizar el ejercicio de tales derechos.

Para Máximo Pacheco<sup>216</sup> los Derechos Fundamentales son atributos que toda persona posee por el hecho de serlo, los cuales deben ser reconocidos y garantizados por la sociedad, sin ningún tipo de discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural o sexual; encontrándose estrechamente vinculados con la dignidad humana.

Eusebio Fernández dice que son “derechos fundamentales unos y ciertos derechos morales que el hombre posee por su propia naturaleza y dignidad y que la

---

<sup>213</sup> Castán Tobeñas, J.; “*Los derechos del Hombre*”, citado en Labrada Rubio, Op Cit. Pág. 22

<sup>214</sup> Citado en Labrada Rubio, Op. Cit.; Pág. 2.

<sup>215</sup> Fernández Galiano, Antonio, “*Derecho Natural Introducción Filosófica al Derecho*”, Citado en Labrada Rubio, Op. Cit

<sup>216</sup> *Los Derechos Fundamentales de la Persona Humana*, ponencia dada en el III Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos en San José, Costa Rica, en el Marco del 10º Aniversario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Septiembre de 1990.

sociedad, el poder político y el derecho deben proteger sin ninguna clase de discriminaciones”<sup>217</sup>

Desde esta perspectiva podemos identificar elementos comunes, como la naturaleza humana de los derechos y la vigencia de los derechos sin la necesidad del reconocimiento jurídico de ellos, es decir, que de acuerdo con la visión iusnaturalista se puede afirmar que existe una dotación jurídica básica idéntica para todo ser humano por el hecho de ser persona y los cuales aunque no sean reconocidos por la autoridad legislativa de un país, no se anula su condición jurídica, puesto que mantienen una pretensión de vigencia que se hará efectiva en el momento de su conquista.

Si bien la discusión teórica básica del concepto de derechos humanos esta entre las corrientes positivista y iusnaturalista, estas visiones contrapuestas de los derechos humanos han sido superadas, y se ha dado a nivel jurídico doctrinario un nuevo debate a cerca de la fundamentación de los derechos humanos, que de acuerdo con Benito de Castro constituye “la fijación de sus bases o fundamentos teóricos”, lo que llevaría a “descubrir el sistema de principios éticos que servirán de apoyo natural y de justificación racional inalterable de los derechos humanos”, por lo que consideramos un punto importante de abordar antes de analizar otras definiciones que no se enmarcan estrictamente en las corrientes expuestas a fin de introducir nuevos elementos teóricos a considerar en la propuesta de nuestro concepto.

Benito de Castro Cid<sup>218</sup> sostiene que la fundamentación teórica de los derechos humanos debe ser abordada considerando los momentos más culminantes de su desarrollo histórico, así, inicialmente las declaraciones comienzan vinculando los derechos que proclaman a instancias trascendentes, tales como la propia voluntad del creador supremo o la propia estructura de la naturaleza racional del hombre, etapa caracterizada por la visión iusnaturalista y que configura a los derechos, como se ha mencionado, como facultades que competen al hombre por el mero hecho de serlo, y por ello se piensa que las declaraciones de derechos no son más que actos solemnes de proclamación y

---

<sup>217</sup> Citado en Solano Ramírez, Mario Antonio; “*Estado y Constitución*”; Publicación Especial 28, Corte Suprema de Justicia (CSJ), San Salvador, El Salvador; 1998; Pág. 172.

<sup>218</sup> En su obra “*El Reconocimiento de los Derechos Humanos*”, Op. Cit; Pág. 26-28



reconocimiento de unas exigencias o principios que son ya evidentes de por sí, y que son derechos por la sola fuerza de su propia fundamentación trascendente.

Posteriormente, de acuerdo con de Castro, surgió la convicción y la práctica de recluir el fundamento significativo último en el ámbito del poder y de la voluntad del Estado soberano, siendo una visión estrictamente positivista del derecho y en consecuencia las declaraciones de derechos son consideradas unos conjuntos de normas jurídicas institucionalizadas por el funcionamiento del Estado de derecho para garantizar el ejercicio de una serie de facultades importantes para la vida de los sujetos jurídicos particulares. Finalmente se produce una vuelta a los fundamentos objetivos la naturaleza del hombre, ahora bajo la formulación de la dignidad humana, y en consecuencia las declaraciones de derechos exigen una plataforma valorativa que resulte aceptable para una serie de pueblos y regímenes políticos estructurados en torno a principios filosóficos, políticos, religiosos, económicos y culturales bastante dispares; y aunque esta pretensión se enfrenta a dificultades aparentemente insalvables, existe una plataforma o sustrato ético común que puede actuar como factor aglutinante y fundamentador de las diversas declaraciones supranacionales, cuyo núcleo está constituido por “la afirmación y defensa de la eminente dignidad de la persona humana y por el reconocimiento de una gama de exigencias radicales e insobornables que esa dignidad proyecta sobre el sistema de relaciones sociales”<sup>219</sup>, lo que constituye una actitud esencialmente humanista reflejada en las más recientes declaraciones con su idea de que el hombre ha de ser el principio orientador de la organización social.

Desde la perspectiva histórica se evidencia que la fundamentación teórica de los derechos humanos ha variado de forma amplia y también profunda y que cada estadio evolutivo asume el peculiar sistema de valores que le impone el nivel alcanzado por el desarrollo cultural general, pero cada uno de esos niveles reproduce a menudo aunque transformados y superados los enfoques y planteamientos de los niveles precedentes

---

<sup>219</sup> Castro Cid, Op. Cit.; Pág. 28.

Sonia Picado<sup>220</sup> miembro del IIDH, plantea tres tesis axiológicas con orientaciones muy encontradas sobre la fundamentación de los derechos humanos: una tesis objetivista absoluta para la cual los valores son entes independientes que existen por sí mismos, únicos e inmutables y lo único que puede variar es la percepción de ellos por los individuos, pero en todo caso, el valor debe descubrirse y no asignarse. Trasladado al plano de los derechos humanos esto equivale a afirmar que éstos son eternos e irrenunciables, sin requerir reconocimiento positivo para su validez; una segunda tesis subjetivista la cual sostiene que los valores carecen de existencia real sin la presencia de un sujeto, y deriva en dos corrientes la absoluta para la que sólo existen valoraciones o calificaciones de los individuos, y la relativa para la que los valores dependen de las características individuales por lo que varían de persona en persona, en los derechos humanos ello implicaría la negación de normas vinculantes para el ser humano antes de su consagración positiva; y la tercera tesis objetivista relativa respalda la existencia de una fundamentación objetiva de los valores, pero toma en cuenta que su contenido se ve afectado por las condiciones históricas y sociales que rodean a cada individuo.

De estos planteamientos coincidimos con Picado en el sentido de que los derechos humanos no pueden responder a criterios absolutos o ahistóricos propiciados por muchos filósofos, y que por el contrario deben analizarse día a día de acuerdo con el contexto social a que se enfrentan.

Más recientemente Juan Antonio Travieso ha abordado el tema de la fundamentación de los derechos humanos desde la perspectiva de la ética y el derecho<sup>221</sup>, pues sostiene que el verdadero fundamento de los derechos humanos se encuentra dentro de la distinción de derecho y moral, y cuestiona en principio cual es el escenario determinante de los derechos humanos la naturaleza o la historia, para ello expone la posición iusnaturalista que entiende los derechos humanos como naturales, universales y absolutos anteriores y superiores a la sociedad y al derecho que la sociedad produce versus la concepción historicista que considera a los derechos históricos variable y relativos, resultado del devenir y de la evolución de la sociedad.

---

<sup>220</sup> La Fundamentación Histórica, Filosófica y Jurídica de los Derechos Humanos, artículo en “*Estudios sobre Derechos Humanos*”, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho-FESPAD, febrero 2004; Pág. 67

<sup>221</sup> En su obra “*Derechos Humanos y Derecho Internacional*”, Op. Cit.; Pág. 19-25

Si bien es innegable la influencia del iusnaturalismo racionalista en los derechos humanos tal como se presentan en la actualidad, tampoco puede negarse el desarrollo histórico de los derechos humanos en los procesos de positivización, generalización, extensión e internacionalización, por lo que no puede únicamente fundamentarse en una u otra concepción.

Por lo que surge un planteo novedoso como una manera de superar las dificultades de las teorías anteriores y es el de la fundamentación ética que presenta a los derechos humanos como derechos morales en la que los derechos aparecen como exigencias éticas y derechos que los seres humanos tienen por el hecho de ser hombres<sup>222</sup>, reconociendo el valor del derecho positivo y por supuesto de la corriente historicista, aunque esta corriente presenta algunas dificultades, estos derechos morales carecerían de efectividad si el derecho positivo no se encargara de reconocerlos, convertirlos en normas jurídicas y garantizarlos debidamente; también deja de lado la diferencia entre derecho y moral y al clasificar a los derechos humanos en derechos morales y derechos, reconocen que los primeros carecen de todo carácter jurídico por lo que se estaría retornando a la fundamentación iusnaturalista, así mismo, no aclaran al concepto de moral al que se refieren (moral autónoma, religiosa o social); y por lo tanto tal como lo plantea Peces Barba prescindir de la historia y de la realidad social como lo hace la fundamentación ética es un error.

Travieso advierte que las tres fundamentaciones se han instalado dialécticamente, exigiendo el desalojo de cada una de ellas, por lo que lo esencial sería la integración de las teorías dentro de un marco interdisciplinario, propuesta a la que nosotras nos adherimos.

Los planteamiento sobre la fundamentación expuestos por estos tres autores presentan elementos comunes, todos exponen una fundamentación iusnaturalista aunque con enfoques distintos, pero que en definitiva coinciden en plantear a los derechos humanos como inherentes a las personas y vinculados estrechamente con la idea de la dignidad humana, así mismo es de relevancia la concepción histórica y dinámica de los derechos humanos que implica el progresivo reconocimiento y tutela jurídica de las personas, por lo que la positivización de los

---

<sup>222</sup> Esta es la posición de autores como Carlos Santiago Nino y Eusebio Fernández, a quienes Travieso hace referencia en el planteamiento de esta corriente.

mismos y la consecuente garantía que esta proporciona es otro de los elementos que no pueden dejarse fuera al momento de considerarse los principios sobre los cuales debe cimentarse el concepto de derechos humanos.

Con los elementos identificados en la fundamentación de los derechos humanos algunos autores han elaborado o propuesto una definición de ellos, mencionaremos unos que retoman ciertos de esos elementos o agregan otros para dar una perspectiva distinta a la de los positivistas y iusnaturalistas, al respecto Rubén Hernández Valle define a los derechos humanos como “el conjunto de facultades e instituciones, que en cada momento histórico concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana”<sup>223</sup>, esta definición le da a los derechos humanos una connotación más axiológica que jurídica, pues se refieren a necesidades básicas de la vida humana, dejando de fuera la protección jurídica de los mismos.

Para Miguel Ruiz<sup>224</sup> los derechos humanos son “exigencias éticas justificadas, especialmente importantes y que deben ser protegidas eficazmente en particular a través del aparato jurídico”, pero además sostiene que los elementos del concepto indican que los derechos humanos son tales por su carácter moral, siendo accidental el reconocimiento jurídico, por lo que resulta contradictorio en su planteamiento y su conclusión.

Mónica Pinto<sup>225</sup> sostiene que la noción actual de derechos humanos es la sumatoria de los aportes del iusnaturalismo, del constitucionalismo liberal y del derecho internacional, e implican la consagración legal de los derechos subjetivos necesarios para el normal desarrollo de la vida del ser humano en sociedad, que el Estado debe respetar y garantizar y el reconocimiento de que la responsabilidad internacional del Estado queda comprometida en caso de violación no reparada<sup>226</sup>. Esta definición plantea la relación Estado-individuo, este último como titular y el primero como su garante, además de expresar un límite al poder del Estado frente a las personas sujetas a su jurisdicción.

---

<sup>223</sup> Hernández Valle, Rubén; “*La tutela de los derechos fundamentales*”; citado en Bertrand Galindo, Op. Cit., Pág. 695

<sup>224</sup> Peces Barba, 1991; Op. Cit., Pág. 89

<sup>225</sup> Doctora en derecho y ciencias sociales, profesora de derechos humanos y garantías y derecho internacional público de la Universidad de Buenos Aires y miembro del IIDH.

<sup>226</sup> Pinto, Mónica; “*Temas de derechos humanos*”, Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 1997; Pág. 10

De acuerdo al delegado de los Estado Unidos ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Morris B. Abraham, se entiende como derechos humanos aquellos “a los que el hombre debería tener acceso, en virtud puramente de su calidad de ser humano y que por tanto, toda sociedad que pretenda ser una sociedad auténticamente humana debe garantizar a sus miembros”.

El concepto de derechos humanos cualquiera que sea la posición iusfilosófica que se adopte debe a nuestro parecer contener tres elementos mínimos: que son inherentes a toda persona humana en cualquier sociedad, que son derechos que se afirman frente al poder público y que conllevan obligaciones a cargo de los Estado de respeto, garantía y satisfacción.

Tomando en cuenta tales elementos proponemos la siguiente definición de derechos humanos: “*son atributos que posee toda persona sin distinción de ninguna clase en cualquier sociedad que le permiten alcanzar su máximo desarrollo y obtener una vida digna, y frente a los cuales el Estado tiene la obligación de respetarlos, garantizarlos y procurar su satisfacción y pleno goce.*”

### **2.1.3 Características.**

Con el objetivo de entender mejor el concepto de derechos humanos enunciaremos sus características propias:

*Son derechos Universales:* esta característica hace referencia a la común participación de todos los seres humanos en estos derechos, es decir, le pertenecen a toda persona humana en cualquier parte en que se encuentre y sin distinción de ninguna naturaleza.

La universalidad exige y reclama el respeto absoluto a una dotación jurídica básica esencial en toda persona humana. Como consecuencia de esta característica resulta la igualdad, que en estricto sentido es un requerimiento de la universalidad, pues la igualdad más que un valor constituye un elemento ontológico de los derechos humanos en cuanto que deriva de su universalidad<sup>227</sup>.

Últimamente se ha pretendido cuestionar a universalidad de los derechos humanos, presentándolos como un mecanismo de penetración política o cultural de

---

<sup>227</sup> Labrada Rubio, Op. Cit.; Pág. 29.

los valores occidentales, a pesar de esta circunstancia y como fruto de la opinión pública internacional y de las organizaciones no gubernamentales<sup>228</sup>, la Declaración de Viena de 1993, adoptada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas explícitamente afirma en su párrafo 1 que el carácter universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales “no admite duda”.

*Son derechos irrenunciables:* debido a su inherencia a los seres humanos, nadie puede renunciar a poseer derechos humanos, en tanto que desde una perspectiva metafísica no es posible renunciar a la condición de seres humanos, no se tiene opción de dejar de ser persona, ni tampoco nadie puede ser o debería de ser obligado por ningún medio a renunciar a ellos.

*Son relativos:* es decir que no se pueden ejercer en términos absolutos respecto a las demás personas. Los derechos humanos siempre deben ejercerse tomando en cuenta los derechos de los demás<sup>229</sup>.

*Son derechos imprescriptibles:* esto quiere decir que se poseen de manera permanente mientras la persona exista precisamente por la indisoluble unión que existe entre estos derechos y la naturaleza humana, no son temporales, ni se adquieren, ni se pierden con el transcurso del tiempo.

*Son derechos inviolables:* puesto que los derechos humanos han sido reconocidos por las leyes de los Estados como atributos inherentes a la persona humana, éstos no pueden ser violados y mucho menos por los propios Estados que son los principales obligados a garantizar su existencia y protección<sup>230</sup>, la inviolabilidad de los derechos humanos se plantea en tanto que al estar contenidos en una norma jurídica se establece un deber jurídico correlativo al derecho, que en relación a éstos derechos es de no atentar contra ellos de forma tal que se vea imposibilitado su ejercicio, en otras palabras las personas y los Estados deben regirse por el respeto a los derechos humanos, en relación a los Estados esto implica que no pueden adoptar leyes contrarias a éstos y que las políticas económicas y sociales que se implementan tampoco pueden ser contrarias.

---

<sup>228</sup> Pedro Nikken, “*Sobre el Concepto de Derechos Humanos*”, en Estudios sobre Derechos Humanos, OP. Cit., Pág.49.

<sup>229</sup> Florentín Meléndez en “*Doctrina Militar y Relaciones Ejército/Sociedad*”; Ministerio de la Defensa Nacional, ONUSAL, El Salvador; 1994; Pág. 99.

<sup>230</sup> Meléndez, Op. Cit.; Pág. 99

Por lo que en teoría el reconocimiento de los derechos humanos implicaría que nadie puede violarlos, pero si bien es cierto la norma establece un deber ser, esta es susceptible de ser incumplida o inobservada; por lo que ante la posibilidad de tal incumplimiento se han creado los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos frente las violaciones cometidas contra los mismos.

*Son derechos inalienables:* es decir son intransferibles pues le pertenecen a cada persona en su ámbito individual y colectivo. La inalienabilidad como rasgo de los derechos humanos en opinión de Jesús Ballesteros en la actualidad trata de defender a éstos derechos, no ya del Estado, como sucedió en siglos anteriores, sino del mercado e incluso frente a la propia voluntad individual del sujeto de los mismos<sup>231</sup>.

Esta característica es vital en la concepción de los derechos humanos puesto que la aceptación de la misma esta unida al concepto de la irrenunciabilidad por parte del ser humano a su propia dignidad.

La defensa de la inalienabilidad de los derechos humanos incide de modo especial en el derecho a la vida, pues esta se opone a cualquier tipo de disposición por parte del ser humano de su propia vida; por ello es una característica muy discutida no sólo por concepciones positivistas y legalistas del Derecho, sino también por las concepciones existencialistas, materialistas o relativistas del hombre<sup>232</sup>.

*Son derechos indivisibles:* la indivisibilidad en su sentido más trivial es la característica que acompaña a cierto objeto por medio del cual se puede afirmar, sin vacilación alguna, que no admiten división y que por tanto no se puede escindir. Supone ello aplicado a los derechos humanos, en apretada síntesis que no es posible establecer estancos o compartimientos separados entre los derechos y que todos los derechos se derivan de la misma esencia y causa por lo que deben ser tratados en pie de igualdad<sup>233</sup>.

---

<sup>231</sup> Labrada Rubio; Op. Cit.; Pág. 28

<sup>232</sup> Idem.

<sup>233</sup> Artículo de Carlos Rafael Urquilla Bonilla; “*Los derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de la reforma al Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos*”, en Revista del IIDH Número 30-31 edición especial; San José, Costa Rica; 1995; Pág.262

La indivisibilidad es una característica esencial de los derechos humanos, representa parte de lo que corresponde por inmanencia a los derechos humanos, y no es producto de la invención o creación de los Estados. En todo caso lo que sí ha sido creación de, no todos, los Estados, es la técnica de la divisibilidad como pretendida suerte de amilnamiento para la consolidación de un sistema integral de protección de los derechos humanos, como lo permite conocer la historia<sup>234</sup>.

*Son derechos Interdependientes:* estrechamente vinculada con la indivisibilidad, la interdependencia implica esencialmente que la afectación de un derecho es, inexorablemente la afectación de otros derechos que forman con él un todo coherente y armónico<sup>235</sup>; y siendo que los derechos en su conjunto responden a los intereses y valores fundamentales de la persona humana, de los grupos sociales y de la humanidad entera, están íntimamente entrelazados e interrelacionados los unos con los otros, tienen una relación de dependencias mutuas y de complementariedad, por ello los derechos humanos son integrales, interdependientes y complementarios.

Así ha quedado reconocido en la Declaración de Viena que en su párrafo 5 establece “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”.

#### **2.1.4 Naturaleza Jurídica de los Derechos Humanos.**

A continuación se expondrá la posición del autor Ignacio Ara Pinilla quien hace todo un planteamiento teórico sobre la naturaleza jurídica de los derechos humanos basado en la idea de determinar si éstos derechos son o no derechos subjetivos.

En principio Ara Pinilla plantea “la necesidad de determinar que significa acudir a la naturaleza jurídica” de una institución, al respecto sostiene que la comunidad de juristas suele utilizar un concepto preferentemente esencialista o trascendente de la naturaleza jurídica, el cual supone “que los conceptos jurídicos deben ser analizados a la luz den una determinada esencia de los mismos que

---

<sup>234</sup> Urquilla Bonilla, Op. Cit, Pág. 262

<sup>235</sup> Idem.



permitiera su inmediata adscripción a un hipotético género que resulta caracterizado por la existencia de una esencia pretendidamente común”. Sostiene que lo más peligroso es cuando los juristas aceptan o se adscriben a una doctrina esencialista o trascendente de la naturaleza jurídica sin justificar su actuación y aún peor sin sentir la necesidad de justificarla, por ello Ara Pinilla concluye “que esta postura tan generalizada entre los juristas no hace más que incorporar superiores dosis de oscuridad en un terreno en el que las tinieblas que lo inundan carecen por completo de justificación”<sup>236</sup>, por lo que no resulta la posición a seguir sobre la naturaleza jurídica.

Si bien, sostiene el autor, que los autores que defienden la doctrina esencialista o trascendente lo hacen de manera inconsciente, ello no significa que entre los autores no adscritos a éstas exista una disposición al análisis sobre el significado de la naturaleza jurídica.

Ara Pinilla plantea considerar a la naturaleza jurídica como un estatuto técnico instrumental puesto que esta cumple una función ideológica debido a que supone un freno efectivo a la actividad de los poderes públicos (sobre todo al poder creativo del juez), así como por el inmovilismo conceptual que supone encajonar una realidad dinámica y cambiante en unos moldes preestablecidos. Por otro lado la determinación de la naturaleza jurídica se constituye como un valiosísimo instrumento para la consecución de un lenguaje jurídico más fluido y conciso<sup>237</sup>.

La noción de los derechos humanos según Ara Pinilla se entiende desde dos polos opuestos, o superpuestos: los principios generales del Derecho y el derecho subjetivo.

Los principios generales del derecho o principios del derecho, que es una noción muy discutida debido a la creciente ambigüedad que viene ocupando a la doctrina jurídica, por lo que la conceptualización de los mismos también adquiere diferentes matices, según Enrico Pattaro los principios pueden ser entendidos o bien como principios de la ciencia o bien como principios de la acción y en consecuencia podrían ser formulados en términos prescriptivos.

---

<sup>236</sup> Ara Pinilla,; Ignacio “*Las transformaciones de los derechos humanos*”, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1994; Pág. 21-23

<sup>237</sup> Idem, Pág. 26, 28.

Mario Jori<sup>238</sup> considera a los principios como un tipo de norma que desarrollaría una particular función en el razonamiento justificativo y precisamente en los ordenamientos normativos, siendo esta la definición con la que Ara Pinilla más se identifica y ubica a la teoría de los principios dentro de la teoría de los ordenamientos normativos.

Sobre la base de que los principios son adscribibles a los ordenamientos normativos jurídicos y siendo que los principios generales del derecho exigen para su calificación jurídica la determinación de cual es el punto de vista filosófico jurídico que se asume, es decir, la determinación de cuál es el concepto de derecho con el que se opera, también la calificación jurídica de los derechos humanos en términos de derechos subjetivos, exige la previa opción por un concepto de derecho y en definitiva, por una concreta doctrina filosófica jurídica, y es aquí donde se produce un perfecto paralelismo entre los principios generales del derecho y los derechos humanos<sup>239</sup>.

Tanto en los derechos humanos como en los principios generales del derecho es posible una contradicción e incluso una incompatibilidad y una autoexclusión. Esto de acuerdo con Vincenzo Ferrari<sup>240</sup> porque las formas extremas de lucha política conducen a la contradictoriedad de los principios generales del derecho, sobre todo de los constitucionales.

Los derechos humanos como los principios generales del derecho sostiene Ara Pinilla realizan una importante función de legitimación, de crítica o de inspiración de los ordenamientos jurídicos positivos, en tanto sirven como guía para orientar a cada uno de los singulares momentos de creación jurídica, tanto si trata de la creación del derecho por vía normativa, como de la denominada creación judicial.

Los derechos humanos están relacionados con los principios generales del derecho, pues cuando los derechos fundamentales o libertades no se encuentran recogidas de una forma suficientemente expresa por el conjunto de las disposiciones jurídicas de derecho positivo, la apertura de los principios permite la inclusión de tales derechos en el sistema jurídico operante. Pero Ara Pinilla señala

---

<sup>238</sup> Citado en Ara Pinilla Op. Cit.; Pág. 39

<sup>239</sup> Ara Pinilla, Op. Cit.; Pág. 40

<sup>240</sup> Citado en Ara Pinilla, Op. Cit.; Pág. 41

que esta caracterización choca con una serie de obstáculos, aunque no los menciona, que paralelamente constituyen otras tantas razones de peso a favor de la elucidación de la naturaleza jurídica de los derechos humanos como derechos subjetivos.

Para abordar la determinación de la naturaleza jurídica de los derechos humanos como derechos subjetivos Ara Pinilla presenta argumentos a favor y en contra de tal caracterización, en relación a los primeros se plantea que al referirse a los derechos humanos se representa la idea de un poder, de una facultad de actuación, o de algo que en sus grandes rasgos coincide con el significado que tradicionalmente ha sido atribuido al término derecho subjetivo, esto es la “facultad atribuida por la norma a un sujeto, de poder exigir de otro u otros, ya una conducta activa, ya una conducta de abstención y no impedimento”<sup>241</sup>

Así mismo, la protección y defensa de los derechos humanos se ha venido realizando a través de la vía de la positivización que los convierte en derechos subjetivos, y esta constituye además de la vía más frecuente, que la invocación de los principios generales del derecho, la vía más eficaz y expeditiva.

Los argumentos en contra tiene en principio la dificultad inherente al propio concepto de derecho subjetivo. Al respecto Manuel Atienza sostiene que la referencia a la noción de derecho subjetivo supone la representación de una situación jurídica protegida pero no puede hablarse de un único nivel de protección, y por otro lado la noción de derecho subjetivo tampoco designa una idea uniforme sino por el contrario abarca una pluralidad de situaciones relacionadas entre sí pero no por ello menos diferentes las unas de las otras, concluye Ara Pinilla que según Atienza la expresión derechos humanos o tener un derecho humano es considerablemente ambigua pues designa conceptos distintos según que se trate de un derecho subjetivo en sentido estricto, de una libertad, de una potestad o de una inmunidad, esto debido a la diferenciación conceptual del fenómeno de la

---

<sup>241</sup> Fernández Galiano y García Garrido; “*Nociones jurídicas básicas*”, citado en Ara Pinilla, Op. Cit.; Pág. 53.

subjetividad jurídica que hace referencia a todas las modalidades en que se puede presentar un derecho subjetivo<sup>242</sup>.

Ara Pinilla concluye que los derechos humanos tienen la estructura, la naturaleza jurídica o bien como él lo ha denominado el estatuto teórico, técnico-instrumental de los derechos subjetivos entendidos en el sentido amplio antes mencionado. Pero reconocer que los derechos humanos, o los derechos subjetivos que se denominan derechos humanos, llevan consigo una importante carga axiológica, legítimamente inspiradora de los ordenamientos jurídicos positivos, aspecto en el que existe una sustancial coincidencia entre los derechos humanos y los principios generales del derecho, con ello aclara no se niega la naturaleza jurídica de los derechos humanos como derechos subjetivos, sino que manteniendo su estructura fundamental como tales, desarrollan con relación al ordenamiento jurídico positivo, funciones que exceden en muy amplia medida a las que pueden corresponder a otros derechos subjetivos<sup>243</sup>.

### **2.1.5 Clasificación de los Derechos Humanos.**

Toda clasificación requiere un elemento ordenador y dependiendo del criterio que se elija, se obtienen distintas clasificaciones, este fenómeno es común en la clasificación de muchas realidades, pero en el caso de los derechos humanos es comprensible que se amplíen los tipos de clasificaciones pues se trata de clasificar una realidad que por su extensión y diversidad de manifestaciones es compleja y múltiple.

En vista de existe una gama de clasificaciones de derechos humanos elaboradas por distintos autores, presentaremos las clasificaciones a nuestro parecer más significativas, sin pretender en ningún momento descalificar la gran diversidad de clasificaciones existentes.

Abordaremos en principio la clasificación de los derechos humanos distinguiendo en las de carácter teórico y de carácter legal internacional esta última con una subclasificación:

---

<sup>242</sup> De acuerdo con A. White los derechos subjetivos se pueden ejercer, gozar, procurar, transmitir, pretender, pedir, afirmar, sostener, asegurar, son algo de lo que se puede disponer y lo que se puede ceder, y que puede ser comparado con y contrapuesto a el deber, el privilegio, la libertad, el poder, etc.

<sup>243</sup> Ara Pinilla; Op. Cit.; Pág. 54.

1. Las de *carácter teórico* son las elaboradas por doctrinarios, entre ellas se señala la formulada por Rene Cassin, el fundador de la teoría (más divulgada y adoptada) de las generaciones de los derechos fundamentales, quien para explicar su nacimiento y desarrollo distingue tres generaciones: la primera constituida por el reconocimiento de los derechos o libertades civiles y políticas; la segunda por el reconocimiento de los derechos de ámbito socio-económico, y la tercera comprende los derechos de solidaridad como los derechos al medio ambiente, a la paz, a la regulación de la informática, entre otros.

A. Truyol y A. Vedross refiriéndose a la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) distinguen dos clases de derechos, la primera los relativos a la libertad, que impone una abstención por parte del Estado (arts. 4-20); la segunda derechos que implican una acción positiva y pueden ser de dos clases: derechos procesales y políticos (arts. 7, 8, 10 y 12) y derechos sociales (arts. 22-28).

J. A. Carrillo Salcedo distingue cinco grupos de derechos entre los reconocidos por la DUDH: derechos inherentes a la persona (arts. 3-7.), derechos que garantizan la seguridad de la persona (arts. 8-12, 14); derechos relativos a la vida política del individuo (arts. 18-21); derechos económicos y sociales (arts. 17, 22-27) y derechos relativos a la vida jurídica y social de los individuos (arts. 13, 15 y 26).

2. Las de *carácter legal internacional*, tienen en cuenta los diversos textos de las Constituciones, por un lado, y de las Declaraciones y Convenciones por otro, y están en función de criterios de distinción, así se subclasifican: a) en razón del sujeto, se distinguen los derechos de la persona humana, de las comunidades menores o interestatales, especialmente de la familia, de los Estados en la esfera interna, de los Estados y de los pueblos de la comunidad internacional, y b) en razón del objeto: partiendo de los Pactos Internacionales que enuncian los derechos por separado según sus categorías, se clasifican en dos categorías: la primera categoría está formada por el acervo de derechos civiles y políticos que constituyen las dimensiones básicas del ser humano y no exigen del Estado más que una acción negativa la de no impedir el libre obrar. La segunda categoría está formada por el acervo de derechos sociales, económicos y culturales que consisten en la exigencia de recibir de la sociedad y más en concreto del Estado determinadas prestaciones y ayudas.

Florentín Meléndez clasifica, para términos didácticos, a los derechos humanos en 4 grupos o tipos de derechos<sup>244</sup>:

1. *Por razón del sujeto que los ejerce*: se distinguen entre a) derechos individuales que son los que para su ejercicio no requieren más que la decisión y participación de la persona titular del derecho como sujeto individual; y b) derechos sociales que se refieren esencialmente a intereses colectivos o de grupos sociales y que para su ejercicio se requiere de la participación de grupos de personas.

2. *Por razón de su naturaleza* se dividen en: derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

3. *Por razón del momento histórico en que han sido reconocidos formalmente por los Estados* se clasifican en: a) derechos de primera generación: que son los que por primera vez en la historia fueron reconocidos en el marco de las Revoluciones Francesa y Norteamericana del siglo XVII, y se trata de los civiles y políticos; b) derechos de la segunda generación: que son los reconocidos en un segundo momento histórico en el marco de las Revoluciones Mexicana y Soviética a comienzos del siglo XX, y son los derechos económicos, sociales y culturales (DESC); y c) derechos de tercera generación son los que en el último periodo del siglo XX han sido reconocidos y se trata de derechos de las grandes colectividades y que hacen referencia a los intereses comunes de la humanidad.

4. *Por la forma de su ejercicio* se clasifican en: a) derechos de autonomía los que promueven la expansión de la libertad de la persona humana y por tanto requieren de la no intervención del Estado frente al ejercicio de las libertades de los particulares; b) derechos de participación, estos promueven la plena participación del individuo y de los grupos sociales en la formación de la voluntad estatal y en la vida política, económica, social y cultural del Estado; c) derechos de crédito, los que para su existencia real y efectiva facultan a su titular a exigir al Estado determinada conducta positiva para garantizar plenamente sus derechos; y d) derechos-deber el ejercicio de este tipo de derechos impone a su titular el cumplimiento de un deber específico, pero estos deberes especiales son independientes de los deberes que son comunes a todos los derechos humanos.

---

<sup>244</sup> “Doctrina Militar y Relaciones Ejército y Sociedad”; Op. Cit.; Pág. 100.

Como última posición abordaremos la clasificación hecha por Labrada Rubio<sup>245</sup>, quien en base a diversos criterios plantea la siguiente clasificación:

1. En *función de su positivación histórica*, esta clasificación se hace de acuerdo con el orden cronológico en el que se han ido incorporando éstos derechos a los ordenamientos jurídicos de los distintos países, y de acuerdo a este criterio se pueden establecer cuatro generaciones de derechos:

a) Primera generación: en ella se incluyen los derechos civiles y políticos, puesto que fueron los primeros que se reconocieron y garantizaron en los textos legales, los civiles protegen la libertad más íntima e individual del ciudadano frente al poder del estado y los políticos denominados así por ser los derechos que hacen posible la participación del ciudadano en los órganos de gobierno.

b) Segunda generación: en este grupo se incluyen los derechos económicos y sociales, con el reconocimiento de los derechos civiles y políticos el ciudadano se hace protagonista del poder en sus distintas manifestaciones y con ello la puesta en marcha de la llamada democracia política, la cual por diversas razones resulto insuficiente para resolver los problemas sociales, por lo que poco tiempo después comenzó a plantearse la necesidad de ampliar los derechos humanos y la urgencia de positivizar los derechos sociales o de protección laboral que son los que principalmente conforman los derechos de segunda generación.

c) Tercera generación: a ella pertenecen los denominados derechos culturales, a principios de siglo XX se plantea la necesidad de reclamar los derechos culturales y el derecho a la educación y al acceso a la cultura son reconocidos a mediados del siglo en el ámbito internacional. La separación entre derechos sociales y culturales responde al hecho de que existe una distancia en el tiempo entre la toma de conciencia de unos y otros derechos. A pesar que no se produjo la defensa simultánea de los derechos sociales y culturales, muchos autores los unifican en una misma generación, y la razón es la agrupación de los mismos en el Pacto Internacional de 1966, así como la importancia para ambas clases de derechos de la acción del Estado para el efectivo ejercicio de los mismos.

d) Cuarta generación: que agrupa a todos aquellos derechos humanos que van surgiendo como resultado del desarrollo de la técnica y las consecuencias

---

<sup>245</sup> Labrada Rubio, Valle, Op. Cit.; Pág. 122-129.

perniciosas de este desarrollo, también cabe enumerar en esta clasificación el derecho de autodeterminación de los pueblos<sup>246</sup> positivizados en los Pactos de 1966, que ha cobrado auge más recientemente.

2. En *función de los valores o intereses protegidos*: la realidad sobre la que recaen los derechos humanos es la persona, por lo que la complejidad de la personalidad humana es causa de la amplitud de valores o intereses que deben proteger y potenciar los derechos humanos, y de acuerdo a este criterio los derechos humanos pueden unificarse en torno a dos grupos: a) los que protegen en mayor medida el valor libertad, entre ellos se encuentran los civiles y políticos, estos exigen la intervención del Estado en un grado menor o mayor según el concepto Estado que predomine en cada país, la intervención del Estado tiene como finalidad conseguir el disfrute efectivo de éstos derechos para la gran mayoría de los ciudadanos; b) los derechos humanos que protegen en mayor medida el valor seguridad entre éstos figuran los derechos sociales, laborales, culturales y los de cuarta generación como el medio ambiente, y el ejercicio de éstos derechos está más condicionado por circunstancias políticas, económicas y sociales tanto del ámbito nacional como de la política internacional.

Esta clasificación de los derechos humanos a causa del valor que protegen, no puede ser tajante, ni estricta, sino simplemente prioritaria. Los derechos de libertad protegen prioritariamente la libertad, pero de forma indirecta la seguridad y los derechos de seguridad, a su vez, protegen prioritariamente la seguridad, aunque indirectamente la libertad.

De las diversas clasificaciones que de los derechos humanos se hacen es indiscutible que la mayormente asumida y sustentada es la que clasifica a éstos derechos, en razón de su postivación histórica o momento histórico del reconocimiento jurídico de los Estados, y que los agrupa en generaciones, tesis formulada por René Cassin<sup>247</sup>, adoptada por los Estados, de acuerdo con algunos doctrinarios, a través de la Declaración Universal, por la misma doctrina clásica de

---

<sup>246</sup> Si bien Labrada Rubio ubica este derecho en los derechos de cuarta generación, cabe mencionar que la autodeterminación de los pueblos es un derecho incorporado en el PIDESC, por lo que muchos autores lo ubican en los derechos de tercera generación entre ellos Marco Sagastume Gemell quien sostiene que “los derechos de tercera generación se refieren a buscar formas de la vida comunitaria, es decir, son derechos de unidad, tanto de las personas humanas como de los pueblos”, *“los derechos de los pueblos”*, 1997.

<sup>247</sup> Vicepresidente de la Comisión Redactora de la Declaración Universal de Derechos Humanos.



los derechos humanos y hasta por organismos internacionales de protección de derechos humanos, pero tal clasificación como bien apunta Víctor Rodríguez Rescia<sup>248</sup> resulta inviable porque sectoriza y discrimina derechos humanos en función de la ideología por una parte, o por el oportunismo político para no satisfacer derechos colectivos argumentando su falta de justiciabilidad o de recursos para hacerlo.

Veamos como el aspecto ideológico afecta la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, para ilustrar consideremos, en un régimen de corte socialista o comunista se pondrá el mayor esfuerzo en proteger derechos colectivos en detrimento de derechos individuales; mientras que un sistema de inclinación capitalista o liberal abogará por la protección de los derechos individuales como parte del paradigma de la libertad<sup>249</sup>, esto evidencia como el derecho puede ser utilizado por la clase política para que en la ideología de turno prevalezcan unos derechos frente a otros.

Son precisamente las características, anteriormente explicadas, de universalidad, indivisibilidad e integralidad de los derechos humanos, el primer gran obstáculo a la que la esta tipología de derechos humanos se enfrenta.

Hay otra dificultad que presentan esta tipología de los derechos humanos, y que ha sido ampliamente discutida a nivel doctrinario, y es en cuanto a los niveles de obligaciones estatales que a cada generación de derechos le corresponde de acuerdo con quienes sustentan esta tesis, al respecto Víctor Abramovich y Christian Courtis plantean la relatividad de dicha tesis, que también es utilizada como argumento por los objetores de la justiciabilidad de los derechos de los derechos económicos, sociales y culturales, y es precisamente en razón de probar la justiciabilidad de tales derechos que Abramovich y Courtis analizan y objetan la tesis de las generaciones.

El análisis de los mencionados autores es bastante extenso y profundo, por lo que trataremos de sintetizar los principales argumentos que estos autores

---

<sup>248</sup> Investigador asociado del Centro de Derechos Humanos de la Universidad DePaul, Chicago, Estados Unidos; Consultor internacional en materia de derechos humanos, ex-secretario adjunto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

<sup>249</sup> Rodríguez Rescia, Víctor; *“La indivisibilidad de los Derechos Humanos, Seminario Centroamericano sobre protección internacional de los derechos económicos sociales y culturales”*, impartido por Fundación Heinrich Böll y FESPAD, San Salvador, El Salvador, 2000, Pág. 32.

presentan, a fin de establecer la inviabilidad de adoptar una clasificación (que pretenda alcanzar algún valor jurídico) de los derechos humanos.

Partiendo de la diferenciación que de la naturaleza de los derechos civiles y políticos con la de los DESC, se hace, al sostener el supuesto carácter de obligaciones negativas del primer género de derechos, mientras que los segundos implicarían el nacimiento de obligaciones positivas que en la mayoría de los casos deben solventarse con recursos del erario público<sup>250</sup>, se entendería que las obligaciones negativas se agotarían en un no hacer por parte del Estado frente a los derechos civiles y políticos y se caracterizaría por obligar al Estado a hacer, es decir, a brindar prestaciones positivas en el caso de los DESC.

Sobre la correspondencia de estas obligaciones a unos y otros derechos, Abramovich y Courtis sostienen que para algunos autores la estructura de los derechos civiles y políticos puede ser caracterizada como un complejo de obligaciones negativas y positivas por parte del Estad. Desde esta perspectiva, las diferencias entre derechos civiles y políticos y DESC, son diferencias de grado, más que diferencias sustanciales; si bien puede reconocerse que la faceta más visible de los DESC son obligaciones de hacer y por ello se les denomina “derechos-prestación”, sin embargo no es difícil descubrir la existencia concomitante de obligaciones de no hacer, por ejemplo el derecho a la salud conlleva la obligación estatal de no dañar la salud, es decir, los DESC también pueden ser caracterizados como un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte del Estado, aunque en este caso las obligaciones positivas revistan una importancia simbólica mayor para identificarlos.

Otro de los señalamientos hechos por los citados autores es la dificultad conceptual e incluso la regulación jurídica de varios derechos considerados tradicionalmente “derechos-autonomía” la cual ha variado de tal modo que algunos derechos clásicamente considerados civiles y políticos han adquirido un indudable cariz social, es decir, han sido interpretados en clave social, de modo que las distinciones absolutas también pierden sentido en este caso, lo mismo ha ocurrido con algunos derechos considerados como DESC.

---

<sup>250</sup> Von Hayek, citado en estudio de Abramovich, Víctor; Courtis, Christian; “*Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales*”; publicado en *Derechos Sociales y Derechos de las Minorías*, Editorial Porrúa, 3ª. Edición, México, 2004; Pág. 141.

Podría decirse entonces que la adscripción de un derecho al catálogo de derechos civiles y políticos o al de DESC tiene un valor heurístico, ordenatorio clasificatorio, pero que una conceptualización más rigurosa llevaría a admitir un continuum de derechos, en el que el lugar de cada derecho este determinado por el peso simbólico del componente de obligaciones positivas o negativas que lo caractericen<sup>251</sup>; en tal esquema estarían los dos polos opuestos de derechos fundamentalmente caracterizados a través de obligaciones negativas o de obligaciones positivas, pero en un espacio intermedio entre estos polos se ubicaría un espectro de derechos en los que la combinación de obligaciones positivas y negativas se presentan en proporciones diversas, entre los cuales se ubicaría el derecho objeto de nuestra investigación.

En concordancia con lo expuesto Van Hoof propone un esquema interpretativo consistente en el señalamiento de “niveles” de obligaciones estatales, que caracterizan el complejo que identifica a cada derecho independientemente de su adscripción a un determinado conjunto de derechos, de acuerdo a ello pueden discernirse cuatro niveles de obligaciones: obligación de respetar, obligación de proteger, obligación de garantizar y una obligación de promover. Ninguno de estos niveles puede caracterizarse únicamente a través de las distinciones de obligaciones negativas/positivas u obligaciones de resultado/de medio. Según Van Hoof este marco teórico refuerza la unidad entre derechos civiles y políticos y los DESC pues éstos tipos de obligaciones estatales pueden ser hallados en ambos.

Van Hoff ilustra<sup>252</sup> los niveles en relación al derecho a la alimentación adecuada (arts. 11 y 12 del PIDESC), retomaremos su planteamiento a fin de dejar claramente establecidas las obligaciones estatales, y que mejor forma que a través de un ejemplo concreto y en relación directa con nuestro tema de análisis, derivadas de los derechos humanos:

La obligación de respetar el derecho a una alimentación adecuada, implica que el Estado no debe expropiar tierras a aquella población para la cual el acceso a ese recurso constituye la única o principal forma de asegurar su alimentación, salvo que se adopten medidas alternativas apropiadas.

---

<sup>251</sup> Abramovich y Courtis, Op. Cit.; Pág. 145

<sup>252</sup> Citado por Abramovich y Courtis, Op. Cit.; Pág. 147.

La obligación estatal de proteger el derecho incluye el deber de prevenir que las personas resulten de una u otra manera privadas de sus recursos básicos para satisfacer sus necesidades de alimentación, por otras personas, por ejemplo grupos económicos dominantes, en aspectos diversos como acceso a la tierra, al agua, al mercado, al trabajo.

La obligación de garantizar el derecho a la alimentación requiere que el Estado adopte medidas en el caso de que algunos miembros de su población acrediten que resultan incapaces de proveerse a sí mismos alimentos en suficiente cantidad y calidad, por ejemplo en casos de emergencia en los cuales el Estado debe agotar hasta el máximo de sus recursos para satisfacer las necesidades alimentarias. La obligación de garantizar el derecho puede cumplirse por ejemplo recurriendo a la ayuda internacional para adquirir mayores recursos (art. 11.2, PIDESC) o implementando una reforma agraria en orden a mejorar la producción y distribución de los alimentos. Señala el autor que es difícil anticipar en abstracto qué medidas debe adoptar en cada situación un Estado para satisfacer adecuadamente su obligación de garantizar el derecho, pero lo cierto es que el Estado habrá violado claramente el precepto cuando en una situación de escasez de alimentos se limite a no hacer nada.

La cuestión de los medios a adoptar por el Estado es trasladable a la obligación de promover el derecho a la alimentación, pues se trata de medidas de largo alcance que en algunos casos podrían consistir, sostiene Van Hoof, en la implementación de programas de adiestramiento de los campesinos con el objeto de mejorar los métodos de producción y la productividad del sector agrícola.

Como puede apreciarse este cuadro es perfectamente aplicable al espectro de todos los derechos humanos, por lo que la diferenciación simplista entre los derechos civiles y políticos y los DESC, basada en las obligaciones distintas que a cada uno de ellos corresponden, es como dijimos al principio inviable y es contraria a las características internacionalmente reconocidas de los derechos humanos nos referimos a la universalidad, indivisibilidad e interdependencia, y los argumentos esgrimidos por los autores citados confirman tal situación, por lo que independientemente de cómo se puedan clasificar los derechos humanos, tal clasificación sólo será útil para efectos didácticos y aún desde el punto de vista histórico, más no para efectos jurídicos a la hora de determinar que derechos

pueden ser o no justiciables y exigibles, que es un tema que abordaremos más adelante, o cuales derechos son prioritarios en términos de su protección; por lo que esperamos aportar al resquebrajamiento del discurso convenientemente oficial de las tipologías de derechos humanos, bajo la cual se sacrifican unos derechos humanos en beneficio de otros.

## **2.2. El Derecho Ambiental y los Recursos Naturales Renovables.**

### **2.2.1. Definición de Derecho Ambiental.**

A través de la Historia, el ser humano ha convivido con la naturaleza de la cual se ha servido para subsistir e inclusive ha hecho de ésta su hogar, sin embargo, el ser humano en su afán por la búsqueda del progreso y desarrollo, ha llegado a perjudicar su hábitat, hasta el punto de llegar a destruirlo de forma irreparable con lo cual se ve afectada toda la humanidad.

Ante la visible destrucción del único medio que nos ayuda a vivir y como respuesta jurídica reciente a una conciencia también reciente del riesgo de destrucción ambiental<sup>253</sup> es que surge una corriente nueva dentro del Derecho<sup>254</sup>, denominada “Derecho Ambiental”, con el objetivo de regular la protección, el aprovechamiento y el goce de los recursos naturales de forma moderada, con el fin de evitar que el ser humano la siga destruyendo, por medio de la coacción de las normas jurídicas creadas para tal fin.

El origen del Derecho Ambiental es reciente, ya que tuvo sus inicios en el año de 1948, en Estocolmo, Suecia donde se produjo la primera reunión de los Países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para la protección del Medio Ambiente.

Comenzaremos el abordaje de este tema definiendo el Derecho Ambiental, el autor alemán Fritz Heitmartin, lo define como “El conjunto de normas jurídicas relativas a la salud ambiental y a la protección del nicho ecológico y a los delitos que incurran los asociados”<sup>255</sup>.

---

<sup>253</sup> Loperena Rota, Demetrio; *los principios del derecho ambiental*”, Editorial Cívitas, Madrid, España, 1998; Pág. 23.

<sup>254</sup> Recordemos que el derecho surge ante una necesidad (opiniio juris sive necessitatis) y es evidente que el Derecho Ambiental no habría surgido si el creciente y evidente deterioro del medio ambiente no hubiese alertado a cerca de la necesidad de su preservación.

<sup>255</sup> [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

Para Raúl Brañes, el Derecho Ambiental es “El conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta humana que puede influir de una manera relevante de forma positiva o negativa, en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se esperan una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos<sup>256</sup>”.

Rafael González Ballar define al derecho ambiental como los elementos que interactúan física, química y biológicamente con los organismos vivos influyendo sobre su existencia de manera relevante, éstos elemento son naturales, artificiales o inducidos por el hombre. El conjunto de éstos elementos configura los sistemas de ambientes propios de los organismos vivos que a su vez se encuentran organizados como sistemas<sup>257</sup>.

Mientras que para el escritor chileno Pedro Fernández el derecho ambiental consiste en el conjunto de principios, leyes, normas, jurisprudencia que regulan la conducta humana dentro del campo ambiental, entendido como un sistema global, constituido por elementos naturales y artificiales, de naturaleza química, física, biológica o socioculturales, en permanente modificación, por la acción humana o naturales y que rige o condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones<sup>258</sup>.

De acuerdo con lo anterior podemos decir que entre el medio ambiente y el ser humano existe una íntima relación que beneficia principalmente el desarrollo de este último, ejemplo de ello lo es el recurso agua que proporciona grandes beneficios para el hombre desde su subsistencia hasta contribuir en el desarrollo económico de los pueblos, lo cual implica que es necesario tener un buen aprovechamiento y cuidado de este recurso y en general de todos los recursos naturales.

Retomaremos algunos de los elementos esgrimidos por los distintos autores que a nuestro juicio son los que deben estar contenidos en la definición del derecho

---

<sup>256</sup> [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

<sup>257</sup> González Ballar, Rafael, “*El derecho ambiental en Costa Rica*”, citado en Farfán Mata, Evelyn Beatriz; Oporto, Francisco; “*Eficacia de los instrumentos de gestión ambiental en El Salvador para la protección del medio ambiente*”; Tesis de la Universidad de El Salvador paera optar al grado de Licenciados en Ciencias Jurídicas, 1999; Pág. 47.

<sup>258</sup> Ramírez Águila, Gonzalo Fernando, “*El Derecho Ambiental*”, Chile, Pág. 22.

ambiental y en base a ellos proponemos nuestra definición de derecho ambiental: *El derecho ambiental es el conjunto de normas jurídicas orientadas a regular la conducta humana que pueda influir de manera positiva o negativa en la interacción que se lleva a cabo entre los organismos vivos y los demás elementos del ambiente, que tiene como objetivo la preservación, protección, conservación, recuperación y aprovechamiento de los mismos los cuales posibilitan la existencia, transformación y desarrollo de las presentes y futuras generaciones.*

### **2.2.2 Surgimiento del Derecho Ambiental**

Con el tiempo se han reconocido los grandes beneficios que aportan los recursos naturales y la necesidad de proteger su conservación, muestra de ello fue la Declaración sobre el Desarrollo del Medio Ambiente, de 1971, la cual en síntesis trato las causas que obstaculizan el desarrollo del medio ambiente, puntualizando que la pobreza y la falta de desarrollo en muchos países en subdesarrollados, son factores que generan problemas para que el medio ambiente pueda desarrollarse plenamente en dichos países, sumado a esto la ignorancia de muchos que explotan los recursos naturales con la finalidad de alcanzar un desarrollo que termina perjudicando la subsistencia de la misma humanidad.

Enseguida se produce la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo entre el 25 y 26 de junio de 1972 y de ahí que el 25 de junio, se haya acogido como día mundial del Medio Ambiente. Sobre esta conferencia del medio humano, de una visión antropocéntrica, se concluye que el medio humano es natural y artificial, refiriéndose a las personas de los campos y a las personas de las ciudades, y que ambas relaciones son esenciales para el bienestar del hombre. Por tal motivo se recomienda a los gobiernos manejarse cuidadosamente con relación al medio ambiente, ya que este es tanto para las presentes como para las futuras generaciones, y con ella aparece el vínculo ético de preservar la ecología para las futuras generaciones. Se aprobaron en esta conferencia 26 principios, entre los cuales mencionamos los más relevantes: la planificación del desarrollo debe incluir el Medio Ambiente, los recursos no renovables, (minerales, energéticos fósiles), deben usarse con mesura, evitando su extinción, debe evitarse la contaminación, educar es indispensable para difundir los principios ambientales, el desarrollo económico y social es indispensable para mejorar la calidad de vida.

Para el año de 1972, también se celebra el XVI Congreso Latinoamericano, sobre desastres ecológicos en Brasil, donde se manifestó la necesidad de proteger tanto la flora y fauna y su entorno ecológico para un mejor desarrollo integral y funcional de la región<sup>259</sup>.

También podemos mencionar la Conferencia de Coco Yo, ubicada en el Estado de Morelia en México, en 1974, la cual fue una especie de seminario, de la cual se obtuvo una significativa declaración, que influyó en el avance internacional en la que se sostiene que “el problema de la pobreza no es la escasez de recursos, sino su mala distribución económica y social y su inadecuada utilización”. La inadecuada utilización de los recursos es recalcada por su relevancia actual, la cual se refiere a una situación que se fundamenta en la psicología social, y que consiste en el cambio de tipo cultural en la sociedad evidenciada en el consumismo, ya que la gente imita, y no es ella misma, queriendo de esta forma los habitantes de los países subdesarrollados poder llevar una vida basada en los estándares de países desarrollados, explotando con ello los recursos naturales para satisfacer sus “necesidades”. Este seminario fue denominado Dimensión Ambiental en las Políticas y Planes de Desarrollo.

Otro documento que está orientado a la protección del medio ambiente y que vale la pena mencionar, es el Informe de Jack Hammer, ex secretario de las Naciones Unidas, quien en el año 1975 abordó en dicho informe el desarrollo y cooperación internacional. Las conclusiones se resumen en que el orden existente para esa época se estaba desintegrando, ya que fracasó en satisfacer las necesidades de los pueblos y reservó sus beneficios para una minoría privilegiada y debía definirse el contenido de una buena política y que en ella se estableciera una entidad mundial que debería administrar el patrimonio mundial, aunque en este informe se trataron puntos importantes y aportó elementos para un proceso de cambio, estos no fueron desarrollados.

Entre otros instrumentos internacionales que contribuyen al desarrollo del derecho ambiental y su objetivo de protección del medio ambiente podemos mencionar, la Estrategia Mundial para la Conservación de 1980, la cual puntualizó que los recursos son limitados, y hay que tener en cuenta a las generaciones

---

<sup>259</sup> [www.monografias.com](http://www.monografias.com)



actuales y futuras debiendo utilizar los recursos naturales con racionalidad; para el año de 1982 se produjo la Carga Mundial de la Naturaleza, en la Asamblea General de la ONU, la cual fue aprobada por casi todos los países miembros, con la única oposición de EE.UU. y la abstención de Chile, esta fue una enumeración de principios para proteger el medio natural; en el año de 1987<sup>260</sup>, se emitió el informe Brundland, o “Comisión Mundial sobre el medio Ambiente y el Desarrollo, Nuestro Futuro Común”, realizado por una Comisión Especial creada por la Asamblea General, bajo la dirección de la ex Primera Ministra noruega, Gro Harlem Brundtland; el objetivo del informe fue analizar el desarrollo sustentable en todos sus componentes, tales como la economía internacional, la población y los recursos humanos, la seguridad alimentaria, las especies y ecosistemas, la energía e industria, así como espacios comunes como océanos, espacio aéreo, el Ártico, el Antártico y otros, constituyo un diagnostico macroambiental de los países; a partir de este informe se comienza a tratar el concepto de desarrollo sostenible, el cual trata sobre el desarrollo de las generaciones presentes sin perturbar ni impedir el de las generaciones futuras<sup>261</sup>. En el año de 1990, la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina, propuso una agenda preparatoria de la Conferencia de Río, la cual sirvió de base para la celebración en Río de Janeiro en junio de 1992 de la Reunión Cumbre de la Tierra, también conocida como Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), y donde además se consolida el principio de desarrollo sostenible, aunque se plantea una “crisis conceptual” para todas aquellas naciones que no pueden lograr el desarrollo y ya se obligan a hacerlo sostenible,<sup>262</sup> asimismo, esta conferencia de Río, marco un hito importante ya que se cumplían 20 años de la cumbre de Estocolmo. Las 4 declaraciones fundamentales de esta cumbre son: la Declaración de Río sobre el desarrollo del medio ambiente sustentable, la agenda 21 que trata sobre el desarrollo del medio ambiente y desarrollo, así como el programa para llevar a efecto la declaración, la convención de biodiversidad y la Convención sobre el cambio climático, fundamental para la vida y muerte del planeta actual, el protocolo de Kyoto es un avance de esto, este sostiene que se irá reduciendo gradualmente

---

<sup>260</sup> Ojeda Mestre, Ramón; “*El Nuevo Derecho Ambiental*”; México, Pág. 4.

<sup>261</sup> Carballo Broen, Alma; “*Manual de Derecho Ambiental Salvadoreño y sus Principios Rectores*”; Primera Edición, Centro Salvadoreño de Tecnología Apropriada CESTA, San Salvador, 1998; Pág. 11.

<sup>262</sup> Carballo Broen, Op. Cit.; Pág. 11

en un campo de 10 años la producción de gases que producen el calentamiento de la tierra, suscrita por EE.UU., pero que actualmente se niega a cumplirla<sup>263</sup>.

De igual manera podemos mencionar la creación del Convenio Regional para el manejo y conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y Desarrollo de Plantaciones Forestales firmado el 25 de Abril de 1995, en Guatemala<sup>264</sup>.

Esta breve reseña del desarrollo y evolución del derecho ambiental en el ámbito internacional evidencia la importancia que esta rama del derecho ha ido adquiriendo para el planeta entero, y sobre todo los esfuerzos que muchos países han hecho para que se le proporcione la importancia debida al medio en que los seres humanos se desenvuelven y el cual no es posible desvincular de los planes de desarrollo económico de los distintos países, lo que se traduce en el llamado desarrollo sostenible y sustentable que ha ido adquiriendo fuerza en el ámbito internacional y que debe de retomarse en el ámbito nacional.

A pesar de la existencia de tratados y la celebración de nuevos convenios entorno a la protección del medio ambiente, parece ser que de forma inminente este sigue deteriorándose, ya que no se logra disminuir el abuso incontrolado de nuestros recursos naturales. Según Yadira Baquerizo Casanova, muchos de los ordenamientos jurídicos elaborados en los países de América están obsoletos en materia ecológica, ya que no están a la vanguardia de los delitos, maneras o formas en que se efectúan dichos actos que dañan y lesionan el entorno ambiental<sup>265</sup>. Manifiesta la citada autora en su libro, que el Derecho Ambiental es un instrumento para lograr en cierta medida atenuar las acciones funestas que sobre nuestro hábitat efectúan los seres humanos.

### **2.2.3 Principios y Características del Derecho Ambiental**

Un tema de singular importancia sobre el Derecho Ambiental son los principios rectores del mismo entre los cuales tenemos.

---

<sup>263</sup> Ojeda Mestre, Op. Cit; Pág. 4.

<sup>264</sup> Idem.

<sup>265</sup> Baquerizo Casanova, Yadira; “*Ambiente Salud y Paz*”; Editorial ALBA, Chile; Pág. 30.

1. *Principio de Realidad*: El cual implica que el Derecho Ambiental únicamente puede tener eficacia en los ámbitos nacional, regional e internacional, si previamente ha sido realizado un minucioso análisis de la realidad ambiental, ya que cada país tiene sus propios problemas de tipo ambiental, y por lo tanto es necesario previamente estudiarlos para poder determinar la normativa adecuada para tratar tales problemas<sup>266</sup>.

2. *Principio de Solidaridad*: Este principio se basa en el hecho de que el problema ambiental atañe al género humano en un permanente devenir de unidad de acción. El Derecho Ambiental es un derecho declarativamente cada vez más solidario, con interdependencia marcada con los derechos a la vida, a la salud, a la libertad, en búsqueda del bienestar del ser humano, es pues, a querer o no, un derecho subordinado a otros<sup>267</sup>.

3. *Principio de Información*: Este principio se configura cuando existe la amenaza de producirse un accidente ambiental y de la forma de evitarlos, esta información puede transmitirse de un Estado a otro, de una administración a otra, sin embargo pueden intervenir particulares en la divulgación de accidentes ambientales.

4. *Principio de Protección Ambiental*: Este principio ordena que los Estados deberán de forma individual o conjunta, adoptar medidas para prevenir, reducir o controlar la contaminación del medio ambiente.

5. *Principio de Patrimonio Universal*: En este principio se insiste en considerar el carácter universal del medio ambiente, lo cual implica que ningún estado, entidad o persona puede instituirse como dueño del medio ambiente ya que pertenece a toda la humanidad. Este principio fue reconocido por primera vez en el año de 1968, en el texto de la Carta de Agua, proclamada por el Consejo de Europa, en donde se afirma que el agua es un patrimonio común a la humanidad, cuyo valor debe ser reconocido por todos (Principio 10) y añade que se trata de un recurso común de las naciones<sup>268</sup>.

---

<sup>266</sup> Carballo Broen, Op. Cit.; Pág. 16.

<sup>267</sup> González Márquez; José J.; “Manual de Derecho Ambiental Mexicano”; Universidad Autónoma de México UAM, México, 1999.

<sup>268</sup> Carballo Broen, Op. Cit.; Pág. 18.

Al hablar del el Derecho Ambiental, no debemos olvidarnos de las características que lo integran y las cuales lo diferencian de las demás ramas del derecho, entre estas tenemos:

1. *Tendencia a lo colectivo que a lo individual.* Por tratarse de un derecho declarativamente cada vez más solidario, transgeneracional, con interdependencia marcada con los derechos a la vida, a la salud, a la libertad, a la intimidad y con una necesaria simbiosis con el desarrollo económico, su finalidad es velar por los intereses colectivos, no individuales sino difusos, sobre bienes de uso y goce colectivo<sup>269</sup>. A diferencia del derecho civil o penal que se preocupan del hombre, de la persona de forma particular, el derecho ambiental se preocupa de forma más extensa, ya que trata sobre bienes jurídicos colectivos.

2. *Es de derecho público.* El derecho ambiental se ubica dentro del derecho público, lo cual no está exento de críticas<sup>270</sup>. Los mayores asientos del derecho ambiental están en lo público, en lo colectivo, sin embargo, también esta orientado a lo particular, ejemplo de ello es lo relativo a las industrias que quieran someterse a las normas ambientales y absorber los costos de contaminación de la producción, es privado, pero no es esa la matriz, sino que lo público.

3. *Se acentúa la diferencia que hay entre vigencia, eficiencia y eficacia de la ley.* Es un problema que se produce en todas las leyes, ya que todas parten por estar en vigencia<sup>271</sup>. Pero por estar en vigencia no significa que sean eficientes, lo cual tiene que ver con el grado de acatamiento que tiene la población. Pero una ley no se satisface con este solo hecho, sino que también es importante que esta sea eficaz, y es la eficacia lo más importante, es decir, si la ley soluciona realmente el problema para lo cual fue dictada refleja que esta tiene eficacia, y de ahí viene la interpretación teleológica de la ley. En materia ambiental es importante que la ley sea eficaz, porque si no lo es, el daño que se produce al medio ambiente es grave e irreparable ya que el derecho ambiental es la herramienta jurídica que debe brindarle protección.

4. *Trata de proteger a las poblaciones y a las comunidades.* Sin embargo, no protege únicamente a las poblaciones y comunidades de los seres humanos

---

<sup>269</sup> González Márquez, Op. Cit

<sup>270</sup> Ramírez Águila, Op. Cit.; Pág. 24.

<sup>271</sup> Idem.

(criterio antropocéntrico), sino que también la vida en general, que la integran los organismos animales, vegetales, etc<sup>272</sup>. El Derecho Ambiental, esta dirigido fundamentalmente a la protección y conservación de los ecosistemas y a cada uno de sus componentes, finalidad que pretende alcanzar a través de la regulación de la conducta del ser humano, fijándole normas de conductas, el deber ser, por medio de la coerción que es propia de la norma jurídica.

5. *No basta con la creación y aplicación de un derecho ambiental, para que exista un buen funcionamiento de la conducta del hombre*<sup>273</sup>. No es suficiente el derecho coercitivo. Tampoco se debe confiar en que con el simple hecho de contar con el derecho ambiental se conseguirán los fines. Lo importante es que el hombre tome conciencia de sus acciones en contra del medio ambiente y que internalice el problema y sus consecuencias. Tampoco sin el derecho un sistema de control ambiental se puede volver eficaz. El derecho ambiental requerirá como punto primero de apoyo, una buena educación ambiental, a todo nivel, sea formal e informal a partir de los primeros años de vida del ser humano, es decir, el derecho ambiental por si solo no podrá solucionar los problemas que afronta el medio ambiente, debiendo contar con la educación; en segundo lugar como elemento de apoyo del derecho ambiental se establece el sistema de evaluación del impacto ambiental.

#### **2.2.4. Naturaleza del Derecho Ambiental.**

Como ha quedado establecido el Derecho Ambiental es una rama del derecho nueva el cual tiene entre una de sus características ser de tendencia colectiva, y al tener como finalidad velar por los intereses colectivos, no individuales sino difusos, sobre bienes de uso y goce colectivo,<sup>274</sup> orienta su protección como es de esperarse a los intereses colectivos, evidenciando de esta manera una función social ambiental, que forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad y sus acciones no incluirán ni privación ni expropiación, sin embargo, si contempla la posibilidad en sus disposiciones de llegar a imponer limitaciones a propiedades sin relevancia ambiental, en razón de su cercanía o proximidad con otros bienes de naturaleza ambiental. Por ejemplo cuando se produzca la construcción de una

---

<sup>272</sup> Ramírez Águila, Op. Cit.; Pág. 24.

<sup>273</sup> Idem

<sup>274</sup> González Márquez, Op. Cit.

empresa industrial en las cercanías de un río, esta situación se contrapone a los valores ambientales, debiendo preferirse a estos últimos, esta circunstancia queda reflejada en situaciones tales como los permisos de construcción que se tramitan en las Alcaldías Municipales, quienes entre sus competencias tienen la autorización y fiscalización de obras particulares” de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 numeral 27 del Código Municipal, y ante la amenaza que estas obras puedan significar para el medio ambiente la Alcaldía puede rechazar el permiso fundamentando su decisión en el numeral 10 del mencionado artículo.

Demetrio Loperena plantea una doble naturaleza del Derecho Ambiental, ya que las normas que le dan soporte al Derecho pertenecen simultáneamente a otros ordenamientos de los que no se separan para constituir el Derecho Ambiental. De tal forma que una norma sobre responsabilidad extracontractual que resulte aplicable al medio ambiente no se separa del Derecho Civil, para formar parte del Derecho ambiental, sino que lo es de ambos simultáneamente y lo mismo ocurre con las normas de Derecho Administrativo el cual aporta una buena cantidad de normas al Derecho Ambiental<sup>275</sup>

Pero para determinar cual es la naturaleza del derecho ambiental, es decir su pertenencia a alguna de las ramas del derecho, el derecho público o el derecho privado en este caso, estimamos necesario establecer que entenderemos por ambos.

Los criterios han sido varios para la formulación de la diferencia entre derecho público y privado, pero nunca unánimes, un primer criterio es el que atiende al interés prevalente del derecho, de acuerdo con ello el derecho público es el que tutela o resguarda el interés global de la comunidad, y con el que resultan sinónimos las nociones de bien común o bienestar general; y por otro lado el derecho privado es el que resguarda el interés de los particulares<sup>276</sup>.

Un segundo criterio es el que los diferencia tomando en cuenta el sujeto jurídico interviniente, considerándose así derecho público si interviene un ente estatal o público y derecho privado si en él no interviene dicho sujeto.<sup>277</sup> Aunque

---

<sup>275</sup> Loperena, Rota; Op. Cit.; Pág. 25, 26.

<sup>276</sup> Rosatti, Horacio D.; “*Derecho ambiental constitucional*”, 1ª Edición, Rubinzal-Culzoni Editores, Argentina, 2004; Pág. 32.

<sup>277</sup> Idem.

hay que tomar en cuenta que no siempre que intervenga el Estado o un ente público estaremos frente a una situación regulada por el derecho público, por ejemplo cuando el Estado actúa como un particular arrendando algún inmueble.

Un tercer criterio es que toma en cuenta la simetría o asimetría de las relaciones jurídicas<sup>278</sup>, y de acuerdo con ello en el derecho público las relaciones son desiguales en la medida en que el interés que media, es decir, el estatal o por la intervención del Estado, los particulares están en una posición de subordinación; en tanto que las relaciones en el derecho privado son igualitarias, pues se dan entre particulares que se encuentran en condiciones similares. Debe considerarse que la subordinación no solamente se da en el derecho público, esta también opera en el derecho privado como en el caso de dos particulares que celebran un negocio con condiciones económicas fuertemente desiguales.

Estos criterios contienen en realidad su dosis de razón, pero resultan insuficientes para establecer por sí solos la diferencia sustantiva entre derecho público y derecho privado.

En relación a ello Rosatti sostiene que el primer criterio es el más importante porque atiende al fundamento antes que a los sujetos intervinientes o a la estructura de las relaciones jurídicas, por ello los criterios se complementan y permiten reconocer la filiación normativa de un derecho.

Trasladado al medio ambiente la perspectiva del derecho privado podemos decir es la que orientaría su protección al interés particular y en el derecho público se orientaría al interés común. Pero tal como señala Rosatti las consideraciones sobre el medio ambiente deben hacerse desde una perspectiva más integral y tomando en cuenta que el marco jurídico que debe regir la conducta humana en el medio ambiente debe atender principios mínimos pero indispensables de: "primacía del interés público sobre los intereses particulares, la inexorable -aunque no monopólica- intervención del Estado y la existencia de un plexo normativo que genere relaciones de supraordinación-subordinación"<sup>279</sup>

De acuerdo con Mario de la Cueva el criterio según el cual el derecho público se refería a intereses generales y el privado a particulares fue desechado

---

<sup>278</sup> Rosatti; Horacio; Op. Cit.; Pág. 32

<sup>279</sup> Idem, Pág. 34

debido a su vaguedad por lo que surgieron otros caracteres formales del derecho para sentar las bases de la distinción entre derecho público y derecho privado siendo dos los principales: el primero el de la doctrina de la naturaleza de las relaciones jurídicas según el cual éstas pueden agruparse de dos formas<sup>280</sup>: un grupo de relaciones de subordinación que son las que se dan entre el Estado y los particulares y son relaciones autoritarias pues se imponen unilateralmente por parte del Estado; y el otro grupo de relaciones de igualdad que comprende las relaciones jurídicas que no pueden formarse sin la concurrencia de las voluntades de todos los sujetos que participan en la relación, por lo que las primeras corresponden al derecho público y las segundas al derecho privado

El segundo criterio es el de la naturaleza de los sujetos intervinientes de acuerdo a este criterio el derecho público regula la estructura del Estado y demás organismos del poder público y además reglamenta las relaciones en que participan con ese carácter de titulares del poder público y por otra parte el derecho privado reglamenta la estructura de todos aquellos organismos sociales que no participan en el ejercicio del poder público y las relaciones en las que ninguno de los sujetos interviene en su carácter de titular de poder público.

A finales del siglo XX como consecuencia de las transformaciones operadas en el Estado y en el derecho individualista y liberales se da el surgimiento de una tercera rama jurídica el Derecho Social cuyo principal expositor es Gustavo Radbruch<sup>281</sup> quien sostiene que la distinción entre derecho público y privado no es absoluta y tiene un valor únicamente histórico y está fundamentada en el positivismo jurídico.

El derecho social de acuerdo con De la Cueva es el que busca la justicia social, es el derecho que la sociedad impone autoritariamente para asegurar a cualquier persona, cualesquiera sean sus circunstancias, una existencia digna. No es un derecho que busca regular relaciones, sino un estatuto que la sociedad impone a las personas para asegurar las existencias individuales.

---

<sup>280</sup> De la Cueva, Mario; “*Derecho Mexicano del Trabajo*”, Editorial Porrúa, México, 1972; Pág. 210-211.

<sup>281</sup> De la Cueva, Op. Cit.; Pág. 221.



Una vez expuestas y establecidas las ramas del derecho en las cuales podría ubicarse el Derecho Ambiental, corresponde ahora en base a las características del mismo establecer su filiación a alguna de éstas ramas.

Tal como se señaló entre sus características el derecho ambiental está dentro del derecho público, pues los mayores acentos del derecho ambiental están en lo colectivo, ya que esta norma la conducta humana en tanto esta pueda perjudicar el medio que le rodea al cual tienen derecho todas las demás personas, es decir, protege un derecho difuso y colectivo, y si bien se nutre de normas que pertenecen al derecho privado, trasciende esas vinculaciones, y su fin último es el de regular las relaciones entre individuos y ambiente con intervención del Estado a través de sus instituciones, como el principal sujeto obligado a velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente para lo cual es necesaria la existencia de un marco jurídico que le permita ejercer tales funciones.

#### **2.2.5. Recursos Naturales.**

##### **2.2.5.1. Definición.**

En este apartado nos corresponde tratar los Recursos Naturales y su clasificación, por estar comprendido dentro de ellos el Recurso Agua y ser este el elemento trascendental en nuestro estudio; sin embargo, se hace necesario iniciar de lo general a lo específico, para lograr una mejor comprensión de los mismos, es decir, que debemos profundizar en los recursos naturales, ya que dentro de estos encontramos los recursos naturales renovables, para lograr tal finalidad empezaremos expresando algunas definiciones de los recursos naturales, una de ellas es la que los considera como aquellos elementos materiales que se encuentran en la naturaleza y los cuales nos brinda en forma espontánea, es decir, sin que intervenga la mano del hombre<sup>282</sup>.

Otros definen los recursos naturales a partir de la utilidad que estos representan para el ser humano, de tal forma, considerando a los recursos naturales como “aquellos bienes materiales y servicios que proporciona la naturaleza; y que son valiosos para las sociedades humanas por contribuir a su bienestar y desarrollo de manera directa (materias primas, minerales, alimentos) o

---

<sup>282</sup> [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

indirecta (servicios ecológicos indispensables para la continuidad de la vida en el planeta)<sup>283</sup>.

Por otro lado en la rama de la Economía, se consideran recursos todos aquellos medios que contribuyen a la producción y distribución de los bienes y servicios de que los seres humanos hacen uso. En este orden los economistas definen los recursos naturales como materiales proporcionados por la naturaleza y que son de utilidad o necesarios para el mantenimiento de la vida (minerales, agua, vegetales), entienden que todos los medios son siempre escasos frente a la amplitud y diversidad de los deseos humanos, que es como explican las necesidades; definiéndose precisamente la Economía como la ciencia que estudia las leyes que rigen la distribución de esos recursos entre los distintos fines posibles<sup>284</sup>.

La ley de Medio Ambiente de El Salvador en su artículo 5 los define como “los elementos naturales que el hombre puede aprovechar para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales”.

Sin embargo, sin importar como sean definidos los recursos naturales, por lo general estos han sido aprovechados por el hombre ya que han servido para satisfacer las necesidades de la humanidad, no obstante, aunque es indudable la ayuda que brindan los recursos naturales para el ser humano, este no regula sus acciones para evitar la destrucción del medio ambiente, muestra de ello son el desarrollo de las actividades productivas, este es el caso de las industrias que vierten sus desechos tóxicos en los ríos, lo que afecta un recurso tan valioso como es el agua.

### **2.2.5.2 Clasificación de los Recursos Naturales**

Una vez habiendo definido los recursos naturales se hace necesario estudiar además la clasificación de estos, así se distinguen tres clases de recursos: recursos renovables, recursos no renovables y recursos inagotables, abordaremos cada uno de ellos.

---

<sup>283</sup> [www.es.wikipedia.org](http://www.es.wikipedia.org)

<sup>284</sup> Martínez Alier, J., y Schlupman, K.; “*La ecología y la economía*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1991

Los recursos naturales renovables son aquellos que, con los cuidados adecuados, pueden mantenerse e incluso aumentarse; los principales recursos renovables son las plantas y los animales. A su vez las plantas y los animales dependen para la subsistencia de otros recursos renovables que son el agua y el suelo. Aunque el recurso agua si bien es muy abundante, no es un recurso permanente, dado que se contamina con mucha facilidad. Una vez contaminada es muy difícil que el agua pueda recuperar su pureza. Además, el agua también se puede explotar en forma irresponsable. Por ejemplo, el Mar Aral, que se encuentra en Asia entre las republicas de Kazajstán y Uzbekistán, se esta secando debido a que las aguas de dos de los ríos que lo alimentaban fueron desviadas para regar cultivos de algodón. Hoy en día el Mar Aral tiene menos de la mitad de su tamaño original, y los barcos de los pescadores, están varados en sus antiguas orillas<sup>285</sup>.

Entre los recursos naturales renovables tenemos los siguientes:

Los recursos animales: están conformados por las especies de nuestra fauna silvestre, los peces del mar, los camarones de los ríos, etc.

Los recursos vegetales: están conformados por la vegetación silvestre que se ofrece en forma espontánea, como pastos naturales de los bosques de nuestra región, o la vegetación de las lomas.

El recurso suelo: es considerado como uno de los recursos naturales más importantes, de ahí la necesidad de mantener su productividad, para que a través de él y las prácticas agrícolas adecuadas se establezca un equilibrio entre la producción de alimentos y el acelerado incremento del índice demográfico. El suelo es esencial para la vida, de igual manera que lo es el aire y el agua, y cuando es utilizado de forma prudente puede ser considerado como un recurso renovable. Es un elemento de enlace entre los factores bióticos y abióticos y se le considera un hábitat para el desarrollo de las plantas<sup>286</sup>. Gracias al soporte que constituye el suelo es posible la producción de los recursos naturales, por lo cual es necesario comprender las características físicas y químicas para propiciar la productividad y el equilibrio ambiental (sustentabilidad). Los suelos son clasificados de acuerdo con su estructura y composición en órdenes, subórdenes, grandes grupos, subgrupos, familias y series. Se ha visto que las características del suelo varían enormemente

---

<sup>285</sup> [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

<sup>286</sup> Idem.

de un lugar a otro; los científicos han reconocido estas variaciones en los diferentes lugares y han establecido distintos sistemas de clasificación.

El agua es un componente de nuestra naturaleza que ha estado presente en la Tierra desde hace más de 3.000 millones de años, ocupando tres cuartas partes de la superficie del planeta. Su naturaleza se compone como hemos mencionado en el capítulo anterior, de tres átomos dos de hidrógeno y uno de oxígeno que unidos entre si forman una molécula de agua (H<sub>2</sub>O) la unidad mínima en que ésta se puede encontrar<sup>287</sup>.

La forma en que estas moléculas se unen entre sí determinará la forma en que encontramos el agua en nuestro entorno; como líquido, en lluvia, ríos, lagos, océanos, etc., como sólidos en témpanos y nieves o como gas en las nubes<sup>288</sup>. El agua es esencialmente necesaria para vivir, ya que gracias a ella subsisten tanto las plantas como los animales, de igual forma las personas no podrían existir sin el agua pues de ella los pueblos y ciudades se sirven para satisfacer grandes necesidades entre ellas la del consumo humano (beber, cocinar, limpiar, lavar, etc.), sin contar los riegos de campos, para la producción de energía. El recurso agua también lo integran las aguas subterráneas, aunque estas no puedan apreciarse a simple vista porque se encuentran debajo de la Tierra.

Por otro lado, los recursos naturales no renovables, son aquellos que existen en cantidades determinadas y limitadas las cuales al ser sobre explotados se pueden extinguir. Por ejemplo, el petróleo, tarda millones de años en formarse en las profundidades de la tierra, y una vez que se utiliza ya no se puede recuperar, lo cual implica que si se continua explotando este recurso natural de forma desmedida, existe el riesgo de que desaparezca en algunos años.

La mejor conducta ante los recursos naturales no renovables es usarlos lo menos posible, solo utilizarlos para lo que sea realmente necesario, y tratar de reemplazarlos con recursos renovables o inagotables.

Entre los principales recursos naturales no renovables tenemos: los minerales; los metales; el petróleo; el gas natural y los depósitos de aguas subterráneas.

---

<sup>287</sup> [www.es.wikipedia.org](http://www.es.wikipedia.org)

<sup>288</sup> [www.jmarcano.com](http://www.jmarcano.com)

En cuanto a los recursos naturales permanentes o inagotables, son aquellos que no se agotan, sin importar la cantidad de actividades productivas que el ser humano realice con ellos, como por ejemplo: la luz solar, la energía de las olas, del mar y del viento. La luz solar, es considerada una fuente de energía inagotable, que hasta nuestros días ha sido desperdiciada, puesto que no se ha sabido aprovechar, esta podría sustituir a los combustibles fósiles como productores de energía, ya que la luz solar sufre una transformación natural de energía, la cual se produce con la recogida natural de energía solar que se origina en la atmósfera, los océanos y las plantas de la Tierra<sup>289</sup>. Por ejemplo, las interacciones de la energía del sol, los océanos y la atmósfera, producen vientos, utilizados durante siglos para hacer girar los molinos. Casi el 30% de la energía solar que alcanza el borde exterior de la atmósfera se consume en el ciclo del agua, que produce la lluvia y la energía potencial de las corrientes de montaña y de los ríos<sup>290</sup>.

#### **2.2.5.3. El Agua como un Recurso Natural Renovable.**

El agua, forma parte de los recursos naturales renovables, al mismo tiempo que constituye el líquido más abundante en la Tierra, representa el recurso natural más importante y la base de toda forma de vida sobre la tierra. En nuestro planeta las aguas ocupan una alta proporción en relación con las tierras emergidas, y se presentan en diferentes formas: mares y océanos, que contienen una alta concentración de sales y que llegan a cubrir un 71% de la superficie terrestre; aguas superficiales, que comprenden ríos, lagunas y lagos; y aguas del subsuelo, también llamadas aguas subterráneas, por fluir por debajo de la superficie terrestre.

Aunque el agua es el elemento más frecuente en la Tierra, únicamente 2,53% del total es agua dulce y el resto es agua salada. Aproximadamente las dos terceras partes del agua dulce se encuentran inmovilizadas en glaciares y al abrigo de nieves perpetuas. El agua dulce disponible se distribuye regionalmente en América del Norte y América Central se concentra el 8% de la población mundial y cuenta con el 15% del agua dulce, América del Sur constituye el 6% de la población y dispone del 26% de las aguas dulce, Europa representa el 13% de la población y cuenta con el 8% de agua dulce, al igual que el continente africano que constituye el 13% de la población mundial y con 11% de los recursos hídricos, Australia y

---

<sup>289</sup> [www.es.wikipedia.org](http://www.es.wikipedia.org)

<sup>290</sup> [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

Oceanía representan menos del 1% de población y sus recursos hídricos constituyen el 5% y Asia con más de la mitad de la población mundial 60% cuenta con el 36% del agua dulce del planeta. A la cantidad natural de agua dulce existente en lagos, ríos y acuíferos se agregan los 8.000 kilómetros cúbicos (km<sup>3</sup>) almacenados en embalses<sup>291</sup>.

Los recursos hídricos como se ha mencionado constituyen un recurso natural renovable, excepto ciertas aguas subterráneas, con enormes diferencias de disponibilidad y amplias variaciones de precipitación estacional y anual en diferentes partes del mundo, y esta característica se debe a que la naturaleza le ha dotado de un excelente ciclo de vida que le permite renovarse constantemente, este proceso se denomina Ciclo Hidrológico o del Agua. Desde los mares, ríos, lagos, e incluso desde los seres vivos, se evapora agua constantemente hacia la atmósfera, hasta que llega un momento en que esa agua se precipita de nuevo hacia el suelo. Esta agua que se precipita en la superficie de la tierra puede tener diferentes destinos, una parte se evapora y de esta forma es devuelta a la atmósfera, otra se escurre por la superficie del terreno hasta los ríos, lagos, lagunas y océanos, este proceso se denomina escorrentía superficial, la cual origina que el agua se concentra en surcos y esta produce líneas de agua; y el agua restante se infiltra en las capas de la tierra, es decir, que el agua penetra en el interior del suelo y de esta forma fluye subterráneamente hacia ríos, lagos y océanos. Esta agua subterránea es la que utilizan los vegetales, los cuales la devuelven después de nuevo a la atmósfera, a través del proceso de evapotranspiración<sup>292</sup>. De esta manera la naturaleza garantiza que el agua no se pierda y pueda volver siempre a ser utilizada por los seres vivos.

Tanto el escurrimiento superficial como el subterráneo van a alimentar los cursos de agua que desaguan en lagos y en océanos. La escorrentía superficial se presenta siempre que se producen precipitaciones de agua y termina poco después de haber terminado la precipitación. Por otro lado, el escurrimiento subterráneo, especialmente cuando se da a través de medios porosos, ocurre con gran lentitud y sigue alimentando los cursos de agua mucho después de haber

---

<sup>291</sup> Naciones Unidas, *“Agua para todos, Agua para la vida: Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo”*, Edición en línea, Pág. 8-9.

<sup>292</sup> [www.jmarcano.com](http://www.jmarcano.com)

terminado la precipitación de agua que le dio origen<sup>293</sup>. De esta forma los cursos de agua subterráneas presentan caudales más regulares.

Se pudiera admitir que la cantidad total de agua que existe en la Tierra, en sus tres fases: sólida, líquida y gaseosa, se ha mantenido constante desde la aparición de la Humanidad. El agua de la Tierra que constituye la hidrosfera, se distribuye en tres reservorios principales: los océanos, los continentes y la atmósfera, entre los cuales existe una circulación continúa del ciclo del agua o ciclo hidrológico. El movimiento del agua en el ciclo hidrológico es mantenido por la energía radiante del sol y por la fuerza de la gravedad.

El ciclo hidrológico se define como la secuencia de fenómenos por medio de los cuales el agua pasa de la superficie terrestre, en la fase de vapor, a la atmósfera y regresa en sus fases líquida y sólida. La transferencia de agua desde la superficie de la Tierra hacia la atmósfera, en forma de vapor de agua, se debe a la evaporación directa, a la transpiración por las plantas y animales y por sublimación (paso directo del agua sólida a vapor de agua)<sup>294</sup>.

El vapor de agua es transportado por la circulación atmosférica y se condensa luego de haber recorrido distancias que pueden sobrepasar 1,000 km. El agua condensada da lugar a la formación de nieblas y nubes y, posteriormente, a la precipitación del agua. La precipitación del agua puede ocurrir en la fase líquida (lluvia) o en la fase sólida (nieve o granizo, el agua precipitada en la fase sólida se presenta con una estructura cristalina, en el caso de la nieve, y con estructura granular, regular en capas, en el caso del granizo. La precipitación del agua también incluye el agua que pasa de la atmósfera a la superficie terrestre por condensación del vapor de agua (rocío) o por congelación del vapor (helada) y por intercepción de las gotas de agua de las nieblas (nubes que tocan el suelo o el mar) (Ver Anexo I)<sup>295</sup>.

De lo anterior podemos deducir que los procesos del ciclo hidrológico ocurren en la atmósfera y en la superficie terrestre por lo que se puede admitir dividir el ciclo del agua en dos fases: aérea y terrestre. El agua que se precipita sobre los suelos se divide, a su vez, en tres grupos: una que es devuelta a la

---

<sup>293</sup> [www.jmarcano.com](http://www.jmarcano.com)

<sup>294</sup> Idem.

<sup>295</sup> Idem

atmósfera por evapotranspiración y dos que producen escurrimiento superficial y subterráneo. Esta división está condicionada por varios factores, unos de orden climático y otros dependientes de las características físicas del lugar donde ocurren las precipitaciones de agua; así, la precipitación, al encontrar una zona impermeable, origina escurrimiento superficial y la evaporación directa del agua que se acumula ya que esta queda en la superficie del suelo, este proceso se debe a la deforestación que se produce en muchos países<sup>296</sup>, incluyendo el nuestro, donde se ha deforestado indiscriminadamente muchos bosques poniendo en riesgo la captación de aguas subterráneas, debido a que no se produce escurrimiento subterráneo, pues no hay plantas que contribuyan a este proceso, lo cual además pone en peligro la subsistencia del ser humano, y origina desastres naturales, como inundaciones ocurridas constantemente en el país durante la época de invierno.

Ahora bien, para que pueda producirse el ciclo hidrológico o del agua, se hace necesaria la intervención de otros recursos naturales, tales como la energía solar la cual es la fuente de energía térmica necesaria para el paso del agua desde las fases líquida y sólida a la fase de vapor, y también es el origen de las circulaciones atmosféricas que transportan el vapor de agua y mueven las nubes. Además tenemos la fuerza de gravedad la que da lugar a la precipitación del agua y al escurrimiento de esta en la tierra<sup>297</sup>.

Si bien el ciclo hidrológico como hemos visto es un proceso eminentemente natural que se produce sin la intervención del ser humano, este puede de alguna manera incidir o modificarlo con los procesos industriales, químicos, sociales y culturales que realiza como por ejemplo el ser humano extrae un 8% del total anual de agua dulce renovable y se apropia del 26% de la evapotranspiración anual y del 54% de las aguas de escorrentía accesibles<sup>298</sup>, el control que la humanidad ejerce sobre las aguas de escorrentía es ahora global y el ser humano desempeña actualmente un papel importante en el ciclo hidrológico, a esto se le suma que el consumo de agua per cápita aumenta, la población crece y en consecuencia el porcentaje de agua objeto de apropiación se eleva.

---

<sup>296</sup> [www.jmarcano.com](http://www.jmarcano.com)

<sup>297</sup> Idem

<sup>298</sup> Naciones Unidas, Op. Cit.; Pág. 9



Por otro lado, los recursos de agua dulce se ven reducidos por la contaminación, de acuerdo con Naciones Unidas unos 2 millones de toneladas de desechos son arrojados diariamente en aguas receptoras, incluyendo residuos industriales y químicos, vertidos humanos y desechos agrícolas (fertilizantes, pesticidas y residuos de pesticidas). Aunque los datos confiables sobre la extensión y gravedad de la contaminación son incompletos, se estima que la producción global de aguas residuales es de aproximadamente 1.500 M<sup>3</sup>; asumiendo que un litro de aguas residuales contamina 8 litros de agua dulce, la carga mundial de contaminación puede ascender actualmente a 12.000 m<sup>3</sup> y como es de esperarse las poblaciones más pobres resultan las más afectadas, con un 50% de la población de los países en desarrollo expuesta a fuentes de agua contaminadas<sup>299</sup>.

Otro de los efectos provocados por la intervención del ser humano y que afecta la calidad del agua lluvia que es la fuente principal de la renovación de los recursos hídricos, es lo que se conoce como lluvia ácida. Como se señaló la lluvia desempeña un papel importante en el ciclo hidrológico en tanto constituye el proceso mediante el cual el agua se renueva aún y cuando provenga de afluentes que pueden estar contaminados pues una vez el agua ha completado la evotranspiración o evaporación y se ha condensado esta se ha purificado y se precipita nuevamente a la tierra como agua limpia, esto es lo que debería ocurrir en teoría, pero el agua que se precipita en algunas partes del mundo ha dejado de ser limpia pues el humo y los gases proveniente de las fábricas, centrales de energía, calefacciones domésticas y los tubos de escape de los diferentes medios de transporte forman al mezclarse con la humedad atmosférica ácidos como el ácido sulfúrico y el ácido nítrico, los cuales originan la llamada lluvia ácida<sup>300</sup>.

La lluvia ácida se define como “aquella que presenta un potencial Hidrógeno (pH)<sup>301</sup> menor de 5.6, el cual es considerado el límite de acidez normal, producto de la formación de ácidos inorgánicos provenientes de la contaminación atmosférica”. El pH del agua lluvia natural posee un valor próximo a 5.6 debido a la disolución del

---

<sup>299</sup> Naciones Unidas, Op. Cit.; Pág. 10.

<sup>300</sup> Alfaro Monge, Ana Fabiola; García Romero, Margarita Elizabeth; Larios Gómez, Wilman Antonio; “*Estudio del grado de acidez de las aguas lluvias e índice de corrosividad atmosférico en el Boulevard del Ejército Nacional de San Salvador*”, Tesis de la Universidad de El Salvador, Facultad de Química y Farmacia, para optar al grado de Licenciado en química y farmacia, 1999; Pág. 6.

<sup>301</sup> La escala convencional de pH va de 0 a 14, considerándose alcalinos los pH mayores de 7, ácidos los menores de 7 y neutro el pH 7.

dióxido de carbono atmosférico en el agua de la atmósfera, produciéndose una solución ligeramente ácida<sup>302</sup>.

La lluvia ácida es producto, como ya dijimos, de la contaminación atmosférica, aunque los contaminantes no permanecen indefinidamente en la atmósfera pues existe un continuo traslado y regeneración natural y la mayoría de los contaminantes regresan a la tierra a través de depositaciones como la lluvia, la nieve o granizo; pero como producto de la contaminación atmosférica la presencia de ácidos inorgánicos y de contaminantes primarios como óxidos de azufre y óxidos de nitrógeno, no permiten dicha regeneración y dan lugar a la formación de la lluvia ácida.

Los óxidos importantes del azufre son el dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) y trióxido de azufre (SO<sub>3</sub>) y ambas son sustancias muy tóxicas, el primero se forma cuando se quema azufre o combustible que lo contenga como el carbón y el petróleo, al igual que la vulcanización del caucho, de pólvora, erupciones volcánicas y emanaciones sulfurosas; el segundo es producido en la atmósfera por oxidación del dióxido de azufre bajo la influencia de la luz solar y a partir de los procesos de combustión con el dióxido de azufre. Ambos óxidos de azufre reaccionan con el agua para formar los ácidos correspondientes: ácido sulfuroso (H<sub>2</sub> SO<sub>3</sub>) y ácido sulfúrico (H<sub>2</sub> SO<sub>4</sub>). El ácido sulfúrico es un ácido muy fuerte que causa destrucción de los tejidos vivos expuestos a su acción y deteriora diversos materiales de construcción y corroe metales<sup>303</sup>.

Los efectos de la lluvia ácida en el medio ambiente incluyen: el lavado de elementos nutritivos del follaje de las plantas y destrucción del sistema reproductor pues los ácidos sulfúricos causan daños en los cloroplastos y celdas circulantes de hojas y tallo, queman y necrosan la parte foliar de los cultivos así como retardan el crecimiento, rendimiento y calidad de los cultivos lo cual tiene un impacto grandísimo en los procesos de evotranspiración que realizan las plantas como parte del ciclo hidrológico, alteración de los mecanismos de transporte y remoción de los nutrimentos fundamentales del suelo como el calcio la lluvia ácida cambia la proporción en que los nutrientes del suelo son reciclados y disminuye la velocidad con que los nutrientes y otros materiales orgánicos son descompuestos por la

---

<sup>302</sup> Alfaro Monge y otros, Op. Cit.; Pág. 6

<sup>303</sup> Idem; Pág. 7-8.

acción de microorganismos en el suelo, es decir, la lluvia ácida disuelve y lava los nutrientes provocando la disminución de la población microbiana, entre esos nutrientes se encuentra el calcio y el magnesio cuya disolución o lavado puede provocar la muerte de las raíces de las plantas por lo que el agua y minerales no podrían ser absorbidos ni distribuidos por el resto de la planta.. Así mismo la lluvia ácida al caer sobre la tierra provoca una reacción química entre los ácidos y el suelo lo que puede resultar en la separación de algunos metales como aluminio, mercurio, zinc, cobre, plomo y magnesio que son arrastrados hasta los ríos, lagos, mares e incluso hasta los tanques de captación de agua potable, en donde sólo se aplica tratamiento bacteriológico contaminando de esa forma las fuentes de agua dulce y potable; por último la lluvia ácida provoca la acidificación de los lagos o ríos lo que ocasiona la desaparición de los peces y la vida acuática y destrucción de la vida silvestre en ellos<sup>304</sup>.

La lluvia ácida también puede corroer las tuberías y producir niveles peligrosos de plomo en el agua para beber con riesgos potenciales de alteraciones neurobiológicas especialmente en niños y niñas; también el cadmio de las soldaduras de las tuberías puede ser disuelto en el agua potable que si es consumida durante largo tiempo puede producir lesiones renales<sup>305</sup>.

Hemos tratado las aguas superficiales y las aguas subterráneas, pero además debemos abordar los mares y océanos por estar estos comprendidos dentro del recurso natural agua; el océano desempeña un papel de enorme importancia en la vida de la humanidad. Todo parece indicar que el medio marino primitivo fue el medio idóneo favorable al surgimiento de la vida, al ser éste donde se constituyeron las primeras células tal como apuntamos el agua ocupa casi el 71% de la superficie de la Tierra.

Ya en el capítulo anterior establecimos que en la comunidad primitiva el hombre usaba los recursos biológicos del mar para el consumo. Actualmente, en la medida en que el desarrollo científico-técnico se hace más efectivo, las posibilidades de explotación del mar han aumentado, al contarse con nuevos recursos que hasta ahora eran desconocidos.

---

<sup>304</sup> Alfaro Monge y otros, Op. Cit.; Pág 10-15.

<sup>305</sup> Idem, Pág. 16

Los océanos adquieren cada vez más importancia como fuente de recursos alimenticios, en sus aguas habitan cerca de 180,000 especies de animales; entre ellas, alrededor de 16,000 variedades de peces; también habitan aproximadamente 10,000 especies de plantas<sup>306</sup>, que son indispensables en las cadenas alimentarias de los habitantes marinos, por todo esto, el océano ofrece una gran riqueza de recursos, útiles en la alimentación del hombre y de los animales.

Sin embargo, el océano, con su enorme extensión, no es fuente únicamente de alimentos, ya que de sus profundidades pueden extraerse recursos de gran importancia para el hombre, como el petróleo y gas, y de ellas es fácil obtener un alto número de elementos, tales como magnesio, bromo, boro, uranio, cobre, etc.; la sal común, tan necesaria para la humanidad, es obtenida directamente del mar.

Por otro lado, existen diferentes métodos para la obtención de energía a partir de mares y océanos; entre ellos se encuentran la construcción de obras hidrotécnicas para centrales eléctricas mareo-motrices, y de instalaciones submarinas para "extraer" la energía térmica solar. Mediante estas instalaciones se utiliza el enorme potencial energético que poseen las aguas marinas, como son sus mareas regulares, el continuo movimiento de las olas superficiales y relativamente profundas y la capacidad del océano de acumular el calor del Sol, todo en beneficio del hombre, además, el océano a través de la historia ha sido utilizado como medio de transporte, actividad que ha adquirido en nuestros días dimensiones gigantescas<sup>307</sup>. Los océanos y mares no solo separan los continentes, sino que, al ser un medio natural de mucha utilidad para el transporte de grandes cargamentos, vinculan de forma efectiva unos países con otros, mediante un tráfico incesante que crece año con año.

Aparte de estos usos que hemos mencionado, el agua de mar se utiliza directamente en la industria. Por ello en la actualidad ya existen procedimientos para la desalinización del agua de mar con el fin de utilizarla como agua potable, el único inconveniente es que este proceso implica fuertes gastos económicos, que pocos países están en capacidad de invertir en dicho proceso.

---

<sup>306</sup> [www.jmarcano.com](http://www.jmarcano.com)

<sup>307</sup> Idem

Con lo antes expuesto puede establecerse que la vida en la tierra ha dependido siempre del agua, inclusive, el agua constituye más del 80% del cuerpo de la mayoría de los organismos, e interviene en la mayor parte de los procesos metabólicos que se realizan en los seres vivos. Desempeña de forma especial un importante papel en la fotosíntesis de las plantas y, además, sirve de hábitat a una gran parte de los organismos. Dada la importancia del agua para la vida de todos los seres vivos, y debido al aumento de las necesidades de ella por el continuo desarrollo de la humanidad, el ser humano está en la obligación de proteger este recurso y evitar toda influencia nociva sobre las fuentes del preciado líquido.

Es una práctica acostumbrada el ubicar los asentamientos humanos, tal como se expuso en el capítulo anterior, a la orilla de las corrientes de agua, con la finalidad de utilizar tal preciado líquido, en la actualidad se ha seguido con esta práctica con el establecimiento de actividades industriales, quienes además vierten los residuos del proceso industrial y de la actividad humana en las corrientes de agua, lo que trae como consecuencia la contaminación de las fuentes de agua y, por consiguiente, la pérdida de grandes volúmenes de este recurso. Actualmente, muchos países que se preocupan por la conservación del agua, prohíben estas prácticas, exigiendo además, el tratamiento de los residuos industriales hasta llevarlos a medidas admisibles para la salud humana, este no es el caso de El Salvador, en donde no existe regulación alguna que obligue a las industrias a tener un adecuado tratamiento de sus aguas residuales, por lo que esta fuente de contaminación es una de las más dañinas y menos controlada en el país.

Es un deber de todos y todas cuidar nuestros recursos hidrológicos, así como crear la conciencia de que el agua es uno de los recursos más preciados de la naturaleza, por el papel que desempeña en la vida de todos los seres vivos, sin embargo, la cultura y educación del ser humano es escasa y no valora la importancia y beneficios que el agua le otorga, razón por la cual no contribuye de forma efectiva en la protección y preservación de la misma, es lamentable que el ser humano deba enfrentar situaciones extremas como la escasez de agua para hacer conciencia de las consecuencias de sus actividades, tal como ocurre en el continente africano donde se han generado hasta guerras entre tribus por la obtención del agua; situación a la que contribuye en gran medida la implementación de un modelo de desarrollo centrado en la explotación inmoderada de los recursos

naturales y desvinculado de una gestión sustentable de los recursos y únicamente orientada a la complacencia de las “necesidades” económicas de los grupos de poder fáctico de los Estados.

### **2.2.6 El agua potable.**

Hemos tratado lo referente al agua como recurso natural renovable, las distintas clases de recursos hídricos (mares, lagos, ríos, etc.) y su ciclo hidrológico, corresponde ahora abordar el tema del agua para consumo humano.

En principio comenzaremos por establecer la raíz etimológica de la palabra potable, la cual proviene del latín “potabilis” que equivale a decir “que se puede beber”<sup>308</sup>, es decir, que en razón de su etimología se puede definir al agua potable como el agua que se puede beber o que sirve para beber.

Pero esta definición es en la actualidad limitada, pues si bien el agua potable tiene como uno de sus usos principales el servir de bebida para el ser humano, el consumo de agua potable no se limita a beberla, es utilizada para diversas actividades personales y domésticas entre ellas la higiene del cuerpo, la preparación de alimentos, limpieza de la casa en general, entre otras.

Al respecto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al reconocer el derecho de acceso al agua potable identifica varios usos que a la misma se le da y establece que el consumo se refiere a el agua destinada a bebidas y alimentos, la preparación de alimento incluye la higiene alimentarias y la preparación de comestibles ya sea que el agua se incorpore a los alimentos o entre en contacto con éstos; el saneamiento se refiere a la evacuación de excretas humanas y la higiene personal y doméstica se refiere al aseo personal y a la higiene del hogar.

Si bien estos otros usos que se le dan al agua podrían objetarse en el sentido que la calidad del agua para la limpieza de la casa por ejemplo, no es la misma calidad que requeriría el agua que está destinada a beberse, ello no significa que no requiera de ciertos niveles de calidad para poder ser utilizada para cualquiera de las actividades mencionadas.

---

<sup>308</sup> Allende, Guillermo L.; “*Derecho de aguas con acotaciones hidrológicas*”, Editorial Universitaria, Buenos Aires, 1971; Pág. 23.

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el agua para cada uso personal y doméstico deber ser salubre y por lo tanto no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radioactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas, además de tener un color, olor y sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha establecido en su guía de calidad del agua que tanto en el agua destinada para la bebida como el agua tratada a la entrada del sistema de distribución y la tratada en el sistema de distribución no deben ser detectadas *Escherichia Coli* o bacterias coliformes termotolerantes en una muestra de 100 mililitros<sup>309</sup>, lo cual indica la importancia de la calidad del agua independientemente del uso o destino que ésta tenga.

Esto obedece a que si bien el *Escherichia Coli* es el indicador más exacto de contaminación fecal, el recuento de bacterias coliformes termotolerantes es una alternativa aceptable de contaminación. Así mismo establece que las bacterias coliformes totales no son indicadores aceptables de la calidad sanitaria de los abastecimientos de agua, particularmente en áreas tropicales, donde muchas bacterias sin ninguna significación sanitaria están presentes en casi todos los abastecimientos de agua sin tratamiento<sup>310</sup>, este es el caso de El Salvador.

De igual forma la OMS reconoce que en la gran mayoría de abastecimientos de agua rurales, especialmente en los países en vías de desarrollo, la contaminación fecal se encuentra extendida, por lo que bajo estas condiciones, deben ser establecidos los objetivos a mediano plazo para el mejoramiento progresivo de los abastecimientos de agua.

Como se ha mencionado el agua que puede ser utilizada para el consumo humano es el agua dulce que se encuentra en las aguas subterráneas y superficiales como los ríos y manantiales; pero esta no puede en la mayoría de los casos, ser utilizada directamente de las fuentes debido a la contaminación de las mismas, por lo que antes de utilizarse debe ser tratada, es decir debe ser sometida a un proceso de purificación. A esto se le agrega que raras veces se puede proveer a una población de personas con agua de manantial o de algún río limpio, debido a

---

<sup>309</sup> OMS, “*Guías de la Calidad del Agua para Consumo Humano*”, Tercera Edición; Pág. 4.

<sup>310</sup> Idem.

la cada vez más escasa disposición de nacimientos de aguas consecuencia de la deforestación.

Por ello se vuelve necesario contar con sistemas de tratamiento de aguas para que éstas puedan estar aptas para el consumo humano y su uso no resulte un daño para la salud de las personas.

De acuerdo con la Norma Salvadoreña Obligatoria NSO 13.07.01:97<sup>311</sup> “el agua potable es el agua apta para consumo humano, la cual debe estar exenta de organismos capaces de provocar enfermedades y de elementos o sustancias que pueden producir efectos fisiológicos perjudiciales y que cumplen con los requisitos establecidos por la NSO”., aunque recientemente fue aprobada la NSO 13.07.01:04<sup>312</sup> a solicitud del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT con el objeto de que la norma responda a las necesidades y exigencias de la técnica moderna, misma que entrará en vigencia el 2 de agosto de 2006 y la cual establece que el agua para consumo humano no debe ser un vehículo de transmisión de enfermedades y para ello deben establecerse parámetros y límites máximos permisibles para garantizar que sea sanitariamente segura, sin explicar que debe entenderse por esta última.

La NSO 13.07.01:04 define al “agua potable como aquella apta para el consumo humano y que cumple con los parámetros físicos, químicos y microbiológicos establecidos en la misma norma”, como puede observarse ambas normas hacen referencia al agua potable como aquella que es apta para el consumo humano y que no afecta la salud de las personas y que cumple con los requisitos establecidos en la normas los cuales son numerosos y que para mejor comprensión pueden ser vistos en las normas citadas.

El agua potable como hemos apuntado constituye un factor que puede influir en la salud de las personas en tanto esta no tenga la calidad adecuada para su consumo, por ello también deben orientarse las políticas estatales a la conservación de los mantos acuíferos y de todas aquellas fuentes naturales de donde proviene el agua dulce utilizada para el consumo humano.

---

<sup>311</sup> Decretada por Acuerdo Ejecutivo No. 414 de fecha 26 de junio de 1998, publicado en el D.O. No. Tomo 340 del 13 de agosto de 1998.

<sup>312</sup> Acuerdo Ejecutivo N° 1284 del 2 de diciembre de 2005, publicada en el D.O. N° tomo 370 de fecha 2 de febrero de 2006.



## **2.3 El acceso al agua potable dentro de los derechos humanos.**

### **2.3.1 Reconocimiento del derecho de acceso del agua potable.**

Como se ha mencionado en el capítulo anterior el acceso al agua potable ha sido reconocido como un derecho humano por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas, en noviembre del 2002, en su Observación o Comentario General Número 15, el cual marco un hito en la historia de los derechos humanos, pues por primera vez el agua es reconocida como un derecho humano fundamental, en ella se establece que el derecho al agua se encuentra implícito en los artículos 11 y 12 del Pacto Interamericano de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), y considerando que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y salud, este se vuelve indispensables para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos<sup>313</sup>, esto como consecuencia de la interdependencia que caracteriza a los derechos humanos, pues el derecho de acceso al agua potable se encuentra estrechamente vinculado al derecho a una alimentación adecuada, a la salud, a la vivienda digna, por lo que la obtención de agua de calidad y en cantidad suficiente se vuelve indispensable para lograr un nivel de vida digno.

Como apuntamos, el agua representa el recurso natural más importante y la base de toda forma de vida sobre la tierra, por ello se hace indispensable en el proceso de desarrollo económico y social de nuestra nación; constituyéndose en un bien nacional tal como lo establece el Código Civil, ya se trate de aguas superficiales, subterráneas, corrientes o detenidas.

El Comentario del CESCR, se enmarca como ya mencionamos dentro del PIDESC, por lo que se entiende que los países que ratificaron dicho pacto, 145 hasta la fecha incluyendo El Salvador<sup>314</sup>, se ven obligados a asegurar progresivamente que todas las personas tengan acceso al agua potable, segura, de forma equitativa y sin discriminación<sup>315</sup>. Por ello antes de abordar el derecho de

---

<sup>313</sup> Naciones Unidas, Observación General 15 del CESCR, párrafo 1.

<sup>314</sup> Ratificado por decreto legislativo No. 27 del 23 de noviembre de 1979 y publicado en el Diario Oficial No. 218 de la misma fecha

<sup>315</sup> FESPAD, “*La situación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en El Salvador*”, 2004; Pág. 95

acceso al agua potable en sí, es necesario establecer el valor jurídico del Comentario que lo reconoce como tal.

El CESCR fue creado en 1985 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)<sup>316</sup>, ante la necesidad de contar con un organismo especializado que ejerciera el monitoreo sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas del PIDESC, es decir, encargado de examinar los informes de avances presentados por los países firmantes del Pacto. Al inicio de sus actividades Phillip Alston<sup>317</sup> identificó seis medidas que debían ser desarrolladas por el entonces nuevo Comité, para remediar los defectos que impidieron a sus predecesores desempeñarse efectivamente: la clarificación de las normas, el fomento de la obligación de informar, el mejoramiento de la cooperación con los órganos concernidos de Naciones Unidas, la facilitación de la participación de las organizaciones no gubernamentales, la racionalización de los medios de trabajo y un seguimiento más efectivo al cumplimiento de Pacto<sup>318</sup>

La clarificación normativa es la medida mas desarrollada por el CESCR, esto debido a la vaguedad y la ambigüedad de los derechos establecidos en el PIDESC, lo cual ha facilitado un cierto descuido de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>319</sup> (DESC), por ello el Comité desde su segunda sesión de 1988 ha asumido la práctica de emitir Observaciones Generales, procurando definir con mayor precisión las principales obligaciones de los Estados en relación al Pacto y la sustancia de los DESC, con el fin de darles un contenido normativo comparable al de los derechos civiles y políticos<sup>320</sup>.

Las Observaciones Generales (OG) dictadas por el comité de acuerdo con Abramovich y Courtis, equivalen a su jurisprudencia en relación con el contenido del Pacto, del cual es el único órgano de aplicación y dichas Observaciones “tienen carácter prescriptivo para los Estados en relación al procedimiento de informes, por cuanto el Comité analizará su comportamiento frente a los derechos consagrados

---

<sup>316</sup> [www.choike.org](http://www.choike.org), ECOSOC resolución 1985/17 del 28 de mayo de 1985

<sup>317</sup> Ex presidente del CESCR.

<sup>318</sup> Henckaerts, Jean-Marie, “*La mayoría de edad del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales: Clarificación normativa de los derechos del Pacto a través del trabajo del Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”, artículo traducido para el Seminario Centroamericano sobre protección internacional de los derechos económicos sociales y culturales, impartido por Fundación Heinrich Böll y FESPAD, San Salvador, El Salvador, 2000.

<sup>319</sup> Henckaerts, Jean-Marie, Op. Cit.

<sup>320</sup> Abramovich y Courtis, Op. Cit.; Pág. 178

por el Pacto, a la luz de estas interpretaciones y podrá entender incluso que han existido violaciones del Pacto en relación a determinados derechos”.

En el mismo sentido Craven<sup>321</sup> sostiene que la “voluntad del Comité de ejercer una función interpretativa en abstracto al dictar las Observaciones Generales -incluso definiendo la sustancia de algunos derechos-, su facultad de efectuar comentarios y recomendaciones específicas sobre hechos concretos que implican violaciones del Pacto por los Estados, y la aceptación de informes alternativos de ONG, han contribuido a brindar al Comité un rol “cuasi-judicial”.”

Roberto Garretón<sup>322</sup> afirma al referirse a los Comités de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que éstos han establecido una práctica muy útil, que es la de hacer Observaciones Generales sobre cada uno de los artículos o sobre cada obligación que los Estados han asumido, y de esa forma han ido fijando su doctrina e interpretación de los diversos tratados<sup>323</sup>.

De acuerdo con Enrique González, quien al referirse a la Observación General No. 14 del comité la cual hace referencia al derecho a la salud, manifiesta que el examen de los informes presentados al Comité, ha constituido la experiencia y fuente esenciales para el ejercicio de interpretación de los contenidos de los derechos y de las obligaciones que se derivan del Pacto; dicha observación va más allá de las limitaciones inherentes a los foros internacionales, como del consenso actualizado de la comunidad de naciones en torno a la naturaleza de este derecho<sup>324</sup> (a la salud), lo cual puede ser aplicado a otros derechos que han sido interpretados bajo el mismo método por el Comité y que constituyen la fuente de la que se deriva el verdadero contenido de los derechos.

El mismo CESCR a sostenido que las "observaciones generales" sobre los derechos y las disposiciones contenidos en el Pacto, sirven para asistir a los Estados Partes en el cumplimiento de sus obligaciones concernientes a la

---

<sup>321</sup> Craven, M.; *“Towards an unofficial petition procedure. A review on the role of the UN Comitee on Economic, Social and Cultural Rights”*. Citado por Abramovich y Curtis, Op. Cit. Pág. 178.

<sup>322</sup> Representante regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

<sup>323</sup> Garretón, Roberto; *“La protección internacional de los derechos humanos: el sistema universal”*; en *“Estudios sobre derechos humanos”*, Op. Cit.; Pág. 123.

<sup>324</sup> González, Enrique; *“El derecho a la Salud”*; *“Estudios sobre derechos humanos”*; Op. Cit.; Pág. 222.

presentación de informes y contribuir a aclarar más la interpretación de la intención, el significado y el contenido del Pacto. Además, el Comité considera que la aprobación de observaciones generales es una manera de promover la aplicación del Pacto por los Estados Partes, al señalárseles a éstos las carencias reveladas en muchos de sus informes, y promover que determinadas disposiciones del Pacto reciban mayor atención de los Estados Partes, los organismos de las Naciones Unidas y otras entidades, con miras a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos proclamados en el Pacto<sup>325</sup>.

Las OG, afirma el Comité, son un medio decisivo para la generación de jurisprudencia, y ofrecen a los miembros del Comité un método para llegar a un acuerdo consensuado sobre la interpretación de las normas incorporadas en el Pacto.

El proceso de clarificación de los contenidos e implicaciones de un derecho humano, como vemos, se ha extendido en el tiempo, no sólo con las Observaciones Generales hechas por los Comités, de hecho los derechos humanos están sujetos a los aportes de la interpretación jurídica y administrativa, así como a los aportes doctrinarios y analíticos de los más diversos actores y a los logros de los movimientos sociales en sus luchas y reivindicaciones frente al poder público.

Por ello la clarificación de cada derecho depende mucho de la experiencia acumulada y de la jurisprudencia que se desprende del ejercicio de la administración de justicia. En el caso concreto del PIDESC, el ejercicio jurisprudencial del Comité como órgano supervisor de su cumplimiento, se concreta en la revisión de los informes de los Estados partes y en el desarrollo de las Observaciones Generales<sup>326</sup>

En definitiva podemos decir que las Observaciones Generales emitidas por el CESCR, deben ser entendidas como interpretaciones del contenido de los derechos u obligaciones que se derivan del PIDESC y de las cuales los Estados no deben desentenderse, pues éstas son instrumentos que ayudan a una mejor aplicación y cumplimiento del Pacto, por eso esta función ejercida por el Comité es como ya dijimos denominada Clarificación Normativa.

---

<sup>325</sup> CESCR, “*Folleto Informativo No. 16*”; Edición En Línea, 1996.

<sup>326</sup> González, Enrique; Op. Cit.; Pág. 221.

Si bien las interpretaciones hechas por el CESCR no son instrumentos cuyo valor jurídico sea equiparable al de las convenciones o tratados, si resultan un medio importante para el establecimiento del contenido de los derechos.

### **2.3.2 La necesidad de reconocer el Derecho de Acceso al Agua Potable.**

Los derechos surgen de necesidades, no se positivizan mientras el disfrute de algo se realice sin necesidad de tuteladas especiales, por ello en sentido amplio se puede decir que los derechos son estrategias para proteger necesidades e intereses vitales de las personas, por lo que donde se visibiliza una necesidad a menudo se formula un derecho<sup>327</sup>, y estos derechos humanos, además, como ya hemos mencionado cumplen con todos los componentes de los derechos subjetivos. Pero reconocer una necesidad como un derecho no equivale a garantizar su satisfacción, esto sucede con el derecho de acceso al agua potable.

El derecho al agua<sup>328</sup> se encuentra dentro de la categoría de garantías indispensables para procurar un nivel de vida adecuado, en tanto condición básica para la supervivencia<sup>329</sup>, y por ello se vuelve un derecho compuesto ya que esta directamente relacionado con el ejercicio y goce de otros derechos entre ellos el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la vivienda digna; por lo que la vulneración de uno acarrea consecuentemente la vulneración de otro u otros.

La interdependencia, interrelación e indivisibilidad de los derechos humanos, ha contribuido a que en los últimos años se haya tornado en un esfuerzo mundial la necesidad de procurar que el mayor número de personas puedan contar con agua potable que les permita gozar de un nivel de vida digno, esto se ve reflejado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecidos por la ONU, específicamente en el objetivo número 7 “asegurar la sostenibilidad del medio ambiente” que entre sus metas se encuentra la de reducir a la mitad antes del 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable<sup>330</sup>.

---

<sup>327</sup> Pisarello, Gerardo; *“El derecho a una vivienda adecuada: Notas para su exigibilidad”*, en *“Estudios sobre Derechos Humanos”*, Op. Cit.; Pág. 259.

<sup>328</sup> Como lo denomina el CESCR en la Observación General No. 15.

<sup>329</sup> Naciones Unidas, Observación General No. 15 del CESCR, 29º. Periodo de sesiones, Ginebra, 29 de noviembre de 2002; Párrafo 2.

<sup>330</sup> UNFPA, *“Población, salud reproductiva y objetivos de desarrollo del milenio”*, Pág. 7.

Así mismo el CECSCR constató una denegación muy generalizada del derecho al agua, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Más de 1000 millones de personas carecen de un suministro suficiente de agua<sup>331</sup> y varios miles de millones no tienen acceso a servicios adecuados de saneamiento, lo cual constituye la principal causa de contaminación del agua y de las enfermedades relacionadas con el consumo de la misma.

De acuerdo con la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos Dra. Beatrice de Carrillo el agua es ahora un factor crucial en la vulnerabilidad de muchas familias y poblaciones, por convertirse en agravante de situaciones de enfermedad, de malnutrición, de falta de higiene habitacional o laboral; pero más aún resulta un indicador principal de la pobreza, de la inequidad social y de género y de los alcances, o en su caso de las limitantes, del desarrollo de los pueblos, de ello se deriva el imperativo de concebir al agua como un derecho humano fundamental y por tanto como un bien público indispensable para alcanzar una vida digna<sup>332</sup>.

Esta preocupación se ha visto reflejada en el reconocimiento que, previo al hecho por el CECSCR, se ha dado en varias declaraciones, convenciones y normas internacionales de las cuales algunas han sido reconocidas por El Salvador entre las que destacan: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)<sup>333</sup>, la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>334</sup>; el preámbulo de la Declaración de Mar de Plata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, el Programa 21<sup>335</sup>, el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Report of the United Nations Conference on Environment and Development) de Río de Janeiro<sup>336</sup>, el Principio Número 3 de la Declaración de Dublín sobre el Agua y Desarrollo

<sup>331</sup> Este dato lo proporcionó la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el año 2000 y es un dato que el Comité incorporó en la Observación General No. 15, Párrafo 1. Pero en la actualidad el número de personas que no tienen acceso al agua potable ha aumentado significativamente.

<sup>332</sup> Presentación de la publicación hecha por el CDC de la Observación General No. 15.

<sup>333</sup> Artículo 14 párrafo 2 literal h). Ratificada por El Salvador por D.L. No. 705 de fecha 2 de junio de 1981 y publicado en el D.O. No. 105 de fecha 9 de junio de 1981.

<sup>334</sup> Artículo 24 párrafo 2 literal c). Ratificada por El Salvador por D.L. No. 487 de fecha 27 de abril de 1990 y publicado en el D.O. No. 108 de fecha 9 de mayo de 1990.

<sup>335</sup> Plan Mundial sobre el desarrollo sostenible que fue adoptado en la Cumbre para la Tierra de 1992 en Río de Janeiro. Párrafo 18.47.

<sup>336</sup> Realizada del 3 al 14 de junio de 1992 (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I y Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol. III y Vol. III/Corr.1, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.I.8), resoluciones adoptadas por la Conferencia, Resolución 1 y Anexo II.

Sustentable, la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, el Principio No. 2 del Programa de Acción del Informe de la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo (Report of the United Nations International Conference on Population and Development)<sup>337</sup>, los párrafos 5 y 19 de la recomendación 14 del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre la Carta Europea de Recursos Hídricos y la resolución 2002/6 de la Subcomisión sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos acerca de la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable; todas estas resoluciones y convenciones, entre otras, le dan sustentación legal al derecho de acceso al agua potable, tema que trataremos en el apartado siguiente.

El reconocimiento del derecho de acceso al agua potable como un derecho humano convierte el tema de un asunto técnico y económico a uno político y social de fundamental importancia, puesto el abastecimiento de agua ya no es una necesidad que cada persona debe satisfacerse con sus propios medios sino es un derecho que los Estado deben procurar garantizar a todas las personas.

### **2.3.3 El Fundamento Jurídico del Derecho de acceso al Agua Potable.**

Como hemos mencionado el derecho de acceso al agua potable se encuentra implícito de acuerdo con el CDESCR en los artículos 11 y 12 del PIDESC, en el párrafo 1 del artículo 11 se enumeran una serie de derechos que se originan del derecho a un nivel de vida adecuado, estableciendo que incluso la alimentación, vestido y vivienda adecuados son indispensables para el goce del primero. El uso de la palabra incluso indica a juicio del Comité que esta no pretendía ser exhaustiva y que el derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado<sup>338</sup>.

Pero el reconocimiento del derecho además implica que debe ser garantizado por los Estados como parte de sus obligaciones, tema que abordaremos en otro apartado, lo que posibilita que las personas puedan exigir el cumplimiento de esas obligaciones.

---

<sup>337</sup> Realizado en El Cairo del 5 al 13 de septiembre de 1994 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.XIII.18) Capítulo I, resolución 1.

<sup>338</sup> Párrafo 3 Observación General No. 15.

Existen argumentos en contra de la exigibilidad de este derecho pues es visto como un derecho vago o abierto, ya que forma parte de los derechos sociales, que son considerados como cláusulas programáticas, es decir, como simples cláusulas de habilitación o como mandatos de optimización para el poder político, o si se prefiere como normas jurídicas de efecto mediato o indirecto<sup>339</sup>.

Esta posición contiene evidentemente prejuicios ideológicos y corresponde a la diferenciación que se hace entre derechos civiles y políticos y los DESC, que se deriva de clasificar en generaciones a los derechos humanos, que como ya dijimos es una clasificación que atiende al momento histórico de positivación de los derechos, tal posición plantea que sólo los derechos civiles y políticos son derechos auténticamente exigibles, además de atribuirle distintas obligaciones al Estado para cada generación de derechos así para los civiles y políticos el Estado tiene una obligación negativa en tanto debe de abstenerse de perjudicarlos, o si se quiere una obligación de no hacer y para los DESC una obligación positiva, de garantía, de realizar prestaciones positivas que necesariamente financia con sus propios recursos.

La postura sobre la existencia de distintas obligaciones estatales según la generación de derechos humanos ha sido superada por una visión más integral a cerca de los mismos, puesto que para ambos tipos de derechos las obligaciones estatales son tanto positivas como negativas<sup>340</sup>, por lo que un enfoque generacional o que no reconozca la interrelación de todos los derechos humanos deriva en una discriminación que fomenta y refuerza la desigualdad social<sup>341</sup>.

El goce de los derechos económicos, sociales y culturales es determinante para la posibilidad de un goce efectivo, igualitario y no discriminatorio de los derechos civiles y políticos, es decir son interdependientes y los DESC también son

---

<sup>339</sup> Pisarello, Gerardo; *“Los derechos sociales como derechos exigibles: Virtualidades y límites de una consigna”*, en *“Estudios sobre derechos humanos”*, Op. Cit.; Pág. 363

<sup>340</sup> El tema de las obligaciones fue tratado en el apartado relativo a la clasificación de los derechos humanos en el cual se concluye que las obligaciones del Estado frente a cualquier derecho pueden ser de cuatro niveles: obligación de respetar, obligación de proteger, obligación de garantizar y una obligación de promover. Ninguno de estos niveles puede caracterizarse únicamente a través de las distinciones de obligaciones negativas/positivas u obligaciones de resultado/de medio, por lo que este marco teórico refuerza la unidad entre derechos civiles y políticos y los DESC pues éstos tipos de obligaciones estatales pueden ser hallados en ambos.

<sup>341</sup> Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” IDHUCA; *“Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”*, El Salvador, 2005; Pág. 8.



derechos subjetivos cuya exigibilidad puede ejercerse de forma individual o colectivamente ante instancias judiciales en el plano nacional y ante los órganos de supervisión internacional. De acuerdo con Alirio Uribe los DESC fijan los límites mínimos que debe cubrir el Estado en materia económica y social para garantizar el funcionamiento de sociedades justas y para legitimar su propia existencia; los DESC por lo tanto deben condicionar las políticas públicas<sup>342</sup>.

La visión integral sobre los derechos humanos tiene como base la dignidad humana, la cual ha llegado a ser un valor de aceptación universal, aunque los fundamentos acerca de la misma no sean unánimes y por lo tanto no tengan el mismo nivel de aceptación, si hay dos cuestiones ineludibles sobre la dignidad humana la primera de ellas es que esta no depende de ningún comportamiento o cualidad de un individuo y por ende no existe ninguna justificación para que un ser humano pierda su dignidad o alguien pretenda quitársela. La segunda cuestión es la igualdad que los seres humanos tiene respecto de su dignidad, es decir, es universal y la misma para todas las personas, en base a estos principios de universalidad e igualdad la dignidad humana ha servido como fundamento de todos los derechos humanos<sup>343</sup>, incluyendo el derecho de acceso al agua potable, pues este esta asociado como ya mencionamos a otros derechos fundamentales y en la medida en que las personas cuenten con agua en cantidad y calidad suficiente que les permita satisfacer sus necesidades, esto les permitirá el ejercicio de esos otros derechos.

En definitiva el principal fundamento del derecho de acceso al agua potable, es sin duda la dignidad humana y el respeto y garantía de la misma de forma igualitaria para todas las personas, así como su estrecha vinculación con el goce efectivo de derechos tan fundamentales, como el nivel de vida adecuado, la salud, la alimentación, la vivienda, el medio ambiente sano y la vigencia efectiva de los derechos civiles y políticos; así ha quedado establecido en el Protocolo de San Salvador en el que se señaló que” las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana por lo cual exigen una tutela y promoción

---

<sup>342</sup> Uribe Muñoz, Alirio; " *Los Derechos Económicos Sociales y Culturales en un Mundo Globalizado* ", Corporación Colectivo de Abogados, Colombia, [www.cajpe.org.pe/rij](http://www.cajpe.org.pe/rij)

<sup>343</sup> IDHUCA, Op. Cit.; Pág. 7.

permanente<sup>344</sup> de la misma forma deja claro que no puede justificarse la violación de unos derechos en aras de la realización de los otros derechos.

#### **2.3.4 Contenido Normativo del Derecho de Acceso al Agua Potable.**

Tal como establecimos en un apartado anterior el proceso de clarificación normativa que el CESCR realiza a través de la emisión de Observaciones Generales es con el objetivo de establecer el verdadero contenido y significado de los derechos y obligaciones que se derivan del PIDESC, es así como en la Observación General No. 15 se establece el alcance del derecho a un nivel de vida adecuado previsto en los artículos 11 y 12 del Pacto y reconoce que en ellos se encuentra implícito el derecho de acceso al agua.

El derecho al agua sostiene el Comité entraña tanto libertades como derechos, las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias como por ejemplo a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación del recurso hídrico. En cambio los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar el derecho al agua.

Los elementos del derecho al agua deben ser adecuados a la dignidad, la vida y la salud y no debe de interpretarse de forma restrictiva, es decir, solamente en relación con cantidades volumétricas y tecnológicas. Además el Comité reconoce que el agua debe tratarse como un bien social y cultural y no como fundamentalmente ha sido visto, es decir, como un bien económico.

El ejercicio del derecho debe ser sostenible de tal forma que permita que no solo las presentes generaciones puedan contar con agua indispensable para su desarrollo, sino que las futuras generaciones puedan también ejercerlo, ello implica hacer un uso racional de los recursos naturales así como del los sistemas de abastecimiento del mismo.

Si bien el ejercicio de este derecho puede variar dependiendo de las condiciones en las que se encuentren los países, esto por la disposición de

---

<sup>344</sup> Preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; ratificado por El Salvador según D.L. No. 320 de fecha 30 de marzo de 1995 y publicado en el D.O. No. 82 del 5 de mayo de 1995.

recursos económicos con que cuentan, el nivel de desarrollo tanto tecnológico, social y cultural, el régimen político, entre otros factores que pueden condicionar en alguna medida el ejercicio de los derechos, aún así es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado y que resultan necesarios para que se pueda hablar de un verdadero ejercicio del derecho independientemente de las condiciones a las que se sujete:

a) *La Disponibilidad*: se refiere a que el abastecimiento de agua que se le proporciona a cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos, la continuidad significa la periodicidad del suministro de agua el cual debe ser proporcionado de forma que permita a las personas satisfacer todas las necesidades derivadas del consumo de agua, las cuales comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos, la higiene personal y doméstica<sup>345</sup>.

La cantidad de agua disponible para cada persona deberá corresponder a las directrices de la OMS, y de acuerdo con la OMS la disponibilidad de agua potable debe ser de al menos 20 litros por persona diario de una fuente no mas lejos de 1 Km. esta fuente puede ser de dos clases: mejorada como conexión doméstica, pública, pozo protegido o recolección de lluvia y fuentes no mejoradas que incluyen camiones y pozos desprotegidos.

Según la OMC, la cantidad de agua potable necesaria para uso doméstico es de 50 litros diarios por persona<sup>346</sup>. De acuerdo al Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (OPS/CEPIS) el consumo promedio del agua es más o menos de 120 litros diarios por persona. se estima que una persona gasta diario: 36% en el inodoro; 31% en higiene corporal; 14% en lavado de ropa; 8% en riego de jardines, lavado de autos, limpieza de vivienda y sus actividades de esparcimiento; 7% en lavado de utensilios de cocina y vajilla, y 4% en bebida y alimentación<sup>347</sup>.

---

<sup>345</sup> Estos usos fueron definidos en el apartado referido al agua potable. El Comité estable entre los diferentes usos la colada, pero no aclara a que se refiere o debe entenderse por tal.

<sup>346</sup> [www.attacmadrid.org](http://www.attacmadrid.org)

<sup>347</sup> [www.saludparalavida.sld.cu](http://www.saludparalavida.sld.cu)

Según un estudio publicado por la Biblioteca Virtual en Salud y Ambiente del CEPIS el consumo de agua en el ámbito personal y doméstico se distribuye de la siguiente manera: 90 litros en una ducha, 350 litros en un baño de tina, 6 litros en lavarse los dientes sin cerrar la llave durante un minuto, 140 litros en lavar 10 kilos de ropa en dos lavados, 90 litros en lavar los platos sin cerrar la llave durante 15 minutos, 60 litros en lavar la vereda sin cerrar la llave durante 10 minutos, 150 litros en lavar el auto sin cerrar la llave durante 25 minutos, 6 litros en lavarse las manos durante un minuto y 18 litros en afeitarse sin cerrar la llave durante 3 minutos, lo que constituye un total de 910 litros de agua diarios esto sin contar la utilizada para beber y preparar los alimentos. Debe considerarse que este estudio corresponde a una persona de un nivel socio-económico más alto al de la mayoría de la población salvadoreña, sin embargo visibiliza muchas de las necesidades que deberían ser cubiertas por el agua que se recibe pero que en la mayoría de los casos no lo son como por ejemplo el agua utilizada para lavar la ropa en las zonas rurales generalmente esta necesidad se suple con agua de los ríos o quebradas más cercanos.

Un estudio realizado en El Salvador establece que en promedio para usos domésticos una persona utiliza 326 litros de agua distribuidos de la siguiente forma: 90 litros en la ducha, 6 litros en lavarse los dientes sin cerrar el chorro durante un minuto, 140 litros en lavar un kilo de ropa y 90 litros en lavar los platos sin cerrar el chorro durante 15 minutos.<sup>348</sup>

También el contenido del derecho incluye la posibilidad de proporcionar agua adicional a individuos, grupos de personas o sectores de población que la requieran en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.

Contrario a los establecido en la OG en El Salvador la disponibilidad tanto del recurso hídrico como del agua potable se ve cada vez más reducida, no sólo porque la contaminación de los recursos hídricos ha alcanzado niveles alarmantes, como se ha mencionado el 90% de las aguas superficiales se encuentra contaminado, las aguas subterráneas cada vez se renuevan en menor cantidad

---

<sup>348</sup> Equipo Maíz “*Gota a gota el agua se agota*”, 2001, en Centro Salvadoreño de Tecnología Apropiada CESTA “*Políticas, estrategias y lineamientos para la gestión sustentable del agua*”, 2005; Pág. 15.

debido a la intervención del ser humano en el ciclo hidrológico como efecto de la destrucción masiva de fuentes de recarga hídrica para la construcción de centros comerciales y urbanizaciones, muchas de ellas ubicadas en áreas protegidas, y la consecuente impermeabilización de los suelos hace que las aguas lluvias no puedan ser absorbidas por el suelo y llegar a las aguas subterráneas.

Por otro lado el abastecimiento de agua potable a través de la prestación del servicio es cada vez más deficiente, tanto por la prestadora pública como por los prestadores privados, la ANDA es el mayor oferente de servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado. Aunque la presencia de ANDA es amplia, a nivel nacional 150 municipios cuentan con sistema de acueductos proporcionado por ANDA<sup>349</sup> (57.25% de los municipios) y 111 (42.37%) son abastecidos por otros prestadores entre las que destacan Municipalidades, ONG's y empresas privadas o descentralizadas como son llamadas por la ANDA. Pero su cobertura tiene una alta concentración pues las principales zonas urbanas abarcan la mayor parte de las conexiones de agua potable de ANDA, 93.4% de cobertura de la cual el 90.2% representan las conexiones domiciliarias y el 3.2% las de fácil acceso, contrastando con la situación de las zonas rurales en la que sólo el 31.1% de la población cuenta con conexión de agua potable y de este el 21% es de conexión domiciliar y el 10.1% es población servida por pilas públicas<sup>350</sup>, un total de 45 cantones y caseríos del país son atendidos por ANDA.

La cobertura de ANDA también ha quedado evidenciada con la investigación de campo realizada para esta tesis, en la cual se tomó a una muestra de 478 personas habitantes del Municipio de Apopa quienes fueron encuestadas en relación al servicio de agua potable que reciben, dando como resultado que el 92% de la población encuestada cuenta con servicio de agua potable y solamente un 8% no cuenta con dicho servicio (Ver Gráfico 8). Así mismo los datos arrojan que el 84% de ésta población se proveen por medio de cañería en la modalidad de servicio domiciliar, un 7% a través de chorro público, un 4% por medio de pozo, siendo el mismo porcentaje de personas que manifestaron proveerse de otra forma como por medio de un vecino o de un río y un 1% que se provee por medio de pipas (Ver Gráfico 9).

---

<sup>349</sup> ANDA, Boletín Estadístico 2004, Pág. 40

<sup>350</sup> Idem.; Pág. 37

De la población que se provee de cañería o chorro público el 84% tiene como prestadora del servicio a la ANDA, dato con el que se confirma que el nivel de cobertura de la ANDA es amplio en las zonas urbanas; un 8% de la población encuestada tiene un sistema comunitario, al 7% le es prestado el servicio por empresa privada, generalmente bajo la modalidad conocida como autoabastecidos aquellos construidos por inversionistas privados en el marco de proyectos de vivienda y urbanismo; y finalmente sólo a un 1% el servicio le es proporcionado directamente por la Alcaldía Municipal, aunque no se aclaró si es un sistema mixto o puramente municipal (Ver Gráfico 10) .

El Informe sobre Desarrollo Humano<sup>351</sup> (IDH) señala que un indicador que debe acompañar a la cobertura es la continuidad del servicio; el parámetro adecuado para un servicio de calidad es que éste se preste de forma continua las 24 horas del día y de acuerdo con un análisis realizado en 1999 sobre los sistemas de abastecimiento de agua administrados por ANDA, se encontró que el 82.6% de éstos presta servicio de forma intermitente de tal manera que, aun cuando las coberturas sean altas, particularmente en el área urbana, la calidad del servicio prestado es bastante deficiente<sup>352</sup> .

Es por ello que aunque la cobertura de ANDA ha ido en incremento cada año, esto no representa una garantía de que la población cuente con el agua en cantidad suficiente y mucho menos con la periodicidad establecida en la OG, puesto que muchas de las poblaciones que cuentan con conexiones de agua potable, sobre todo en los sectores más populosos sufren de constantes desabastecimientos o de servicio racionado lo cual se hace evidente con las distintas acciones que la población afectada hace, como denuncias públicas sobre todo en los medios de comunicación, tomas de calle, manifestaciones, etc., para exigir de la prestadora pública el efectivo servicio de agua potable. Esto también quedó evidenciado en la investigación de campo realizada como parte de esta tesis, en el municipio de Apopa en la Colonia Popotlan de donde la mayoría de los y las entrevistadas coincidieron en que si bien en la actualidad cuentan con un servicio en buena medida constante, para obtenerlo tuvieron que organizarse y realizar muchas de las acciones mencionadas para que la ANDA les proporcionara el

---

<sup>351</sup> PNUD, “*informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003: Desafíos y opciones en tiempos de globalización*”.

<sup>352</sup> Idem., Pág. 96

servicio de agua potable después de pasar años con una problemática de desabastecimiento y servicio racionado por parte de la prestadora.

En relación a la disponibilidad del agua los resultados de nuestra investigación muestran que el 57% de la población encuestada manifiesta que cuenta con el servicio de agua potable todos los días, el 24% tienen agua potable 3 días a la semana, el 14% 5 días a la semana y un 4% solamente 1 día por semana (Ver Gráfico 22); datos que a simple vista reflejarían una eficiencia en el servicio proporcionado por los operadores en el municipio de Apopa, sin embargo, al contrastar éstos datos con la cantidad de horas que se recibe el servicio durante el día nos daremos cuenta de que tal eficiencia solo es en apariencia, pues el 36% de la población recibe el servicio entre 5 y 8 horas al día, un 25% las 24 horas, un 23% entre 3 y 5 horas y un 15% recibe menos de 3 horas al día el agua, además debemos de tomar en cuenta que un buen porcentaje de las personas que manifestaron contar las 24 horas del día con el agua está constituido por quienes reciben 3 días a la semana el agua y el 100% de quienes lo reciben solo 1 a la semana, por tanto la disponibilidad del agua está directamente relacionada a la racionalización de la misma, pues si bien se cuenta con un servicio durante todo o buena parte del día no se cuenta con ella todos los días o bien se cuenta todos los días pero durante pocas horas del día y generalmente en horas de la noche o la madrugada por ello la población ve afectado el ejercicio del derecho al agua en lo que a la disponibilidad se refiere.

b) *La Calidad:* para cada uso, ya sea personal o doméstico del agua, esta debe ser salubre y por lo tanto no contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas, para ello los países deben elaborar normas nacionales, tomando como base las Guías de calidad del agua potable elaboradas por la OMS, con el fin de asegurar la inocuidad del agua mediante la eliminación o la reducción a una concentración mínima de los componentes peligrosos para la salud. En El Salvador la calidad del agua para consumo humano está regulada por la Norma Salvadoreña Obligatoria NSO 13.07.01.97 la cual tiene como objetivo el establecimiento de características con sus valores recomendados, procedimientos, registros, frecuencia mínima de muestreo y métodos estandarizados a ser usados para aguas municipales o de servicio público, así como el de definir las características físicas, químicas,

microbiológicas y radiactivas que debe presentar el agua destinada al consumo humano<sup>353</sup>.

La calidad implica que el agua debe tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso al que sea destinada, por lo que la inobservancia de alguno de éstos elementos se traduciría en una falta de calidad en el agua que se consume lo que repercute de manera directa en la salud de las personas, de acuerdo con la OMC la ausencia de agua potable, tanto en la cantidad como en la calidad indicada, es el origen de enfermedades que causan la muerte a 30,000 personas al día.

Aunque en el país existe una normativa que regula lo referente a la calidad del agua potable, y siendo uno de los objetivos estratégicos de ANDA el de controlar la calidad del agua que se sirve a la población, así como mejorar los mecanismos de control para proveer a los usuarios del suministro de agua potable y saneamiento con calidad<sup>354</sup>, este control de calidad no se hace del conocimiento de la población usuaria del servicio y lo poco que se da a conocer no arroja datos sobre la verdadera calidad del agua que se brinda, según la ANDA para contribuir a la prestación de un buen servicio de agua potable, durante el año 2004 tomando como base los parámetros exigidos en las Normas de Calidad del Agua recomendadas por la OMS y la OPS se realizaron 813 Análisis Físico Químico; de los cuales 306 y 507 muestras corresponden a tomas realizadas en las fuentes y redes de distribución respectivamente<sup>355</sup>.

Además con el propósito de controlar las bacterias patógenas contenidas en el agua distribuida por la Institución se realizaron 2,621 Análisis Bacteriológicos; de los cuales 268 fueron realizadas en la fuente de producción y 2,353 en la red de distribución. También con la finalidad de mantener la calidad del agua distribuida, durante el año se realizaron 3,533 lecturas de cloración; de las cuales 211 se hicieron en las fuentes de producción y 3,322 en las redes de distribución, obteniéndose como resultado que el 54.9% de las lecturas mostraron que las dosis de cloro aplicadas se encontraban dentro de las normas de calidad. Denotando de

---

<sup>353</sup> Numerales 1 y 1.1 de la NSO 13.07.01.97

<sup>354</sup> ANDA, “*Plan Estratégico Institucional 2004-2024*”, Pág. 15

<sup>355</sup> Boletín estadístico de ANDA, Pág. 2.



esta manera que el agua suministrada a la población cumplía con las normas de calidad establecidas por la OPS/OMS<sup>356</sup>.

Otro dato sobre la calidad del agua es el que aparece reflejado en el IDH, específicamente sobre la calidad del agua que beben los pobres rurales, el estudio de Beneke de Sanfeliú realizado en el año 2000, mostró que un porcentaje grande de familias rurales consume agua contaminada, principalmente de origen microbiológico: 61% bebían agua contaminada con bacterias coliformes fecales y 52% con *Escherichia Coli*. El limitado acceso a servicios básicos era una de las razones de este alto nivel de contaminación; sin embargo, un porcentaje alto (43%) de hogares que tenían acceso a agua por cañería bebían agua contaminada con bacterias coliformes fecales, lo que muestra que la contaminación no sólo proviene de las fuentes mismas del agua, sino también de su manejo posterior, y denota la falta de conocimiento de las personas sobre prácticas de salud preventiva<sup>357</sup>.

Al respecto el Comité señala que debe garantizarse el acceso a servicios de saneamiento adecuados, lo cual no sólo reviste una importancia fundamental para la dignidad humana y para la vida privada, sino que constituye uno de los principales mecanismos para proteger la calidad de las reservas y recursos de agua potable<sup>358</sup>.

Con respecto a la calidad del agua, en la investigación realizada como parte de este trabajo se cuestionó a la población sobre las condiciones del agua que reciben, si ésta presentaba alguna condición que perjudique la calidad del agua, siendo los resultados que el 35% de las personas manifestaron que el agua que reciben contiene residuos de basura, igual porcentaje representan quienes dijeron que el agua potable es colora, generalmente un color café o amarillento, el 9% expresó que el agua tiene un mal sabor y un 7% que el agua potable despiden un mal olor (Ver Gráfico 24), es decir, que un total del 86% de los casos el agua potable brindada a la población de Apopa presenta alguna condición, y en muchos de los casos varias de éstas condiciones, que influyen sobre la calidad del agua que se consume y que en definitiva comprueba la mala calidad del agua que es brindada a la población, nada más el 14% manifestó que el agua no presentaba

---

<sup>356</sup> Boletín estadístico de ANDA, Pág. 2.

<sup>357</sup> PNUD, Op. Cit.; Pág. 96.

<sup>358</sup> CESCR, Observación General No. 15; Párr. 29.

ninguna condición, aunque es de aclarar que la pregunta se refiere a una condición visible, es decir el hecho de que las personas respondan que el agua no presenta ninguna de las características mencionadas, no garantiza que se encuentra 100% limpia y pura.

Esta mala calidad del agua repercute directamente en la salud de la población, sobre todo en los niños y niñas que de acuerdo con los datos obtenidos un 63% de las familias están integradas por niños o niñas oscilando entre 1 y 10 por familia, aunque el mayor porcentaje lo representan las familias que tienen 1 o 2 niños o niñas, 23% y 22% respectivamente (Ver Gráfico 6), frente a un 36% de familias que no tienen entre sus integrantes niños o niñas.

Además al preguntar sobre la calificación que le dan a la calidad del agua que reciben la población encuestada manifestó en un 36% que la consideran regular, un 29% buena, un 24% mala y un 10% muy mala, solamente un 1% considera excelente la calidad del agua (Ver Gráfica 23), esto indica que la percepción de la población sobre la calidad del agua está íntimamente relacionada con las condiciones que ésta presenta al momento de ser brindada por las prestadoras.

Esta percepción sin embargo no es tan clara cuando a la población se le cuestiona sobre la vinculación de la calidad del agua y las enfermedades derivadas de la ingesta de ella, siendo que el 75% de la población respondió que ningún miembro de su familia se ha enfermado por ingerir agua potable, aún y cuando si identificaron alguna o algunas de las condiciones del agua que deja claro que el agua que se consume se encuentra contaminada, ello se debe también a que la mayoría de la población respondió que el agua que es utilizada para beber es hervida o se consume agua embotellada; y por el contrario el 25% manifestó haber sido afectadas en la salud de algún miembro de su familia por el consumo de agua (Ver Gráfica 25). Es de hacer notar que al momento de entrevistar a las personas en algunos casos, manifestaron que sobre todo los niños y niñas han presentado enfermedades gastrointestinales y que han sido diagnosticadas como resultado de la ingesta del agua contaminada, y en uno de los casos una de las mujeres encuestadas manifestó que su hijo de 2 años de edad murió a raíz de un enfermedad gastrointestinal derivada del consumo de agua contaminada, por lo que se ha visto obligada a comprar agua purificada para el consumo de su familia.

Para comprobar la calidad del agua que la ANDA sirve a la población quisimos obtener por nuestra parte datos recientes de los análisis que la institución ha realizado, pero se nos informó en el Departamento de Normas de Calidad de la ANDA que no existen datos sobre dichos análisis y aún más que recientemente no se ha realizado ningún tipo de análisis a la calidad del agua.

También la investigación arroja datos sobre la relación que existe entre la calidad del agua que ANDA provee a la población y las acciones realizadas por las personas para demandar una mejor calidad del líquido, del total de la población que manifestó que la calidad del agua es mala (24%) un porcentaje del 66% ha presentado queja a la ANDA por la mala calidad del agua, quienes manifestaron que la calidad del agua es regular el 50% de estas personas han interpuesto quejas en la Administradora para reclamar sobre la calidad del agua y de quienes expresaron como muy mala la calidad del agua el 66% se ha quejado ante la prestadora pública sobre la calidad del agua (Ver Tabla 8).

c) *La Accesibilidad:* el Comité establece que una parte importante del derecho es que tanto el agua como las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todas las personas sin discriminación de ningún tipo dentro de la jurisdicción de cada Estado. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

1. *Accesibilidad física:* esta implica que el agua, las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población, ello significa que tanto en la zona urbana como rural, por ejemplo, debe de tenerse acceso al servicio domiciliario de cañerías de forma tal que les permita a las personas abastecerse de agua potable. Además la accesibilidad física al agua se refiere al acceso de un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable<sup>359</sup> en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas, al respecto el mismo Comité en Observaciones anteriores ha establecido la necesidad de acceder al agua potable, en la OG N° 4 se ha establecido que el derecho a una vivienda digna implica entre otras cosas tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a instalaciones sanitarias y de aseo, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia entre otros;

---

<sup>359</sup> De acuerdo a la OMS el “acceso razonable o aceptable se define como la disponibilidad de al menos 20 litros por persona diario de una fuente no mas lejos de un Km.”.

también en la OG N° 13 establece que una de las características del derecho a la educación es la disponibilidad de instalaciones sanitarias para ambos sexos así como de agua potable que son condiciones indispensables para que funcionen los programas de enseñanza; de igual forma en la OG N° 14 establece que el derecho a la salud tiene como factores determinantes básicos el contar con agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, además que la accesibilidad al derecho a la salud implica que los factores determinantes básicos de la salud, como el agua limpia potable y los servicios sanitarios adecuados, se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales.

La accesibilidad física también demanda que todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficientes y culturalmente adecuados y deben tomar en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad, así como que el acceso a los servicios e instalaciones de agua no debe representar un peligro o amenaza a la seguridad física de las persona.

El Programa de Monitorio Conjunto de la OMS/UNICEF ha establecido distintas categorías de acceso, con el objeto de establecer parámetros de comparación entre países<sup>360</sup>, así se tienen:

1. Conexión domiciliaria: es el punto de agua instalado dentro del domicilio o en una parcela privada, independientemente de la fuente o método de extracción.
2. Fácil acceso: que pueden ser: a) Fuente pública de agua potable: cualquiera de los siguientes tipos de tecnología que proveen agua potable y que son compartidos por los usuarios fuera de la vivienda: fuentes públicas, pozos con bombas de mano, pozo excavado protegido, manantiales protegidos, colector de agua de lluvia u otras tecnologías. b) Acceso a fuente pública de agua cercana: definido como la disponibilidad de 20 litros de agua potable promedio por persona por día de una fuente pública de agua potable ubicada a menos de un kilómetro de la vivienda del usuario.

De acuerdo con las definiciones anteriores, y según los datos contenidos en el IDH, cerca del 52% de la población de El Salvador cuenta con conexión

---

<sup>360</sup> PNUD, Op. Cit.; Pág. 97.

domiciliaria y 7% con fácil acceso, lo cual implicaría que aproximadamente 40% de la población carece del servicio, un porcentaje más alto que el de los otros países de Centro América, Panamá, Chile y México.

De acuerdo con la EHPM<sup>361</sup> en el área urbana el 79.5% de los hogares del país se abastecen del servicio de agua potable por medio de cañería privada, debe entenderse por éstas el servicio domiciliar, y el 10.7% utiliza pila o chorro público y en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) el abastecimiento de agua de los hogares lo realizan principalmente por medio de cañerías privadas representando el 84.1% seguido de la pila o chorro público con el 8.6%, estos datos coinciden en buena medida con los resultados de nuestra investigación al respecto de la forma en que se abastecen los hogares en el Municipio de Apopa la cual refleja que para el año 2006 el 84% de la población se abastece de agua potable por medio de servicio domiciliar, mientras que el 16% restante no cuenta con servicio domiciliar y se ven en la necesidad de abastecerse de agua por otros medios, tales como, chorro público, pozo, o camiones distribuidores (Gráfica 10), la accesibilidad está relacionada con la disponibilidad por lo que éstos datos fueron analizados en lo relativo a la disponibilidad.

Otro dato relativo a la accesibilidad física es la frecuencia con que la población recibe el servicio, aunque el dato anterior demuestra que la mayor parte de las personas encuestadas cuentan con acceso a cañería para el abastecimiento de agua potable, esto no significa que esta población cuente con el servicio de agua potable, ya que el 25% tiene acceso al agua durante las 24 horas del día mientras que el resto, que significa el 75%, tiene acceso al agua potable de forma restringida pues recibe el agua unas cuantas horas al día (Ver Gráfica 22), y por ello al final no existe mayor diferencia entre la población que se abastece de agua por servicio domiciliar del resto de la población ya que en ambos casos se encuentran en la necesidad de recurrir a abastecerse de otras fuentes de agua al no contar con un servicio permanente. Sin embargo, la población que no cuenta con servicio domiciliar se encuentra en mayor desventaja que la que sí lo tiene, ya que debe realizar mayores esfuerzo para abastecerse de agua, debiendo desplazarse hasta el punto de abastecimiento, ya sea el chorro público, pipa, pozo o camiones distribuidores, eso sin contar que esta población debe adecuar sus necesidades al

---

<sup>361</sup> DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2003; Pág. 21

tiempo de distribución del agua ya que ellos al igual que las personas que cuentan con servicio domiciliario reciben el suministro de agua de forma intermitente.

2. *Accesibilidad económica*: esta accesibilidad está referida a que el agua, los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todas las personas, en concordancia con ello los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua potable deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos.

Esta accesibilidad implica tanto el pago por la prestación del servicio de agua potable, por la instalación del servicio, en el caso de los servicios de agua por cañerías, el pago efectuado a los distribuidores de agua, entre otros y en vista que existen diversas formas de abastecimiento de agua y la mayoría implica el pago de una tarifa o costos, estos deben ser normados de forma tal que sean accesibles para toda la población.

Ha habido una gran preocupación acerca de las implicaciones que se derivan del derecho de acceso al agua pues existe la posibilidad de que éste pueda considerarse como obligación de los Estados a proveer agua gratis a todos los ciudadanos, lo cual constituye a juicio de Peter Gleick una falacia, pues en principio la idea que el agua debe ser suministrada libre de costos no encuentra sustento en ninguno de los Tratados de derechos humanos, de hecho el propio Comité en su OG claramente ha establecido la asequibilidad del agua. Por lo que el Estado no está en obligación de suministrar agua gratis a toda la población pero sí está obligado a asegurar progresivamente el acceso equitativo y sin discriminación al agua potable<sup>362</sup>.

A pesar de esta consideración sobre la gratuidad del servicio de agua potable que creemos es correcta atendiendo a las obligaciones impuestas a los Estados, al contenido del derecho y a la realidad misma, es importante hacer algunas consideraciones sobre la tarificación del servicio, de acuerdo con Maude Barlow<sup>363</sup> el otorgamiento de un valor económico real al agua debe entenderse en un contexto político.

---

<sup>362</sup> Gleick, Peter; “*El agua del mundo 2001-2002*”, Edición en línea; s.p.

<sup>363</sup> Presidenta nacional del Council of Canadians (Consejo de los Canadienses) y Presidenta del Comité sobre mundialización del agua del IFG.

En razón de ello en primer lugar la tarificación del agua plantea Barlow acentúa la falta de igualdad que existe en el mundo en relación con el acceso al agua, tal como se sabe los países que padecen duras penurias de agua son aquellos en que residen las personas más desfavorecidas de la tierra, por tanto, cobrarles por un abastecimiento escaso de entrada es una receta segura para agudizar las diferencias en el reparto<sup>364</sup>.

En segundo lugar, y en virtud de los acuerdos comerciales existentes, el agua tarificada se convierte en una mercancía privada, y solamente asegurando que el agua se mantenga como servicio público, como un producto suministrado y protegido por los gobiernos, podrá escapar de la onerosa aplicación de las medidas impuestas por estos acuerdos de libre comercio. Ya que los acuerdos son tajantes en el sentido de que si el agua se privatiza y sale al mercado abierto, acabará en manos de los que se lo pueden permitir y no en las de los y las necesitadas<sup>365</sup>.

Al respecto el Banco Mundial (BM) afirma que subvencionará el suministro de agua a los pobres, pero afirma Barlow que cualquiera que esté al tanto de los problemas del estado de bienestar, particularmente en el tercer mundo, sabe que este tipo de caridad resulta punitivo en el mejor de los casos, e inexistente en la mayoría de ellos<sup>366</sup>. Y en vista que el agua es un derecho fundamental humano que se encuentra garantizado en el Declaración Universal de la ONU sobre Derechos Humanos, en tanto forma parte indispensable para la salud, la alimentación y un adecuado nivel de vida de las personas, la distribución gratuita del agua no es lo que permitiría el goce y ejercicio del derecho, ni tampoco resolvería la escasez e inequitativa distribución del recurso.

Por último, debe de tratarse el tema del sistema de oferta pública por el agua, dentro del cual no se incluye al medio ambiente ni a las futuras; esto se debe a que el medio ambiente no forma parte de la ecuación comercial, por lo que está en juego la sostenibilidad de los recursos y a eso se le suma la pérdida del control público de nuestros sistemas hidrográficos debido a los acuerdos comerciales, ya no quedará nadie habilitado a reclamar esta fuente de vida para la tierra.

---

<sup>364</sup> Barlow, Maude; *“El Oro Azul: La crisis mundial del agua y la reificación de los recursos hídricos del planeta”*, Publicación El Ceibo T.B.; Paraguay, 2001; Pág. 34.

<sup>365</sup> Barlow, Maude; Op. Cit.; Pág. 35

<sup>366</sup> Idem.

En relación a la accesibilidad económica encontramos que de la población encuestada el 36% paga entre \$4 y \$6 mensuales por el servicio de agua, un 28% paga entre \$7 y \$10 mensuales por el servicio prestado, igual porcentaje constituye quienes pagan entre \$1 y \$3 mensuales por el agua potable y un 9% representan quienes cancelan más de \$10 por el servicio (Ver Gráfica 11). Tomando en cuenta que la tarifa mínima de las familias que consumen hasta 10 M<sup>3</sup> en el área urbana del AMSS es de \$2.29, de acuerdo con el Decreto Ejecutivo No. 110 que establece las tarifas por los servicios de acueductos y alcantarillados que presta la ANDA, resulta que la mayoría de la población encuestada paga una tarifa arriba de la mínima establecida, el 70% paga entre \$4 y más de \$10.

Si además agregamos que el 55% de la población ha conformado una familia ya sea casados o acompañados, 32% y 23% respectivamente (Ver Gráfica 3)) por tanto las familias se conforman por más integrantes quienes necesitan una mayor cantidad de agua para satisfacer las necesidades de toda la familia, el 62% de las familias están conformadas entre 4 y 6 personas, siguiéndole con un 26% las familias que tienen entre 1 y 3 integrantes, y un 10% entre 7 y 9 integrantes (Ver Gráfica 5), y suponiendo que cada integrante consume 6 M<sup>3</sup> al mes las familias que están integradas por 4 personas deberían de pagar \$2.82 de dólar al mes.

Por otro lado también corresponder analizar el costo que representa para las familias el pago del servicio de agua potable tomando en cuenta los ingresos mensuales que perciben, de acuerdo con los datos obtenidos el 30% de la población encuestada obtiene ingresos entre \$150 y \$300 mensuales, un 27% cuenta con ingresos mensuales entre \$75 y \$150, el 17% entre \$50 y \$75 mensualmente, y un 15% entre \$300 y \$400, lo cual evidencia que la mayoría de la población cuenta con ingresos debajo de \$150 (44%), es decir, abajo del salario mínimo que hoy en día es de \$158.40 en el comercio y los servicios, \$154.80 en la industria y \$151.20 en la maquila, es decir, que la mayoría de la población se encuentran en condiciones de pobreza y para empeorar su situación son quienes se ven mayormente afectados por no recibir un buen abastecimiento de agua, al relacionar las fuentes de abastecimiento de agua con la condición de pobreza de los hogares se observa que, en general, las personas en situación de pobreza presentan mayores dificultades para tener acceso al recurso.



Estos ingresos resultan insuficientes para cubrir la Canasta Básica Alimentaria (CBA) esta es la que defina los alimentos y la cantidad que diariamente debe ingerir una persona adulta, que le aseguren la cobertura de los requerimientos diarios mínimos de calorías, para el año 2004 la CBA calculada en base a los datos establecidos por el extinto Ministerio de Planificación que comprende 11 alimentos<sup>367</sup>, costaba \$133 en la ciudad y \$102 en el campo, pero al agregar otros alimentos necesarios costaría \$307, y la Canasta Ampliada que es aquella que está conformada por la CBA más los bienes y servicios necesarios para cubrir los requerimientos mínimos de educación, salud, vivienda, vestuario, agua y otros, y este costo se calcula duplicando el costo de la CBA es decir que ascendería a \$614 mensuales<sup>368</sup>, por lo que una familia necesitaría 4 salarios mínimos para cubrir la CA, incluyendo el servicio de agua potable que cada vez va en aumento la tarifa de la misma.

Si a esto le agregamos que un buen porcentaje de la población sufre de cobros excesivos o injustificados por parte de las prestadoras del servicio, la situación se agudiza, de la población encuestada el 64% ha tenido algún cobro excesivo (Ver Gráfico 14). Y además otro buen porcentaje de la población (28%) no cuenta con medidor de agua (ver Gráfica 12), lo que implica que son susceptibles de aplicación de tarifas arbitrarias ya que no existe ninguna forma de verificar el consumo de agua en los hogares, esto sucede sobre todo con los sistemas autoabastecidos que en su mayoría cancelan \$7 por el servicio aún y cuando son los menos beneficiados con la disponibilidad del agua pues el servicio les es prestado todos los días pero solamente 1 hora al día por lo que no permite que esta población pueda contar con suficiente agua para satisfacer sus necesidades.

Al respecto en el Decreto No. 110 se establece que en los casos en que no se cuente con medidor ANDA cobrará 6 M<sup>3</sup> por persona, pero en muchos de los casos de acuerdo con el CDC, ANDA cobra 30 M<sup>3</sup> mensuales de manera arbitraria, es decir, un total de \$7.63 por vivienda, que es similar a la tarifa impuesta por los sistemas de autoabastecidos.

---

<sup>367</sup> Pan francés, tortillas, arroz, carnes, grasas, huevos, leche fluida, fruta, frijoles, verduras y azúcar.

<sup>368</sup> . Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida, Las Dignas; Centro para la Defensa del consumidor, CDC; Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD; Instituto de Derechos Humanos de la Universidad “José Simeón Cañas, IDHUCA; “*El Salvador por dentro, juicio al modelo 1989-2005*”; Pág. 45-46.

También en los casos e los que la población cuenta con un medidor de agua, 72% de los casos (Ver Gráfica 12), a pesar de contar con el medidor los y las encuestadas manifestaron en un 31% que el mismo no es revisado nunca, un 13% de vez en cuando, y un 42% manifestó que siempre es revisados y un 12% expresó que casi siempre es revisado (Ver Gráfica 13), lo que indica que un 44% de la población esta expuesta a que se le asignen lecturas arbitrarias sobre el consumo de agua que no corresponden al consumo real que se hace, lo cual también se encuentra relacionado con los cobros excesivos de que la población es objeto, como ya se dijo el 64% de la población encuestada manifestó haber sufrido de cobros excesivos (ver Gráfica 14), y un 51% de la población ha recurrido a ANDA para denunciar dicho cobro (ver Gráfica 16), lo que indica un alto porcentaje de la población que ha tenido cobros excesivos ha reclamado sus derechos ante la instancia estatal.

Por todo ello se vuelve urgente la necesidad de regular la tarificación del agua de forma que esta garantice el acceso de todas las personas, pero tomando en cuenta que cualquier consideración seria relativa a la tarificación del agua debe de tener en cuenta tres factores: la pobreza de algunos países; el agua como derecho humano y el agua en la naturaleza<sup>369</sup>.

El agua representa el componente indispensable e irremplazable para la subsistencia del ser humano como también para las demás especies, y como tal es obligación de todos procurar su protección y conservación; mientras que para los Estados es una obligación indelegable el de brindar los mecanismos necesarios para dar cumplimiento al derecho inalienable de todas las personas de poder acceder en excelente calidad y cantidad para la satisfacción de las necesidades, lamentablemente el agua es vista como una simple mercancía, que puede ser objeto de comercio y fuente de ganancias; de allí que su acceso quedaría limitado sólo para quienes puedan pagarlo.

3. *No discriminación*: esta se refiere a que el agua y los servicios e instalaciones de agua deben se accesibles de hecho y de derecho a todas las personas, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna.

---

<sup>369</sup> Barlow, Maude; Op. Cit.; Pág. 35.

La no discriminación se encuentra íntimamente relacionada con el principio de igualdad y ambos son considerados en la OG como temas especiales de amplia aplicación. De hecho todos los instrumentos jurídicos internacionales de protección de los derechos humanos contienen cláusulas de no discriminación las que constituyen mecanismos jurídicos para favorecer la igualdad de derechos como principio básico de los derechos humanos y están orientadas fundamentalmente a favorecer el disfrute de los derechos por parte de los grupos sociales más vulnerables<sup>370</sup>.

El principio de no discriminación consagrado por el derecho internacional determina que nadie podrá ser privado de un derecho<sup>371</sup> como consecuencia de toda distinción, exclusión restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

La no discriminación es una obligación de carácter inmediato<sup>372</sup>, tal como lo ha establecido el CDESCR al afirmar que la prohibición de discriminación no está supeditada ni a una implantación gradual ni a la disponibilidad de recursos; se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de los derechos y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente<sup>373</sup>, en relación al derecho de acceso al agua esta cláusula esta especialmente referida a la adopción de medidas para eliminar la discriminación de facto basada en motivos sobre los que pesen prohibiciones en los casos en que se prive a personas y grupos de personas de los medios o derechos necesarios para ejercer el derecho al agua.

El Estado tiene el deber de velar porque la asignación de los recursos de agua y las inversiones en el sector del agua faciliten el acceso al agua a todos los miembros de la sociedad, puesto que una distribución inadecuada de los recursos puede conducir a una discriminación que quizá no sea manifiesta, por ejemplo: las inversiones no deben redundar de manera desproporcionada en beneficio de los servicios e instalaciones de suministro de agua que suelen ser accesibles

---

<sup>370</sup> González, Enrique; Op. Cit.; Pág. 227

<sup>371</sup> Al respecto la CEDAW extiende un poco más el ámbito de la discriminación y establece que incluye “toda distinción exclusión o restricción... que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio... de los derechos humanos”

<sup>372</sup> González, Enrique; Op. Cit.; Pág. 227

<sup>373</sup> Observación General No. 13, Párr. 31.

únicamente a una pequeña fracción privilegiada de la población; esos recursos deben invertirse más bien en servicios e instalaciones que redunden en beneficio de un sector más amplio de la población.

Aunque como podemos apreciar en los datos del a EHPM la población del área rural es la más vulnerable pero la que menos cuenta con el servicio de agua potable solamente el 41.7% de los hogares disponen de agua por cañería, el 25.6% se provee de agua proveniente de pozo y el 16.6% lo hace por medio de ojo de agua, es decir, que una gran mayoría de la población se ve obligada a acarrear el agua de fuentes cercanas en algunos casos y en otras mucho más lejos, por lo que se hace evidente la discriminación que se da en razón de la ubicación geográfica de la población.

Así mismo se contempla la posibilidad de implementar medidas discriminatorias en positivo es decir beneficiar las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular las mujeres, los niños y niñas, los grupos minoritarios, los pueblos indígenas, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los trabajadores migrantes, los presos y los detenidos. Esto precisamente porque los grupos de poder económico y político son los mayormente beneficiados con el servicio de agua potable, en El Salvador esta situación se da cuando vemos que las zonas más populosas y donde habitan una gran parte de la población son las que a menudo o por lo general sufren de escasez de agua, a diferencia de las zonas territoriales en donde habitan un selecto grupo de personas que son quienes cuentan con el suministro del servicio y son quienes más consumen el recurso.

4. *Acceso a la Información:* este es otro de los contenidos importantes del derecho, y este tipo de accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y de difundir información relacionada al agua. Las personas tiene derecho a ser informadas sobre los planes, estrategias o políticas adoptadas por los Estados para garantizar el acceso al agua potable, así como a obtener información sobre la calidad del agua que se consume, sobre los prestadores del servicio, las tarifas aprobadas por el ente encargado de ello; este derecho también es aplicable en el caso de reclamos o denuncias hechas por los consumidores y consumidoras frente a alguna irregularidad cometida por los prestadores de servicio, en el caso de ANDA por ejemplo cuando se denuncia un cobro por consumo injustificado, este

puede probarse a través del historial de consumo de los últimos 6 meses y esta información esta en la base de datos de ANDA por lo que debe ser proporcionada a los consumidores o consumidoras que lo soliciten, aunque en la práctica, de acuerdo con el CDC<sup>374</sup>; esta información en muchos de los caos no es proporcionada por la ANDA.

El Derecho a la información tiene como base la libertad de expresión puesto que retoma de ella dos elementos básicos el acceso a la información y la difusión de la información, que en el caso que nos ocupa, es el derecho a acceder a la información frente al cual el Estado tiene un deber de proporcionar la información, aunque el derecho de información como tal no tiene un fundamento constitucional, precisamente ese es uno de los principales obstáculos para la realización de la libertad de expresión, pues el derecho se convertiría en la forma de ejercicio de la libertad, si tiene cabida a nivel internacional en la mayoría de los tratados relativos a los derechos humanos se establece como un derecho de todas las personas de acceder a la información.

Pero en la práctica este derecho tiene muchas limitaciones, incluso el mismo Estado a través de sus funcionarios impiden el ejercicio de este derecho y olvidan el deber que sobre el recae de brindar información y no sólo información, sino información veraz y confiable, este es el caso de la ANDA a la cual acudimos, específicamente a la Gerencia de Atención al Cliente, con el objeto de obtener datos estadísticos sobre los reclamos efectuados por la población en relación a la prestación del servicio, y como una consecuencia de la no regulación del derecho de información y los mecanismos de acceder a ella, tal cual periodista nos vimos en la necesidad de utilizar métodos “alternativos” para conseguir la información, bajo el argumento de estar realizando una investigación comparativa a cerca de los derechos de los consumidores, nos apersonamos a la Gerencia antes mencionada en donde nos atendió la Gerente y quien proporcionó datos consolidados de los reclamos recibidos por la institución durante el año 2005, trasladando de la base de datos original hacia el documento que nos iba ser entregado algunos de los datos, sin embargo, los datos fueron alterados en nuestra presencia, mientras la Gerente conversaba y antojadizamente escribió las cantidades que en el momento se le

---

<sup>374</sup> Según datos obtenidos en entrevista realizada al Lic. Ernesto Urrutia del departamento jurídico del CDC.

ocurrieron, y posteriormente nos fueron entregados los datos, evidentemente alterados, puesto que como podrá apreciarse en el anexo (Ver Anexo II) los totales no coinciden con los demás datos pues, dichos totales no fueron alterados talvez por olvido o imprudencia.

Lo que si queda evidenciado con esta anécdota, que consideramos importante describir para dar a conocer el ejercicio arbitrario que de la información se hace, es que los datos “oficiales” no resultan confiables cuando son manipulados por los mismos funcionarios o empleados de las instituciones encargadas de brindar la información, en este caso la ANDA pues es la única que los posee, lo que repercute en el ejercicio del derecho de acceso al agua pues uno de sus contenidos normativos es precisamente el derecho a ser informado o al menos a acceder a la información.

### **2.3.5 Obligaciones de los Estados relativas al Derecho de Acceso al Agua Potable.**

El CDESCR ha establecido en la OG obligaciones legales que pueden ser de carácter general o específico. En relación a las primeras, el Comité establece que si bien se prevé la aplicación progresiva y se reconocen los obstáculos que representan los limitados recursos disponibles, los Estados partes tienen obligaciones inmediatas en relación al derecho de acceso al agua como: la garantía de que el derecho será ejercido sin discriminación alguna y la obligación de adoptar medidas en aras de la plena realización del derecho a un nivel de vida adecuado y del disfrute de más alto nivel de salud.

A los Estados también tienen entre sus obligaciones generales el deber constante y continuo en virtud del PIDESC de avanzar con la mayor rapidez y efectividad posibles hacia la plena realización del derecho de acceso al agua potable. Esta realización debe ser viable y practicable en vista que todos lo Estados ejercen control sobre una amplia gama de sus recursos, incluidos el agua, la tecnología, los recursos financieros y la asistencia internacional.

Respecto de las obligaciones especiales al igual que todos los derechos humanos apunta el Comité, existen tres tipos o niveles, como los hemos denominado, de obligaciones a los Estados partes: obligaciones de respeto, de protección y de cumplimiento; a continuación nos referiremos a cada una de ellas

### **2.3.5.1 Obligación de Respeto.**

La *Obligación de Respetar* exige que los Estados partes se abstengan de interferir directa e indirectamente en el ejercicio del derecho al agua. Esta comprende entre otras cosas el abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad, de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua, de reducir o contaminar ilícitamente el agua, por ejemplo con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o mediante el empleo o los ensayos de armas, así como limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva<sup>375</sup>.

Esta obligación de respeto también abarca la observancia en casos de conflictos armados, de la normativa de derecho internacional humanitario relacionada con la protección de los objetos indispensables para la supervivencia de la población civil, incluidas las fuentes de agua.

### **2.3.5.2 Obligación de Proteger.**

La *Obligación de Proteger* exige que los Estados partes impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho de acceso al agua potable. Entendiéndose por terceros: particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre.

Las obligaciones en este nivel comprenden entre otras cosas la adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo que terceros denieguen el acceso a agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de distribución de agua.

En el caso que los servicios de suministro de agua como las redes de canalización, las cisternas y los accesos a ríos y pozos, sean explotados o estén controlados por terceros los Estados deben impedirle que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable, a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables. Como el objeto de impedir estos abusos debe de establecer se un sistema normativos eficaz que prevea una supervisión

---

<sup>375</sup> CESCR, Observación General No. 15, Op. Cit.; Párr. 21

independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento.

### 2.3.5.3 Obligación de Cumplir.

La *Obligación de Cumplir* se puede subdividir en otros tipos de obligaciones: de facilitar, promover y garantizar.

a) *La obligación de facilitar* exige que los Estados partes adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y a las comunidades a ejercer el derecho de acceso al agua potable.

b) Por otro lado *la obligación de promover* impone al Estado la adopción de medidas para que se difunda información adecuada a cerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducirlos desperdicios de agua.

c) Por su parte *la obligación de garantizar* impone a los Estados el deber de hacer efectivo el derecho en los casos en que los particulares o los grupos no estén en condiciones por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con los medios a su disposición.

En general la obligación de cumplir exige que los Estados partes adopten las medidas necesarias para el pleno ejercicio del derecho de acceso al agua potable. Esta obligación comprende entre otras cosas la necesidad de reconocer en grado suficiente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, de preferencia mediante la aplicación de leyes; adoptar una estrategia y un plan de acción de carácter nacional en materia de recursos hídricos para el ejercicio de este derecho; velar porque el agua sea asequible para todos y todas; y facilitar un acceso mayor sostenible al agua, en particular en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas<sup>376</sup>.

Con el objeto de garantizar la asequibilidad del agua potable, los Estados deben adoptar las medidas necesarias entre las que de acuerdo al Comité pueden figurar: la utilización de un conjunto de técnicas y tecnologías económicas

---

<sup>376</sup> CESCR, Observación General No. 15, Op. Cit.; Párr. 26.



apropiadas, políticas adecuadas en materia de precios, como el suministro de agua a título gratuito o a bajo costo y suplementos de ingresos<sup>377</sup>.

El Comité establece que con el fin de asegurar que los servicios ya sean públicos o privado estén al alcance de todas las personas, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos, todos los pagos por servicios de suministro de agua deben basarse en el principio de equidad. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada de gastos de agua en comparación con los hogares más ricos.

Como parte de las estrategias y programas amplios e integrados para velar por que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre, el Comité recomienda entre otros: la reducción de la disminución de recursos hídricos por extracción, desvío o contención; la reducción y eliminación de la contaminación de las cuencas hidrográficas y los ecosistemas relacionados con el agua por radiación, sustancias químicas nocivas y excrementos humanos; vigilar las reservas de agua; asegurarse que cualquier mejora a los sistemas no obstaculice el acceso al agua potable; examinar las repercusiones que puedan tener ciertas medidas en la disponibilidad del agua y en las cuencas hidrográficas de los ecosistemas naturales, tales como los cambios climáticos, la desertificación y la creciente salinidad del suelo, la deforestación y la pérdida de biodiversidad; aumentar el uso eficiente del agua por parte de los consumidores; reducir el desperdicio de agua durante su distribución; crear mecanismos de respuesta para las situaciones de emergencia; y la creación de instituciones competentes y establecimiento de disposiciones institucionales apropiadas para aplicar las estrategias y los programas.

También el Comités establece obligaciones que ha denominado básicas que tiene efecto inmediato en relación con el derecho, las cuales tienen como fin asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales del derecho de acceso al agua potable, entre ellas se encuentran:

1. Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico, así como prevenir las enfermedades que se deriven del consumo de la misma.

---

<sup>377</sup> CESCR, Observación General No. 15, Op. Cit.; Párr. 27

2. Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial en lo que respecta a grupos vulnerables o marginados.

3. Garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos, y que los mismos se encuentren a una distancia razonable del hogar.

4. Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua.

5. Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población, dicha estrategia y el plan deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán preverse métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; así mismo el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados.

6. Deberá vigilarse el grado de realización o no realización del derecho, para ello deben utilizarse los indicadores establecidos como parte del plan de acción.

7. Adoptar programas de agua orientados a fines concretos y de relativo bajo costo para proteger a los grupos vulnerables y marginados.

8. Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.

Todas las obligaciones establecidas por el Comité abarcan los cuatro niveles de obligaciones que mencionábamos en el apartado relativo a los derechos humanos, lo que fundamenta la teoría a cerca de la no existencia de obligaciones distintas para cada categoría de derechos humanos.

El establecimiento de obligaciones de cumplimiento inmediato para los Estados, evidencia la necesidad de que se garantice de forma efectiva el acceso de todas las personas al agua potable, así como la importancia de que sean aquellos

grupos vulnerables como mujeres, niños y niñas, poblaciones rurales, entre otros, quienes de manera especial y urgente sean atendidos por los Estados a fin de asegurar el pleno ejercicio de este derecho.

### **2.3.6 Violaciones por parte de los Estados al Derecho de Acceso al Agua Potable.**

Al establecerse obligaciones para los Estados estamos frente a condicionamientos que los Estados pueden o no cumplir, o pueden interpretar de forma conveniente para desentenderse de dichas obligaciones, por lo que el Comité también ha establecido actos que se constituyen como violaciones a este derecho<sup>378</sup>.

Los actos que a continuación se mencionan son sólo algunos ejemplos de las violaciones que los Estados pueden cometer en contra del derecho de acceso al agua potable:

Los Estados deben demostrar que han tomado las medidas necesarias y factibles para garantizar el ejercicio del derecho. Por lo que de conformidad con el Derecho Internacional el no actuar de buena fe para tomar tales medidas constituye una violación del derecho.

Las violaciones pueden producirse a través de actos de comisión, por la acción directa de los Estados o de otras entidades que no estén suficientemente reglamentadas por los Estados. Este tipo de violaciones pueden ser por ejemplo: adoptar medidas regresivas que sean incompatibles con las obligaciones básicas; la revocación o suspensión formal de la legislación necesaria para el continuo disfrute del derecho al agua, o a la promulgación de legislación o adopción de políticas que sean manifiestamente incompatibles con las obligaciones jurídicas nacionales o internacionales preexistentes en relación con el derecho al agua.

También los actos de omisión pueden constituir violaciones al derecho, entre ellas pueden mencionarse: el no adoptar medidas apropiadas para garantizar el pleno disfrute del derecho universal al agua, el no contar con una política nacional sobre agua, así como, el no hacer cumplir las leyes pertinentes.

---

<sup>378</sup> CESCR, Observación General No. 15; Op. Cit.; Párr. 39-44.

Respecto a los niveles de obligaciones el Comité ha identificado de acuerdo con su experiencia algunos casos en los cuales se puede hablar de violación al derecho:

Las violaciones a la obligación de respetar se desprenden de la interferencia del Estado al derecho de acceso al agua, estas violaciones pueden incluir entre otras cosas: la interrupción o desconexión arbitraria o injustificada de los servicios o instalaciones de agua; los aumentos desproporcionados o discriminatorios del precio del agua; y la contaminación y disminución de los recursos de agua en detrimento de la salud de las personas.

En relación a la obligación de proteger las violaciones dimanar del hecho de que un Estado no adopta todas las medidas necesarias para proteger, dentro de su jurisdicción, a las personas contra las violaciones del derecho de acceso al agua por terceros. Estas violaciones pueden incluir entre otras cosas: no promulgar o no hacer cumplir las leyes que tengan por objeto evitar la contaminación y la extracción no equitativa del agua; no regular y controlar eficazmente los servicios de suministro de agua; no proteger los sistemas de distribución de agua, de la injerencia indebida, el daño y la destrucción.

Las violaciones a la obligación de cumplir se producen cuando los Estados no adoptan las medidas necesarias para garantizar el disfrute del derecho al agua, algunas de ellas pueden ser: no adoptar o ejecutar una política nacional sobre el agua encaminada a garantizar a todas las personas el acceso al agua; asignar fondos insuficientes o asignarlos en forma incorrecta, con el resultado de menoscabar el disfrute del derecho al agua por personas o grupos especialmente los vulnerables o marginados; el hecho de no vigilar el grado de realización del derecho al agua a nivel nacional, por ejemplo estableciendo indicadores y niveles de referencia; no adoptar medidas contra la distribución no equitativa de las instalaciones y los servicios de agua; no establecer mecanismos de socorro de emergencia; no lograr que todos disfruten del derecho al agua en el nivel mínimo indispensable, o el hecho de que un Estado no tenga en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales con respecto al derecho de acceso al agua al concretar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales.

## **2.4. Marco Jurídico sobre Derecho Ambiental y el Derecho de Acceso al Agua Potable.**

### **2.4.1 Marco Jurídico sobre Derecho Ambiental.**

#### **2.4.1.1 Constitución de la República.**

La Constitución de la República de El Salvador, vigente desde el año de 1983 es una de las más modernas de su época, y contempla una serie de derechos y garantías para los salvadoreños y salvadoreñas que la ubican fácilmente entre las primeras de América Latina; sin embargo, cuando se trata de buscar en ella una protección clara hacia los recursos naturales, y específicamente al recurso agua, nos encontramos con que en dicha Constitución la regulación de los recursos hídricos es casi nula; esto debido a que fue creada respondiendo a la realidad de su época, en donde el tema medioambiental no representaba un tema de mayor importancia para la vida política del momento; sin embargo, en nuestra constitución se destacan puntos importantes en relación al tema de los recursos naturales, aborda el tema del dominio público del agua respecto al cual establece que es el Estado quien “ejerce soberanía y jurisdicción sobre el mar, el subsuelo y el lecho marino” (Art. 84, Cn). Así mismo se establece que el subsuelo también pertenece al Estado, el cual podrá otorgar concesiones para su explotación (Art. 103, inciso 3º, Cn), considerando que en el subsuelo se encuentran algunas de las fuentes de agua, las llamadas aguas subterráneas, que fluyen bajo la superficie terrestre, éstas sin propiedad del Estado y por tanto el Estado el único facultado para autorizar la explotación, es decir, el uso y aprovechamiento de este recurso.

La Constitución, brinda protección a todo tipo de asociaciones, cuyos fines estén orientados al mejor aprovechamiento de los recursos naturales y obtener una justa distribución de las mismas, y establece que deberán ser fomentadas y protegidas por el Estado, así mismo el Estado puede ser quien integre esas asociaciones (Art. 113), este artículo se encuentra relacionado con el artículo 7 de la Constitución que establece el derecho de libre asociación, es decir, el derecho a constituir grupos y organizaciones para desarrollar de manera permanente cualquier actividad legal y pacífica y de cualquier índoles. El Estado debe fomentar y dar una especial protección a aquellas asociaciones que tengan como finalidad impulsar el desarrollo social y económico del país a través de una adecuada utilización de los recursos naturales pues éstos constituyen un elemento

indispensable para el desarrollo de las sociedades. Con el fin de garantizar el ejercicio del derecho de asociación se decretó la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro la cual regula la formación y el funcionamiento de las asociaciones y fundaciones existentes en el país.

Por otro lado en el título V referente al orden económico, y más específicamente en el Art. 117 se encuentra implícito el derecho al medio ambiente sano y en él se establece la obligación del Estado de proteger de forma efectiva los recursos naturales, la diversidad y la integridad del medio ambiente, para garantizar el desarrollo sostenible, esto implica que el Estado debe de adoptar medidas orientadas a garantizar a los habitantes el pleno goce de este derecho, incluyendo las políticas económicas que no pueden ser contrarias al interés colectivo, ni sobreponer los intereses de los grupos económicos como es el caso de las constructoras, frente al ejercicio del derecho aquí reconocido.

Así mismo se reconoce el derecho de todas las personas habitantes de El Salvador a gozar de un desarrollo sostenible lo que significa que debe promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones actuales lo cual es posible únicamente a través de un desarrollo económico y social compatible y equilibrado con el medio ambiente y garantizando además la disponibilidad de los recursos naturales para las futuras generaciones.

Es también parte importante del artículo 117 la declaratoria del interés social sobre la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales, lo que significa que las acciones que el Estado debe tomar deben ser orientadas a promover y apoyar las iniciativas que pretendan proteger y desarrollar los recursos naturales, así como, controlar y sancionar a las personas o empresas que perjudiquen al medio ambiente; y de forma especial beneficiar a los sectores sociales de mayor vulnerabilidad como son la población en extrema pobreza, la niñez, las mujeres y la población indígena.

Desde una visión más general e integral, la Constitución establece que el Estado debe promover el desarrollo económico y social incrementando la producción y productividad, así como la racional utilización de los recursos (Art. 101 Cn.).

Pero en vista que la Constitución es la norma fundamental que rige la vida del país, y considerando que el medio ambiente constituye un componente esencial e imprescindible para el desarrollo humano, social y económico del país y que el derecho a un medio ambiente sano tiene por finalidad garantizar el mantenimiento de condiciones de la naturaleza que permitan preservar los requisitos fundamentales para garantizar la existencia de la vida humana<sup>379</sup> y en consecuencia el desarrollo, se vuelve preciso que el mismo este reconocido y definido de forma explícita en la constitución para que no quepa duda sobre el contenido y aplicación del mismo, de igual forma consideramos que debe ser incluido en el apartado de derechos individuales de la Constitución, pues es un derecho indispensable para la concreción de otros derechos tan importantes como la vida y la salud.

Como parte de nuestra propuesta de incorporar el derecho a un medio ambiente sano de forma explícita en la Constitución de la República, presentamos el proyecto del contenido del artículo que debe incorporarse:

“Artículo 2-A Toda persona goza del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano y que permita el desarrollo económico y social sostenible que satisfaga las necesidades presentes sin comprometer las de las futuras generaciones; así mismo las personas tienen el deber de procurar su preservación.

El Estado tiene la obligación de tutelar, promover y defender este derecho, para lo cual deberá adoptar las medidas encaminadas a garantizarlo debiendo velar por la utilización racional de los recursos naturales y la preservación del patrimonio natural y cultural.”

#### **2.4.1.2 Legislación Secundaria**

##### **2.4.1.2.1 Códigos.**

El *Código Municipal*<sup>380</sup> hace referencia a la competencia de los municipios para el incremento y protección de los recursos renovables y no renovables (Art. 4 numeral 10), la cual es una competencia compartida con otras instituciones entre

---

<sup>379</sup> FESPAD, 2004; Op. Cit. Pág. 112

<sup>380</sup> D.L. No. 274 del 30 de enero de 1986, publicado en el D.O. No. 23 Tomo 290 del 5 de febrero de 1986.

ellas el MARN, así mismo establece como obligación del Concejo Municipal contribuir a la preservación de la salud y de los recursos naturales, y le da atribuciones y jurisdicción en su territorio a través de las ordenanzas (art. 32), incluyendo la gestión de los recursos naturales, dichas ordenanzas son de obligatorio cumplimiento por parte de los particulares, las autoridades nacionales y departamentales y municipales.

El *Código Civil* regula los bienes, su dominio, posesión, uso y goce; y dentro de los bienes, instituye dos tipos de propiedad de las aguas, una pública y otra privada, el artículo 576 en su inciso primero establece que los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes nacionales de uso público, es decir que su dominio pertenece a todos los habitantes de la nación, por otro lado en el inciso segundo del mismo artículo se establece como propiedad de los particulares las aguas cuya vertiente naciera y terminara dentro de los límites de su heredad, sin embargo, este inciso queda tácitamente derogado por el artículo 3 de la Ley de Riego y Avenamiento (1970)<sup>381</sup>; siendo desde entonces los recursos hidráulicos Bienes Nacionales, exceptuándose únicamente las aguas lluvias captadas en embalses artificiales construidos por particulares, esta excepción es ampliada por el Art. 92 del Reglamento de la Ley de Riego y Avenamiento (1973)<sup>382</sup>, el cual permite sin permiso alguno abrir pozos ordinarios para llevar aguas dentro de sus fincas para usos comunes; así mismo, el Código Civil expresa que el uso y goce que para el tránsito, riego, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponde a los particulares en la calles, plazas, puentes y caminos público, en el mar y en sus playas, en ríos y lagos y generalmente en todos lo bienes nacionales de uso público (art. 579)

El mismo artículo 576 en su segundo inciso establece que la propiedad, uso y goce de las aguas de los ríos que nacen y mueren dentro de una misma heredad pertenece al dueño del terreno, es decir, regula la propiedad privada de las aguas, pero tal uso y goce estará regulado por las leyes u ordenanzas que al respecto se promulguen.

---

<sup>381</sup> D.L. No. 153, 11 de Noviembre de 1970; publicado en el D.O. No. 213. Tomo 229, 23 de Noviembre de 1973.

<sup>382</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 48. Tomo 238, 1973.



El Código Civil también instituye la servidumbre que es un gravamen impuesto sobre un predio en utilidad de otro predio de distinto dueño, y la cual puede ser de tres tipos entre ellas las naturales que son las que provienen de la natural situación de los lugares (Art. 832).

Así mismo el uso de las aguas lluvias que corren por un camino público pueden ser utilizadas por los dueños de los predios e incluso pueden desviar su curso para servirse de las mismas, sin ninguna restricción de tal uso.

El *Código de Salud*<sup>383</sup> determina la norma de calidad del agua, el control de vertidos y las zonas de protección. Le otorga al Ministerio de Salud la atribución para desarrollar programas de saneamiento ambiental, abastecimiento de agua potable para comunidades, disposición adecuada de excretas y aguas servidas, así como la eliminación y control de contaminación del agua (Art. 56)

Se establece la prohibición de descargar residuos de cualquier naturaleza, aguas negras y servidas en acequias, quebradas, arenales; barrancas; ríos, lagos, esteros; proximidades de criaderos naturales o artificiales de animales destinados a la alimentación o consumo humano, y cualquier depósito o corriente de agua que se utilice para el uso público; consumo o uso doméstico, usos agrícolas e industriales, balnearios o abrevaderos de animales, a menos que el Ministerio conceda permiso especial para ello (Art. 67).

Además de acuerdo con el Código no podrán destinarse a la crianza de especies acuáticas comestibles ni al cultivo de vegetales y frutas que pueden ser consumidas, las aguas provenientes de cloacas, desagües y otras presumiblemente contaminadas, así mismo se prohíbe descargar aguas servidas y negras en las vías públicas, parques, predios públicos y privados y en lugares no autorizados para ello.

El *Código Penal*<sup>384</sup> establece los delitos relativos al medio ambiente y sus sanciones en el artículo 219-B se señala el delito de usurpación de aguas el cual consiste en desviar las aguas públicas o privadas a favor de una persona a quien

---

<sup>383</sup> D.L. No. 955 de fecha 28 de abril de 1988, publicado en el D.O. No. 86 Tomo 299 de fecha 11 de mayo de 1988

<sup>384</sup> D.L. No. 1030 de fecha 26 de abril de 1997 publicado en el D.O. No. 105, Tomo 335 del 10 de junio de 1997.

no le corresponde o que se tomen en mayor cantidad de las que tenga derecho, así como la persona que de cualquier manera impida o estorbe el ejercicio de los derechos que otro tuviere sobre las aguas, sancionándolo con prisión de 1 a 3 años, que se convierte en una pena que puede ser sustituida por penas no privativas de libertad.

También se configura el delito de contaminación ambiental cuando una persona provoque o realice directa o indirectamente emisiones, radiaciones o vertidos de cualquier naturaleza en el suelo, atmósfera, aguas terrestres, superficiales, subterráneas o marítimas, y que pusiere en grave peligro la salud o calidad de vida de las personas o el equilibrio de los sistemas ecológicos o del medio ambiente, sancionándolo con prisión de 4 a 8 años (Art. 255).

Un paso importante en la legislación penal ambiental ha sido la derogatoria de las condiciones objetivas de procesabilidad que anteriormente establecía como requisito para iniciar el proceso penal la finalización del procedimiento administrativo establecido en la Ley del Medio ambiente que, como se tratará más adelante, podía no llegar a constituir delito en tanto se reconociera la infracción cometida y se cumplieran otros requisitos.

#### **2.4.1.2.2 Leyes**

La *Ley del Medio Ambiente*<sup>385</sup> (LMA) constituye la principal ley secundaria que regula la protección, conservación y recuperación del medio ambiente; el uso sostenible de los recursos naturales, al mismo tiempo que norma la gestión ambiental pública y privada y la protección ambiental como obligación básica del Estado, de los Municipios y de los habitantes en general (art. 1) y al mismo tiempo establece en el artículo 2 los principios que orientaran la política nacional del medio ambiente, lo cual resulta contradictorio pues la ley es un instrumento de la política y no a la inversa<sup>386</sup>.

Dentro de los principios de la política nacional se reconoce el derecho de todos los habitantes de la República al medio ambiente sano y ecológicamente

---

<sup>385</sup> D.L. No. 233 de fecha 8 de marzo de 1998, publicado en el D.O. No. 79 de fecha 4 de mayo de 1998.

<sup>386</sup> Farfán Mata, Evelyn Beatriz; Oporto, Francisco; *“Eficacia de los instrumentos de gestión ambiental en El Salvador para la protección del medio ambiente”*; Tesis de la Universidad de El Salvador para optar al grado de Licenciados en Ciencias Jurídicas, 1999; Pág. 79.

equilibrado, constituyéndose como la primera ley secundaria del país que reconoce el derecho al medio ambiente sano de forma explícita, reconocimiento en el que insistimos, debería hacerse en la Constitución. Así mismo le impone al Estado la obligación de tutelar, promover y defender este derecho de forma activa y sistemática.

En el artículo 4 de la LMA se declara de interés social la protección y mejoramiento del medio ambiente, e impone la obligación tanto a las instituciones públicas como municipales la inclusión en sus acciones, planes y programas del componente ambiental y declara como responsabilidad del gobierno el implementar medidas orientadas a dar una adecuada valoración económica al medio ambiente en concordancia con el valor de los recursos naturales. En tanto que los recursos naturales son indispensables para la vida y el desarrollo de un país, pues de ellos se obtienen el agua, electricidad, petróleo, alimentos, etc., y son parte del medio ambiente este debe ser valorado tomando en cuenta su importancia para la vida y no únicamente como mercancías.

La responsabilidad de promover el manejo integrado de cuencas hidrográficas, es decir, de las áreas de recogimiento de aguas lluvias, cuyos escurrimientos fluyen a través de un sistema de drenaje hacia un colector común que puede ser un río, lago o laguna y las cuales conforman espacios en la cual se desarrollan complejas interacciones e interdependencias entre los componentes bióticos y abióticos, sociales, económicos y culturales, a través de flujo de insumos, información y productos,<sup>387</sup> le corresponde de acuerdo a la LMA al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), además de la responsabilidad de promover la integración de las autoridades locales de dichas cuencas (art. 48)

Se establece como responsabilidad del MARN la supervisión de la disponibilidad y la calidad del agua (art. 49), las normas técnicas sobre la calidad del agua están contenidas en un reglamento el cual tiene como criterios básicos garantizar la disponibilidad, cantidad y calidad del agua para el consumo humano, mantener la calidad del agua dentro de los niveles establecidos en las normas técnicas de calidad ambiental y garantizar el adecuado tratamiento de los vertidos.

---

<sup>387</sup> UNES y CARITAS, “Propuesta inicial de anteproyecto de Ley General de Aguas” enero 2006, art. 8.

En concordancia con el principio de sostenibilidad de los recursos naturales, el aprovechamiento y uso de los recursos naturales renovables esta orientado a la protección adecuada de los ecosistemas, para lograr tal protección habrá coordinación entre las gestiones de todas las instituciones que tengan competencias para el uso de un mismo recurso (Art. 65).

En lo referente al recurso agua la LMA establece que el manejo de las aguas tiene como prioridad el aprovechamiento de la misma para el consumo humano, pero esta gestión será regulada a través de un reglamento especial que el Ministerio del Ambiente debe elaborar y proponer a la Presidencia de la República.

La LMA contempla la parte de la responsabilidad administrativa, civil y penal derivada de las infracciones ambientales que son las acciones u omisiones cometidas por personas naturales o jurídicas incluyendo al Estado y a los municipios (Art. 86). Frente al cometimiento de un infracción ambiental la ley prevé tres tipos de procedimiento el primero el procedimiento administrativo sancionatorio del cual conoce el MARN y es iniciado de oficio o por denuncia, en cualquier etapa del procedimiento se podrá reconocer la infracción cometida y si se restaura o repara el daño causado al medio ambiente e indemniza a los particulares perjudicados y en tal caso se impondrá la sanción mínima que corresponde entre dos a cien salarios mínimos mensuales.

La responsabilidad civil consiste en la reparación de los daños y perjuicios ocasionados cuando ello sea posible o de lo contrario se realizaran acciones compensatorias (Art. 100).

La responsabilidad penal se deriva de la infracción de las disposiciones establecidas en la LMA y que sean constitutivas de delitos contemplados en el Código Penal (Art. 105), para lo cual se seguirá el proceso penal establecido para ello.

*La Ley de Riego y Avenamiento*, establece en su artículo 3 que las aguas superficiales y subterráneas son propiedad del Estado, con excepción de las aguas lluvias captadas en embalses construidos por particulares. Norma la extracción de agua para riego, sin aclarar como se planifica, regula y adjudica el uso del agua para demandas competitivas entre agua potable y agua para riego, tanto para uso público como privado, ya que en el artículo 3 de la misma ley únicamente se

declara que los mantos de agua potable ubicados en el subsuelo de la República son propiedad nacional y los declara de utilidad pública.

La autoridad competente para los fines de la ley es el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y entre sus atribuciones esta la de vigilar e impedir que en los cauces o en las cuencas de los ríos se construyan obras o se realicen trabajos sin la autorización respectiva.

Así mismo establece que las aguas nacionales sólo podrán aprovecharse con fines de riego mediante permiso o concesión otorgada por el MAG. , siendo el permiso la autorización conferida por dicho ministerio el cual es transitorio y por concesión la autorización para utilizar de forma permanente dichas aguas, estableciendo el plazo máximo de 50 años y las cuales podrán ser renovadas por periodos iguales sucesivos, es decir, establece una concesión perpetua de las aguas nacionales.

Si bien la LRA regula la extracción, investigación, protección y aprovechamiento de las aguas subterráneas con fines de riego le confiere a ANDA la facultad y atribución de regular el establecimiento de industrias que tengan por objeto extraer o producir la materia prima o los materiales elaborados necesarios para sus servicios, sin fines lucrativos.

*La Ley de la Administración de Acueductos y Alcantarillados*<sup>388</sup> (ANDA), dentro de las facultades de la ANDA el Art. 3, literal i, le permite entrar, previa autorización de sus dueños o poseedores o sus representantes, en inmuebles o cuerpos de agua, con el fin de realizar sondeos, estudios o mediciones; en el literal K del mismo artículo, se faculta a ANDA para adquirir, utilizar y tratar las aguas superficiales o subterráneas y disponer de las mismas para la provisión de las poblaciones y de zonas rurales, es decir, que se otorga a ANDA la potestad de regular toda extracción de agua en el país; También se le atribuye a ANDA la construcción o reconstrucción de obras e instalaciones que estén relacionadas con el estudio, investigación, captación, tratamiento, almacenamiento y distribución de aguas potables, así como el estudio investigación tratamiento y disposición final de las aguas residuales (Art. 3, literal L).

---

<sup>388</sup> D.L. No. 341, del 17 de Octubre de 1961, publicado en el D.O. No. 191, tomo 193, del 19 de Octubre de 1961.

En el Art. 30, literal d, numeral 1, se establece que dentro del presupuesto de ANDA se contiene una parte para gastos destinados a la conservación de recursos, y aunque no se especifica a que tipo de recursos se trata se sobreentiende que debe tratarse de los recursos naturales que deben ser aprovechados para

El Art. 70 de la misma ley, le otorga el uso o aprovechamiento preferencial de cualquier cuerpo de agua o otros bienes de propiedad nacional o privada sobre cualquier derecho que con las mismas facilidades tuvieran otras personas u organismos.

ANDA se encuentra exenta de pagos, impuestos, tasas o contribuciones de cualquier índole por la utilización de bienes nacionales de uso público, entre ellos los recursos hídricos de propiedad nacional.

ANDA no esta obligada por ley a conservar, preservar y proteger el recurso hídrico, a pesar de ser la principal distribuidora y abastecedora de este recurso para el consumo de la población, pero sí se encuentra facultada para la planificación, ejecución y explotación del recurso hídrico para la realización de obras necesarias y convenientes para cumplir con el objetivo de proveer y ayudar a proveer a los habitantes de la República de agua potable, lo cual resulta incongruente en tanto que el aprovechamiento que ANDA realiza del recurso hídrico, tiene como consecuencias un grave deterioro del mismo, por lo que ésta debería ser la principal entidad que debe velar por la conservación y protección del recurso.

*La Ley de Creación de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa*<sup>389</sup> (CEL), el objeto de CEL es desarrollar, conservar, administrar y utilizar los recursos energéticos y fuentes de energía de El Salvador, indicado que ello no perjudica derechos ya adquiridos o que en lo futuro se adquieran (Art. 2). Para la realización de tal fin puede adquirir inmuebles y crear toda la infraestructura necesaria para la prestación del servicio, así mismo esta autorizada para entrar, previa autorización de sus dueños o poseedores, o sus representantes, en terrenos, cuerpos de agua, o propiedades con el fin de hacer mensuras, sondeos y estudios (Arts. 5).

---

<sup>389</sup> D.L. No. 137 de fecha 18 de septiembre de 1948 publicado en el D.O. 210 Tomo 145 del 27 de septiembre de 1948

Entre las obras necesarias para la realización de los fines se encuentran las estructuras, plantas o sistemas de acueducto o riego, sistemas de abastecimiento y distribución hidroeléctricos y de riego, centrales para generar electricidad por energía hidráulica, térmica o por cualquier otro medio, y estaciones, pantanos, represas, canales, túneles, conductos, líneas de transmisión y distribución y otras obras y accesorios necesarios, útiles o corrientemente usados y empleados para la producción, desviación, captación, embalse, conservación, aprovechamiento, transporte, distribución, venta, intercambio, o cualquier otra disposición de agua o de energía eléctrica (Art. 6).

*La Ley Forestal*<sup>390</sup>, tiene por objeto establecer disposiciones que permitan el incremento, manejo y aprovechamiento en forma sostenible de los recursos forestales y el desarrollo de la industria maderera; y en ella se establece que los recursos forestales son parte del patrimonio natural de la Nación y corresponde al Estado su protección y manejo (Art. 1).

Asimismo, se declara de interés económico el desarrollo forestal del país desde el establecimiento de la plantación hasta el aprovechamiento final y todas sus formas de valor agregado. Además esta ley busca establecer las condiciones para estimular la participación del sector privado en la reforestación del territorio nacional con fines productivos, quedando fuera de esta regulación las Áreas Naturales Protegidas y los Bosques Salados.

Si bien es responsabilidad del Estado la protección y manejo de los recursos forestales, el sector privado también tiene una participación activa en ella, pues debe procurarse que el desarrollo económico sea compatible con la conservación y protección de los recursos forestales, por lo que estos no pueden ser aprovechados de manera irresponsable ni por el Estado ni por entes privados.

Esta Ley declara claramente que las áreas naturales protegidas así como los bosques salados quedan fuera de toda intervención del sector privado, es decir, no son recursos transables en el mercado, por lo que nadie está autorizado o facultado para permitir su explotación o destrucción total o parcial.

---

<sup>390</sup> D.L. No. 852 de fecha 22 de mayo de 2002 publicado en el D.O. No. 110 Tomo 355 del 17 de junio de 2002

El Art. 3 de la Ley, establece que será el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el responsable de la aplicación de esta normativa y la autoridad competente para conocer de la actividad forestal productiva.

En el Art. 23 de la misma Ley se declara que en las áreas de uso restringido, los propietarios tendrán la obligación de manejar de manera sostenible la vegetación existente. Los casos incluyen terrenos que bordeen nacimientos de aguas y manantiales, terrenos riberaños de ríos y quebradas, terrenos de partes altas de las cuencas hidrográficas, especialmente en zonas de recarga hídrica, entendiéndose por tales la superficie terrestre cuya aptitud para regular el movimiento hídrico, ha sido establecida por medio de estudios técnicos y científicos, y que alimenta un determinado manto de agua (art. 2).

La importancia de conservar los recursos forestales, es decir, los bosques es porque, como ya establecimos en el apartado relativo a los recursos hídricos, los árboles desempeñan una función en el ciclo hidrológico, tanto en el proceso de evapotranspiración pues son parte de la vegetación, así como, facilitan el proceso de escorrentía subterránea que alimenta a las fuentes de agua subterráneas pues entre más árboles existan más se abastecen las recargas naturales de estas fuentes de agua, por ello las principales zonas de recarga acuífera en el mundo son aquellas cuya vegetación y en especial los árboles, se encuentran en cantidades abundantes lo que permite que durante las épocas lluviosas se capte la mayor cantidad de agua posible en las fuentes subterráneas, lo que también evita que se pierda mucha del agua lluvia que puede ser utilizada y que en zonas impermeables y carentes de árboles se convierten en escorrentía superficial que en la mayoría de los casos se contamina debido a los componentes del suelo o al contacto de las aguas lluvias con las aguas residuales de las zonas en donde se precipitan.

*Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*<sup>391</sup> esta es una especie de ley básica para legislar más específicamente los diferentes usos del agua (consumo humano, riego, industrial, comercial, hidroeléctrica, pesca, etc.). Dicha ley mandaba al extinto Ministerio de Planificación coordinar los estudios y desarrollar las políticas hídricas para todos los usos del recurso (art. 2 numerales 1 y 2).

---

<sup>391</sup> Decreto Ley de la Junta Revolucionaria de Gobierno No. 886 de fecha 2 de diciembre de 1981, publicada en el Diario Oficial No. 221 Tomo 273 de la misma fecha.



Además con ella se creó la Oficina Especializada del Agua (OEDA) dependencia del Ministerio de Planificación y que ahora reubicada en ANDA, convirtiéndose en la Unidad Especializada del Agua (UEDA).

Junto con esta ley se creó el reglamento que desarrollaba las funciones y atribuciones del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social y de la Oficina creada, el cual actualmente se encuentra derogado.

*Ley Agraria*<sup>392</sup> esta ley fue creada para regular, vigilar y fomentar la Industria Agrícola cuya entidad responsable es el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la misma responde al momento histórico en que fue emitida por lo que contiene disposiciones que si bien aún se encuentran vigentes han caído en desuso, y otras tantas derogadas o reformadas para adecuarlas a las necesidades actuales.

En su artículo 31 impone el deber a las Municipalidades de cuidar de los bosques para evitar que no se incendien y sobre todo de los que protejan las fuentes que surten de agua a las poblaciones o heredades, para los usos domésticos o para el riego de terrenos y movimiento de máquinas. Aunque en la actualidad estas disposiciones han sido modificadas por la Ley Forestal que es la principal normativa que regula lo relativo a los recursos forestales.

*Ley de Carreteras y Caminos Vecinales*<sup>393</sup> esta Ley tiene por objeto regular lo relativo a la planificación, construcción y mantenimiento de las carreteras y caminos, así como su uso y el de las superficies inmediatas a las vías públicas, siendo la entidad responsable de desarrollarla el Ministerio de Obras Públicas.

Establece que las aguas lluvias, las de ríos y las que corren por cauces naturales podrán ser aprovechadas de conformidad al Código Civil, pero en ningún caso se permitirá que a consecuencia de las obras que se construyan para su aprovechamiento se ocasionen daños en las carreteras o caminos (art. 36)

Así mismo, establece que los propietarios o tenedores de inmuebles están obligados a recibir y dejar correr dentro de sus predios las aguas lluvias que desalocen las vías públicas según el desnivel del terreno. Y les impone la obligación

---

<sup>392</sup> D.L. No. 60 de fecha 22 de agosto de 1941 publicada en el D.O. 66 Tomo 132 del 21 de marzo de 1942.

<sup>393</sup> D.L. No. 463 de fecha 4 de septiembre de 1969 publicada 196 Tomo 225 del 22 de octubre de 1969.

de mantener limpios y libres de obstáculos los desagües de la vía que aparten las aguas pluviales o sus predios. Los desagües que se construyan deberán tener una forma y estar a una distancia, aunque no se especifica la distancia exacta, que permitan una equitativa distribución de las aguas lluvias entre los distintos fundos adyacentes a las vías públicas (Art. 38),

*Ley sobre control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos para Uso Agropecuario*<sup>394</sup> le atribuye competencia al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y al Ministerio de Agricultura y Ganadería para que éstos indiquen las medida adecuadas para evitar la contaminación de las aguas por desechos provenientes de la producción, comercialización, distribución, importación, exportación, y el empleo de: pesticidas, fertilizantes, herbicidas, enmiendas o mejoradores, defoliantes y demás productos químicos y químico-biológicos para uso agrícola (art. 1), pecuario o veterinario y sus materias primas, así como para evitar el uso excesivo de esos productos.

Una de las atribuciones del MAG, por medio de sus dependencias establecidas en el artículo 6 literal b, es la de dictar las medidas que sean necesarias y prestar la asistencia técnica que las circunstancias demande, para lograr el empleo eficiente, oportuno y adecuado de los productos a que se refiere la Ley, de modo que su utilización y manipulación no causen daños a personas, animales, cultivos, corrientes o depósitos de agua, fauna y flora y lugares que corran peligro de contaminación.

Mientras que en el artículo 30 literal f de la misma ley establece los requisitos para el uso de los pesticidas aéreos regulando que la aplicación de los productos se debe de hacer dentro de las zonas y distancias mínimas que señale el reglamento respectivo o las instrucciones expresas del MAG, particularmente respecto a la no contaminación de ríos, nacimientos de agua, estanques, esteros, lagos y lagunas así como también otros depósitos y corrientes de agua susceptibles de contaminación, la cual es una medida orientada a las protección y conservación de los recursos hídricos.

El uso de los productos regulados en esta ley, son fuente de la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, pues muchos de estos

---

<sup>394</sup> D.L. Número 315 de fecha 25 de abril de 1973 publicado en el Diario Oficial No. 85 Tomo 239 de fecha 10 de mayo de 1973.

productos (fertilizantes, pesticidas, etc.) una vez aplicados o rociados permanecen en el suelo y son absorbidos o arrastrados por las aguas lluvias llegando hasta los ríos afectando por tanto la calidad de las aguas que son destinadas al consumo humano.

Ante la posibilidad de estos riesgos, la ley establece que en caso de que se dañe o perjudique el agua, es decir, que resulte envenenada por el uso de estos productos se deberán tomar muestras de las aguas contaminadas, por parte de los cuerpos de seguridad y enviarlas dentro del menor tiempo posible a la Agencia de Extensión Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería más cercana (Art. 37 numeral 3) y si dicha contaminación es comprobada que el dueño del cultivo en que se haya hecho la aplicación de alguno de los productos a que se refiere esta ley, deberá indemnizar a terceros por los daños y perjuicios ocasionados por dicha aplicación (Art. 33).

*Ley General de Actividades Pesqueras*<sup>395</sup> esta ley regula lo relativo a los recursos pesqueros existentes en las aguas jurisdiccionales del mar y en los cuerpos de aguas interiores y continentales, ya sean estos naturales o artificiales estableciendo como obligación del estado fomentar y regular la pesca y la acuicultura, para un mejor y racional aprovechamiento de los recursos y productos pesqueros (art. 1 y 2).

También es objeto de esta Ley, la investigación y protección de los recursos pesqueros de conformidad a la misma, a los Convenios Internacionales y a principios de cooperación internacional aceptados por El Salvador.

Así mismo establece que las actividades pesqueras deberán realizarse sin impedir el curso natural de las aguas, salvo los casos autorizados y sin dañar las áreas consideradas de necesidad para el desarrollo de las especies pesqueras y utilización de las mismas.

En el artículo 65 se establecen las infracciones graves entre ellas el verter o dejar correr por cualquier medio a las aguas marinas, salobres y continentales, materias tóxicas o nocivas o desperdicios industriales; las cuales serán

---

<sup>395</sup> Decreto Ley de la Junta Revolucionaria de Gobierno No. 799 de fecha 14 de septiembre de 1981 publicado en Diario Oficial No. 169 Tomo 272 de la misma fecha.

sancionadas con multa de diez mil a doscientos mil colones o su equivalente en dólares.

*Ley de áreas naturales protegidas*<sup>396</sup> la cual tiene por objeto regular el establecimiento del régimen legal, administración, manejo e incremento de las Áreas Naturales Protegidas, con el fin de conservar la diversidad biológica, asegurar el funcionamiento de los procesos ecológicos esenciales y garantizar la perpetuidad de los sistemas naturales, a través de un manejo sostenible para beneficio de los habitantes del país (Art. 1).

Dicha Ley es aplicable en todo el territorio nacional, especialmente en las Áreas Naturales Protegidas, declaradas y establecidas como tales con anterioridad a la vigencia de esta Ley y las que posteriormente se establezcan, como es el caso de la Finca El Espino que de acuerdo al Decreto Legislativo No. 432<sup>397</sup> se establece como zona protectora del suelo y suelo de reserva forestal una porción del terreno ubicado al noreste de dicha finca con el objeto de conservar su integridad ecológica, estableciendo para ello un régimen especial que controle el desarrollo urbano

Así mismo se declara de interés social el establecimiento, manejo y desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas que forman parte del Patrimonio Natural del país, y define las áreas naturales protegidas como aquella parte del territorio nacional de propiedad del Estado, del Municipio, de entes autónomos o de propietarios privados, legalmente establecida con el objeto de posibilitar la conservación, el manejo sostenible y restauración de la flora y fauna silvestre, recursos conexos y sus interacciones naturales y culturales, que tenga alta significación por su función o por sus valores genéticos, históricos, escénicos, recreativos, arqueológicos y protectores, de tal manera que preserve el estado natural de las comunidades bióticas y los fenómenos geomorfológicos únicos.

La LANP en su artículo 10 establece que las Áreas Naturales Protegidas se establecerán por Decreto del Órgano Ejecutivo en el Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para lo cual deberán considerarse sus características y

---

<sup>396</sup> D.L. 579 del 13 de enero de 2005 publicado en el D.O. No. 32 Tomo 366 del 15 de febrero de 2005.

<sup>397</sup> Emitido el 14 de enero de 1993 publicado en el D.O. No. 22 tomo 318 de fecha 2 de febrero de 1993

realizarse estudios técnicos para definir la prioridad en su establecimiento de conformidad a lo dispuesto en la Ley y su reglamento.

En lo relativo a las infracciones la Ley establece como infracciones muy graves: talar árboles, arbustos o cualquier otro tipo de vegetación, sin la correspondiente autorización; obstruir cauces naturales que impidan el flujo de las aguas; realizar modificaciones en el ambiente o causar daño a la diversidad biológica, el paisaje y la captación de agua; drenar o desecar humedales; sancionándolas con multa de cincuenta y uno a dos mil salarios mínimos mensuales, más la reparación del daño si fuere posible y el pago de los gastos en que se incurren durante el proceso sancionatorio.

*Ley General de Ordenación y Promoción de Pesca y Acuicultura*<sup>398</sup> tiene por objeto regular la ordenación y promoción de las actividades de pesca y acuicultura, asegurando la conservación y el desarrollo sostenible de los recursos hidrobiológicos.

Reconoce como parte del patrimonio nacional a los recursos hidrobiológicos que se encuentran en aguas jurisdiccionales tanto del mar como de cuerpos de aguas marinas interiores, continentales e insulares, así como en tierras y aguas nacionales aptas para la acuicultura.

Así mismo declara de interés social la protección y el desarrollo sostenible de los recursos hidrobiológicos, conciliándose los principios de conservación o preservación a largo plazo de los mismos con su óptimo aprovechamiento racional.

*Ley de Minería*, esta tiene por objeto regular los aspectos relacionados con la exploración, explotación, procesamiento y comercialización de los recursos naturales no renovables, existentes en el suelo y subsuelo del territorio de la República, con excepción de los hidrocarburos y la extracción de la sal.

La Autoridad competente para conocer de la actividad minera, y aplicará la ley será el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Economía a través de la Dirección de Hidrocarburos y Minas (Art. 4)

En el Art. 15 literal f, se establece que las áreas de aguas subterráneas o superficiales para el suministro de agua potable son zonas que no pueden ser

---

<sup>398</sup> D.L No 637 de fecha 13 de diciembre de 2001, publicado en D.O. No 240 Tomo 353 de fecha 19 de diciembre de 2001.

concesionadas por el Ministerio de Economía para ser destinadas a actividades mineras o de explotación de canteras, esta es una forma de garantizar que los recursos hídricos no sean explotados ni contaminados por la explotación de minas.

Así mismo se establece que no podrán constituirse servidumbres cuando con ello se ocasione o pueda ocasionar perjuicios en obras y/o servicios públicos, zonas de reserva ecológica o de aquellas en las cuales no se permitan actividades mineras (art. 55 inciso 2).

*Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños*<sup>399</sup>, esta Ley tiene por objeto regular el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y rural del Area Metropolitana de San Salvador y Municipios Aledaños, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos de las distintas zonas y la plena utilización de los instrumentos de planeación (Art. 1).

Establece la existencia de áreas de desarrollo restringido entre las cuales se encuentran, las relacionadas con la recarga o contaminación del manto friático por sus condiciones de permeabilidad, corrientes subterráneas; las relacionadas con la conservación de áreas boscosas para preservar, restaurar o mejorar la calidad del aire y la estabilidad del suelo; así como otras zonas con el objeto evitar la contaminación de los recursos hídricos. También establece áreas no urbanizables consideradas como tales por su efecto positivo en la conservación y restauración de áreas boscosas; en la conservación y protección de los recursos hídricos superficiales y subterráneos; en la previsión y control de los procesos erosivos; en la preservación de la biodiversidad y ecosistemas en el sistema de áreas protegidas; en la preservación de las áreas de reserva agrícola y forestal (arts. 34, 35, 38 y 39).

#### **2.4.1.2.3 Reglamentos.**

El *Reglamento de la Ley del Medio Ambiente*<sup>400</sup> establece que la autoridad competente para la aplicación del mismo es el MARN y que para la gestión del Medio Ambiente se integrara un sistema nacional de gestión del Medio Ambiente

<sup>399</sup> D.L. No 732 de fecha 8 de diciembre de 1993; publicado en el D.O. No 18 Tomo 322 de fecha 26 de enero de 1994.

<sup>400</sup> D.L. No. 17 de fecha 21 de marzo del 2000; publicado en el D.O. No. 63 Tomo No. 346 de fecha 29 de marzo de 2000 y D.O. No. 73 Tomo No. 347 de fecha 12 de abril del 2000.

(SINAMA) conformado por el MARN, las unidades ambientales de cada ministerio y las instituciones autónomas y municipales; al SINAMA le corresponde coordinar las actividades sectoriales e intersectoriales para desarrollar una adecuada gestión ambiental.

El Art. 69 establece los criterios de uso para la protección del recurso hídrico específicamente el de las cuencas hidrográficas y mantos acuíferos; las cuales deben basarse en la calidad y la disponibilidad del recurso, así como el enfoque de su uso sostenible.

En la parte especial referente al recurso agua se reconoce el derecho de aprovechamiento de las aguas (Art. 96) el cual es un derecho que podrá ser otorgado cuando su uso este en armonía con los ecosistemas; el interés social, la utilidad y el desarrollo del país. Para tal derecho se deberá obtener el permiso ambiental correspondiente, regulada en la LMA.

Se establece en el reglamento que la gestión del agua debe basarse en: cambio de sistemas y procesos, tanto en la administración del uso de aguas municipales como industriales; el diseño, la construcción y la operación de sistemas colectores de aguas residuales y desperdicios, así como la instalación de plantas de tratamiento de aguas urbanas e industriales; medidas para la protección y aprovechamiento de los recursos hídricos superficiales y subterráneos; medidas efectivas de control para eliminar o reducir la descarga de cualquier contaminante; y la construcción de infraestructura para mantener condiciones ambientales aceptables (Art. 101).

*Reglamento Especial de Aguas Residuales*<sup>401</sup> el cual tiene como objeto velar porque las aguas residuales no alteren la calidad de los medios receptores, para contribuir a la recuperación, protección y aprovechamiento sostenible del recurso hídrico respecto de los efectos de la contaminación, siendo la autoridad competente para la ejecución del reglamento el MARN (Arts. 1 y 4)

De acuerdo con la Ley se debe entender por aguas residuales toda agua que ha recibido un uso y cuya calidad ha sido modificada por la incorporación de agentes contaminantes y que son vertidas a un cuerpo receptor, las cuales pueden

---

<sup>401</sup> D.E. No. 39 de fecha 31 de mayo del año 2000 publicado en el D.O. No. 101, Tomo 347 del 1 de junio de 2000.

ser de dos tipos: ordinario (generadas por actividades domésticas) y especial (generada por actividades agroindustriales, industriales, hospitalarias y demás que no sean ordinarias).

Constituye un medio receptor todo sitio, río, quebrada, lago, laguna, manantial, embalse, mar, estero, manglar, pantano y otros previamente autorizados, donde se vierten aguas residuales excluyendo el sistema de alcantarillados.

El reglamento impone la obligación de instalar y operar sistemas de tratamiento a toda persona natural y jurídica, pública o privada, que sea titular de una obra, proyecto o actividad responsable de producir o administrar aguas residuales y de su vertido en un medio receptor (Art. 7) pero no se establece el sistema de tratamiento a seguir, es decir, el conjunto de procesos físicos, químicos y biológicos que serán aplicados a las aguas residuales con el fin de mejorar su calidad.

*Reglamento Especial de Normas Técnicas de Calidad Ambiental*<sup>402</sup> este reglamento tiene por objeto determinar los lineamientos o directrices para el establecimiento de las normas técnicas de calidad ambiental en los medios receptores y los mecanismos de aplicación de dichas normas en lo relativo a la protección de la atmósfera, agua, suelo y biodiversidad (art. 1) , siendo la autoridad competente para la aplicación del mismo el MARN y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

En el artículo 19 establece los parámetros para la elaboración de la norma técnica de la calidad del agua como medio receptor y la facultad del MARN para vigilar la calidad del recurso agua como medio receptor mediante un monitoreo bajo los lineamientos técnicos establecidos junto con el CONACYT.

Además otorga la posibilidad a los titulares de obras, proyectos o actividades contempladas en el art. 21 de la LMA , de afectar la calidad de las aguas subterráneas previa consideración en el Estudio de Impacto Ambiental y en el Permiso Ambiental correspondiente la protección y sostenibilidad del recurso.

---

<sup>402</sup> D.E. No. 40 de fecha 31 de mayo de 2000, publicado en el D.O. No. 101 Tomo 347 del 1 de junio de 2000.



*Reglamento Especial en Materia de Sustancias, Residuos y Desechos Peligrosos*<sup>403</sup> cuyo objeto es reglamentar lo referente a las actividades relacionadas con sustancias, residuos y desechos peligrosos, estableciendo como la autoridad competente para la aplicación del mismo el MARN.

Se consideran residuos peligrosos todo aquel material que reviste características peligrosas que después de servir a un propósito específico todavía conserva propiedades físicas, químicas útiles y por lo tanto puede ser reusado, reciclado, regenerado o aprovechado con el mismo propósito u otro diferente.

Sustancia prohibida es toda aquella sustancia cuyos usos, por razones sanitarias o ambientales, ha sido totalmente prohibida por decisión gubernamental. En cuyo caso se categoriza como desecho peligroso los cuales se encuentran establecidos en el Art. 23 del Reglamento.]

En lo relativo al disposición final de los desechos peligrosos se señala que los sitios de confinamiento de tales desechos no podrán ser ubicados en zonas o lugares cercanos a ríos, lagunas, capas freáticas y en los mismos deberán incluirse medidas preventivas de recolección y tratamiento de los posibles lixiviados o derrames que puedan generarse (art. 38-39), todo ello con el fin de prevenir y evitar la contaminación de las aguas.

*Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo*<sup>404</sup> establece competencias para los ramos de Agricultura y de Obras Públicas, asignándole al primero la facultad de implementar medidas legales para la protección, conservación, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales del país; así como de Investigar, desarrollar y divulgar tecnologías orientadas al aprovechamiento racional de los recursos naturales; de igual forma le corresponde procurar la utilización de las técnicas de riego y avenamiento para la producción agropecuaria, en función del uso racional del agua con fines de riego y del máximo aprovechamiento del recurso suelo (Art. 41 numerales 3, 4 y 11).

Al Ministerio de Obras Públicas le corresponde investigar las condiciones geológicas, hidrológicas y sísmicas del territorio nacional y efectuar la

---

<sup>403</sup> D.E. No. 41 de fecha 31 de mayo de 200, publicado en el D.O. No. 101 Tomo 347 del 1 de junio de 2000.

<sup>404</sup> D.E. del Consejo de Ministros No 24 de fecha 18 de Abril de 1989, publicado en el D.O. No 70 Tomo 303 de la misma fecha.

investigación de análisis y aprobación de la calidad de materiales utilizados en las construcciones (Art. 43 literal A número 4).

El Ministerio de Agricultura se ha encargado de los aspectos normativos del agua como recurso natural, fundamentalmente con orientación al riego y es responsable de administrar la red hidrométrica. El Ministerio de Obras Públicas tiene a su cargo el desarrollo de infraestructura de regulación de caudales para control de inundaciones.

*Reglamento sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección*, este tiene por objeto desarrollar los principios de la Ley de Gestión Integrada de Recursos Hídricos y su Reglamento, y se orienta a evitar, controlar o reducir la contaminación del agua por vertidos domésticos, industriales o de cualquier índole, estableciendo normas sobre depuración y tratamiento de aguas y sus respectivas sanciones (Art. 1).

*Reglamento General de la Ley de Riego y Avenamiento*, este desarrolla los principios contenidos en la LRA, que para el mejor funcionamiento y el logro de los objetivos tales como: la conservación, aprovechamiento y distribución de los recursos hidráulicos; así como la construcción, conservación y administración de las obras de riego y avenamiento; el control de inundaciones; y la estabilización de las cuencas y las hoyas hidrográficas y sus manantiales. Todo ello con el fin de incrementar la producción y la productividad agropecuaria, mediante la utilización racional de los recursos agua y suelo.

Se establece un límite para el aprovechamiento de las aguas destinadas a riego y uso doméstico, el cual no puede ser mayor al ochenta por ciento del caudal mínimo de la corriente. Este límite podrá ser reducido a criterio del Ministerio en consideración a razones técnicas que garanticen su mejor aprovechamiento y conservación (Art. 11).

Con el marco normativo de los recursos hídricos ha sido evidente la existencia de una inflación legislativa relativa a los mismos y su protección, preservación, explotación, uso y contaminación entre otras actividades normadas por las leyes, que dan como resultado una normativa dispersa y en buena parte arcaica lo que deriva en conflictos de competencia entre las instituciones encargadas de aplicar o velar por el cumplimiento de las leyes, al otorgarles

competencia en los mismos ámbitos a varias instituciones, así como la ineficacia de las leyes pues al no definir de forma clara las atribuciones y funciones de cada entidad o institución al final ninguna asume la responsabilidad y lo que existe es un marco normativo que lejos de regular las acciones del ser humano que puedan afectar al medio que le rodea ha vuelto caótica la aplicación de las leyes y actuación de las entidades e instituciones involucradas en la gestión ambiental.

De acuerdo con Ángel Ibarra<sup>405</sup> en El Salvador “tenemos una legislación obsoleta, una legislación dispersa y una legislación que no se aplica; en buenas cuentas tenemos muchas leyes, muchas instituciones que tienen que ver con el agua, pero eso no garantiza ni la protección, ni su uso racional y equitativo, ni mucho menos su recuperación”<sup>406</sup>, posición con la que coincide Inés Dávila<sup>407</sup> al manifestar que existe una “descoordinación y desvinculación de las leyes entre si, están las personas responsables de aplicar estas leyes, pero están descoordinadas, desvinculadas; las leyes están aisladas entre si; incluso entre Ministerios y Gobiernos Municipales no hay una adecuada interpretación acerca de las competencias que corresponden a cada uno de ello, en relación a todos los factores de los recursos naturales; lo del agua, la biodiversidad, a quien le corresponde proteger cuencas La falta de claridad en las competencias y la desvinculación son las características principales”<sup>408</sup> del marco jurídico.

A criterio de Ana Ella Gómez<sup>409</sup> “no existe un marco regulatorio ni un marco normativo que asegure la actividad o el propósito de normar y regular los recursos hídricos en El Salvador, lo que tenemos es una serie de normativas dispersas muchas incluso ya caducas que no están acorde a la realidad del país, a las necesidades o problemáticas del país y además no tenemos una entidad reguladora” y “esta dispersión en la normativa sumado a la ausencia de una entidad reguladora o rectora, en todo caso, a llevado a que el sector sea explotado de una manera bastante irresponsable y desordenada, de hecho la crisis del agua tiene que ver con eso por un lado tenemos a la CEL explotando el agua para la

---

<sup>405</sup> Ambientalista miembro de la Unidad Ecológica Salvadoreña, UNES.

<sup>406</sup> Entrevista realizada el día 3 de febrero de 2006 como parte del trabajo de campo para la realización de esta tesis.

<sup>407</sup> Socióloga miembro del Centro Salvadoreño de Tecnología Apropriada, CESTA.

<sup>408</sup> Entrevista realizada el 7 de marzo de 2006 como parte del trabajo de campo para la realización de esta tesis.

<sup>409</sup> Economista e Investigadora del Centro para la Defensa del Consumidor y miembro de la Red Interamericana para la Defensa del Agua (Red VIDA)

generación hidroeléctrica por otro lado tenemos los agricultores o la agroindustria explotando para riego también tenemos a los municipios a las comunidades rurales incluso a las mismas empresas transnacionales como la Coca Cola, otras nacionales que venden agua embotellada, los mismos comercializadores de agua en pipa que se convierten en este caso también en prestadores, operadores del servicio y la misma ANDA, entonces hay tantos actores que cada uno hace uso indiscriminado del recurso sin tomar en cuenta la visión integral que esto debe tener<sup>410</sup>.

Es urgente integrar el marco jurídico existente de los recursos hídricos, que debe estar orientado hacia una gestión sustentable del agua que permita de forma efectiva normar, regular y garantizar la protección, conservación, recuperación y aprovechamiento de los recursos hídricos, pero sobre todo un marco jurídico que reconozca la importancia del recurso tanto social como cultural, así como su naturaleza de bien público de manera tal que pueda garantizarse que el mismo no sea tratado como una mercancía y quede fuera de las actividades y efectos del mercado y sea orientado a garantizar las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

#### **2.4.1.3 Instrumentos Internacionales.**

El derecho a un medio ambiente sano se encuentra reconocido en forma genérica en varios instrumentos internacionales, tales como:

En la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*<sup>411</sup> (DUDH) a través del derecho a la vida, se reconoce el derecho a un medio ambiente sano, al estipular que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona (Art. 3); así mismo se encuentra incluido en el reconocimiento del derecho a la salud, al establecer que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure así como a su familia la salud y el bienestar (Art. 25.1).

---

<sup>410</sup> Entrevista realizada el día 13 de marzo de 2006 como parte del trabajo de campo para la realización de esta tesis.

<sup>411</sup> Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) de fecha 10 de diciembre de 1948.

En el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*<sup>412</sup> también se establece que el derecho a la vida es inherente a la persona humana y que tal derecho estará protegido por la ley y que nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente (Art. 6.1), y dicha protección también incluye la protección del medio ambiente como forma de asegurar la calidad y condiciones de vida de las personas.

El *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*<sup>413</sup> (*PIDESC*), reconoce forma explícita el derecho a un medio ambiente sano, en su artículo 1 reconoce el derecho de libre determinación de los pueblos, en virtud de este derecho los pueblos pueden establecer libremente su condición política y su desarrollo económico, social y cultural, y para ello pueden disponer libremente de sus riquezas y sus recursos naturales, este derecho es un derecho individual y al mismo tiempo un derecho colectivo, es decir que su titularidad corresponde a las personas y a los pueblos, en tanto que el pueblo es un sujeto de Derecho Internacional conformado por el conjunto de habitantes de un territorio que tiene unidad histórica cultural y que respetan y luchan por la defensa de los derechos humanos tanto a nivel individual como colectivo<sup>414</sup>.

El derecho a la libre determinación que incluye el disfrute de los recursos naturales de los pueblos, implica también el derecho a un medio ambiente sano que es condición indispensable para el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos, en la medida en que contar con un medio ambiente equilibrado permite mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones y en consecuencia el progresivo desarrollo de los pueblos.

De igual forma este Pacto establece como una de las medidas que los Estados partes deben de adoptar a fin de garantizar la efectividad del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el mejoramiento en todos sus aspectos del medio ambiente (Art. 12.2 lit. b),

---

<sup>412</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las NU en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, entrado en vigor el 23 de marzo de 1976. Ratificado por El Salvador por D.L. No. 27 de fecha 23 de noviembre de 1979, publicado en el D.O. No. 218 de la misma fecha.

<sup>413</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las NU en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 3 de enero de 1976. Ratificado por El Salvador por D.L. No. 27 de fecha 23 de noviembre de 1979, publicado en el D.O. No. 218 de la misma fecha.

<sup>414</sup> Sagastume Gemmell, Op. Cit.; Pág. 16.

reconociendo en este sentido la importancia de gozar de un medio ambiente adecuado y la obligación del Estado de garantizar este derecho.

La *Convención sobre los Derechos del Niño*<sup>415</sup>, reconoce el derecho de niños y niñas al disfrute del más alto nivel posible de salud, para lo cual los Estados deberán reducir o evitar la contaminación del medio ambiente, así como aseguran que todas las personas conozcan sobre la higiene y saneamiento ambiental (Art. 24) y deberá inculcar en los niños y niñas el respeto del medio ambiente natural (Art. 29 lit. e).

En el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"*<sup>416</sup>, se estipula de manera expresa que toda persona tienen derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, para lo cual los Estados promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente, este instrumento constituye la fuente más explícita del reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano, estableciéndolo como parte de los derechos económicos, sociales y culturales frente a los cuales el Estado tiene obligaciones tanto positivas como negativas, como establecimos anteriormente, de respeto, protección, garantía y promoción.

Además de los instrumentos internacionales expuestos, existen una serie de declaraciones y conferencias que han reconocido el derecho a un medio ambiente sano y la importancia del mismo para el desarrollo del ser humano y del los Estados, a los cuales hemos hecho referencia en el capítulo I, en el apartado relativo a la evolución histórica del reconocimiento del derecho de acceso al agua potable a nivel internacional, entre ellas: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de Estocolmo para preservar y enriquecer el medio ambiente y su resultado la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata Evaluación y uso de los recursos Hídricos y Plan de acción del Mar del

---

<sup>415</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las NU en su resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989, entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990. Ratificada por El Salvador por D.L. No. 487 de fecha 27 de abril de 1990 y publicado en el D.O. No. 108 del 9 de mayo de 1990.

<sup>416</sup> Adoptada en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988. Ratificada por El Salvador por D.L. No. 320 el 30 de marzo de 1995 y publicada en el D.O. No. 82 del 5 de mayo de 1995.

Plata (PAMP), la Declaración de Dublín Sobre el agua y el Desarrollo Sostenible, la Conferencia de Las Naciones Unidas sobre Medio ambiente y desarrollo (Cumbre de la Tierra) de Río de Janeiro. Todas estas declaraciones tienen como fundamento el reconocimiento de la urgente necesidad de que existan condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad que permita al ser humano llevar una vida digna y gozar de bienestar, así como la obligación tanto de los Estados como de las personas de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

## **2.4.2 Marco Jurídico sobre el Derecho de Acceso al Agua Potable.**

### **2.4.2.1 Constitución de la República.**

La Constitución de la República reconoce a la persona humana como el origen y fin de la actividad del Estado el cual tiene entre sus fines el bien común, es decir lograr que los intereses de la colectividad estén por encima de los intereses particulares o sectoriales para ello el Estado debe de regular las relaciones sociales, con el objeto de asegurar la satisfacción equitativa de las necesidades de las personas y de la sociedad; además establece como obligación del Estado asegurar a los habitantes el goce de la salud, el bienestar económico y la justicia social.

Entre los derechos fundamentales que la Constitución reconoce a las personas se encuentran el derecho a la vida y el derecho a la salud que como hemos mencionado están íntimamente relacionados con el derecho de acceso al agua potable, ya que para poder hablar de un pleno goce de éstos derechos se necesita que las personas tengan acceso agua potable en cantidad y calidad suficiente.

La Constitución consagra como uno de sus principios fundamentales el de la igualdad jurídica y el principio de no discriminación, si bien este último la Constitución lo ha establecido como especial para lo derechos civiles, en los tratados internacionales ha sido reconocido como un principio que debe regir en todos los derechos y que los Estado como parte de sus compromisos internacionales están obligados a adoptar medidas orientadas a garantizar la plena efectividad de los derechos. El principio de no discriminación es uno de los contenidos normativos del derecho de acceso al agua potable y se encuentra

íntimamente relacionado con el principio de igualdad, tal como hemos establecido en apartados anteriores.

La Constitución también reconoce el derecho al trabajo (Art. 37) y establece como obligación del Estado procurar que las personas tengan un trabajo que les permita asegurar las condiciones económicas para una existencia digna, este derecho está relacionado al derecho de un nivel de vida adecuado pues, en tanto las personas posean un empleo que les asegure un salario mínimo suficiente para satisfacer sus necesidades como las de sus familias (Art. 38 Ord. 2do.), entre ellas el acceso a agua potable, este permitirá asegurar la efectividad del derecho y una mejora continua de las condiciones de vida.

El derecho a la educación reconocido por la Constitución es inherente a las persona (Art. 53) y tienen como uno de sus fines inculcar el respeto de los derechos humanos. El Estado tiene la obligación de organizar el sistema educativo creando instituciones y los servicios que sean necesarios a fin de garantizar el goce del derecho (Art. 54); este derecho también se encuentra relacionado con el derecho de acceso al agua potable pues en la medida en que el Estado garantiza el acceso a este último, las personas, sobre todo los niños y niñas, tienen mayores posibilidades de gozar el derecho a la educación pues en las zonas rurales, sobre todo, las poblaciones se abastecen del agua de los ríos y esta actividad es realizada por niños pero sobre todo por las niñas y mujeres que utilizan hasta medio día en esta actividad<sup>417</sup>, por lo que este tiempo es descontado del tiempo que podría utilizarse en asistir a la escuela.

Un diagnóstico sobre la participación de la mujer en la obtención del agua en la zona norte de San Salvador (1994) encontró que en un 66% de los casos, es la mujer quien debe resolver las necesidades de agua del grupo familiar, generalmente acompañada por sus hijos menores de edad (24%), y por sus hijas mayores de 15 años (21%). Además de carecer de fácil acceso al agua potable y capacidad de pago para abastecerse del mercado informal, las mujeres tienen que

---

<sup>417</sup> Halsband, Silvia; “*Diagnóstico sobre la participación de la mujer en la obtención del agua*”, OPS. El Salvador, 1994; Citado en PRISMA “*La gestión del agua en El Salvador: desafíos y respuestas institucionales*”.



recorrer mayores distancias para asegurar el abastecimiento, situación que se complica en época de verano<sup>418</sup>.

A la fecha la cobertura de servicio de agua potable ha aumentado sobre todo en las áreas urbanas de acuerdo con los datos oficiales, de ANDA y la DIGESTYC, así como de otras investigaciones ya citadas, incluyendo la nuestra, en la cual se observa una cobertura bastante alta por parte de la prestadora estatal (84% de la población encuestada tienen como prestadora a ANDA), aunque esta cobertura no implica una disminución en la responsabilidad del abastecimiento de agua que recae en su mayoría sobre las mujeres, pero sí se ha dado un acercamiento de las fuentes ya que la mayoría de la población encuestada cuenta con servicio domiciliario de agua potable (84%). A pesar de estas altas coberturas para un importante porcentaje de la población encuestada la cantidad de agua, proporcionada por las prestadoras, resulta insuficiente para satisfacer las necesidades derivadas del agua el 39% dijo que no satisface sus necesidades, frente a un 61% que manifestó que sí se satisfacen todas sus necesidades (Ver Gráfica 20), aunque una buena parte de esta población también manifestó que deben comprar agua para beber debido a la calidad del agua, lo que indica que no todas las necesidades pueden ser cubiertas con la cantidad de agua proporcionada a la población y mucha de ella se ve obligada a invertir recursos para la obtención del agua que será destinada para su consumo.

Otro de los indicadores a considerar en el grado de satisfacción que la población percibe, de las necesidades derivadas del agua, es el sexo, pues como ya se ha dicho la responsabilidad de abastecerse de agua recae mayormente sobre las mujeres, también son éstas las encargadas de administrar el recurso dentro de la casa, pues son quienes cocinan, lavan, limpian, riegan jardines, etc., es decir, realizan el trabajo doméstico mucho del cual requiere de agua para ser efectuado, es así que de una total de 478 personas encuestadas el 62% son mujeres y el restante 38% son hombres (Ver gráfico 1); del total de encuestados y encuestadas el 39% manifestó que las necesidades no son cubiertas, de este porcentaje el 60% lo constituyen las mujeres frente a un 40% de los hombres, es decir, se refleja que

---

<sup>418</sup> PRISMA, “*La gestión del agua en El Salvador: desafíos y respuestas institucionales*”, 2001, Pág. 18-20.

las necesidades del agua son mucho más sentidas por las mujeres que por los hombres.

La tarea del abastecimiento de agua no es valorada económicamente ni socialmente. Como no tiene remuneración, ello impacta directamente en la condición de pobreza de las mujeres, ya que con mucha frecuencia carecen de poder y se encuentran recargadas por el trabajo doméstico (entre los que está el acarreo de agua), además de sus roles comunitarios.

El Informe de Desarrollo Humano 2003 (IDH) al referirse a la relación que existe entre el acceso al agua y la educación plantea que el acceso adecuado a servicios de agua y saneamiento contribuye a mejorar la calidad de vida y la disponibilidad de tiempo en beneficio de la escolaridad de los niños y niñas.

La Constitución reconoce a todas las personas el derecho a la salud y el Estado es el responsable de organizar y vigilar el sistema de salud a fin de asegurar a todas las personas el acceso a la salud.

Así mismo el Estado tiene el deber de controlar la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar de las personas (Art. 69 inc. 2), esto implica que el Estado debe asegurar entre otras cosas la calidad del agua que la población consume, no sólo la suministrada por los prestadores del servicio de agua potable, sino también la calidad de los recursos hídricos esto a través de la gestión ambiental orientada a proteger de la contaminación dichos recursos.

La Constitución establece la obligación del Estado de dirigir y adoptar las políticas económicas que beneficien a la población y no a intereses particulares o de ciertos sectores, con el fin de asegurar a sus habitantes una existencia digna (Art. 101), entre esas medidas debe implementar estrategias orientadas a proporcionar a toda la población el acceso al agua potable con un precio asequible y de forma equitativa. Así mismo, este artículo contempla el derecho de los consumidores y consumidoras y el deber del Estado de defenderlo y asegurarlo, y siendo que el agua potable es un servicio por el cual se paga y posibilita a los usuarios a que se les garantice por los diferentes distribuidores del mismo sus derechos de consumidores y consumidoras.

También de índole constitucional es la protección de que gozan las personas frente al abuso al derecho de libertad económica, obligando al Estado a velar porque el mayor número de personas resulten beneficiadas con la inversión económica (Art. 102) en este sentido las privatizaciones de los servicios públicos que afectan a la mayor parte de la población en cuanto al acceso y disponibilidad de algunos servicios resulta contraria a la Constitución.

Se establece como competencia del Estado la regulación y vigilancia de todos los servicios públicos prestados por empresas privadas la aprobación de sus tarifas, salvo que sean establecidas de conformidad con tratados o convenios internacionales, así mismo podrá tomar a su cargo los servicios públicos, para ello éste puede convertirse en proveedor directo de los servicios, cuando los intereses sociales así lo exijan, recurriendo a instituciones del sector público (Art. 110).

Con el objeto de mantener la continuidad de los servicios públicos se establece como facultad del Estado administrar las empresas que presten servicios esenciales a la comunidad, uno de estos servicios es el servicio de agua potable por ser uno de los que satisface las necesidades primordiales de la población; esto procede cuando los propietarios o empresarios no acatan las disposiciones sobre organización económica y social (Art. 112).

En la constitución se declara de interés social la construcción de viviendas y como un deber del Estado procurar que el mayor número de familias lleguen a ser propietarias de una vivienda (Art. 119), si bien esta disposición no reconoce explícitamente el derecho a una vivienda digna, de lo contenido en ella se puede asumir que tal derecho está implícito.

Una vivienda digna resulta fundamental para la supervivencia y para llevar una vida decente, en paz y con seguridad, esto hace de este derecho un derecho compuesto, cuya vulneración acarrea la de otros fundamentales entre ellos el derecho de acceso al agua y viceversa, puesto que una vivienda que no cuenta con servicio de agua potable no puede ser considerada como digna, en tanto que no cubre uno de los servicios básicos fundamentales para la supervivencia.

La Constitución posibilita el reconocimiento de más derechos humanos a través de la ratificación de tratados que los contengan (Art.144) y la obligación del Estado Salvadoreño de garantizarlos, es así como existen otros derechos que aunque no se encuentren contenidos en la Constitución también corresponden a los habitantes de El Salvador y los tratados una vez ratificados se convierten en leyes

de la República por lo que deben ser garantizados y respetados por todos y todas. Así mismo establece la supremacía de los tratados sobre las leyes de la República, por lo que el Estado está en la obligación de darles cumplimiento, este es el caso de Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales que reconoce el derecho humano de acceso al agua potable en sus artículos 11 y 12, y que más adelante se abordará.

Si bien la Constitución de El Salvador no reconoce expresamente el derecho de acceso al agua potable, si reconoce otros derechos como los ya mencionados

que se encuentran relacionados con este derecho, pero que no garantizan de forma efectiva el acceso de todas las personas al agua potable ni la responsabilidad del Estado para garantizarla, por ello creemos que es necesario el reconocimiento explícito de este derecho.

Proponemos la inclusión de un artículo que instaure el acceso al agua potable como un derecho de todos y todas las habitantes de El salvador, debiendo contemplar como mínimo los siguientes elementos:

Art.- “Todas las personas habitantes de la República, sin distinción de nacionalidad, origen étnico, sexo, género, estrato social, edad, religión, opinión política, posición económica, orientación sexual, estado familiar o cualquier otra condición tienen derecho al pleno acceso al agua, en cantidad y calidad adecuada, accesible y asequible para su vida digna. Los usos prioritarios del agua serán los destinados a satisfacer las necesidades humanas fundamentales; y luego, la de todas las especies vivas y ecosistemas del país.

La satisfacción equitativa de las necesidades actuales de agua de toda la población, debe orientarse al mantenimiento de los ecosistemas, lo que implica que el Estado y la población tienen la obligación de procurar su protección y conservación para beneficio de las futuras generaciones.

El agua es un recurso cuya valoración económica debe supeditarse a los beneficios sociales, culturales y ambientales que de su uso y aprovechamiento se deriven y no debe ser considerado por parte del Estado como objeto de comercio, por lo que debe quedar fuera de toda negociación de índole comercial o económica que atente o perjudique el ejercicio del derecho reconocido en el inciso primero de este artículo”.

## **2.4.2.2 Legislación Secundaria.**

### **2.4.2.2.1 Códigos**

El *Código de Salud* establece que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social es el Organismo encargado de determinar, planificar y ejecutar la política nacional en materia de salud; dictar las normas pertinentes, organizar, coordinar y evaluar la ejecución de las actividades relacionadas con la Salud.

Así mismo se establece que el MSPAS, por medio de los organismos regionales, departamentales y locales de salud, desarrollará programas de saneamiento ambiental, encaminados a lograr para las comunidades entre otras cosas el abastecimiento de agua potable y la eliminación y control de contaminaciones del agua de consumo, del suelo y del aire (Art. 56 Lit. a y h).

También regula lo relativo al agua potable y en el marco de la prestación del servicio de agua y saneamiento establece que cuando las ciudades y poblaciones urbanas carezcan de dotación de agua potable, el Estado tiene la obligación de proveerla de acuerdo a sus recursos y conforme a sus planes establecidos (Art. 61).

En relación a las poblaciones rurales el Estado estimulará a los pobladores para la creación, funcionamiento y mantenimiento de acueductos dando al respecto la asistencia técnica que sea necesaria y la ayuda económica posible, de acuerdo a sus recursos (Art. 62), este artículo deja en claro la discriminación que se da incluso por parte del Estado pues para las poblaciones urbanas se le impone al Estado la obligación de proveer agua potable, no así a las rurales que son las que más padecen de la falta del suministro de agua y sin embargo el Estado solamente esta mandado a estimular a la población para que ésta a través de sus propios medios sean quienes satisfagan la necesidad de contar con el agua.

El Código también regula que el agua destinada para el consumo humano deberá tener la calidad sanitaria que el MSPAS conceptúa como buena y exigirá el cumplimiento de las normas de calidad en todos los abastecimientos de agua utilizadas para el consumo humano, como ya mencionamos la calidad del agua en El Salvador está regulada por la Norma Salvadoreña Obligatoria NSO 13.07.01:97.

En el Código también se establecen infracciones de diferentes tipos, así se constituyen como infracciones menos graves contra la salud: el desobedecer o incumplir las disposiciones emanadas de las autoridades de salud, sobre actos que ordene hacer u omitir para lograr el adecuado mantenimiento del servicio de agua potable en zonas rurales (Art. 285 num. 8); de igual forma constituye una infracción

menos grave el cortar o suspender el servicio de agua potable en las poblaciones, asentamientos rurales o a personas naturales (Art. 285 num. 9) esto representa una protección al acceso que las poblaciones y las personas tienen al agua potable y en alguna medida implica a nuestro juicio el reconocimiento del derecho de acceso al agua potable.

La sanción que se impondrá a quienes comentan este tipo de infracciones corresponde a multa de mil a cien mil colones, según la gravedad de la infracción.

#### **2.4.2.2.2 Leyes.**

*Ley de Riego y Avenamiento*, establece que el uso del agua para consumo humano prevalece sobre cualquier otro y que es competencia del Poder Ejecutivo en los ramos de Agricultura y Ganadería, de Economía, de Obras Públicas y de Salud Pública y Asistencia Social asignar las prioridades en el uso de los recursos hidráulicos (Art. 4). Esta disposición representa en alguna medida una forma de garantizar que entre los usos que se le dan al agua el prioritario sea el destinado al consumo de la población para satisfacer las necesidades que de ella se deriva; de acuerdo con ANDA el 91.0% del agua potable en el año 2004 fue destinada al consumo del sector domiciliario, comercio e industria<sup>419</sup>, y el 71.23%<sup>420</sup> del total del agua servida en el mismo año corresponde a usuarios domiciliarios.

La *Ley de ANDA* establece que esta tendrá por objeto proveer y ayudar a proveer a los habitantes de la República de "Acueductos" y "Alcantarillados", mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración, y explotación de las obras necesarias o convenientes.

Y que se entiende por Acueducto el conjunto o sistema de fuentes de abastecimiento, obras, instalaciones y servicios, que tienen por objeto el proveimiento de agua potable; tal conjunto o sistema comprende: las fuentes de abastecimiento, provengan éstas de aguas superficiales o subterráneas; las plantas de tratamiento y de bombeo; los tanques de almacenamiento y de distribución; las tuberías con sus accesorios, válvulas, hidrantes, etc., instaladas para la conducción y distribución del agua (Art. 2 inc. 1 y 2).

Si bien la ley de ANDA no establece en ninguna de sus disposiciones el que las personas tienen derecho al acceso al agua, si está claramente establecido que

---

<sup>419</sup> ANDA, "Boletín estadístico", 2004, Página 77-

<sup>420</sup> Idem.

ANDA es la principal administradora de este servicio y que debe proveer y ayudar a que los habitantes de la República se provean del vital líquido, y aunque esto no constituye un reconocimiento expreso del derecho como tal si impone una obligación y una responsabilidad al Estado a través de la Administradora de proveer los acueductos a la población lo que no significa que se provea del servicio, y en muchos casos ni siquiera se invierte en la realización de éstas obras.

Aunque la principal función de la ANDA es la de proveer a la población de acueductos y alcantarillados, los resultados de las encuestas realizadas en el Municipio de Apopa arrojan que esta institución no cumple con dicha función pues al preguntarle a los y las encuestadas sobre si la ANDA había realizado en los últimos años algún tipo de obras en la zona de un total de 478 personas encuestadas el 78% (375) contestó que no ha realizado ninguna obra, seguida por un 13% que manifestó ha construido nuevas cañerías, y el resto de la población muestra manifestó que ha realizado obras entre pozos, tanques y tuberías nuevas cada uno de los cuales representa un 3% del total. Esto es un indicador claro de la poca inversión que la ANDA efectúa para la realización de obras concretas que beneficien a la población, en este caso del Municipio de Apopa.

En este mismo sentido Ana Ella Gómez al referirse a la gestión de ANDA nos dice que “tenemos una entidad operadora del agua que se ha limitado a llevar agua a los chorros donde puede llevar agua, eso es lo que ha hecho ANDA, no hay más. Y eso es mucho decir porque en algunos casos, en la mayoría de los casos, hay muy buenas cañerías pero el agua nunca llega a los chorros”<sup>421</sup>.

De acuerdo con ANDA para el año 2004 el servicio de acueductos en el municipio de Soyapango ascendía a 65,233 para una población de 293,469<sup>422</sup> personas, y en el municipio de Antiguo Cuscatlán reportan un número de servicios de 7,916 para una población de 53,933 personas, y el consumo de agua en estos mismos municipios fue para el 2004 de 19,428.0 m<sup>3</sup> en Soyapango y de 4,244.4 m<sup>3</sup> en Antiguo Cuscatlán, lo que equivale a decir que en el municipio de Soyapango se consumió un promedio de 298 m<sup>3</sup> por conexión suponiendo que todas las conexiones recibieron agua, frente a 536 m<sup>3</sup> de consumo promedio por conexión

---

<sup>421</sup> Entrevista realizada el 13 de marzo de 2006.

<sup>422</sup> La Población esta proyectada tomando como base el V Censo Nacional de Población realizado durante 1992 y "Proyección de la Población de El Salvador 1995 - 2025" publicado el 31 de Diciembre de 1996 por la DIGESTYC.

en Antiguo Cuscatlán<sup>423</sup>, lo que evidencia que el hecho de que existan conexiones no garantiza que efectivamente se cuente con el agua, o al menos no en cantidad suficiente y sobre todo en zonas populosas del país donde el servicio es racionado y en muchas ocasiones inexistente.

*Ley de protección al Consumidor*<sup>424</sup> la cual tiene como objeto el de proteger los derechos de los consumidores a fin de procurar el equilibrio, certeza y seguridad jurídica en sus relaciones con los proveedores (Art. 1), y de acuerdo con la misma es aplicable a todos los consumidores y los proveedores, sean estos personas naturales o jurídicas en cuanto a los actos jurídicos celebrados entre ellos, relativos a la distribución, depósito, venta, arrendamiento comercial o cualquier otra forma de comercialización de bienes, o contratación de servicios (Art. 2), y siendo que en la prestación del servicio de agua potable la población se convierte en consumidora es esta ley la encargada de regir esa prestación del servicio.

Algunas de los aspectos que esta ley regula en cuanto a la forma en que deben de prestarse los servicios entre ellos el de agua potable son: que los y las consumidoras tienen derecho a recibir del proveedor la información completa trato igualitario en similares circunstancias, sin discriminación o abuso de ninguna clase; que constituyen dos de los elementos del contenido normativo del derecho de acceso al agua potable; así como a ser protegido contra los riesgos de recibir productos o servicios que en condiciones normales o previsibles de utilización, pongan en peligro su vida, salud o integridad; y a ser protegidos de prácticas abusivas y de la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos (Art. 4 lit. a, e, f y j).

Las obligaciones de los proveedores que desarrollen actividades de almacenamiento y distribución en la prestación de servicios deberán, para no arriesgar la vida, la salud, la seguridad de las personas y el medio ambiente, observar las normas legales, reglamentarias o técnicas que se dictaren sobre la materia, así como facilitar el control, vigilancia e inspección de las autoridades competentes (Art. 7). De igual forma se establecen las prohibiciones a los proveedores entre ellas el de efectuar cobros indebidos, discriminar al consumidor por motivos de discapacidad, sexo, raza, religión, edad, condición económica, social o política (Art. 18 lit. c y e).

---

<sup>423</sup> Boletín Estadístico 2004 de ANDA, Pág.6.

<sup>424</sup> D.L. No. 776 de fecha 18 de agosto de 2005, publicada en el D.O.



En la legislación nacional como bien apunta Raúl Moreno<sup>425</sup> “el abordaje del agua no está planteado en clave de derechos humanos, sino más bien desde una perspectiva productivista, como factor de producción y consumo, y en las recientes legislaciones ambientales, como un recurso natural susceptible de ser apreciado y valorado en función de su escasez”<sup>426</sup>.

El CDESCR ha establecido como ya hemos explicado el contenido del derecho de acceso al agua, sin embargo la legislación nacional resulta antes estas exigencia obsoletas pues en ella no se alude el derecho por ejemplo a un sistema de abastecimiento y administración de agua que otorgue oportunidad equitativa para que toda persona acceda al derecho al agua, lo cual incluiría el derecho a no sufrir desconexiones arbitraria o contaminación de las fuentes de agua<sup>427</sup>. Por ello la normativa salvadoreña relativa al agua coincidimos con lo expresado por Moreno, requiere de una redefinición que permita ver el derecho al agua como un derecho humano, inherente a la existencia misma de las personas y no como un bien económico principalmente.

#### **2.4.2.2.3 Instrumentos Internacionales.**

La *Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)* la cual se define como el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, en el respeto de los derechos humanos<sup>428</sup>.

En un principio la Declaración fue una especie de ideario o expresión de aspiraciones a alcanzar por parte de los gobiernos signatarios, pero con el transcurso del tiempo ha experimentado una notoria relevancia ética entre los Estados, pues sus disposiciones han sido consideradas como fuente de muchas medidas protectoras tanto por las Naciones Unidas como por los Estados Signatarios. La Declaración por tanto, en la actualidad es considerada como un

---

<sup>425</sup> Economista salvadoreño, catedrático de la Escuela de Economía de la Universidad de El Salvador, Ex presidente del Centro para la Defensa del Consumidor CDC y miembro de la Red de Acción Ciudadana Frente al Comercio e Inversión, SINTI TECHAN. Ha realizado Estudios de doctorado en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid, España; maestría en Economía de la Educación y del Trabajo por la Universidad Carlos III de Madrid, España, y licenciatura en Economía por la Universidad de El Salvador.

<sup>426</sup> Moreno, Raúl; “*El marco jurídico para la privatización del agua en El Salvador*”, Menschenrecht Wasser, Brot Für Die Welt, El Salvador, Febrero 2005; Pág. 25.

<sup>427</sup> Observación General No. 15, Op. Cit.; Párr. 10.

<sup>428</sup> Preámbulo de la DUDH.

marco de principios, valores y derechos que sustenta otras convenciones importantes<sup>429</sup>.

Entre los derechos que esta Declaración reconoce están los llamados derechos de primera y segunda generación, entre éstos el derecho a un nivel de vida adecuado que asegure a las personas la salud y el bienestar y en especial la alimentación, la vivienda, los servicios sociales necesarios, entre otros; y como ya hemos mencionado dentro de este derecho se incluye el acceso a agua potable como elemento indispensable para alcanzar este nivel de vida.

*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*, el cual tiene a la base la DUDH la que no resulta suficiente para alcanzar el ideal del ser humano libre y librado del temor y la miseria, por lo que el pacto tiene el objeto de que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus DESC como de sus derechos civiles y políticos<sup>430</sup>.

El Pacto reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua de las condiciones de vida de toda persona para lo cual los Estados partes tomarán las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho. Así mismo reconoce el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre por lo que los Estados partes adoptaran individualmente o mediante la cooperación internacional las medidas necesarias a fin de garantizar el acceso de todas las personas a una alimentación adecuada (Art. 11).

El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, para ello los estados adoptaran las medidas que aseguren la plena efectividad de este derecho (Art. 12).

Estos artículos y los derechos que en ellos se contemplan tienen implícito el derecho de acceso al agua potable como garantía indispensable para asegurar el goce de un nivel de vida adecuado y de el más alto nivel de salud, pues ella se encuentra vinculada al desarrollo de social y económico de los Estados, y son como se ha mencionado los que tiene a la base la Observación General No. 15 del CESCR en la que se reconoce de forma expresa el derecho de acceso al agua potable.

---

<sup>429</sup> Solano Ramírez, Op. Cit.; Pág. 182-183.)

<sup>430</sup> Preámbulo del PIDESC.

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”*<sup>431</sup> (CADH), es una convención de carácter regional que surge posterior a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aunque surge con la idea de regular todo el espectro de los derechos humanos, es decir, de primera y segunda generación, en lo relativo a los DESC únicamente establece el compromiso de los Estados de adoptar medidas para lograr progresivamente la efectividad de los DESC, en la medida de los recursos disponible.

El *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “ Protocolo de San Salvador”*, este es adoptado en vista que la CADH no obstante tener como propósito la reafirmación de todos los derechos humanos, se centra más en el reconocimiento de derechos civiles y políticos por lo que se hace necesario ampliar lo relativo a los DESC, por lo que el Protocolo está orientado a reafirmar, desarrollar, perfeccionar, y protegerlos sobre la base del respeto integral de los derechos de la persona.

En el protocolo se reafirma el compromiso de los Estados de adoptar las medidas tanto en el orden interno y externo hasta el máximo de los recursos disponible y tomando en cuenta su grado de desarrollo para lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos (Art. 1).

También se establece el principio de no discriminación como una obligación de los Estados, así como la prohibición de establecer restricciones a ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado (Art. 3 y4).

Así e el Protocolo se reconocen, entre otros, el derecho a la salud entendido como el disfrute al más alto nivel de bienestar físico, mental y social, y el derecho a la alimentación adecuada que le asegure a la persona la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual, que como ya hemos establecido están íntimamente relacionados con el derecho de acceso al agua potable.

---

<sup>431</sup> Suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, entrada en vigor el 18 de julio de 1978. Ratificada por El Salvador por D.L. No. 5 del 15 de junio de 1978 y publicada en el D.O. No. 113 el 19 de junio de 1978.

La *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)*, establece que los Estados partes adoptaran todas las medidas apropiadas para la eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular asegurarán el derecho a gozar de condiciones de vida adecuadas particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad, el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones (Art. 14 Párr. 2 lit. h).

En una sociedad donde se cree que la mujer debe hacerse cargo de las hijas e hijos, y de todas las tareas del hogar, la responsabilidad de abastecerse de agua recae en ella. Como ya apuntamos una de las tareas que mas tiempo toma a las mujeres, y en su caso a las niñas, es el abastecimiento de agua, principalmente en las zonas rurales donde las mujeres tienen que recorrer grandes distancias para abastecerse de agua; aunque en las zonas urbanas este tarea también es asumida por las mujeres, que en algunas ocasiones emplean menos tiempo que en el área rural, para el abastecimiento de agua pues tienen fuentes un poco más accesibles cuando no cuentan con el servicio de agua potable de forma continua, una de esas fuentes son las pipas que igualmente requieren del traslado del líquido hacia los hogares trabajo que también requiere de tiempo y esfuerzo.

La protección especial a la mujer en las zonas rurales se da porque en el campo, la mujer debe ir al río, quebrada u ojo de agua para recoger el agua, lavar, bañarse y bañar a hijas e hijos, y comprar una variedad de utensilios para recolectar el agua. Esta situación, de acuerdo con Marta Benavides<sup>432</sup>, generalmente en El salvador empeora en el período seco, ya que debe ir mas lejos por el agua, y así solventar todos los otros menesteres relacionados con ella.

Es por eso que se afirma que son las mujeres las más afectadas por la falta de agua potable. Se puede aseverar entonces que el rol de la mujer es importantísimo en cuanto al abastecimiento de agua para la familia, y siendo ella la beneficiaria más directa, generalmente es muy activa en proyectos de agua, sin embargo su participación en la administración de los sistemas es baja<sup>433</sup>.

---

<sup>432</sup> Master en Ciencias Sociales, Directora del Instituto Internacional para la Cooperación entre Pueblos IICP.

<sup>433</sup> Benavides, Marta; *“El agua: El Salvador, donde las gotas cuentan”*, ponencia dada en el Foro Agua para las Américas en el siglo XXI, realizado en la Ciudad de México, Octubre 8-11, 2002.

*Convención sobre los Derechos del Niño*, en ella se reconoce el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de enfermedades y la rehabilitación de la salud, y que los Estados partes se comprometen a asegurara la plena aplicación del mismo y en particular adoptarán las medidas apropiadas para combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente (Art. 24 Párr. 1 y 2 lit. c).

A pesar de que el Estado de El Salvador es firmante de esta convención, no ha podido garantizar ni la calidad del agua que la población recibe y en particular la niñez que es la más vulnerable a las enfermedades derivadas del consumo de agua contaminada de acuerdo con un estudio realizado por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) la situación de la calidad del agua que consume la población, está fuertemente vinculada con la tendencia creciente de casos de enfermedades de origen hídrico, lo cual obviamente tiene una relación mucho más directa con la población que carece del servicio de agua potable. En este estudio se estimó que casi 12,000 niños mueren cada año como resultado de enfermedades diarreicas evitables ocasionadas por la conjugación de varios factores, entre los cuales están: ingerir aguas contaminadas, malas condiciones de higiene, consumo de alimentos contaminados, y la falta de un sistema de recolección y tratamiento de aguas negras y desechos sólidos, todo lo cual se conjuga con la mala nutrición y pobres cuidados de salud<sup>434</sup>

Los *Convenios de Ginebra*<sup>435</sup>: *Convenio III relativo al trato debido a los prisioneros de guerra*, establece que a los prisioneros de guerra evacuados deberá proporcionársele agua potable y alimentos en cantidad suficiente (Art. 20 y 26), y que como parte de la higiene y asistencia médica se establece que a se les proporcionará agua y jabón en cantidad suficiente para el aseo corporal diario y para lavar la ropa (Art. 29).

*El Convenio IV relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra*, establece en lo relativo a los lugares de internamiento que los

---

<sup>434</sup> FUSADES, “*El control de la contaminación con el uso de instrumentos económicos*”, Boletín Económico y Social No. 136. San Salvador, 1997, Citado en PRISMA Op. Cit., Pág. 18.

<sup>435</sup> Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática de la Naciones Unidas para elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger, entrada en vigor el 21 de octubre de 1950.

internados dispondrán día y noche de instalaciones sanitarias y deberá de proporcionárseles agua y jabón suficiente para el aseo diario y para lavar la ropa y con el objetivo de mantenerlos con buena salud se les proporcionará la ración alimentaria diaria en cantidad, calidad y variedad suficiente, así como la suficiente agua potable (Art. 85 y 89).

Por su parte los *Protocolos Adicionales*<sup>436</sup> a los *Convenios de Ginebra*, el primero de ellos *relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales* establece como parte del régimen de protección de los bienes de la población civil, la prohibición de destruir, atacar, sustraer o inutilizar los artículos alimenticios, las reservas de agua potable y las obras de riego, entre otros, con la intención deliberada de privar de éstos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia a la población civil o a la parte adversa (Art. 54) . Así mismo establece que en la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural, por lo que quedan prohibidos los ataques contra el mismo como represalias (Art. 55).

El *Protocolo II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional*, establece como parte de las garantías a las personas detenidas o internadas por los motivos relacionados con el conflicto armado que recibirán alimentos, agua potable y disfrutarán de garantías de salubridad e higiene (Art. 5).

Estos últimos instrumentos de carácter más específico, reconocen en muchos de los casos expresamente el derecho de acceso al agua potable a grupos específicos de población, incluyendo dos de los principales sectores de la población histórica y socialmente más vulnerables como son la niñez y las mujeres, tal como hemos apuntado son los más afectados por la problemática del agua, de una o de otra forma resultan los más perjudicados ya sea por la falta del agua o por la contaminación de ella, y los menos beneficiados por las políticas Estatales sobre todo las mujeres, niñas y niños de las zonas rurales y que se encuentran en una situación de pobreza extrema, es por ello creemos que han tenido a nivel internacional un reconocimiento especial de sus derechos y de las obligaciones impuestas al Estado a fin de garantizar el efectivo ejercicio y goce de sus derechos

---

<sup>436</sup> Aprobados el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados, entrados en vigor el 7 de diciembre de 1978.

sobre todo de los derechos económicos, sociales y culturales en los cuales la intervención del Estado es indispensable para una vigencia efectiva de los mismos.

Como se ha evidenciado, a nivel internacional el esfuerzo por reconocer y garantizar el derecho de las personas al acceso a agua potable ha sido mucho mayor que el que se ha dado a nivel nacional, haciéndose evidentes las asimetrías que existen entre ambos sistemas, por lo que se vuelve necesario que el sistema interno se acople a lo establecido a nivel internacional sobre todo porque el Estado salvadoreño es signatario de todos los instrumentos que en alguna medida intentan garantizar el pleno goce de los derechos humanos y en particular el derecho que nos ocupa y en ese sentido deben adoptarse las providencias que sean necesarias, incluyendo las reformas a la normativa interna, orientadas a garantizar el respeto y efectivo ejercicio del derecho de acceso al agua potable.

Pero, aun y cuando hemos visto existe alguna regulación, sobre todo de forma indirecta, referente al derecho de acceso al agua potable, la población se ha visto en la necesidad de hacer uso de medidas alternativas para exigir la eficacia jurídica de dichas normas, medidas alternativas porque no se realizan por las vías administrativas o judiciales que al respecto puedan existir, sino son acciones de hecho en las cuales las poblaciones o comunidades se han organizado para exigir sus derechos, y más en concreto el derecho a contar con agua, esto se hace evidente en los medios de comunicación pero también en los resultados de la investigación en los cuales se expresan esos procesos organizativos en pro de la defensa de los derechos de las comunidades, así el 25% de las personas encuestadas (119) manifestaron que en su comunidad se habían tomado acciones concretas para reclamar sus derechos (Ver gráfico 17) entre las cuales se destacan los cierres de calles (6%) y marchas (5%), y otras que son a través de vía administrativa como denuncias colectivas a la Defensoría del Consumidor con un 4% y al CDC representando un 8% (Ver gráfico 18), y aunque la mayoría de la población (75%) manifestó no haber tomado acciones concretas, el porcentaje que si lo hizo obtuvo un resultado positivo y beneficioso como fue la prestación del servicio de agua potable de forma más eficiente por parte de la ANDA, caso al que anteriormente hicimos referencia, dichos resultados se obtienen porque como bien apunta Ana Ella Gómez es un “conjunto de casos que tiene a la base una misma problemática estructural”, que no se resuelve únicamente por medio de las leyes pero que si resultan necesarias para asegurar un verdadero ejercicio y goce de los

derechos humanos y en especial del derecho de acceso al agua potable, es por ello que insistimos en la necesidad de crear un marco jurídico normativo que garantice el derecho de acceso al agua potable.

Si bien nos problemas del agua en El Salvador se expresan con mayor fuerza en la distribución y el acceso para el consumo humano debe reconocerse la existencia de otros problemas no menos importantes como la extracción, captación y protección del recurso. Asociados a esta problemática del agua, también se encuentran la necesidad de regular sus usos y resolver con urgencia las deficiencias en el control de la calidad y de la gestión administrativa<sup>437</sup>, por ello el marco normativo debe de responder a esta problemática de forma integral, es decir, debe abarcar tanto los aspectos de la prestación del servicio y el acceso al mismo, debe de ser “una normativa que vea desde una perspectiva más holística el asunto que no sólo tenga que ver con el tema de los recursos y los recursos hídricos sino que también vea a los otros sectores y que por supuesto reconozca que aquí existe un problema de equidad en el acceso a los recursos,- es decir,- una normativa con una visión que reconozca las desigualdades, una visión que reconozca que el agua es patrimonio universal, patrimonio de los pueblos, que no es propiedad de pocos y que no debe de ser sujeta de las leyes del mercado, de compra y venta y que el que tiene más tiene más posibilidad de tenerla”<sup>438</sup>.

## **2.5 Efectividad del Marco Jurídico Constitucional del Derecho de Acceso al Agua Potable.**

Hemos analizado lo relativo al contenido del derecho de acceso al agua potable, es decir, lo que en teoría con lo que toda persona tendría que contar para hablar de un efectivo goce del derecho; así mismo, se han presentado los resultados de la investigación de campo con los cuales ha sido posible establecer de forma comparativa la situación del derecho de acceso al agua potable en el municipio de Apopa, y además hemos establecido el marco jurídico constitucional del derecho, por lo que ahora corresponde hacer un análisis de la efectividad de dicho marco partiendo de los resultados de la investigación de campo.

En principio se ha dicho que el Estado Salvadoreño de acuerdo con la Constitución tiene entre sus fines el bien común, (Art. 1) es decir, asegurar la

---

<sup>437</sup> Las Dignas, CDC, FESPAD, IDHUCA, Op. Cit.; Pág . 75

<sup>438</sup> Entrevista a Ana Ella Gómez.



satisfacción equitativa de las necesidades de las personas, entre ellas la de contar con agua potable en calidad y cantidad suficiente, esta necesidad, convertida ahora en un derecho, comienza porque las personas puedan disponer de un abastecimiento de agua continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Si bien la cobertura del servicio de agua potable por parte de la ANDA representa un buen porcentaje de la población urbana, según nuestra investigación el 92% de la población encuestada cuenta con servicio de agua potable y el 84% tiene como proveedora del servicio a la ANDA, esto no significa una garantía de que la población disponga de agua suficiente, pues el 36% de la población recibe agua entre 5 y 8 horas al día, un 25% las 24 horas, un 23% entre 3 y 5 horas y un 15% la recibe menos de 3 horas al día (Ver Gráfica 21).

Si además se le agrega que la cobertura de la ANDA está concentrada en el área urbana (93.4%), y que en el área rural la cobertura es de un 31.1%, se evidencia que el Estado no procura el bien común, como tampoco respeta y aplica el principio de igualdad y no discriminación también reconocido en la Constitución (Art. 3), lo cual también queda evidenciado con la distribución inequitativa que se hace del recurso, ya que aún en las zonas urbanas el abastecimiento del agua desfavorece a los sectores más populosos de las ciudades, con continuos cortes y desabastecimiento prolongados, por lo que dichos sectores se ven en la necesidad de tomar acciones como manifestaciones y cierres de calles para exigir el vital líquido, contrariamente zonas en donde residen los sectores sociales y económicos más poderosos del país no se ven afectados con éstos desabastecimiento, por lo que no es posible hablar de igualdad en el goce y ejercicio de los derechos, cuando en la prestación del servicio de agua potable se discrimina a la población por motivos como la posición económica y social.

En relación al derecho a la vida, que es uno de los derechos fundamentales reconocido por la Constitución y el cual comporta para el Estado obligaciones en todos los niveles que hemos establecido: de respeto, protección, garantía y promoción, y tanto para la calidad de vida y la salud de las personas, incluida su supervivencia, el acceso al agua potable es esencial para su goce y ejercicio, ya que gracias al agua puede llevarse a cabo el desarrollo humano en un proceso de ampliación de las opciones, funciones y capacidades de la gente. Ya se ha establecido por el PNUD que existe un vínculo poderoso entre el desarrollo humano y el acceso al agua potable, al saneamiento y a la higiene, de hecho, el agua es un

recurso inseparable de las condiciones de salud, bienestar y desarrollo de la gente. Por lo tanto, la obtención de agua de calidad y en la cantidad necesaria es indispensable para la vida.

Al no contar con agua de calidad se atenta contra la salud y la vida de las personas pues el agua contaminada es la principal causa de enfermedades gastrointestinales, que en muchos casos pueden llevar hasta la muerte, por tanto asegurar la calidad del agua que la población consume es asegurar y proteger la salud y vida de las personas, pero como se ha constatado con la investigación realizada el 86% de las personas encuestadas manifestaron que el agua no cumple con las condiciones de salubridad, pues presenta una condición inadecuada para el agua destinada para el consumo humanos, suciedad, residuos de basura, mal olor y mal sabor, por lo que podemos concluir que el derecho a la salud y a la vida está siendo violentado o amenazado por la mala calidad del agua suministrada a la población.

El derecho a la educación reconocido en la Constitución (Art. 53) también se ve afectado por la falta de agua potable, pues como ya se ha dicho, en la mayoría de las zonas rurales donde las personas no cuentan con servicios de agua potable de fácil acceso, se ven obligadas sobre todo las mujeres, niñas y niños a recorrer grandes distancias para abastecerse de agua y cubrir algunas de las necesidades derivadas de la misma, empleando para ello hasta medio día en dicha tarea, lo que repercute en la disponibilidad de tiempo que tienen sobre todo la niñez para asistir a la escuela, es por ello que el Estado al no garantizar a este sector de la población el acceso al agua potable esta impidiendo el ejercicio del derecho a la educación, el cual es por mandato constitucional un deber del Estado y de forma especial para la niñez (Art. 35).

El derecho a una vivienda digna también se ve afectado por la falta del servicio de agua potable, de acuerdo con nuestra investigación un 16% de la población encuestada no cuenta con servicio domiciliar, sino que se proveen de otras fuentes como chorros públicos, pozos, pipas y ríos, esto también se refleja en la EHPM de 2004, pues de acuerdo a ella el 10.7% de la población urbana se abastece por medio de chorro público o pila, aumentando el porcentaje en la población rural pues el 25.6% de la población se provee de pozo y el 16.6% por medio de ojo de agua. Y a nivel nacional el 65.2% de la población cuenta con

servicio domiciliario de agua potable, ello indica que el restante 34.8% de la población no cuenta con dicho servicio y en consecuencia no cuentan con una vivienda digna que les permita satisfacer las necesidades que se derivan de los servicios básicos con que se supone debería contar toda vivienda, esto sin contar todas las personas que no cuentan minimamente con una vivienda.

El derecho a una vida digna está íntimamente relacionado con las políticas económicas que los Estados adopten (Art. 101) y en la medida en que el Estado no adopte e implemente políticas que beneficien a toda la población y sobre todo a los sectores más vulnerables y vulnerados de la población, no podemos hablar de una vida digna y esto queda evidenciado únicamente al analizar el derecho de acceso al agua potable que atraviesa todas las condiciones que se supone deberían existir para que las personas tengan una vida digna, es decir, es un derecho compuesto cuya violación implica la consecuente violación de otros derechos fundamentales, pues constantemente con la falta de agua potable se viola el derecho a la vida, a la salud, a la educación, a la vivienda, a la igualdad, a la no discriminación, entre otros.

En definitiva podemos concluir que los derechos humanos fundamentales vinculados con el derecho al agua potable están siendo violados por el Estado de El Salvador, pues en la medida en que no se le garantiza a la población acceder a agua potable en condiciones que van desde la buena calidad, la disponibilidad, la asequibilidad, la equidad y la accesibilidad física, en esa medida se impide el ejercicio, goce y efectividad de otros derechos que también son obligación del Estado garantizar, es por ello que garantizar el derecho de acceso al agua potable es un requisito indispensable para que las personas puedan vivir en condiciones dignas y los derechos humanos se hagan efectivos.

## CAPITULO TRES

### “ESTRUCTURA ORGANICA DEL ESTADO SALVADOREÑO RELATIVA A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE”

#### 3.1 En el Derecho Constitucional.

En el presente capítulo se tratará lo referente a la estructura orgánica del Estado salvadoreño relacionada a la prestación del servicio de agua potable. Resulta necesario iniciar este apartado definiendo el Derecho Constitucional ya que es en este en el que se establecen las bases para de la organización de los Estados y por ende llegando a constituir el componente primordial para estos.

Al Derecho Constitucional se le ha definido como el conjunto de disposiciones que rigen la organización del Estado, la constitución del gobierno, la relación de los diversos poderes entre sí, la organización y el funcionamiento del poder legislativo<sup>439</sup>.

Se le conoce también como el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del estado a las funciones de sus órganos y las relaciones de éstos entre sí y con los particulares<sup>440</sup>.

Doctrinariamente existen dos enfoques diferentes del Derecho Constitucional, los cuales obedecen a la posición que se adopte al realizar el estudio del mismo sobre las funciones que este cumple en la práctica, en este orden de ideas se plantea que el Derecho Constitucional en sentido amplio es aquella rama del Derecho que se ocupa del estudio de los mecanismos de creación, organización y control del poder en una sociedad determinada, y en sentido estricto el Derecho Constitucional constituye el conjunto de normas formadas por la Constitución de un Estado y las demás normas que la desarrollan en sí misma<sup>441</sup>, es decir, sin versar sobre otros temas de derecho.

De acuerdo con lo anterior podemos decir que el Derecho Constitucional constituye la base de los Estados por ser este el que encierra todas las normas que se refieren a la estructura misma del Estado, a la organización y relaciones entre

---

<sup>439</sup> [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

<sup>440</sup> Idem.

<sup>441</sup> [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

los poderes públicos y a los derechos fundamentales de los individuos, en tanto que constituyen una limitación para la actividad del mismo Estado.

### 3.1.1 Definición del Estado.

El término Estado ha sufrido transformaciones a lo largo de la historia, esto debido a los diferentes enfoques a que ha sido sometido su estudio, lo que ha dado origen al surgimiento de diferentes concepciones del mismo.

El vocablo Estado deriva de la voz latina Status que, en términos generales, significa la manera de ser o estar de una persona o cosa; las condiciones y circunstancias en que se encuentra. Y en sentido político, al hablar de Estado, se refiere a la manera de ser o estar constituida políticamente una sociedad humana.

Para Berthelemy, el Estado es una sociedad organizada sometida a una autoridad política y ligada a un territorio determinado<sup>442</sup>.

Mientras que para Groppali, el Estado constituye la persona jurídica que esta constituida por un pueblo organizado sobre un territorio, bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de superación común<sup>443</sup>.

Hans Kelsen, por su parte concibe al Estado desde diferentes puntos de vista: inicia considerando al Estado como el orden normativo que constituye a la persona jurídica estatal (en oposición al internacional), lo cual implica que el Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye<sup>444</sup>. Concibe, además, al Estado como el orden de la conducta humana que es llamado orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento<sup>445</sup>.

Siguiendo este orden de ideas, los sociólogos por su parte, de acuerdo con Kelsen, consideran como cualidad esencial del Estado, la de ser una autoridad

---

<sup>442</sup> Villalta Baldovinos, Darío; *“Teoría del Estado”*, Primera Edición; Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Editorial e Imprenta Universitaria, 1999, Pág.102.

<sup>443</sup> Idem.

<sup>444</sup> Kelsen, Hans; *“Teoría General del Derecho y del Estado” 2ª Edición*; Traducción de García Maynez, Eduardo; Imprenta Universitaria; México, D.F., 1958; Pág. 215.

<sup>445</sup> Idem, Pág. 224.

superior a los individuos y capaz de obligarlos. Sólo como orden normativo puede el Estado ser una autoridad capaz de obligar, especialmente si dicha autoridad es considerada como soberana. La identidad del Estado y orden jurídico resulta patente por el hecho de que incluso los sociólogos caracterizan al Estado como una sociedad “políticamente organizada”, por lo que se puede definir al Estado como una organización política, porque es un orden que regula, monopolizándolo, el uso de la fuerza; a través de el poder político que constituye la eficacia de un orden coactivo que se reconoce como derecho<sup>446</sup>.

De acuerdo con Kelsen se puede concluir que *“El Estado es una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y este orden es el derecho”*.

Finalmente Porrúa Pérez nos brinda una concepción integral del Estado, ya que en ella contempla los elementos indispensables que conforman un Estado, y lo define de la siguiente forma *“El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal”*<sup>447</sup>.

### **3.1.2 Elementos del Estado.**

De acuerdo con la definición brindada por Porrúa Pérez, el Estado esta integrado por tres elementos básicos y necesarios para que se constituya como tal, estos elementos son: la población, el territorio, y el poder.

La población, el territorio y el poder, son elementos que se encuentran íntimamente vinculados y de esto dependerá la existencia de un Estado ya que resulta necesario que el poder sea ejercido sobre una población, la cual debe estar asentada permanentemente en un territorio determinado, no pudiendo faltar ninguno de estos elementos para que la idea del Estado se concrete.

#### **3.1.2.1 La Población.**

Al momento de tratar el término población suele confundirse con otros términos que parecen semejantes a este, como lo son el pueblo y la nación, pero que en esencia tienen significados diferentes.

---

<sup>446</sup> Kelsen, Hans, Op. Cit.; Pág. 226.

<sup>447</sup> Porrúa Pérez, Francisco; *“Teoría del Estado”*, Pág. 189.

De esta forma, la población debe ser entendida como el concepto más amplio de los anteriormente expuestos, ya que comprende el conjunto de seres humanos que conforman o integran el Estado, representando el soporte o base humano-social del Estado.

También se dice que la población se refiere al número de habitantes que hay en el territorio estatal ya sean estos nacionales o extranjeros, sin diferenciar en su sexo o edad, y que a la vez todos se encuentran sometidos al poder del Estado<sup>448</sup>, aunque no todos gocen del mismo status jurídico, por ejemplo, porque no ostenta derechos de participación política o cuenten con capacidad de decisión sobre los asuntos del Estado.

La población puede diferenciarse del pueblo, en que este último incorpora únicamente a los nacionales, incluyendo aun a los que no habitan en el territorio del Estado, reflejando en ello su carácter restrictivo, ya que los individuos que forman parte del pueblo son únicamente aquellos que pueden ser sujetos de derechos y obligaciones civiles, además de los derechos políticos y de participación<sup>449</sup>; mientras que la población, toma en cuenta a los extranjeros, y además demanda que tanto nacionales como extranjeros deberán estar dentro del territorio del Estado para ser considerados parte de la población.

Ahora bien el termino nación es un termino complejo ya que hace referencia a una comunidad humana con un origen lejano en el tiempo y una continuidad histórica, con idénticas aspiraciones, una determinada cultura, ciertas características que la distinguen de las demás y que en el devenir de su existencia demuestra su enérgica voluntad de mantenerse unida por medio de la solidaridad de sus miembros, tanto en sus crisis como en sus triunfos, en base a lo cual es un grupo social que aunque eventualmente no posea un mismo territorio, raza, idioma o religión, se vincula a través de un pasado, un presente que lo une y una sola proyección hacia el futuro; los elementos que han sido considerados en esta concepción de nación, pueden llegar a volverla imprecisa, dando lugar muchas veces a confusiones con los términos antes planteados, sin embargo, cabe destacar en ella el aspecto sociológico, pues de esta exposición de ideas podemos

---

<sup>448</sup> Villalta Baldovinos, Op. Cit.; Pág. 142.

<sup>449</sup> Núñez Rivero, Cayetano y otros; *“El Estado y la Constitución Salvadoreña”*, San Salvador, El Salvador, Primera Edición, 2000, Pág. 5.

concluir en que la nación es una abstracción de características sociales particulares que distinguen a una comunidad de otras. En síntesis se entiende por nación, “una comunidad aglutinada por un pasado histórico común mediante la síntesis de diversos elementos importantes, pero no exclusivos (raza, lengua, costumbres, tradiciones, religión, creencias compartidas, etc.), que en algunos casos surge en el seno del Estado y en otros lo intentan, lográndolo a veces continuarlo”<sup>450</sup>.

Para dejar más claro lo que representa una nación y un pueblo, citamos algunos ejemplos: la nación judía a partir de la diáspora se extendió por todo el mundo, sin embargo no formo pueblo sino hasta que se fundó Israel, como Estado, lo que es un hecho relativamente reciente, y aún después de esa fundación, muchos judíos forman parte de otros Estados, pero son considerados parte de la nación judía, pues mantienen sus costumbres y tradiciones, así como una identidad e identificación con dicha nación. Otro ejemplo lo constituye Bélgica en donde coexisten dos naciones: los Valones, de origen francés y los Flamencos, de origen holandés, que aunque cada uno tiene elementos que los identifican con sus respectivas naciones de origen, también forman en conjunto el pueblo belga, ya que todos son sujetos de derechos dentro de Bélgica<sup>451</sup>.

Refiriéndonos a El Salvador y para poder establecer la existencia de una nación, de acuerdo a lo que se entiende por tal, debemos empezar considerando algunos elementos que son indispensables para hablar de una verdadera nación.

En principio la identidad, que debe concebirse como un proceso holístico, totalizador, que tiene como fundamento una relación social, la relación entre el nosotros y los otros. De acuerdo con esta perspectiva hay que separar dos temáticas que se mantienen estrechamente relacionadas, pero que constituyen realidades diferentes: la identidad sociocultural y la cultura. Ambas, sin embargo, se relacionan con la dinámica del desarrollo humano, pues tanto la identidad como la cultura suponen la construcción de sistemas de valores y normas sociales que

---

<sup>450</sup> Núñez Rivero, Cayetano y otros, Op. Cit.; Pág. 8.

<sup>451</sup> Bertrand Galindo, Francisco; Albino Tinetti, José; Kuri de Mendoza, Silvia Lizette, y Orellana, María Elena; “*Manual de Derecho Constitucional*”, Tomo II; Talleres Gráficos UCA; 1ra. Edición, 1992; Pág. 609.



orientan la vida cotidiana de los individuos en los ámbitos económico, político y social<sup>452</sup> y que son parte de una nación.

La cultura es resultado de las relaciones de individuos y colectividades, esta expresa y condensa la riqueza de experiencias y el potencial a futuro de una nación. La cultura se encuentra en estrecha relación con el conjunto de identidades que coexisten en una sociedad, supone, además, la construcción de la memoria histórica, la configuración de héroes y mitos colectivos, símbolos, esperanzas y todos los elementos que conforman el patrimonio cultural tangible e intangible de una nación<sup>453</sup>.

La cultura no se limita al espacio tradicional de las artes y las ciencias, sino que abarca una gama amplia de valores y símbolos que se producen en ámbitos tales como los medios de comunicación social, el ciberespacio y la vida cotidiana misma.

Para establecer la cultura salvadoreña hay que tomar en cuenta los principales valores que sustentan un hábitus nacional, es decir un modo de actuar y apropiarse del mundo de la población salvadoreña, sin pasar por alto las diferencias que puedan darse entre los distintos grupos que la conforman. Si partimos de que la cultura es un proceso dinámico, también se hace indispensable verla en el contexto de la globalización y la transnacionalización de la cultura. Las migraciones y las nuevas dinámicas culturales que engendran, han creado un proceso de “desterritorialización” de la nación salvadoreña.<sup>454</sup>

La transnacionalización que se ejemplifica en la creación y el mantenimiento de enlaces y flujos de varios tipos (económicos, socio-culturales y políticos) entre comunidades en El Salvador y los países receptores, en los cuales surgen actores o grupos que se identifican con un territorio aunque ya no residan en el mismo, o que incorporan valores culturales que trascienden las fronteras nacionales. Como consecuencia se crea capital social a escala internacional, desde abajo, en paralelo a los canales oficiales. La expresión más clara de estos es la formación de Asociaciones de Pueblos de Origen en el exterior, donde personas del mismo lugar de origen se asocian para compartir información, celebrar eventos, brindar asesoría

---

<sup>452</sup> PNUD; Op. Cit.; Pág. 233

<sup>453</sup> Idem; Pág. 234

<sup>454</sup> Idem

técnica informal y mandar “remesas colectivas” para apoyar actividades e iniciativas específicas en su pueblo o municipio<sup>455</sup>, que es lo que sucede con mucha de la comunidad de salvadoreños y salvadoreñas en el exterior que forman asociaciones que trabajan para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus familias en los pueblos o municipios de su país de origen.

Tomando en cuenta los elementos anteriores podemos concluir que si es posible hablar de una identidad nacional, pues aun y cuando muchos salvadoreños y salvadoreñas han emigrado sobre todo a los Estados Unidos, y muchos de ellos se han nacionalizado en aquel Estado y son miembros del pueblo norteamericano, pero siguen siendo parte de la nación salvadoreña, porque su identidad sociocultural y su cultura continúa vinculada a la de su país de origen.

### **3.1.2.2 El Territorio.**

Como se ha establecido, un Estado no puede ser concebido como tal sin la existencia de un territorio, lo cual responde a que una de las características principales de la población del Estado es su permanencia continuada en un territorio determinado, por otro lado es el espacio donde tienen vigencia las normas e instituciones del Estado.

George Jellinek, define el Territorio de un Estado como “el ámbito espacial de validez dentro del cual el Estado ejerce su poder y cuya significación jurídica se exterioriza, de una doble forma, negativa en tanto que se prohíbe a cualquier otro poder no sometido al del Estado ejercer funciones de autoridad en el territorio sin autorización expresa por parte el mismo; y positiva en cuanto que las personas que se hallan en el territorio quedan sometidas al poder del Estado”<sup>456</sup>. De esta definición se desprenden las siguientes características que diferencian al Territorio de un Estado: a) La Unidad, la cual implica que el territorio debe considerarse como uno solo, sin dar lugar a la división del mismo; b) Indivisibilidad, lo que supone que el territorio debe ser continuo; c) Impenetrabilidad, lo que presume que las potencias extranjeras no pueden invadir el Estado; y d) Inalienabilidad, dado que no puede ser enajenado<sup>457</sup>.

---

<sup>455</sup> PNUD, Op. Cit.; Pág. 234

<sup>456</sup> Bertrand,, Galindo y otros, Op. Cit.; Pág. 992.

<sup>457</sup> Villalta Baldovinos, Op. Cit.; Pág. 153.

El territorio de El Salvador está determinado en la Constitución en el art. 84 donde se establece que El Salvador ejerce en el territorio jurisdicción y soberanía y que el mismo es irreductible y comprende la parte continental; el territorio insular; las aguas territoriales; el subsuelo; la plataforma; el mar, el subsuelo y lecho marino y el espacio aéreo. El ejercicio de la jurisdicción abarca a todas las personas que se encuentren en el territorio, no sólo a los nacionales, sino también a los extranjeros quienes están obligados a respetar a las autoridades y a obedecer las leyes salvadoreñas, pero también tienen derecho a ser protegidos por las mismas (Art. 96).

Podemos concluir que el territorio constituye la dimensión territorial, donde principalmente se establece la población de forma permanente y sobre la cual ejerce su autoridad el poder estatal, y por ende donde además se aplicará el ordenamiento jurídico.

### **3.1.2.3 El Poder Político.**

El poder político como se ha establecido, forma parte esencial del Estado y ha sido considerado el más importante, ya que sin poder político no puede existir el Estado, esto se traduce en que en el Estado no se basa en el consentimiento de todos sus gobernados, con lo cual se vuelve imprescindible el gobierno, la administración y la coacción para poner orden en la vida de sociedad. Ahora bien, para que se produzca el ejercicio del poder político, es necesario que se susciten dos situaciones, en primer lugar la capacidad y fuerza para ejecutar una voluntad o decisión concreta y en segundo lugar la aceptación por parte del colectivo al que se dirige la misma para el cumplimiento de lo ordenado.

El Poder del Estado se puede definir como la fuerza organizada de coacción para imponer un orden jurídico-político y para que sea efectiva la obediencia a un conjunto de normas de Derecho a las cuales debe someterse la población del Estado<sup>458</sup>.

Por otra parte el poder político estatal ha sido considerado como la relación psicológica que se establece entre unos individuos que mandan, los gobernantes, y otros que deben obedecer, los gobernados. La relación es recíproca, en el sentido que unos ostentan la autoridad pública; y los otros, la solicitan, la cuestionan, la

---

<sup>458</sup> Villalta Baldovinos, Op. Cit.; Pág. 173.

obedecen e incluso, la resisten<sup>459</sup>, es decir, que el poder reside en el pueblo que elige a sus autoridades, tal como lo reconoce la Constitución de El Salvador, que el poder público emana del pueblo, que es lo que constituye la soberanía que es una sola pero cada órgano del Estado, a través de los funcionarios públicos la ejerce de acuerdo a lo que la Constitución y las demás leyes le mandan y permiten hacer (Art. 83 y 86).

Para Hans J. Morgentau, el poder político, otorga a los primeros control sobre ciertas acciones de los segundos mediante el impacto que ejercen sobre las mentes de estos últimos. Este impacto, según el mismo autor, se produce debido a las ventajas esperadas, al temor y a la coacción emanada de la fuerza<sup>460</sup>. Este autor, comparte junto a muchos autores de Teoría del Estado y de Ciencias Políticas, la teoría que sostiene que el poder presenta diferentes grados; en primer lugar la *autoridad*, la cual consiste en la coincidencia entre la voluntad del que manda con la del que obedece, esta emana del respeto que, por sus cualidades o carisma, se tiene al o los gobernantes; el segundo lugar, el *aspecto Jurídico*, este es el poder que se tiene en virtud del ordenamiento legal, lo cual implica que la obediencia por parte de los gobernados deriva de las normas que así lo disponen, independientemente de que estos estén o no de acuerdo con la misma; en tercer lugar esta la *coercibilidad*, que consiste en el sometimiento al poder por el temor o la certeza que se tiene de que el Estado puede recurrir al uso de la fuerza para obtener el cumplimiento de la norma; en cuarto y último lugar esta la *fuerza*, en casos particulares puede ser necesario hacer uso de la fuerza física para que se produzca el acatamiento de las disposiciones de los gobernantes.

Por último nos encontramos con las características que integran el Poder del Estado:

- a) A diferencia de cualquier otro poder que pueda producirse en las sociedades, el poder político lleva implícito el carácter de soberanía, lo cual implica que no puede existir otro poder por encima de la misma, ni en competencia con ella. Por lo tanto el poder Estatal es único, y aunque este pueda manifestarse a través de poderes constituidos y órganos, estos no

---

<sup>459</sup> Bertrand Galindo, y otros; Op. Cit.; Pág. 1075.

<sup>460</sup> Idem; Pág. 1075.

deben ser confundidos con el Poder del Estado<sup>461</sup>, ya que este es originalmente imperante, porque puede imponer sus mandatos basándose en un derecho propio y no derivado, mientras que otras entidades que pueden imponer su voluntad coactivamente no ejercen esta facultad por derecho propio sino derivándolo del Estado.

- b) La Independencia del Poder Político se manifiesta en el exterior de un Estado, ya que con ella no cabe la posibilidad de que se produzca subordinación o dependencia política de una potestad exterior y si esto llegase a ocurrir se comprueba que el Estado no es soberano.
- c) La inexcusabilidad, los mandatos emanados del poder político no pueden ser incumplidos por ningún motivo. El poder político cuando exige lo hace para que se cumpla sin excusa ni pretexto, es una obediencia que llega a sus últimas consecuencias. El ejemplo típico es que hasta la vida se pierde por obediencia al Estado, entonces para encontrar un autentico poder político tenemos que tener en cuenta la inexcusabilidad si esta falta no hay poder político o, en todo caso, esta a punto de perderse para llegar a la anarquía<sup>462</sup>.
- d) Plenitud, con esto se indica que el poder político impone y regula la diversidad de relaciones sociales en un Estado dado. El poder político se desenvuelve en un ámbito social dentro del cual los habitantes pueden desarrollar la totalidad de sus actividades. En principio el individuo esta inmerso dentro de la orbita estatal desde que nace hasta que muere, su vida esta directa o indirectamente regida a través de leyes imperativas y permisivas pero en todo caso reguladas al fin<sup>463</sup>.

### **3.1.3 La Forma de Estado.**

Cuando se habla de formas de Estado se hace referencia a la totalidad de su estructura, la cual esta integrada por la población o elemento humano, territorio o elemento geográfico, poder y gobierno.

---

<sup>461</sup> Núñez Rivero, y otros; Op. Cit.; Pág. 12.

<sup>462</sup> Idem, Pág. 178.

<sup>463</sup> Idem, Pág. 179.

En la actualidad, el Estado Salvadoreño, posee una forma de estado unitaria, lo cual implica que los poderes políticos fundamentales se encuentran concentrados en un solo núcleo de autoridad, en donde todas las personas se encuentran situados bajo su soberanía, quienes deben obedecer a una única autoridad, gobernados por el mismo régimen constitucional y por las mismas leyes, todo esto responde a que esta forma de estado es centralizada, lo que significa que todas las normas que integran su ordenamiento jurídico tienen validez en la totalidad del territorio del Estado, es decir, todas las normas tienen la misma esfera de validez territorial, en cambio en un estado descentralizado existen normas centrales, que son validas para todo el territorio y normas descentralizadas o locales, que únicamente son validas para una parte del territorio.

En los artículos 83 y 84 de la Constitución se puede comprobar la forma del estado salvadoreño, ya que en el primero se establece que El Salvador es un Estado Soberano y en el segundo se estatuye que El Salvador ejerce jurisdicción y soberanía sobre su territorio que es irreductible, todo esto se puede reafirmar además examinando la organización del gobierno ya que las competencias y funciones de todos los órganos del gobierno que tienen categoría de constitucionales, como los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, etc., tienen un alcance para todo el territorio del Estado, en cambio los gobiernos que administran los departamentos no cuentan con autonomía y muestra de ello es que sus mismos jefes, los gobernadores, son nombrados por el Órgano Ejecutivo y en consecuencia, representan al Presidente de la República<sup>464</sup>.

Por otro lado, en el Art. 110 inciso 4° de la Constitución, faculta al Estado para que pueda centralizar o prestar por medio de instituciones oficiales autónomas, los servicios públicos cuando los intereses sociales así lo exijan, con lo cual se produce la posibilidad de descentralizar la administración a través de los servicios públicos, los cuales podrán ser prestados por instituciones oficiales autónomas, tal es el caso de suministro de alcantarillados y agua prestado por la ANDA, sin embargo, estos casos de entidades autónomas, semiautónomas, gobernaciones y los municipios, no llegan a conformar unidades estatales, ya que únicamente pueden gozar de autonomía en el aspecto administrativo y por lo tanto no rompen con el principio de Estado Unitario.

---

<sup>464</sup> Bertrand Galindo, y otros; Op. Cit.; Pág. 1036.

### 3.1.4 La Forma de Gobierno.

De manera general una forma de gobierno es aquel sistema por medio del cual un Estado se rige, se administra; y de forma específica se entiende como tal a la manera en que se encuentran constituidos los órganos principales del Estado y como están distribuidas, en el supuesto de que lo estuvieran, las funciones del poder público, cuales son sus relaciones, sus controles y sus límites<sup>465</sup>.

Ahora bien, por gobierno se entiende aquel órgano colegiado, formado por un Presidente o Primer Ministro y un número variable de Ministros al que la Constitución o la norma fundamental de un Estado atribuye el Poder Ejecutivo y la cúpula de la Administración Pública<sup>466</sup>.

El Gobierno constituye el centro desde el cual se ejerce el poder político sobre una sociedad, es el núcleo irreductible, sin el cual parece difícil pensar en la dimensión de la propia política. Resumiendo el gobierno es un conjunto de organismos que ejercen la actividad estatal, por medio del orden jurídico. El gobierno no es lo mismo que el Estado, está vinculado a éste por el elemento poder, el gobierno pasa, cambia y se transforma, mientras que el Estado subsiste.

En el artículo 85 de la Constitución se establece que la forma de gobierno del Estado Salvadoreño es Republicano, Democrático y Representativo, con lo cual se conserva las formas clásicas de gobierno. Al decir que es Republicano se está indicando que el gobierno no reside en un solo órgano sino en varios, esto se demuestra en el Art. 86, inc. 2° de la Constitución donde se instituyen como órganos fundamentales del gobierno al Órgano Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cuando se afirma que la forma de gobierno es republicano democrático, significa que el poder no reside en una sola clase social ya que esta se distribuye en todos los miembros del pueblo; y finalmente al sostener que el gobierno es republicano, democrático y representativo, se adopta el principio de representación política, lo cual implica que el soberano es el pueblo, pero quien ante la imposibilidad de ejercer directamente el gobierno lo delega en ciertos ciudadanos, quienes tendrán la obligación de encargarse del mismo, no a título personal, ni para su propio provecho, sino a título de representación del pueblo y procurando el bienestar de este.

---

<sup>465</sup> Bertrand Galindo, y otros; Op. Cit.; Pág. 1051.

<sup>466</sup> [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

A pesar de continuar con las formas clásicas de gobierno, en la Constitución de 1983, el constituyente incluye comentario de adaptación a los enfoques contemporáneos, ya que en relación al sistema político agregan el pluralismo democrático, el cual se refiere tanto al aspecto político como el ideológico y social, lo cual se ve reflejado a través de los partidos políticos por medio de los cuales se pretende lograr el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno (Art. 82, Inc. 1° Cn.).

#### **3.1.4.1 Funciones del Estado.**

En ocasiones suele confundirse el termino de atribuciones con funciones del Estado, ya que en la practican se usan de forma indistinta, sin embargo, ambos hacen referencia a nociones distintas.

El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es decir, lo que el Estado esta obligado a hacer; en cambio el concepto de función se refiere a la forma y a los medios de la actividad del Estado; las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones<sup>467</sup>.

Ahora bien, se sostiene que el Estado es uno solo, sin embargo, este actúa a través de diferentes funciones, las cuales históricamente se han clasificado en tres: Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

La función legislativa del Estado, es aquella que tiene por objeto la creación de las normas jurídicas generales y abstractas, es decir, que no señalan al sujeto particular al que deben ser aplicadas, simplemente establecen las condiciones generales que regulan una determinada situación jurídica.

Mientras que la función ejecutiva, tiene por objeto en primer lugar la aplicación de las normas emanadas del órgano legislativo, lo cual se traduce en actos administrativos, y en segundo lugar se encarga de la dirección política general del Estado, la cual consiste en la preparación y ejecución de planes económicos, de desarrollo, de defensa, de mantenimiento del orden público, de políticas internas y externas, etc. Para cumplir con dichas funciones el órgano ejecutivo debe recurrir al legislativo con la finalidad de que este apruebe las leyes necesarias.

---

<sup>467</sup> Fraga, Gabino; *“Derecho Administrativo”*, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1960; Pág. 25.



Finalmente al órgano judicial le corresponde aplicar la ley a casos concretos de conflicto jurídico, en definitiva la función judicial comprende la aplicación del ejercicio del derecho punitivo y sancionatorio del Estado, así como la declaración de situaciones jurídicas, que no impliquen controversia<sup>468</sup>.

La clasificación anterior sobre las funciones del Estado, es la que reconoce y admite nuestra Constitución, en su Art. 86, al establecer como órganos fundamentales del Estado, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, quienes están facultados para ejercer de forma indelegable, las funciones en el ramo que les compete, pudiendo llegar a colaborar entre si con el fin de cumplir con el ejercicio de las funciones publicas.

### **3.1.5 División de los Órganos del Estado.**

La complejidad de los asuntos del Gobierno del Estado, ha originado la necesidad de delegar algunas funciones del mismo en consejos u organismos, que aunque puedan llegar a ejercer sus actividades en nombre del Estado, acabaran teniendo plena autonomía en su funcionamiento, de tal forma que se produce una separación entre el que ejerce el poder, que no goza del atributo de soberanía, sino que sencillamente asume las competencias propias del ejercicio del mismo en nombre del Estado.

Nuestra Constitución instituye en el Art. 86, la división de poderes, aunque de forma moderada ya que se incluye el principio de colaboración entre los órganos fundamentales del Gobierno, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; los cuales deberán ejercer sus competencias y funcionamiento en nombre del pueblo, reafirmando con esto el principio de soberanía popular de los poderes públicos que emanan y se ejercen en nombre del pueblo.

#### **3.1.5.1 El Órgano Legislativo.**

Está constituido por la Asamblea Legislativa, que es un cuerpo colegiado compuesto por 84 diputados, que representa a la totalidad de la nación, elegidos por periodos de tres años por medio de principios de la democracia representativa, a través de el sufragio universal, libre, igual, directo y discreto, en los términos que establezca la ley (Código Electoral, aprobado por la Asamblea Legislativa el 14 de diciembre de 1992).

---

<sup>468</sup> Bertrand Galindo, y otros; Op. Cit.; Pág. 1077 y 1078.

En cumplimiento del Art. 131 ordinal 1ª de la Constitución, la Asamblea Legislativa se dotó de un Reglamento Interior para su funcionamiento, aprobado por la misma el 24 de diciembre de 1983, el cual desde esa fecha ha sufrido diversas reformas, siendo la última en septiembre de 1997<sup>469</sup>.

Como se ha expuesto la Asamblea Legislativa es un cuerpo colegiado y como tal debe tomar sus decisiones colectivamente, es decir, como un cuerpo independiente de sus integrantes. Los diputados concurren con sus respectivas opiniones a la formación del pensamiento que impregnara o dará forma a la resolución de la Asamblea, la cual se toma por votación, aplicando las reglas que la misma Constitución establece y que son completadas con el Reglamento Interno<sup>470</sup> de la Asamblea Legislativa<sup>471</sup>.

### **3.1.5.1.1 Funciones Del Órgano Legislativo.**

Al Órgano Legislativo tradicionalmente le ha correspondido desarrollar las funciones de legislar, de control político del Ejecutivo y Presupuestaria, puede considerarse la función de legislar como la función más característica del Órgano Legislativo.

#### **3.1.5.1.1.1 Función Legislativa.**

En el Art. 121, de la Constitución salvadoreña, se establece como facultad primordial de la Asamblea Legislativa la atribución de legislar; en otras palabras, entre las competencias de la Asamblea Legislativa se encuentra la de elaborar las normas jurídicas abstractas y generales. Sin embargo, no es una función exclusiva de los diputados ya que estos comparten la iniciativa legislativa con el Presidente de la República por medio de sus Ministros, la Corte Suprema de Justicia en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del Notariado y de la Abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales, así como también con los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales. (Art. 133 Cn.).

En cuanto a la fase de aprobación y discusión de la ley corresponde íntegramente a la Asamblea Legislativa, que precisará en cada caso de determinadas votaciones que pueden ser por mayoría simple (Art. 123 Cn.), por

<sup>469</sup> Núñez Rivero, y otros; Op. Cit.; Pág. 80.

<sup>470</sup> De acuerdo con el art. 131 de la Constitución la Asamblea Legislativa tiene un Reglamento Interior y no interno tal como se menciona en la cita.

<sup>471</sup> Bertrand Galindo y otros; Op. Cit.; Pág. 1100.

mayoría calificada (Art. 123, 131 Ord. 20°, 192 Cn.) y por mayoría muy calificada, (Art.147 Cn.), correspondiendo la sanción, promulgación y publicación de la ley al Presidente de la Republica (Art. 135-141 Cn.).

#### **3.1.5.1.1.2 Función Presupuestaria.**

Respecto a la Función Presupuestaria o atribuciones derivadas de la misma, la Asamblea Legislativa por ordenamiento constitucional tiene asignado aprobar su propio presupuesto y sistema de salarios, así como las reformas que se produzcan al mismo, este presupuesto deberá remitido al Órgano Ejecutivo, quien no esta facultado para efectuar corrección alguna al mismo, ya que únicamente deberá incluirlo a los presupuestos Generales del Estado, sin embargo antes de que el presupuesto del Órgano Legislativo sea aprobado este deberá ser consultado al Presidente de la Republica con el fin de garantizar la existencia de fondos económicos para su cumplimiento (Art.131, Ord. 10 Cn); una vez aprobado su presupuesto es facultad de la Asamblea Legislativa administrar sus propios fondos.

El Art. 131, Ord. 8 Cn. establece como facultad del Órgano Legislativo aprobar el Presupuesto General del Estado, así como también sus reformas, pudiendo aprobar o rechazar el mismo, pero nunca aumentarlo (Art. 227 Cn.); además podrá autorizar un presupuesto extraordinario con el fin de realizar obras de interés publico o administrativo o para la consolidación de la deuda pública; con respecto de la Corte de Cuentas, esta deberá presentar al Órgano Legislativo, información por escrito las irregularidades relevantes que hayan sido comprobadas a cualquier funcionario o empleado público en el manejo de bienes y fondos sujetos a fiscalización (Art. 195, Ord. 7 Cn.), asimismo, el Presidente de la Corte de Cuentas deber rendir informe detallado anual de las labores de la Corte.

#### **3.1.5.1.1.3 Función de Control.**

El ejercicio del poder requiere la responsabilidad de quien lo ejerce, inclusive los textos constitucionales establecen el límite de las atribuciones de cada poder y el ámbito de actuación de los mismos. Todo esto se deriva del hecho de que los que ejercen el poder son elegidos por el pueblo y por ende el poder se ejerce en nombre del pueblo. Por otra parte, la celebración periódica de elecciones supone un importante y efectivo control del ejercicio del poder por parte de la ciudadanía, quienes a través de su voto aprueban o desaprueban una determinada gestión. En

la practica, el órgano legislativo tiene entre sus funciones mantener el control sobre otros órganos del Estado, entre los más significativos están: recibir el informe de labores del Órgano Ejecutivo para aprobarlo o desaprobarlo (Art. 131, Ord. 18 Cn.); el nombramiento y destitución de funcionarios públicos, etc.

### **3.1.5.2 El Órgano Ejecutivo.**

El Órgano Ejecutivo esta integrado por el Presidente y Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes (Art. 150 Cn.).

La razón de ser del órgano ejecutivo radica en tener a su cargo la función legislativa del Estado, la cual contempla la aplicación de las normas de forma general y las leyes en casos concretos y determinados, lo cual se traduce en actos administrativos; así como también encargarse de la conducción u orientación política general del Estado, como la elaboración de planes económicos y sociales.

Este órgano se rige por su Reglamento Interno de forma conjunta con el Reglamento Interno del Consejo de Ministros, los cuales son elaborados por este ultimo, con total autonomía en relación a los demás órganos, quedando demostrado que al igual que el órgano legislativo tiene autonomía funcional, mas no tiene autonomía financiera ya que a pesar de estar a su cargo la elaboración y aprobación de su propio presupuesto, es facultad de la Asamblea Legislativa aprobarlo definitivamente para que este pueda ser aplicado.

#### **3.1.5.2.1 Funciones del Órgano Ejecutivo.**

Todas las sociedades necesitan de una dirección que lo conduzca o por lo menos que lo oriente. De donde se derivan las funciones del órgano ejecutivo, quien tiene a su cargo las actividades de administración del Estado, con la finalidad de satisfacer de una forma inmediata los intereses públicos, que adopta como propios. Entre las funciones del Órgano Ejecutivo tenemos:

##### **3.1.5.2.1.1 La Conducción Política.**

Esta función podría llegar a ser considerada como la principal responsabilidad del órgano ejecutivo y en particular del Presidente de la Republica y de su Consejo de Ministros, ya que a estos les corresponde diseñar los planes y

las estrategias necesarias para la consecución de los fines que la Constitución le señale al Estado.

Lo anterior contempla la recolección de los datos necesarios y su posterior evaluación para poder tomar las decisiones que sean conducentes a los fines previstos para el periodo presidencial de que se trate; así como también la elaboración de los proyectos de ley que tiendan al mismo fin; la elaboración y elaboración de los reglamentos de dichas leyes, una vez que estas hayan entrado en vigencia; le corresponde además, la gestión interna entre los diferentes grupos políticos y de presión a fin de conservar la estabilidad social; llevar adelante los planes gubernamentales; desarrollar la gestión exterior con la finalidad de alcanzar la paz mundial; manejar la colaboración de los Estados amigos y de las organizaciones internacionales para los distintos aspectos implícitos para el desarrollo del país; etc. (Art. 168 Cn.).

#### **3.1.5.2.1.2 La Conducción Administrativa.**

Esta consiste en la atribución y obligación del órgano ejecutivo de hacer cumplir de forma concreta las leyes, los reglamentos y planes de gobierno, a través de actos concretos e individualizados, creadores de normas y situaciones jurídicas particularizadas; todo esto también con el fin de lograr la realización de los fines del Estado, dentro de la concepción que el gobierno ha diseñado en ejercicio de su competencia de conducción política; ya que dentro de la conducción política se incluye la participación del órgano ejecutivo en el proceso de formación de ley, ya que este como se ha dicho posee los medios materiales y humanos, para elaborar de forma independiente, aunque dentro del marco de la ley y de la Constitución, aquellos reglamentos que viabilizan la ejecución de la ley; además como ya se dejó claro el Presidente de la República por medio de sus Ministros tiene iniciativa de Ley con lo cual puede poner en marcha el proceso legislativo; el Presidente, también, posee la atribución de examinar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Legislativa con la finalidad de determinar si a su juicio, son constitucionales y convenientes.

#### **3.1.5.3 Órgano Judicial.**

El Órgano Judicial esta integrado por la Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y los demás tribunales que establezcan las leyes

secundarias. Corresponde exclusivamente a este órgano la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materias constitucional, civil, penal, mercantil, laboral, agraria, de tránsito, de inquilinato, y de lo contencioso administrativo, así como en otras que determine la ley (Art. 1 Ley Orgánica Judicial)

.De los tres órganos del Estado, el que manifiesta mayor independencia respecto a las funciones del poder político es el órgano judicial, pues los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de la función jurisdiccional y están sometidos exclusivamente a la Constitución y a las leyes (Art. 172 Cn.). Aunque las funciones que ejecutan los tres órganos legislativa, ejecutiva y judicial corresponden y emanan del poder del Estado, en la aplicación de justicia se involucran las normas existentes, que aunque emanadas del Estado mismo, implican la obligatoriedad de que la actuación judicial se ajuste a las mismas, inclusive, la Constitución fue reformada a efecto de garantizar un presupuesto que en forma gradual llegara en el plazo de seis años al seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado (Art. 172 inc. 4 Cn.), lo que le proporciona independencia financiera, además, se establecen periodos de permanencia para los Magistrados y Jueces, quienes no podrán ser separados de sus cargos sin causa legal y previa audiencia, por ello se crea la carrera judicial y les confiere estabilidad en el ejercicio de sus funciones (Art. 186 Cn.), esto sin contar que en vista de la necesidad de determinados niveles de conocimiento y capacidad para el desempeño de la función judicial, en la práctica supone que los jueces gocen de cierta independencia en el ejercicio de su cargo, con lo cual llegan a incorporar a su actuación la defensa de los valores superiores del Derecho y del propio orden constitucional, con la finalidad de garantizar la aplicación de la ley.

#### **3.1.5.3.1 Funciones del Órgano Judicial.**

La función jurisdiccional es sin duda la principal del órgano judicial y con la cual se justifica su existencia; además con esta se desarrollan el derecho al acceso a la justicia y el principio del debido proceso, ambos consagrados en la Constitución. La función jurisdiccional tiene por objeto aplicar la ley a casos concretos de conflictos jurídicos, es decir, que declara situaciones jurídicas concretas en sentido amplio implica el ejercicio del derecho punitivo y sancionatorio del Estado.

## **3.2 En El Derecho Administrativo.**

### **3.2.1 Definición de Derecho Administrativo.**

El Derecho Administrativo, es la rama del Derecho Público, que regula la actividad del Estado, que se realiza en forma de función administrativa<sup>472</sup>. De esta definición se deducen tres elementos fundamentales: actividad del estado, funciones del mismo y régimen a que esta sujeto.

Se ha definido además como el “Conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo”<sup>473</sup>; esta definición se queda corta al adoptar un criterio formal de la administración, ya que plantea como función exclusiva del órgano ejecutivo la administración cuando esta función también es desarrollada tanto por el órgano legislativo como judicial.

También se plantea el Derecho Administrativo como el conjunto de las reglas relativas a los servicios públicos. Esta concepción también es limitada, pues si bien es cierto que al Derecho administrativo le compete regular los servicios públicos, no toda su función administrativa comprende estos servicios, ni son estos exclusivamente realizados por el Estado, muestra de ello son los servicios públicos que son brindados por empresas privadas.

Asimismo, se entiende por Derecho Administrativo la rama de la ciencia del derecho que estudia el complejo de principios y normas de derecho público interno que regulan la organización, la actividad de la administración pública y su control<sup>474</sup>.

Otros autores plantean que el Derecho Administrativo es el conjunto de normas jurídicas que regula la organización y funcionamiento de la Administración pública en sus relaciones con los particulares, para el cumplimiento de sus fines<sup>475</sup>; esta parece ser la concepción mas acertada en relación al derecho administrativo ya que lo expone como el regulador de la organización y acción de las autoridades administrativas en sus relaciones con los particulares.

### **3.2.2 Características del Derecho Administrativo.**

El Derecho Administrativo presenta las siguientes características:

---

<sup>472</sup> Fraga Gabino, Op. Cit.; Pág. 3.

<sup>473</sup> Idem, Pág. 90.

<sup>474</sup> Diez, Manuel Maria; “Manual de Derecho Administrativo”, Tomo I; Pág. 47.

<sup>475</sup> www.wikipedia.com

- a) Es un derecho nuevo: Lo que significa que es de formación reciente y como disciplina científica ha nacido como consecuencia de la aparición del Estado de derecho<sup>476</sup>.
- b) Es un derecho mutable: Se encuentra en constante transformación, esto obedece al hecho de que la administración debe satisfacer el interés público, por lo que debe adaptarse a la evolución de la vida social y de los intereses colectivos<sup>477</sup>.
- c) Es un derecho en formación: Es un derecho en construcción. El servicio público ha sufrido profundas transformaciones ya que el Estado asume diariamente nuevas funciones, haciendo entrar en el ámbito de las necesidades colectivas aquellas que eran consideradas de naturaleza privada y que se satisfacían por medio de la iniciativa y la actividad de los particulares. En este supuesto la administración pública puede en algunos casos asumir directamente la satisfacción de las necesidades individuales, y de no hacerlo, controla la actividad privada destinada a satisfacerlas y vincula su orientación libre y autónoma<sup>478</sup>. Esta actividad de la administración esta sujeta al derecho administrativo.

Estas características se ilustran perfectamente en el tema de la prestación del servicio de agua potable, ya que la satisfacción de las necesidades derivadas del agua era una tarea que cada persona de forma individual o con sus propios medios debían procurarse, posteriormente fue asumida como una función de los gobiernos locales y hasta el año de 1961 con la creación de la ANDA es el Estado quien asume la función de proveer el servicio de agua potable, el cual se encuentra regulado por el Derecho Administrativo.

### **3.2.3 Sujetos en el Derecho Administrativo.**

Entre los sujetos titulares de la actividad administrativa tenemos en primer plano al Estado y al lado del Estado actúan los llamados entes jurídicos menores, estos junto con el Estado, son los sujetos activos de la actividad administrativa; en segundo plano tenemos a los sujetos pasivos de la actividad administrativa, que son en general los particulares, llamados también administrados. Entre las

---

<sup>476</sup> Diez, Manuel Maria; Op. Cit.; Pág. 52.

<sup>477</sup> Idem.

<sup>478</sup> Idem; Pág. 53.



funciones que realiza el Estado se encuentra la administrativa, y es, entonces a la administración a la que compete la realización de esta actividad. Se entiende que como la administración carece de personalidad jurídica, cuando actúa en las relaciones jurídicas lo hace en realidad el Estado, en ejercicio de su función administrativa. Los sujetos activos de la relación jurídica-administrativa tienen personalidad jurídica, por cuanto, tanto el Estado como los entes jurídicos menores la poseen. Los sujetos pasivos son personas físicas que también cuentan con personalidad para actuar en derecho<sup>479</sup>.

Los administrados que actúan generalmente como sujetos pasivos en la relación jurídica con el Estado, también actúan como sujetos activos cuando por ser titulares de derechos frente al Estado reclaman del mismo el cumplimiento de un deber correlativo al derecho que los administrados tienen.

#### **3.2.4. Centralización, Descentralización y Desconcentración.**

El Estado como sujeto de derecho, al realizar la función administrativa puede hacerlo en forma centralizada o descentralizada. Esto es resultado a su vez por las consideraciones políticas relativas a la independencia de las colectividades internas y las necesidades técnicas que parecen impedir que un solo órgano pueda tomar por sí todas las decisiones que requiere la existencia de la comunidad estatal.

##### **3.2.4.1 La Centralización.**

Para la satisfacción del interés general, el Estado puede actuar de forma centralizada. En este supuesto, las facultades de decisión, están otorgadas a los órganos superiores de la administración. Se dice entonces que existe centralización administrativa cuando la atención de los fines del Estado es directamente realizada por el ente o entes centrales. La centralización implica reunir todas las atribuciones en el ente central, lo que trae aparejada la subordinación jerárquica entre los distintos órganos de este ente<sup>480</sup>.

En la concentración existe un centro único y permanente. La centralización es un ordenamiento orgánico simple, de relaciones puramente internas y de naturaleza técnica.

---

<sup>479</sup> Diez, Manuel María; Op. Cit.; Pág. 131.

<sup>480</sup> Idem; Pág. 132.

### **3.2.4.2 La Descentralización.**

La descentralización corresponde a un modo de administración en el cual se reconoce a los entes descentralizados una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y un poder de decisión que corresponde a los órganos del ente. A diferencia de la centralización que implica reunir todas las atribuciones en un ente supremo, la descentralización significa transferir a entes dotados de personalidad jurídica, una parte de las atribuciones que corresponde al ente central, creándose un ente independiente, la descentralización se ha llevado a cabo en la prestación del servicio de agua potable pues la ANDA ha delegado responsabilidades administrativas y operativas de los sistemas de agua potable a las municipalidades, a empresas intermunicipales y a iniciativas privadas en combinación con las municipalidades. Estas atribuciones que se otorgan al ente descentralizado le confieren una cierta libertad de acción y los correlativos poderes de iniciativa y de decisión<sup>481</sup>.

En la descentralización existe un centro primario y otro secundario, ambos permanentes. Es un sistema compuesto, con relaciones de carácter externo de naturaleza técnica y jurídica.

### **3.2.4.3 La Desconcentración.**

La desconcentración implica que el ente estatal, con base en una ley, transfiere en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente. Sin embargo, este órgano desconcentrado al que el ente central transfiere parte de sus atribuciones propias, carece de personalidad jurídica<sup>482</sup>. La desconcentración es un simple procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central.

La desconcentración es un procedimiento que beneficia la actividad de la administración pública y más aún de un ente determinado, orientado a volverlo eficaz y agilizar de las actividades que el mismo realiza, y que es un procedimiento aplicado por la ANDA en la conformación de Gerencias Regionales que tienen a su cargo las actividades administrativas y operativas de la prestación del servicio en determinados territorios.

---

<sup>481</sup> Diez, Manuel Maria; Op. Cit.; Pág. 132.

<sup>482</sup> Idem.

### **3.2.5 Administración Pública.**

#### **3.2.5.1 Definición de Administración Pública.**

La satisfacción de las necesidades e intereses colectivos por medio de la función administrativa le corresponde realizarlas fundamentalmente al Estado. Para este objeto este se organiza de forma especial y adecuada, esta organización especial la constituye la Administración Pública, cuyo concepto puede ser entendido a partir de dos puntos de vista. Desde el punto de vista formal como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y que desde el punto de vista material es “la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”<sup>483</sup>.

Desde el punto de vista formal la Administración Pública se identifica dentro del sistema constitucional con uno de los órganos en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, el Órgano Ejecutivo. La Administración Pública no tiene, en consecuencia, una personalidad especial; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado<sup>484</sup>. Sin embargo, no solo existe Administración Pública en el Órgano Ejecutivo, sino en gran parte del Estado e incluso en entes privados que desempeñan función administrativa por habilitación del Estado.

Por Administración pública, por lo general, se entiende a la organización integrada por un personal profesional, dotada de medios económicos y materiales públicos que pone en práctica las decisiones tomadas por el gobierno. Se compone de todo lo que la hace efectiva: funcionarios, edificios públicos, entre otros. Por su función, es el enlace entre la ciudadanía y el poder político.

Jurídicamente el concepto de Administración pública se usa más frecuentemente en sentido formal, el cual en palabras de Rafael Bielsa, no denota una persona jurídica, sino un organismo que realiza una actividad del Estado, en este entendido, si decimos "responsabilidad de la Administración" se quiere

---

<sup>483</sup> Fraga, Gabino ; Op. Cit.; Pág. 119.

<sup>484</sup> Idem, Pág. 120.

significar que el acto o hecho de la Administración, es lo que responsabiliza al Estado, así pues, en realidad es el Estado la parte en juicio, a ese título tiene la Administración Pública el privilegio de lo contencioso administrativo<sup>485</sup>.

### **3.2.5.2 Naturaleza Jurídica.**

De lo anterior se desprende que la casi totalidad de las relaciones jurídicas en que interviene la administración pública con motivo de su organización y de su funcionamiento están regidas por las normas del Derecho Administrativo, es decir, por normas de Derecho Público.

Sin embargo, en la actividad del Estado existen casos en los cuales el poder público puede buscar la colaboración voluntaria de los particulares, celebrando con ellos contratos o realizando actos que forman parte de las instituciones del derecho privado, aunque aun en estos casos el Estado no puede desprenderse de manera completa de su carácter de poder público, y por tal motivo en dichos casos, la legislación aplicable se ve influida por tales circunstancias, de tal manera que, al lado del derecho público, también son aplicables al Estado, en algunas de sus relaciones, normas de derecho privado que han sufrido una adaptación a las condiciones especiales significadas por la intervención del poder público. Es decir, se trata de un derecho privado especial para el Estado, que con el derecho privado y derecho público, forman el conjunto de normas que regulan el funcionamiento de la Administración<sup>486</sup>.

En el caso de la prestación del servicio de agua potable la Administradora Pública en el marco del “Plan Piloto de Descentralización de los Sistemas de Agua Potable”, estableció con nuevas empresas privadas y municipales un Convenio de Delegación de Funciones, en el cual se estableció que la ANDA delega a las empresas las funciones de operación, mantenimiento y comercialización de los sistemas de acueducto y alcantarillado sanitario de determinadas ciudades y municipios, para un plazo inicial de 5 años que pueden ser prorrogables.

### **3.2.5.3 Funciones de la Administración Pública.**

Siendo la satisfacción de las necesidades e intereses colectivos una función fundamentalmente atribuida al Estado que es realizada a través de la

---

<sup>485</sup> [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

<sup>486</sup> Fraga, Gabino ; Op. Cit.; Pág. 92.

Administración Pública, y siendo que el tema que nos atañe esta relacionado con la prestación del servicio de agua potable, nos centraremos en desarrollar la función de la prestación de servicios públicos que esta a cargo de la Administración Pública.

La noción de servicio público, es fundamental en la administración pública, ya que esta puede realizar distintos tipos de actividades para proporcionar una utilidad a los administrados, ya sea de orden jurídico, como por ejemplo el servicio de inscripción en el Registro de la Propiedad, de orden económico-social con relación a las actividades físicas, económicas e intelectuales de los administrados, asegurando el servicio de transporte, el servicio de alumbrado publico, y en particular el que nos concierne, el servicio de agua potable, entre otros<sup>487</sup>.

#### **3.2.5.3.1 Definición de Servicio Público**

En sentido amplio *Servicio Público* sería toda actividad desplegada por las Administraciones Públicas, pero siendo más precisos, se definen como las prestaciones que satisfacen necesidades colectivas, cuya titularidad es asumida por una Administración Pública<sup>488</sup>.

Dentro de esta definición deben entenderse comprendidos y bien diferenciados, a su vez, los fines esenciales del Estado de las actividades de interés general de la comunidad. Dentro de los fines esenciales del Estado englobaríamos la creación del marco normativo, la tutela de los derechos, la política exterior, etc. Dentro de las actividades de interés general del Estado englobaríamos la asistencia sanitaria, la educación, el suministro de energía y el abastecimiento de agua.

Por otro lado los servicios públicos, también, son aquellos que consisten en la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general. De esta definición se deduce que los elementos de los servicios públicos son tres: a) Prestación de la administración; b) En forma directa e indirecta; c) Satisfacción de una necesidad de interés general, y d) Titularidad intransferible del Estado.

---

<sup>487</sup> Diez, Manuel Maria; Op. Cit.; Pág. 10.

<sup>488</sup> Ruiz de Pablo, Antonio; Montes González, José Ramón; “*La Gestión del agua en los municipios: el régimen concesional*”, Observatorio de los Servicios Públicos (ODSP), España, Pág. 2.

### 3.2.5.3.2 Elementos de los Servicios Públicos:

a) *El Concepto de Prestación:* La prestación en sentido técnico es una actividad personal que un sujeto debe efectuar en beneficio de otro sujeto a quien se proporciona una utilidad concreta y en virtud de una relación jurídica de naturaleza obligatoria entre las dos partes. La prestación tiene por objeto directo e inmediato proporcionar utilidad a los particulares, es decir, satisfacer las necesidades individualmente de importancia colectiva, teniendo en cuenta el interés colectivo, ya sean estos de utilidad de orden asistencial o de orden económico<sup>489</sup>.

La prestación del ente público debe representar el elemento esencial de la relación que trae aparejada una eventual retribución de parte del usuario, y asume la figura de una tasa.

b) *Directa o Indirecta:* La prestación de la administración pública tiende a satisfacer necesidades de interés público, en forma directa o indirecta. Cuando se hace de forma directa es la propia administración pública la que realiza la prestación, por el contrario, si se realiza de forma indirecta, la prestación se lleva a cabo a través de los administrados, ya sea que estos actúen de forma individual o bajo la forma de empresa<sup>490</sup>.

c) *El Servicio Público debe Satisfacer una Necesidad de Interés General:* El interés general es la suma del total de los intereses individuales coincidentes<sup>491</sup>; Así por ejemplo, hay interés general en que se preste el servicio de agua potable, porque cada individuo de la mayoría de los habitantes tiene un interés particular y directo en tener acceso y disposición a agua segura y suficiente para satisfacer sus necesidades básicas y poder vivir de forma digna.

d) *Titularidad del Servicio Público:* Todo servicio público tiene la característica de hallarse sujeto a la titularidad del Estado. De tal forma que el servicio público se singulariza por el hecho de que constituye una actividad del que es titular el Estado, y lo es de modo insusceptible de enajenación o modificación. Una doble razón lleva a este fundamento: 1) La titularidad del

<sup>489</sup> Diez, Manuel María; Op. Cit.; Pág. 17.

<sup>490</sup> Idem; Pág. 17 y 18.

<sup>491</sup> Idem, Pág. 18 y 19.

Estado es un medio de defensa del interés general, ya que protege a la comunidad de usuarios contra la exacción de cargas irracionales y contra la posible opresión económica de los concesionarios; y 2) Como medio de promoción de intereses nacionales, ya que la incorporación de una actividad al campo del servicio público responde, muchas veces, al propósito de incrementar los recursos, expandir las industrias y aumentar las riquezas nacionales<sup>492</sup>.

### **3.2.5.3.3 Concesión de Servicios Públicos.**

Como hemos mencionado los servicios públicos pueden ser prestados de forma directa o indirecta por la administración pública, una de las formas a través de las cuales se presta de indirectamente un servicio es la concesión.

Entorno a la figura de la concesión de servicios públicos se han originado diversas teorías que pretenden establecer la naturaleza jurídica de la misma, entre estas teorías se encuentran: a) La teoría del contrato de derecho privado; b) La teoría del acto unilateral del poder público; c) El contrato del derecho público; y d) La teoría del contrato mixto.

a) *La Teoría del Contrato de Derecho Privado:* Esta teoría sostenía que el Estado, obrando en el campo del derecho privado, y el concesionario, se obligaban a cumplir las cláusulas convencionales que el establece y las disposiciones legales que se consideran como contenido obligatorio de la concesión. Este concepto civilista ha sido criticado, manteniendo que los contratos producen efectos únicamente entre las partes que intervienen en el mismo, mientras que la concesión tiene efectos con relación a terceros, los usuarios del servicio<sup>493</sup>.

b) *La Teoría del Acto Unilateral del Poder Público:* Esta sostiene que la concesión es un acto del poder soberano del Estado y no contractual, y por tanto este puede en cualquier momento y con el mismo derecho que tiene para otorgar las concesiones, revocar las que ha otorgado o modificarlas sin estar obligado en indemnizar al concesionario. Todo esto se traduce en que concesionario no puede tener derechos frente al Estado, no tiene voluntad ni influencia alguna en la

---

<sup>492</sup> Diez, Manuel María; Op. Cit.; Pág. 19.

<sup>493</sup> Idem; Pág. 45.

concesión<sup>494</sup>. Esta teoría no ha sido aceptada ya que en un Estado de Derecho no pueden negarse los derechos individuales.

c) *Contrato de Derecho Público*: Esta teoría, define la concesión como un contrato de derecho público y distinto de los contratos de derecho privado. Esta teoría puramente contractual ha sido abandonada, ello porque, la situación de los usuarios del servicio público no puede ser concebida como resultado de una estipulación por otro, ya que en la teoría de la estipulación por otro los terceros beneficiarios deben estar designados individualmente en el contrato. Por otra parte en las relaciones entre el concedente y el concesionario, el acuerdo de voluntades no puede ser considerado como contractual, en razón del objeto a que se refiere este acuerdo, el cual constituye la organización y funcionamiento de un servicio público, en el que la administración pública debe conservar el dominio, en virtud del principio fundamental según el cual la organización de los servicios públicos es de la competencia unilateral y exclusiva de los poderes públicos; como resultado esta teoría también ha sido rechazada<sup>495</sup>.

d) *Teoría del Acto Mixto*: Esta teoría sostiene que la concesión de servicios públicos es un acto mixto, mitad reglamentario y mitad contractual. La naturaleza mixta del acto de concesión consiste en que ciertas cláusulas de ese acto tienen una naturaleza reglamentaria y otras una naturaleza contractual de derecho administrativo. Toda concesión comporta la existencia de un elemento contractual, ya que el concesionario es un particular interesado. En cuanto a las cláusulas reglamentarias, la concesión constituirá para el concesionario un acto-condición por medio del cual acepta hacer funcionar el servicio público, según las normas objetivas, las cuales la administración pública podrá modificar unilateralmente, con la condición de indemnizar al concesionario, si ellas rompen el equilibrio contractual que el concesionario se encuentra en una situación jurídica subjetiva nacida de un contrato<sup>496</sup>. Esta teoría es la más completa y aceptable ya que brinda un fundamento sobre la naturaleza jurídica de la concesión de los servicios públicos.

Esta es la clase de concesión que está contenida en nuestro ordenamiento jurídico y regulada en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la

---

<sup>494</sup> Diez, Manuel Maria; Op. Cit.; Pág. 45

<sup>495</sup> Idem; Pág. 46.

<sup>496</sup> Idem, Pág. 47.



Administración Pública (LACAP). Y es precisamente esta figura de la concesión la que ha sido manejada como la forma en que la ANDA ha autorizado a otros prestadores a administrar y proporcionar el servicio de agua potable, aunque en la práctica esta figura no ha sido utilizada como tal por dicha institución, pues los contratos celebrados han sido bajo la figura de Convenios de Delegación de Funciones (Descentralización) y como explotación privada en aquellos casos en que las empresas o comunidades son quienes se han dotado de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio y únicamente pagan una tarifa provisional de \$0.06 por M<sup>3</sup> de agua producida y los sistemas de autoabastecidos una tarifa de \$0.01 por M<sup>3</sup> de agua producida, y para tal efecto ANDA cuenta con un registro o inventario de dichas explotaciones privadas, aunque como sabemos el subsuelo es propiedad del Estado y por tanto es este quien puede explotarlo o permitir su explotación bajo la figura de la concesión, y ANDA en este caso concede un permiso para explotar un acuífero a particulares y si bien no celebra un contrato de concesión en los términos que plantea la LACAP, dicha autorización se convierte en una concesión a través de un acto condición, tal como lo establece el Decreto No. 110, que regula la tarifa que la Administradora deberá cobrar por la explotación y le impone a la misma el deber de llevar un registro de dichas explotaciones a efecto de ejercer un control sobre las mismas.

### **3.2.6 Las Instituciones Autónomas**

Constitucionalmente se da nacimiento a las instituciones autónomas en el Art. 225 de nuestra Constitución, el cual autoriza al Estado, para la consecución de sus fines, separar los bienes de la masa de la Hacienda Pública o asignar recursos del fondo general, para la constitución o incrementos de patrimonios especiales destinados a instituciones públicas y en el art. 195 ordinal 4 dentro de las atribuciones de la Corte de Cuentas se establece que debe fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de entidades que se costeen con fondos del erario conque reciban subvención o subsidio del mismo.

De acuerdo con Manuel María Díez la “descentralización o autonomía corresponde a un modo de administración en el cual se reconoce a los entes descentralizados una personalidad jurídica propia, distinta a la del Estado y un poder de decisión que corresponde a los órganos del ente”. Significa que

descentralizar implica transferir a entes dotados de personalidad jurídica, una parte de las atribuciones que corresponden al ente central, creándose un nuevo ente independiente de aquel<sup>497</sup>, pero que si bien es un ente independiente sus funciones y actividades están orientadas al cumplimiento de los fines del Estado y que están íntimamente relacionadas con la función del ente o ministerio del cual dependen.

Se puede afirmar que las Autónomas son entidades separadas administrativamente del gobierno central, y poseen sus propios estatutos, sin embargo como tal dependen de algún ministerio, debido a que todas están dirigidas por juntas directivas cuyos directores en su mayoría son nombrados por el Presidente de la Republica.

En el caso de la institución autónoma ANDA, a la que más nos referiremos en el presente trabajo, se encuentra dirigida por una Junta de Gobierno cuyas facultades y atribuciones están establecidas en su Ley de creación y la cual está integrada por el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP); Ministerio de Gobernación (MG); Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) y la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción.

A pesar de estar sujetas a un régimen de dependencia, tienen cierta autonomía fiscal, precisamente porque sus ingresos no son considerados como fondos públicos, los organismos autónomos forman parte del engranaje general de la administración pública, el grado de autonomía de cada una se determina en su ley de creación, según la naturaleza y propósito de sus respectivas funciones, en general estos entes son creados para lograr la mayor eficacia en la administración de los intereses nacionales, garantizado sin fines de lucro, la satisfacción de las necesidades colectivas de servicio publico<sup>498</sup>.

Las instituciones autónomas pueden clasificarse de la siguiente forma<sup>499</sup>:

De acuerdo a su estructura orgánica: dicha estructura se encuentra relacionada con la administración central ya que cada institución descentralizada

---

<sup>497</sup>Diez, Manuel Maria; Op. Cit., Pág. 136

<sup>498</sup>Hernández Hernández, José Armando y otros, “*La Auditoria de Sistemas, una necesidad en las instituciones Autónomas, en el proceso de modernización del Estado*”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador , Tesis para optar al grado de Licenciado en Administración de Empresas: 1999, Pág. 2

<sup>499</sup> Idem. Pág. 3-4

forma parte presupuestariamente de un ministerio y en el caso específico, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, esta adscrita al Ministerio de Obras Públicas.

De acuerdo con la actividad que desarrollan: es decir, de acuerdo a su finalidad y objeto de creación dentro de la economía en general, y se sub-clasifica de la siguiente manera: Servicios económicos, Servicios sociales, Servicio público empresarial, Bienes y servicios (en esta clasificación se puede ubicar a ANDA, de acuerdo con lo establecido en el Art. 1 de su Ley de creación), y Financieras.

### **3.2.6.1 Definición y Naturaleza**

Las instituciones autónomas son aquellos organismos de Derecho Público, que, formados a iniciativa del Estado, con personería jurídica y patrimonio propio realizan sus actividades sin fines de lucro, se les reconoce la facultad de conformar, expresar y realizar una voluntad de manejo e inversión de sus recursos, para la atención y satisfacción de una necesidad social específica.

Estas entidades descentralizadas, son personas jurídicas a quienes el Estado les da existencia y autonomía, les reconoce la facultad de autodeterminación que tiene un órgano, bajo cuya voluntad y responsabilidad se tutela y ampara un interés social.

Los límites de la autonomía de cualquiera de los entes descentralizados vienen precisados por lo que la voluntad soberana del Estado ha establecido como fines, funciones y atribuciones de las instituciones en la ley que la da origen y razón de ser.

La tendencia en la actualidad es que las instituciones Autónomas sean autofinanciables y autosostenibles, y con este le resten al Estado la carga económica que le implica mantener una institución, ejemplos claros en El Salvador, los podemos observar con instituciones que han logrado sostenerse económicamente, aunque paradójicamente han sido las primeras que el estado del El Salvador privatizó al iniciar su Plan de Reforma Estructural a principios de la década de los 90's, tal es el caso de la compañía de Telecomunicaciones ANTEL, que para la época en que fue vendida era la entidad de gobierno que mayores ingresos percibía de sus abonados.

### 3.2.6.2 Finalidad

Los objetivos son específicos para cada una de las instituciones oficiales autónomas, pero en si todas llevan dos finalidades primordiales que se definen de la manera siguiente:

1. Cumplir con fines sociales que beneficien a la población
2. Agilizar y dinamizar el desarrollo de las actividades que involucran la naturaleza y origen de la institución.

### 3.2.7 Organizaciones no Gubernamentales.

Las Organizaciones no Gubernamentales no han coexistido en el Estado desde su nacimiento, es hasta hace relativamente poco tiempo que podemos hablar de la existencia de estas organizaciones en el Salvador.

#### 3.2.7.1 Surgimiento

Las ONG's a nivel mundial han existido aproximadamente desde el siglo XIX. Una de las más antiguas es la Cruz Roja Internacional que nace en el año de 1863 tras la idea de su fundador Henry Dunant y que en 1919 se convierte en Federación Internacional de la Cruz Roja por iniciativa de muchos de los países en los cuales ya había para entonces una organización de la cruz roja y que en el siglo XX sigue cambiando hasta convertirse en noviembre de 1991 en la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

El reconocimiento formal internacional de las ONG es a partir del artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas (1945): *“El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de competencia del Consejo”*.

Desde entonces el Consejo Económico y Social ha pasado de 41 ONG's reconocidas con el status de consultivas en 1946 a unas 2350 en el año 2003, número mucho mayor si se incluyen a las que actúan sólo a nivel local y regional, y a las que han surgido en los últimos dos a tres años<sup>500</sup>.

Las ONG's actúan como contraloras de la actividad del Estado de todas sus instituciones, y en ese sentido es que funcionan como entes consultivos de muchos

---

<sup>500</sup> [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

de los Organismos Internacionales, elaborando los conocidos informes sombras o incluso sus propios informes de labores en los que se refleja el trabajo que éstas realizan y sobre todo aquellas que están relacionadas con la defensa de los derechos humanos de las personas, frente a las violaciones cometidas por los Estados y la realidad de tales derechos.

Además de participar el sistema de las Naciones Unidas, también lo hacen a nivel de los Estados nacionales que correspondan en calidad de observadores, consultores, ejecutantes de proyectos, como una forma de presión social ciudadana, etc.

En América Latina, el incremento en la existencia de las ONG's ocurre a finales de la década de los 60 y tiene relación con algunos fenómenos sociales de gran trascendencia en la vida de América Latina, por ejemplo el tema del desarrollo y subdesarrollo que impulsa un pensamiento social y económico en Latinoamérica, apoyo del gobierno Kennedy, en la Alianza para el Progreso para competir con la revolución cubana, la lucha por la defensa de los derechos humanos, los lineamientos del Concilio Vaticano II y la conferencia latinoamericana de Obispos de Medellín, y la búsqueda de opciones de oposición política institucionalizada. Las ONG's han nacido de la necesidad de cubrir espacios y necesidades de la población que el Estado no lograba suplir en aquel momento (y aun en la actualidad).

En cuanto al nacimiento de las ONG's en Centroamérica, se pueden encontrar indicios en la Centroamérica colonial, de organizaciones que si bien es cierto no pueden decirse en estricto sensu que eran ONG's, tal como se les conoce actualmente, si fungían de manera similar a las actuales al ser organizaciones independientes de las gubernamentales y que unificaban el pensamiento y trabajo de cierto grupos de personas a favor de un determinado tema, tal es el caso de las cofradías las cuales hacían las veces de cajas mutuales u organizaciones económicas para muchos indígenas en la época de la colonia.

Sin embargo, el surgimiento de la ONG's, tal como se conciben ahora, en Centroamérica se encuentra muy ligado con la integración del mercado común centroamericano en la década de los 60, así como también su crisis de 1969 a raíz de la guerra El Salvador -Honduras.

En los 80's inicio la lucha armada que conllevó a grandes cambios en la sociedad salvadoreña. Surgen a su vez ONG's con múltiples funciones orientadas a desarrollo de programas de salud asistencia técnica, capacitación, defensa de los derechos humanos, desarrollo agrícola y créditos.

Posterior a la firma de los acuerdos de paz en enero de 1992 el número de ONG's ha aumentado, desarrollando proyectos en diversas áreas y sectores de la sociedad, en beneficio de diferentes grupos de población.

La importancia de la existencia de ONG's, además, de presentarse como una importante fuente de empleo para miles de salvadoreñas y salvadoreños en el país. se basa en el servicio que estas entidades prestan a la población de escasos recursos económicos, principalmente a familias que fueron afectadas por el conflicto armado que vivió nuestro país por más de una década. Las ONG's proveen servicios básicos y apoyo para el desarrollo de todos los sectores que lo necesiten.

#### **3.2.7.2 Definición.**

Una Organización No Gubernamental (más conocida por sus siglas ONG), es una entidad de carácter privado con fines y objetivos definidos por sus integrantes creada independientemente de los gobiernos locales, regionales y nacionales, así como también de los Organismos Internacionales. Jurídicamente adopta diferentes estatus, como el de la asociación, fundación, corporación, cooperativa y otras formas.

Al conjunto del sector que integran las ONG's se le denomina de diferentes formas como Sector voluntario, sector no lucrativo, sector solidario, economía social, tercer sector social, entre otras<sup>501</sup>

#### **3.2.7.3 Relación entre ONG's y el Estado.**

La existencia de interacción entre las ONG's y el Estado, se remite a los últimos años de la década de los 60's cuando se dio la crisis del mercado común centroamericano, en este periodo se gestaron y expandieron nuevas ONG's que jugaron un papel importante de interlocución con el Estado en algunos casos y de confrontación en otros. De esta manera las ONG's empezaron a interrelacionarse

---

<sup>501</sup> [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

con los diferentes sectores de los países para poder promover el desarrollo económico, social y político, contribuyendo a la lucha contra el subdesarrollo y supliendo algunas de las necesidades que corresponden al Estado.

Debido a que muchas ONG's se dedican a cubrir necesidades básicas de grupos específicos de población, el Estado se ha visto beneficiado con la existencia de y crecimiento de estas organizaciones, pues este no ha sido capaz de dar cobertura las necesidades básicas y mínimas de la población, tales como: educación, salud, vivienda, alimentación, etc., además del ya mencionado beneficio de constituir numerosas fuentes de empleo para la población.

Forma parte de las obligaciones del gobierno el establecimiento de alternativas de desarrollo social, que beneficien a la sociedad, proporcionando a cada uno de sus miembros un mejor nivel de vida.

#### **3.2.7.4 Conformación**

Las ONG's ya han sido reconocidas por el Estado de El Salvador como organizaciones que desarrollan actividades a favor de una gran cantidad de población y para dar legalidad a este reconocimiento es que en 1996 fue aprobada la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro (LAFSFL) que rige su constitución, permanencia y operatividad en el país. Según el artículo 9 de esta ley: "Se entenderá que una asociación y fundación es sin fines de lucro, cuando no persiga el enriquecimiento directo de sus miembros, fundadores y administradores....". Las definiciones que la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro hace en sus artículos 11 y 18, respectivamente son:

*Asociaciones:* son todas las personas jurídicas de derecho privado, que se constituyen por la agrupación de personas para desarrollar de manera permanente cualquier actividad legal.

*Fundaciones:* las entidades creadas por una o más personas para la administración de un patrimonio destinado a fines de utilidad pública, que los fundadores establezcan para la consecución de tales fines.

La definición de ONG's esta relacionada con las llamadas OPD's (Organismos Privados de Desarrollo), IPH's (Instituciones de Promoción Humana)

IPD's (Instituciones Privadas de Desarrollo), y Organizaciones Privadas Voluntarias (OPV's) que tienen el mismo significado<sup>502</sup>.

Para el PNUD, las OPD's son "Organizaciones de Utilidad Pública, con estructura de funcionamiento y dirección establecidas, personal profesional (técnico administrativo), remunerado, con la función principal de prestar servicios de asistencia técnica, financiera, de capacitación y formación, entre otros, a sujetos externos de la misma organización".

Existen diversas denominaciones para las ONG's, sin embargo algunas de las principales que encontramos son:

- ▲ Organizaciones voluntarias
- ▲ Agencias u organismos de servicios no lucrativos
- ▲ Organizaciones comunitarias o populares
- ▲ Organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD)

Algunos temas a nivel internacional tratados por las ONG's son:

- ◆ Garantes de la aplicación de tratados internacionales humanitarios: Comité Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja.
- ◆ Promoción y denuncia de los abusos de los derechos humanos: Amnistía Internacional, SOS Racisme
- ◆ Crisis ambientales y protección del medio ambiente: Greenpeace, WWF
- ◆ Vivienda social: Un Techo para El Salvador
- ◆ Ayuda humanitaria: Médicos Sin Fronteras, Care Internacional, Cruz Roja, Oxfam, Save the children.
- ◆ Cooperación para el desarrollo: Comparte, La comunidad para el Desarrollo Humano, ISF.
- ◆ Educación para el Desarrollo: Entre Culturas, AEGEE.

---

<sup>502</sup> Castañeda Sánchez, Enrique Antonio y otros, "*Relación entre el Estado y las ONG's La necesidad de construir una alianza estratégica*", Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Trabajo de Graduación, 2004.



- ♦ Comunicación y utilización de las nuevas tecnologías de la información: Fundación Chandra y Fundación Bip-bip<sup>503</sup>.

Respecto al tema de esta investigación, existen varias organizaciones no gubernamentales que, dentro de el trabajo que realizan o que como trabajo principal desarrollan, buscan de alguna forma suplir a la población del servicio de agua potable y de esta manera garantizar el derecho a la misma que la población tiene y que debería ser proporcionada por el Estado, entre algunas de las ONG's que tienen un trabajo relacionado al servicio de agua, saneamiento, relación con el medio ambiente, protección al consumidor, etc., se encuentran: CESTA, UNES, CARE, CDC, FUNDACIÓN LEMPA.

Como ilustración retomaremos el ejemplo del trabajo que la Fundación CARE hace en El Salvador, cuyo nacimiento y objetivos de trabajo en nuestro país se describen a continuación:

CARE inicia programas en América Latina en 1951, en el Salvador hasta 1954. Se oficializa su presencia en el país en 1955 al firmar un convenio con el Gobierno de El Salvador el día 12 de septiembre, (D.O. 22 septiembre 1955). CARE inicia su trabajo el 10 de enero de 1955 con la entrega de paquetes CARE (cajas de alimentos con leche, harina, mantequilla, carne, etc.) a familias completamente pobres, según registran artículos periodísticos nacionales de la fecha. Esta entrega se extendió por varias semanas de principio de año y se logró entregar, en su totalidad, unas 375,000 libras de alimentos en 25 mil paquetes según se registra en un artículo periodístico de la Asociación Nacional Pro-Infancia del 3 de octubre del mismo año; El Salvador había ya sufrido para entonces importantes fenómenos naturales como terremotos, inundaciones y sequías, lo cual motiva la presencia de CARE en el país, proveyendo estos "paquetes CARE" principalmente a centros asistenciales. Debido a la guerra civil salvadoreña que duró 12 años, iniciada en 1980, CARE suspende temporalmente actividades en el país en este año y retorna en 1993, tan sólo un año después de haberse firmado los Acuerdos de Paz. Sin embargo CARE presta asistencia durante los años bélicos, específicamente en programas de ayuda a lisiados de guerra.

---

<sup>503</sup> [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

Después de la guerra, CARE reinicia sus esfuerzos en el país en el sector de Agua y Saneamiento. Otras de las áreas en que CARE centra su trabajo son: Desarrollo de Pequeñas Actividades Económicas; Medio Ambiente y Agricultura.; Tenencia legal de la tierra; Emergencias (por los estragos del huracán Mitch); y en el 2001, en el sector de educación<sup>504</sup>

En la memoria de labores que CARE presentó para el año 2005, se encuentra la descripción del trabajo que realiza en el sector del agua potable: un total de 33,000 personas en las zonas rurales más pobres del país, cuentan ahora con agua potable, y saneamiento, lo que ha disminuido las enfermedades diarreicas en un 30%, en niñas y niños menores de cinco años, y ha permitido el mejoramiento del acceso a agua potable intradomiciliaria y prácticas de salud.

Además, 31,900 personas en 18 municipios, de 3 departamentos, practican un modelo replicable para el manejo sostenible e integrado de los recursos hídricos del país, a través de incrementar el acceso a agua limpia en hogares rurales, en un proceso de sostenibilidad social y ambiental.

En las comunidades cercanas al río Jiboa, la institución se enfoca en el fortalecimiento de las capacidades de respuesta a emergencia, manejo de riesgos y monitoreo meteorológico e hidrológico de las y los habitantes, con el objetivo de beneficiar a un total de aproximadamente 30,000 personas<sup>505</sup>.

Uno de los proyectos de CARE es SAGYS (Salud, Agua y Programa de Saneamiento), la finalidad principal del proyecto es mejorar las condiciones de salud, en al menos 20,000 habitantes de comunidades rurales de siete municipios, a través de una intervención integral que incluye cuatro componentes: educación en salud, promoción y organización comunitaria, infraestructura (diseño y supervisión de infraestructura de sistemas de agua, letrinas, tratamiento de aguas grises y tratamiento de basura), y educación ambiental incorporando elementos de igualdad de género y protección del medio ambiente. Los resultados esperados se pueden resumir en su propósito principal perseguido por el proyecto que es reducir en un 40% la incidencia de las enfermedades diarreica en niñas y niños menores de cinco años, viviendo en los hogares de las comunidades atendidas por el proyecto.

---

<sup>504</sup> CARE, *"Historia de CARE En El Salvador"*, documento elaborado por CARE El Salvador , 2005

<sup>505</sup> CARE, *"Memoria de Labores CARE"*, 2005

Con el proyecto La Lechera CARE ha logrado instalar un tanque de captación de aguas lluvias beneficiando a 240 personas (41 familias). Todavía están en ejecución 3 proyectos de este mismo tipo en las comunidades Portezuelo, Los Díaz y Tres Marías en Juayúa, con los que se beneficiarán cerca de 584 personas (129 familias). Además están implementándose 2 proyectos de agua y saneamiento denominados “Múltiple San Juan El Coco” (incluye cuatro caseríos en el municipio de Tacuba y Ahuachapan) y “Múltiple Nahuizalco” (el cual se desarrollará en 24 comunidades y 6 caseríos pertenecientes al municipio de Nahuizalco, departamento de Sonsonate) con los que se espera beneficiar a aproximadamente 6,933 personas (1,850 familias). SAGYS está siendo ejecutado con financiamiento del Fondo Contravalor El Salvador-Canadá.

Además CARE impulsa la Promoción Social del Programa “Abastecimiento de Agua e Instalaciones Rurales II”, la finalidad principal del proyecto es mejorar las condiciones de salud de los hogares beneficiados por el programa, a través del desarrollo de un proceso de divulgación y promoción social de los proyectos.

De esta manera CARE quiere asegurar la participación de la población beneficiaria y de los actores locales claves en las diferentes etapas del programa; además pretende organizar los entes administradores de los sistemas de agua. El proyecto tiene dos componentes claramente definidos: Educación en salud y Promoción y Organización Social. Los Impactos esperados se pueden resumir en: Descentralización de 10 sistemas administrados por ANDA con proyección a alcanzar la auto-sostenibilidad y capacitar a la población para que modifiquen sus conductas y actitudes, especialmente en los temas de uso eficiente y protección del recurso agua, uso y mantenimiento adecuado de la infraestructura sanitaria instalada a nivel de hogar; participación activa de la mujer. La proyección de ésta ONG es beneficiar a 44,564 personas en un tiempo global de 24 meses, divididos por actividades agrupadas en tres etapas y en cuatro grupos de proyectos focalizados en la región central de El Salvador, es importante destacar que el programa es financiado bajo un Convenio en conjunto con ANDA-KFW<sup>506</sup>.

---

<sup>506</sup> CARE, 2005 (b); Op. Cit.; Pág. 6 -7.

### 3.3 Operadores del sistema de prestación del servicio de agua potable.

#### 3.3.1 Antecedentes.

Al inicio de la década de 1970 se realizó un diagnóstico de la región Centroamericana, la cual permitió identificar con mejor precisión las deficiencias en servicios de agua potable y su estrecha vinculación con la salud de las poblaciones. Los resultados de este diagnóstico llevaron a los Estados a tomar decisiones de crear empresas nacionales centralizadas para la administración de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, es en este contexto que surge en El Salvador la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)<sup>507</sup>.

Con la creación de la ANDA, como se mencionó en el capítulo 1, se ordenó a través de su ley de creación (Art. 25) a las municipalidades y demás corporaciones gubernamentales entregar el material a ANDA de los Acueductos y Alcantarillados que bajo su administración o dominio estuvieren, sin retribución o indemnización de parte de Administración y con el fin de que los mismos continuarían sirviendo a la comunidad; similares procesos se llevaron a cabo en otros países de la región, con la diferencia que los gobiernos realizaron consultas con las municipalidades.

La función de la nueva entidad era la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración, y explotación de las obras necesarias o convenientes para proveer y ayudar a proveer a los habitantes de la República de acueductos y alcantarillados, otorgándosele un derecho preferencial sobre el uso del agua para el consumo humano. Pero en la práctica la ANDA “se ha limitado a ser un operador más del sistema y lamentablemente no ha tenido o no ha querido reconocer la competencia en otros ámbitos que están vinculadas a prestación de este servicio por ejemplo el aseguramiento de la calidad del agua”<sup>508</sup>, se ha convertido en una simple administradora, puesto que no funciona como entidad rectora, reguladora y mucho menos planificadora del servicio.

A pesar del mandato legal para que las municipalidades entregaran los sistemas a la ANDA, 74 municipalidades continuaron operando sus propios sistemas de agua. Esto se debió a que en el proceso de traslado de los acueductos,

---

<sup>507</sup> Centro para la Defensa del Consumidor (CDC); “*El Vaivén de la (Des)centralización del agua en El Salvador 1999-2005*”; BGM Editores, 2005; Pág. 7.

<sup>508</sup> Ana Ella Gómez, entrevista realizada como parte de esta investigación.

decretado en 1961, algunas municipalidades se resistieron a entregarlos a la nueva empresa operadora<sup>509</sup>.

Entre los años de 1970 y 1975 un préstamo del BID financió la construcción de 308 sistemas de agua en todo el país a través del Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural (PLANSABAR), los cuales fueron administrados por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y a pesar de la considerable inversión, éstos sistemas fueron deteriorándose y perdiendo sostenibilidad lo que aunado a la llegada a la Presidencia de la República del Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) en el año de 1989 condujo a una especie de abandono de los sistemas por parte del MSPAS<sup>510</sup>, esto debido a la política implementada por el gobierno y los Programas de Ajuste Estructural (PAE) orientados a reducir cada vez más la intervención del Estado en los ámbitos que hasta ese momento le correspondían, entre ellos los servicios públicos con el objeto de “sustentar los beneficios del proceso de privatización”<sup>511</sup>, es decir el desmantelamiento del Estado de bienestar para que el poder privado se vuelva más fuerte, en palabras de FUSADES “Que el Estado haga sólo lo que las empresas no pueden o no quieren hacer”; por lo que dichos sistemas fueron transferidos a la ANDA a pesar que la misma no contaba con experiencia en la administración de sistemas rurales.

Los cambios de hecho y de derecho, impulsados en el sector y la enorme demanda de acceso al agua, han generado el establecimiento de diversos proveedores y operadores de agua potable en el país, actualmente además de la ANDA existen más de 500 proveedores formalmente establecidos, sin incluir a los micro, pequeños y medianos empresarios que son propietarios de pozos y que comercializan el agua usando vehículos motorizados (camiones cisternas o pick up), así como carretas de tracción animal o humana<sup>512</sup>.

Los operadores de sistemas de agua y saneamiento que existen actualmente son de distinta naturaleza estatales, privados, municipales, comunitarios y mixtos, y están distribuidos de la siguiente manera:

---

<sup>509</sup> CDC, 2005; Op. Cit.; Pág 7.

<sup>510</sup> Idem; Pág. 8.

<sup>511</sup> Zablah Kuri; Op. Cit.; Pág. 15.

<sup>512</sup> CDC, 2005; Op. Cit.; Pág. 8.

La ANDA, de naturaleza pública tiene una cobertura geográfica de 150 municipios para el 2004, de acuerdo con datos oficiales de la misma Administradora y esta cobertura corresponde a los cascos urbanos.

De acuerdo con la ANDA los municipios con servicio de agua potable que son atendidos por otros operadores, entre los que se incluyen entes descentralizados, Municipalidades, ONG's y otros, para el 2004 ascendiera a un total de 110 municipios, distribuidos por departamento de la siguiente forma<sup>513</sup>:

- Ahuachapán 4 municipios: San Lorenzo, Concepción de Ataco, Tacuba y Apaneca.
- Santa Ana 3 municipios: El Porvenir, Masahuat y Santiago de la Frontera.
- Sonsonate 9 Municipios: Santa Catarina Masahuat, Santo Domingo de Guzmán, Nahuilingo, Nahuizalco, Juayúa, San Antonio del Monte, Caluco, Salcoatitlán y San Julián.
- La Libertad 7 municipios: Tepecoyo, Jayaque, Talnique, Comasagua, Tamanique, Nuevo Cuscatlán y San José Villanueva.
- Chalatenango con 26 municipios: Citala, La Reina, San Francisco Morazán, San Rafael, Concepción Quezaltepeque, Azacualpa, San Francisco Lempa, San Isidro Labrador, San Antonio de La Cruz, Nueva Trinidad, Las Flores, El Carrizal, Nombre de Jesús, Potonico, Las Vueltas, Dulce Nombre de María, Tejutla, San Ignacio, Nueva Concepción, Arcatao, San Miguel de Mercedes, San Antonio los Ranchos, Ojos de Agua, La Laguna, Comalapa y San Fernando
- San Salvador 2 municipios: Rosario de Mora y El Paisnal.
- Cuscatlán 5 municipios: Monte San Juan, Oratorio de Concepción, El Rosario, San Cristóbal y Suchitoto.
- La Paz 3 municipios: Cuyutitlán, San Luís La Herradura y Tapalhuaca.
- Cabañas 4 municipios: Guacotecti, Cinuquera, Dolores y San Isidro.
- San Vicente 1 municipio: San Ildefonso.

---

<sup>513</sup> ANDA, Boletín Estadístico, 2004, Pág. 42-43

- Usulután 8 municipios: Santiago de María, Berlín, Alegría, Tecapán, Mercedes Umaña, California, Ereguayquín y San Dionisio.
- San Miguel 8 municipios: Nuevo Edén de San Juan, San Luís de la Reina, San Antonio, Ciudad Barrios Chapelrique, Nueva Guadalupe, Comacaran y San Gerardo.
- Morazán 22 municipios: San Fernando, Torola, Arambala, El Rosario, San Isidro, San Simón, Gualococti, Osicala, Delicias de Concepción, Corinto, Yoloaiquín, Lolotiquillo, Sociedad, Yamabal, El Divisadero, Cacaopera, Meanguera, Guatajiagua, Jocoaitique, Perquín, Joateca y San Carlos.
- La Unión 8 municipios: Lislique, Poloros, Bolivar, San José, Conchagua, Meanguera del Golfo, Concepción de Oriente y El sauce

Solamente un municipio en todo el país no cuenta con servicio de agua potable por parte de ningunos de los operadores existentes, incluyendo la Estatal y es el municipio de Cuisnahuat del departamento de Sonsonete.

De acuerdo con el CDC los operadores y prestadoras, además de la ANDA, tienen una cobertura geográfica de la siguiente manera:

- Empresas Municipales abastecen a 74 municipios, las mismas que se negaron a entregar los sistemas de agua potable cuando se creó el ANDA.
- Empresas operadoras del Plan Piloto de Descentralización UDES-ANANDA con una cobertura de 20 municipios
- Sistemas “autoabastecidos” construidos por inversionistas privados en el marco de proyectos de vivienda y urbanismo, algunos hasta con más de 1000 conexiones, se registran un total de 100 de éstos sistemas privados.
- Asociaciones de pequeños proveedores rurales de agua entre los que se encuentran sistemas de ex-PLANSABAR, Asociaciones de Desarrollo Comunitario (ADESCOS) y administradoras de sistemas construidos por agencias internacionales de cooperación, que constituyen 350 asociaciones de éstos tipos que proveen del servicio.

- Micros, Pequeñas y Medianas empresas (MIPYMES), en un total de 30 municipios investigados existen 112 de éstas MIPYMES

En los siguientes apartados analizaremos cada uno de los distintos operadores y proveedores de los sistemas de agua potable que se han mencionado.

### **3.3.2 Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ANDA.**

#### **3.3.2.1 Estructura Organizativa.**

La ANDA es una institución autónoma de servicio público, pero dentro de la conformación del Poder ejecutivo es una dependencia del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (Ver Anexo III), y esta conformada por una Junta de Gobierno que es la máxima autoridad de la institución y la cual ejerce las facultades y atribuciones que la Ley de creación le confiere a la Institución, como a la política general de la misma, dicha Junta esta compuesta por un Presidente y su suplente, cinco Directores Propietarios y cinco Adjuntos.

El Presidente y su Suplente son nombrados por el Presidente de la República; los cinco Propietarios y sus respectivos Adjuntos son nombrados por el Poder Ejecutivo en los ramos de Obras Públicas, Interior, Salud Pública y Asistencia Social, Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica y el quinto por la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción.

En segundo nivel jerárquico se encuentra la Presidencia de la Administración la cual, está a cargo del Presidente, quien es nombrado por el Presidente de la República y debe cumplir con los requisitos siguientes: ser salvadoreño; mayor de 30 años; de honorabilidad e instrucción notorias y la duración de su cargo es de dos años, pudiendo ser reelecto, al Presidente le corresponde la administración de los negocios de la Institución quien para el mejor desenvolvimiento de sus funciones, cuenta con la colaboración de un Gerente Técnico y de un Gerente Financiero, nombrados por él.

La Gerencia General es la tercera instancia en la estructura de la ANDA y de ésta dependen las gerencias específicas de la institución: Gerencia de Servicio al Cliente, Gerencia de Recursos Humanos, Gerencia Administrativa, Gerencia Financiera, Gerencia de Planificación, Investigación y Desarrollo, y la Gerencia Técnica. Además de las Gerencias Regionales: Región Oriental, Región Central,



Región Metropolitana y Región Occidental, todas las cuales tienen a sus cargos otras unidades y departamentos de la institución (Ver Anexo IV).

Una de las unidades principales de la ANDA es la Unidad de Descentralización, la cual es la encargada de ejecutar el proceso de descentralización del servicio, delegando responsabilidades administrativas y operativas de sistemas de agua potable hacia municipalidades medianas y pequeñas, empresas intermunicipales y a iniciativas privadas en combinación con las municipalidades.

### **3.3.2.2 Funcionamiento.**

La ANDA tiene como principal objetivo el de “proveer y ayudar a proveer los servicios de agua apta para el consumo humano, con la calidad y cantidad que la población demanda; así como el tratamiento de las aguas residuales, manteniendo el equilibrio ecológico de los recursos hídricos”<sup>514</sup>.

Las atribuciones y facultades de la ANDA establecidas en su ley de creación están orientadas a garantizar que la población cuente con acueductos y alcantarillados, para ello la entidad está facultada para adquirir los bienes y la infraestructura necesaria para cumplir con sus fines, sin embargo, estas atribuciones en la actualidad necesitan de una reforma urgente puesto que al momento de crearse la institución resulta lógico que esta se dotara de los medios necesarios para funcionar, pero con las transformaciones que ha sufrido el sector de agua potable que van desde el aumento de la población que demanda del servicio hasta la incorporación de nuevos actores en el manejo y distribución del agua potable, la ANDA requiere ahora de funciones y atribuciones que le permitan jugar un papel mucho más protagónico en relación a la prestación del servicio, por ejemplo vigilar cual es la actuación que tienen el resto de operadores en el sector, es decir, deben establecerse claramente cuales son sus funciones y que las mismas se compatibilicen a las necesidades actuales del sector.

La ANDA es la institución encargada de resolver todo lo concerniente al abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario, en todo el país, es el órgano con mayor capacidad tecnológica en su campo y con más de 30 años de experiencia y se dedica únicamente a las actividades que le conciernen dentro del

---

<sup>514</sup> ANDA, Plan Estratégico, Pág. 6.

sector. Posee la mayor cantidad de profesionales en ingeniería sanitaria y aglutina la mayor cantidad del personal que labora en el sector y es la encargada de operar los sistemas de abastecimiento más complejos<sup>515</sup>.

A pesar de éstas fortalezas la ANDA no ha logrado incorporar al sector como una prioridad en la agenda política; tampoco ha asumido efectivamente el rol de institución rectora del sector y no ha introducido en el sector un plan nacional de acueductos y alcantarillados, con estrategia y control, apoyado por todos los entes estatales; no le ha dado clara y definida importancia a las relaciones internacionales, con otras instituciones y con entidades bilaterales y multilaterales de asistencia y desarrollo. Tiene un aparente desinterés por resolver los problemas en comunidades que considera que le perjudicarían financieramente; y en relación al manejo empresarial se ha quedado con estrategias y costumbres antiguas, sin que se incorporen las más modernas técnicas administrativas; algunos puestos de jefatura son desempeñados por personas que no cumplen con los requisitos técnicos del cargo<sup>516</sup>.

La ANDA como se ha mencionado es la mayor prestadora del servicio de agua potable en el país, pues su cobertura para el año 2004 asciende en el área urbana al 93.4% de los cuales el 90.2% representan las conexiones domiciliarias y el 3.2% las de fácil acceso, y la cobertura en el área rural de agua potable fue del 31.1%, representando las conexiones domiciliarias el 21.0% y el 10.1% la población servida a través de cantareras o pilas públicas. A nivel nacional se lograron alcanzar coberturas globales en agua potable y saneamiento del un 64.8% y 71.8% respectivamente.

De acuerdo con nuestra investigación, la cobertura de la ANDA en la población encuestada asciende al 84% mayormente en el área urbana, que es una de las características de la población muestra, este dato coincide en buena medida con los datos ofrecidos por ANDA y reitera la alta cobertura, en estadísticas, que dicha institución tiene en la prestación del servicios.

Sin embargo, éstas estadísticas difieren de otras, pues según el informe regional de la OPS la cobertura de agua potable en El Salvador alcanza el 59.3%

---

<sup>515</sup> CEPIS, “Análisis del sector de agua potable y saneamiento en El Salvador, Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud”, Serie Análisis No. 2, Capítulo 7, año 2000, Pág 8.

<sup>516</sup> Idem; Pág. 8.

(52% es conexión domiciliaria y 7.3% con fácil acceso), esta cobertura está entre las más bajas de la región de acuerdo con el CDC, a pesar de que los datos de ANDA reflejan un alto porcentaje en la cobertura.

Las estadísticas demuestran que la ANDA es el mayor oferente de servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado y aunque la presencia nacional de ANDA es alta, su cobertura está concentrada en las principales zonas urbanas, y de sus conexiones, la mayoría, a su vez, está concentrada en la región central, y sobre todo en el gran San Salvador que incluye los municipios de San Salvador, Ayutuxtepeque, Mejicanos, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Soyapango, Ilopango, San Marcos, San Martín, Santo Tomás, Apopa, Nejapa, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla. Para diciembre de 2004 en el Gran San Salvador se tenían instalados 369,919 y 325,749 servicios de acueducto y alcantarillado sanitario respectivamente, con los cuales se beneficiaron 1, 840,883 habitantes directamente, lo que representa el 43% de la población total que es atendida por ANDA a nivel nacional asciende a 4, 279,145 habitantes<sup>517</sup>

Para el año 2004 ANDA generó una producción total de 332.6 millones de metros cúbicos de agua, del cual 180.2 millones de metros cúbicos fueron inyectados a la red por los sistemas del AMSS, lo cual representa el 54.2% de la producción total del año. Las mayores fuentes generadoras de agua para ANDA durante el año fueron el Proyecto Río Lempa y el Sistema Zona Norte, ya que entre estos dos generaron un caudal de 100.0 millones de metros cúbicos, lo cual representó el 30.1% de la producción total a nivel nacional<sup>518</sup>.

Para el mismo año se registró un consumo total de agua potable de 246.6 millones de metros cúbicos aproximadamente, de los cuales la población del Gran San Salvador tuvo un consumo equivalente al 58.8%, la Región Central el 15.8%, la Región Occidental el 15.2% y la Región Oriental el 10.2% del consumo total del país.

Al comparar el consumo total facturado entre la producción total generada se obtuvo que durante el año el 25.9% se constituyeron en pérdidas debido al deterioro y desperfectos de las redes de distribución, conexiones ilegales, robo de agua en hidrantes, servicios públicos que no se facturan, etc., aunque de acuerdo

---

<sup>517</sup> ANDA, *Boletín Estadístico*, Pág. 1 y 35.

<sup>518</sup> ANDA, *Boletín Estadístico*, Pág. 75.

con el Dr. Ricardo Navarro la pérdida de agua debido a la mala condición de las redes de distribución es mayor de la reportada por la ANDA, aunque no proporciona un dato estimado.

La ANDA reportó también que con el propósito de lograr una mayor eficiencia en la continuidad de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado sanitario, durante el año 2004 realizó 42,749 reparaciones de acueductos y 5,593 reparaciones de alcantarillado, tanto en las acometidas como en los sistemas de distribución.

Al constituirse la ANDA como una institución autónoma a la misma se le asignan recursos del Estado para su funcionamiento, al principio de su gestión el Estado asignó a la institución TRES MILLONES QUINIENTOS MIL COLONES (¢3,500.000.00) por un período de cuatro años que comenzó del ejercicio fiscal de 1962 la aportación además comprendía bienes muebles que le fueran útiles para el cumplimiento de sus fines. Pero con el paso de los años y el crecimiento poblacional y el consecuente aumento de la demanda por el servicio de agua potable fue necesario aumentar el presupuesto de la autónoma.

Para el año 2002 de acuerdo con la política de la ANDA que consistía en mejorar en forma continua el suministro de agua potable y los servicios de alcantarillado sanitario que se proporciona a los usuarios a nivel nacional, además de inversión en proyectos de introducción de agua potable y saneamiento, así como en proyectos de mejoras a los sistemas de acueducto y alcantarillados ya instalados; el aumento en la cobertura y la continuidad del suministro de agua potable, incluyendo nuevos usuarios, a efecto de satisfacer la demanda insatisfecha y continuar con el proceso de descentralización del agua potable y aguas servidas a manos de otros operadores, el presupuesto asignado a la institución ascendió a \$97, 112, 530, siendo las prioridades: rehabilitar los sistemas de producción dañados por los terremotos del año 2001, continuar con los programas de mantenimiento preventivo y correctivo de las redes de acueducto y alcantarillado, garantizar el pago de la deuda interna y externa, mediante recursos obtenidos por la gestión empresarial y fortalecer la atención al usuario a través de la prestación eficiente del suministro de agua potable; así como por la efectividad en las reparaciones, conexiones y reconexiones del servicio.

Para el año 2005 la política institucional de ANDA consistía en mejorar los servicios de agua potable y saneamiento a nivel nacional, mediante el desarrollo de nuevos proyectos de infraestructura y mantener en operación eficiente los actuales sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario; aplicar los principios de centralización normativa y descentralización operativa, con la finalidad de lograr mayor eficiencia en la utilización de los recursos y acercamiento de los servicios a los usuarios para brindarles una atención eficaz y eficiente y establecer eficientes controles del gasto y nuevos métodos de aprovisionamiento de materiales como de equipo de producción, con la finalidad de obtener ventajas de calidad y tiempo de entrega del suministro. Con tales fines se asignó a la institución un monto de \$107,503,465 dicha asignación tenía como prioridades: Fortalecer la atención al usuario a través de la prestación eficiente del suministro de agua potable; así como por la efectividad en las reparaciones y reconexiones, rehabilitar los sistemas de producción y distribución de agua potable, dañados por desastres naturales, mantener un estricto control de la calidad del agua suministrada a la población y garantizar el pago de la deuda interna y externa, con recursos obtenidos de la gestión empresarial.

Para el presente año la política de la institución es igual a la del año anterior y la asignación presupuestaria es de \$91,184, 215 teniendo como prioridades: el fortalecimiento en la atención al usuario a través de la prestación eficiente del suministro de agua potable; así como por la efectividad en las operaciones y reconexiones, la rehabilitar los sistemas de producción y distribución de agua potable dañados por desastres naturales, mantener un estricto control de la calidad del agua suministrada a la población y garantizar el pago de la Deuda Interna y Externa, mediante recursos obtenidos de la gestión empresarial.

Una de las prioridades de los presupuestos de ANDA ha sido la reconstrucción de las redes que fueron dañadas por los fenómenos naturales como los terremotos del año 2001 y las lluvias que generalmente ocasionan daños a la infraestructura. El presupuesto de ANDA ha ido en incremento año con año excepto el del presente año que fue recortado en unos cuantos millones, incluso para el año de 2004 posterior al descubrimiento de la defraudación hecha por el ex-presidente de ANDA Carlos Perla dada a conocer en el año 2003.

Pero a pesar de que la ANDA cuenta con un presupuesto estatal la inversión realizada por la ANDA es baja en relación al presupuesto asignada para el año 2004 la inversión ascendió a \$ 3.3 millones, de un total de \$108, 964, 765 asignados para el mismo año, la que se llevó a cabo a través de la ejecución de 4 programas del presupuesto ordinario que beneficiaron a un total de 20 localidades y 80,031 habitantes y adicionalmente se gestionaron fondos con el Ministerio de Hacienda para ejecutar el Programa de Mejoramiento de los Sistemas de Abastecimiento de Agua Potable en diferentes municipios del Gran San Salvador y Región Central del país, que será ejecutado en los años 2005 y 2006.

### **3.3.3 Municipalidades.**

#### **3.3.3.1 Antecedentes.**

A partir de la Revolución Francesa, y durante la primera mitad del siglo XIX, surge el *Estado Liberal de Derecho*, al que se denomina Estado policía o gendarme, que se articula entorno al principio de “*dejar hacer, dejar pasar, el mundo funciona sólo*”. Con el tiempo, al producirse las desamortizaciones eclesiásticas, servicios como la educación, la sanidad, los servicios asistenciales, pasan a ser asumidos por la Administración Pública Central o Local. En lo que respecta a la enseñanza al establecerse su obligatoriedad, esta competencia es asumida por la Administración Central<sup>519</sup>.

Como consecuencia del desarrollo del capitalismo en la segunda mitad del siglo XIX, para asegurar su crecimiento, las distintas Administraciones intervienen, para asegurar el crecimiento económico, en los servicios de interés general (transportes, electricidad, agua, etc.), esto fue posible a través de la figura jurídica de la concesión.

Ya en el siglo XX concurren un conjunto de circunstancias que desembocan en la creación del *Estado Social de Derecho*, cuyos primeros precedentes se encuentran en la Constitución de Weimar, cristalizándose en todas las Constituciones Europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>519</sup> Ruiz de Pablo, Antonio y otro, Op. Cit.; Pág. 3.

La principal consecuencia de este proceso es la consolidación a nivel constitucional de la garantía de las actividades esenciales de la comunidad, que consagra la idea fundamental de que el Estado no puede desentenderse de las concretas condiciones de vida de sus ciudadanos, al definir los servicios de interés general como derechos ciudadanos.

Es precisamente este modelo el que retoma nuestra constitución promulgada en 1983 al definir a los municipios como entes autónomos y establecerlos como la unidad político administrativa descentralizada primaria dentro de la organización estatal y encargados del bienestar de su comunidad, es decir, un instrumento de servicio para la comunidad.

El proceso histórico del municipio corresponde estructural e históricamente al desarrollo de la formación económica social salvadoreña<sup>520</sup>. Este ha sido una institución dinámica que se ha transformado debido a los cambios estructurales que se han ido dando en la formación política, económica y social del país.

En la época colonial se constituyó el primer municipio que fue el de San Salvador, originalmente fue tipificado como villa y posteriormente se crearon las alcaldías de San Miguel y Choluteca y junto con la de San Salvador fueron denominadas como Alcaldías Mayores, las cuales durante la conquista y la colonia tuvieron el rol de consolidar y expandir el poder de la corona junto con las estructuras intermedias que se crearon. Pero además durante la colonia los municipios se convirtieron en administradores cuyo fin era procurar en lo jurídico la interlocución de los habitantes entre los habitantes de las colonias y la corona. El municipio para entonces constituía la unidad política menor en la organización del gobierno colonial, era la mediación jurídico-política entre la monarquía y los súbditos individuales y estaba integrada por regidores y alcaldes<sup>521</sup>.

Durante la época de la independencia los alcaldes de los barrios se opusieron al poder colonial y fueron base para la gesta independentista, en el caso de Pedro Pablo Castillo, Santiago José Celis y Manuel José Arce, entre otros, hizo

---

<sup>520</sup> ISDEM, “*Evaluación de la política de descentralización y desarrollo municipal*”, San Salvador, 1995, Pág. 38

<sup>521</sup> Colindres, Eduardo y Morales Velado, Oscar; “*Marco histórico doctrinario de El Municipio en El Salvador*”, Monografía publicada por la Alcaldía Municipal de San Salvador, 1987; Pág. 4-5.

del Ayuntamiento de San Salvador un foco de promoción de la independencia en contra de la corona Española<sup>522</sup>.

La lucha desde el Municipio proclamaba la autonomía municipal y a nivel general, reivindicaba la absoluta independencia política, este papel protagónico de las municipalidades permitió darle a la lucha un carácter nacional y de intereses estatales<sup>523</sup>.

En la formación del Estado Nación, se decretó la primera Constitución en 1824 y en ella se establecieron los límites de los municipios que conformaban la república. La importancia del municipio en el ámbito político se justifica porque dio coherencia formal y geográfica a la vida de la república.

En este periodo el régimen político imperante era el caudillismo y generalmente se llegaba al poder por medio de la fuerza y no a través de la voluntad popular expresada por medio del voto. El poder político era ejercido sobre la base de las comunidades municipales, es por ello, que a partir de 1824 se empieza a tener la concepción de que el poder político nacional descansa en los municipios<sup>524</sup>.

Las funciones de los municipios relativas a la administración e intermediación fueron determinadas por el poder ejecutivo y estaban subordinadas a éstas. La importancia de los municipios estaba vinculada al flujo poblacional del territorio salvadoreño, motivado por las constantes guerras entre los países centroamericanos.

Durante el caciquismo cafetalero en donde el añil era el producto de exportación más valioso del país y en consecuencia los municipios importantes eran aquellos donde había cultivo de añil y en segundo orden los de producción local, los alcaldes proporcionaban información sobre la agricultura de la región,

Al desplazar el café al añil, se abolió la posesión comunal de la tierra y de los ejidos, con las leyes de 1881 y 1882, el gobierno procuró desarticular la

---

<sup>522</sup> Colindres, Eduardo y otro, Op. Cit.; Pág. 6

<sup>523</sup> Ortiz Gómez, Francisco Raúl; *“Análisis jurídico constitucional de la violación al debido proceso en la destitución de los miembros de los concejos municipales”*, Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, 2005; Pág. 12

<sup>524</sup> Colindres y otro, Op. Cit.; Pág. 8



estructura agraria que había evolucionado gradualmente durante cuatro siglos y sustituirla con un sistema fundado exclusivamente en la propiedad privada<sup>525</sup>.

Las ejecuciones específicas de la extinción de las tierras estuvieron a cargo de las municipalidades. Tanto el Gobierno nacional como diversos gobiernos municipales repartieron miles de árboles de café a los productores y promovieron la privatización de las tierras que fueran usadas para producir artículos de exportación<sup>526</sup>.

La Constitución Política de 1886 establece que para la administración política el territorio de la República se dividirá en departamentos, en cada uno de los cuales habrá un Gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Poder Ejecutivo. Las atribuciones de las Municipalidades eran puramente económicas y administrativas y en el ejercicio de sus funciones eran enteramente independientes, dependencia que también era establecida en la Ley del Ramo Municipal de 1908<sup>527</sup>.

En el periodo militar el poder municipal fue disuelto por el entonces presidente General Maximiliano Hernández Martínez. Los alcaldes eran nombrados por el dictador y debían obediencia y lealtad al mismo, por lo que las acciones de las municipalidades estuvieron centralizadas en el poder del dictador y en el de sus aliados<sup>528</sup>.

El municipio era visto como dependiente del poder central y la autonomía municipal fue abolida, el cargo dejó de ser por elección popular y el nombramiento era a través del poder ejecutivo<sup>529</sup>. Las municipalidades cumplían funciones de control político y administrativo.

Para el año de 1950 y decretada la nueva Constitución las municipalidades recuperan su autonomía, aunque solamente de forma declarativa, pues los hechos reales llevan a un centralismo del Estado ya que las municipalidades eran una vía efectiva para legitimar y consensuar al partido oficial, ya que este, a través del ejecutivo, aprobaba, desembolsaba y ejecutaba proyectos en las municipalidades que gobernaba el partido oficial. De este modo la mayoría de las municipalidades

---

<sup>525</sup> Browning, David; Op. Cit.; Pág. 270.

<sup>526</sup> Ministerio de Educación, Op. Cit. Tomo II, Pág.7

<sup>527</sup> Ortiz Gómez; Op. Cit.; Pág. 15

<sup>528</sup> Idem; Pág. 16.

<sup>529</sup> Idem, Pág 18.

pertenecía al partido oficial y los nombres de las personas consideradas como elegibles para un cargo municipal militaban en las filas del partido oficial<sup>530</sup>.

Con el golpe de Estado de 1979 y la llegada de la Junta Revolucionaria de Gobierno la cual buscaba la realización del principio de autonomía, se dio un respeto a los gobiernos locales, pero sin llegar a plasmar formalmente dicha autonomía. No obstante, durante este periodo hubo un mayor interés por la política de fortalecimiento municipal pero que por razones de tiempo, el estallido de la guerra y el proceso eleccionario no llegó a implementarse<sup>531</sup>.

Los municipios en El Salvador entraron en la década de los 80's en una situación de calamidad, ya que estaban regidos por leyes de principios de siglos y la tutela ejercida sobre ellos por el gobierno central, prácticamente los liquidó. La autonomía municipal no tenía cabida alguna y era asfixiada por leyes y acciones desempeñadas por los organismos del gobierno central<sup>532</sup>.

Con la Constitución de 1983 se da una reforma en el ámbito municipal pues se reconoce la autonomía de las municipalidades (Art. 203 y 204 Cn., y Art. 2 y 3 C.M.), y se instituye la elección de los Concejos Municipales a través de votaciones libres ( Art. 80 Cn.) y se sientan las bases para la creación de las leyes específicas que regulan lo relativo al municipio, es así que el Código Municipal es decretado tres años más tarde con el objeto de desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los municipios (Art. 1 C.M.).

### **3.3.3.2 Estructura.**

El municipio tiene al frente a un gobierno municipal el cual “está ejercido por un Concejo que tiene carácter deliberado y normativo” (Art. 24 C.M.), es decir, toma decisiones importantes a nivel local dictando ordenanzas y reglamentos que deben cumplirse y hacerse cumplir por los funcionarios municipales, así como por los habitantes del municipio; además las decisiones que se toman son previamente discutidas por los miembros del Concejo.

---

<sup>530</sup> Ortiz Gómez; Op. Cit.; Pág. 19.

<sup>531</sup> Idem.

<sup>532</sup> Colindres, y Morales; Op. Cit.; Pág 10.

El Concejo Municipal está integrado por un Alcalde, un Síndico y el número de Regidores o Concejales que se establezcan de conformidad con la ley y que pueden ser entre dos y diez de acuerdo al número de habitantes del municipio (Art. 24 C.M.). Los miembros de los Concejos Municipales son electos para un periodo de tres años, a través de elecciones populares (Art. 80 y 202 Cn.).

El Concejo es la máxima autoridad de del municipio y sus facultades están definidas en el Código Municipal, las cuales pueden clasificarse en administrativas (nombramientos de personal, gestión municipal, etc.), normativas (emitir ordenanzas, reglamentos, acuerdos) y de elección (funcionarios como apoderados, tesorero, etc.).

El Alcalde es quien representa legal y administrativamente al Municipio, es el titular del gobierno y de la administración municipal (Art. 47 C.M.). La representación legal implica que puede realizar actos jurídicos a nombre del municipio o representar al municipio en juicio o diligencias; y la representación administrativa conlleva entre otras cosas la responsabilidad de conducir el funcionamiento del municipio (Art. 48 C.M.).

Si bien es el Concejo quien toma las principales decisiones sobre el municipio, es el Alcalde el responsable de que dichas decisiones se ejecuten. El Alcalde ejerce funciones ejecutivas en el municipio, pues lo gobierna y administra.

La competencia de los municipios es el conjunto atribuciones, tareas o potestades que la ley establece. Estas competencias pueden ser de dos clases: propias y compartidas.

Las competencias propias son aquellas tareas que solo el municipio puede y debe realizar por ejemplo el registro del estado Familiar de las personas; en cambio las competencias compartidas son aquellas que el municipio realiza en coordinación con organismos públicos o privados por ejemplo la prestación de servicios públicos.

El Código Municipal establece la competencia del municipio de forma amplia (Art. 4), pero estas atribuciones pueden clasificarse en cuatro tipos: a) de elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo económico y social a nivel local; b) de prestación de servicios públicos; c) de control de actividades de los

particulares y d) de promoción e impulso de actividades o actitudes de sus habitantes.

Todas las competencias el Municipio las realiza sin injerencia alguna del Gobierno pues éste únicamente puede intervenir ejecutando obras, prestando o mejorando servicios de carácter local cuando al municipio al cual le competen no las construya, preste o lo haga deficientemente, pero aún en estos casos el Estado no puede actuar de forma unilateral pues debe contar con el consentimiento de las autoridades municipales y en concordancia y coordinación con los planes y programas de éstos, todo ello obedece a la autonomía de la que goza el municipio por mandato constitucional.

### **3.3.3.3 Funcionamiento en la prestación del servicio de agua potable.**

Debido al aumento de la demanda del servicio de agua potable y a la limitada cobertura de ANDA sobre todo en las áreas rurales del país se han tenido que establecer otros prestadores y operadores del servicio entre ellos las municipalidades.

Como se ha dicho antes de la creación de la ANDA el servicio de agua potable era administrado por las Municipalidades y al momento de trasladar los sistemas al ANDA 74 municipalidades se resistieron a hacerlo y son las mismas que en la actualidad continúan prestando el servicio.

Esta forma de prestación puede hacerse mediante la intervención directa de las municipalidades o a través de empresas municipales (Art. 7 C.M.). De acuerdo con la Constitución de la República los municipios son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo (Art. 203), por lo que tienen facultades legislativa y ejecutivas es decir, capacidad para crear normas jurídicas y capacidad para gobernar y administrar el municipio.

Los municipios a través del sistema de impuestos recauda muchos de sus fondos, pero también le son asignados por el Estado a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES), el cual está constituido por un aporte anual del Estado equivalente al 6% de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado (Art. 1 inc. 2° LCFODES) y el cual es administrado por el Instituto de Salvadoreño de Desarrollo Municipal, ISDEM (Art. 2 LCFODES) y el cual se distribuye anualmente a los municipios de forma

proporcional a los criterios de: la población (50%), equidad (25%), pobreza (20%) y extensión territorial (5%), (Art. 4 LCFODES).

De igual forma los municipios tienen competencias sobre la promoción de programas de saneamiento ambiental, protección de los recursos naturales y aprobación de planes de desarrollo urbano y rural (Art. 4 C. Municipal).

Las municipalidades también pueden prestar servicios públicos en forma directa mediante delegaciones o contratos con organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal, o por concesión otorgada en licitación pública (Art. 7 Código Municipal) y algunos municipios manejan sus sistemas de agua y alcantarillados de manera independiente a la administración central.

Los contratos de concesión están regulados por La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP). Existen tres modalidades para contratos de concesión: de obra pública, de servicio público y de recursos naturales y subsuelos (Art. 130 LACAP).

La concesión de servicio público concede a una persona natural o jurídica para que a cuenta y riesgo de ella misma construya una obra pública con facultades indispensables para su ejecución, administración y prestación del servicio público (art. 131). La concesión de un servicio público concede de forma temporal a una persona natural o jurídica la facultad de prestar un servicio público bajo vigilancia y control de la institución que concede y a cuenta y riesgo de la concesionaria, estableciéndose el plazo de la concesión en el contrato que para efecto se realice (art. 131 Bis). Los contratos de concesión para la explotación de los recursos naturales y del subsuelo están determinados por leyes específicas, según el recurso de que se trate (Art. 132).

Pero los municipios que administran sus propios sistemas de acueductos y alcantarillado tienen muchas deficiencias, además de proporcionar muy baja cobertura de agua potable y ningún servicio de recolección y tratamiento de aguas residuales, pues no son capaces de movilizar capacidades técnicas, administrativas y financieras para proporcionar un servicio de calidad y confiabilidad<sup>533</sup>.

La manifiesta tendencia político-institucional de descentralización y transferencia de la administración de los servicios de agua y alcantarillado a las

---

<sup>533</sup> CEPIS, Op. Cit.; Pág. 4

alcaldías, puede causar perjuicios aún peores de los que se presentan en el momento si no se integra eficazmente en un nuevo arreglo institucional que garantice que dicha transferencia sea realmente benéfica, a través de la preparación de las alcaldías, establecimiento de legislación y mecanismos para su cumplimiento, ya sea respecto de compromisos de cobertura, calidad de los servicios, equilibrio económico financiero, capacidades técnicas y gerenciales, habilitación profesional, protección de los recursos hídricos o cualquier otro requisito que signifique desarrollo real y no empeoramiento de la situación actual.

### **3.3.4 Empresas Operadora del Plan Piloto de Descentralización.**

#### **3.3.4.1 Antecedentes.**

Durante los últimos años y en el marco del proceso de modernización del Estado, el gobierno de El Salvador ha impulsado la reforma del sector de recursos hídrico y el subsector agua potable, uno de los principales temas de este proceso ha sido el denominado “Plan piloto de descentralización de los sistemas de agua potable”<sup>534</sup>.

El marco legal existente en El Salvador permitió que ANDA, a través de la Unidad de Descentralización (UDES), delegara responsabilidades administrativas y operativas de sistemas de agua potable hacia municipalidades medianas y pequeñas, empresas intermunicipales. Para tal efecto se utilizó la figura del Convenio de Concesión para la administración de los sistemas, donde la propiedad de los sistemas sigue siendo de ANDA; este convenio funcionaría para los primeros cinco años del Plan Piloto. Las doce nuevas empresas operadoras participantes, firmaron sus respectivos convenios entre los años de 1999 y 2002, durante esta fase ANDA seleccionó 12 sistemas a descentralizar, ubicadas en 20 municipios y 8 departamentos del país.<sup>535</sup>

El financiamiento de este plan piloto ha sido principalmente a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyas condiciones establecían que el proceso de reforma debía estar finalizado al término de la gestión del ex Presidente Francisco Flores. Debido a varias razones en la primera

---

<sup>534</sup> CDC, 2005, Op. Cit.; Pág. 10.

<sup>535</sup> Idem; Pág. 10.

fase hubo pocos avances en la ejecución de dicho préstamo y consecuentemente del proceso de reforma.

Originalmente no existía un diseño metodológico para la descentralización, en la primera fase del plan, selección y priorización de participantes se aplicaron criterios asociados con las características de los sistemas y municipios, entre ellos: políticos, socioeconómicos, técnicos, geográficos y financieros.

El papel que se le asigna a la ANDA con el proceso de descentralización es el de ente regulador centralizado, con funciones de verificación, regulación del cumplimiento de los contratos de concesión otorgados por ella misma y la regulación de las empresas concesionarias.

De acuerdo con ello se crearon 5 modalidades para las empresas operadoras dentro del plan piloto: sociedades de economía mixta, empresa municipal descentralizada con participación de los usuarios, asociación de municipios, asociación sin fines de lucro y servicio directo por la municipalidad<sup>536</sup>.

#### **3.3.4.2 Conformación**

Los prestadores que emergieron como resultado del proceso de descentralización sobre todo desde el año de 1999, para poder prestar el servicio tuvieron que firmar un Convenio de delegación de funciones, este convenio era similar en sus cláusulas para todos los operadores y en algunos casos se particularizaba en ciertos aspectos de acuerdo a las condiciones especiales de cada empresa.

En el convenio se proponen metas e indicadores de gestión. Los operadores que sin experiencia previa en el manejo de sistemas de agua y saneamiento, se encontraron en una situación de desventaja para negociar frente al titular que contaba con una gran experiencia y además que contaba con los recursos técnicos, administrativos y legales para negociar el convenio<sup>537</sup>. Las juntas directivas de las empresas asumieron los costos y la responsabilidad de firma de los convenios.

Los principales líderes, actores locales y gobiernos municipales, crearon las condiciones para dotar a las nuevas empresas de local, mobiliario y equipo de

---

<sup>536</sup> CDC, “*El agua no es una mercancía ¡es un bien público!*”; Revista, 2003; Pág. 6.

<sup>537</sup> CDC, 2005; Op. Cit.; Pág. 17

oficina; en muchos de los casos esto se realizó a través de prestamos de las municipalidades o de usuarios particulares, los cuales fueron cancelados por las empresas posteriormente<sup>538</sup>.

En el convenio se estableció que ANDA se comprometía a brindar asistencia técnica durante tres años en aspectos específicos y complementarios incluyendo formulación de planes directores, planes de control y detección de fugas, sin embargo durante ese periodo fueron pocas las empresas que obtuvieron asesoría. En lugar de eso la ANDA se dedicó a realizar reuniones con los presidentes de las empresas con el objetivo de negociar los contratos de la nueva fase del préstamo del BID<sup>539</sup>.

Otro de los puntos que ANDA debía establecer con las empresas era el tema de las tarifas que debían aplicarse por la prestación del servicio, recordemos que existe el Decreto Ejecutivo 110 que regula lo referente a las tarifas, de acuerdo con el mismo la tarifa mínima por servicio residencial es de \$2.29 teniendo como máximo un consumo de 10 M<sup>3</sup> y señala las formas en que deberán aplicarse las tarifas, pero muchas de las empresas no han aplicado dicho decreto y la ANDA no ha funcionado como ente regulador de las empresas, por lo que cada proveedor opera de forma autónoma, descoordinada y sin regulación provocando una desorganización en la gestión del agua potable, con poca transparencia en el establecimiento de la tarifa del servicio y pone en peligro la cobertura, la calidad y la sostenibilidad del mismo.

Ahora veamos brevemente cada uno de los operadores del servicio que se encuentran bajo el Plan Piloto:

*Sociedades de economía mixta de capital variable (SEM de CV.):* esta modalidad esta constituida por alcaldía, comunidad y empresa privada. Este tipo de empresas, como hemos mencionado, firman un convenio de delegación de funciones con la ANDA, en donde se les conceden diferentes plazos para desarrollar operaciones. Se convierten en administradores de los sistemas que ANDA administraba anteriormente, se dice que se les otorga concesión de dichos sistemas, aunque en la práctica no se utiliza la figura de la concesión sino más

---

<sup>538</sup> CDC, 2005; Op. Cit.; Pág. 18

<sup>539</sup> Idem. Pág. 19



bien, bajo la figura de la explotación privada, contemplada en el artículo 2.5 del decreto ejecutivo No. 110.

Bajo esta modalidad se encuentran las siguientes empresas: Tetralogía SEM de CV, que presta el servicio en los municipios de California, Tecapán, Santiago de María, Berlín, Alegría y Mercedes Umaña, todos del departamento de Usulután, dando cobertura a un total de 30,212 personas de acuerdo con el censo de población de 1992 con proyección para el año 2004 de 37,101 personas. Esta empresa inició sus operaciones en noviembre de 1999 y firmó el convenio con ANDA el 5 de julio del mismo año y el cual finalizó el 4 de julio del 2004, pero que sigue prestando hasta la fecha el servicio en los municipios mencionados. A Tetralogía se le delegaron las funciones operativas, de mantenimiento y comerciales del sistema de agua potable.

Otra de las empresas es Villanueva SEM de CV que funciona en el municipio de San José Villanueva, departamento de la Libertad, dando cobertura a una población de 2,968 habitantes y proyectada para el 2004 a 3,645. Esta comenzó sus operaciones en agosto del 2000, firmando el convenio el 30 de abril de 2000 cuyo plazo finalizó el 29 de abril del 2005, pero que también continúa operando.

*Empresas Municipales Descentralizadas:* en este tipo de servicio existe participación de las alcaldías y la comunidad, generalmente es la Alcaldía quien proporciona los fondos para el inicio de la operación de estas empresas pero que luego son operadas por las comunidades.

En esta modalidad se encuentran EMASA en Suchitoto, Cuscatlán atendiendo a una población de 4,536 proyectada a 5,570; EMASIC en San Isidro, Cabañas sirviendo a una población de 2,079 proyectada a 2,553; EMANC en Nueva Concepción Chalatenango abasteciendo a una población de 7,903 proyectada a 9,705; EMSAGUAT en Tacuba, Ahuachapan cubriendo a 3,621 habitantes proyectada a 4,447; EMACO en Comalapa, Chalatenango proveyendo a 928 proyectada a 1,140; y EMAPSAF en Santiago de la Frontera, Santa Ana suministrando a un total de 1,443 proyectada a 1,772.

*Asociación de Municipios:* constituida por varios municipios que están geográficamente cerca y entre los cuales existe uno que tiene una fuente de agua de la que se abastecen a los demás o buena parte de ellos.

Bajo esta modalidad encontramos a la Oficina para el Desarrollo Micro Regional (ODMR) en los municipios de Juayúa, Salcoatitán y Nahuizalco, departamento de Sonsonete que cubre a un total de población de 15,164 proyectada para el 2004 a 18,621, la cual inició operaciones en junio del 2002, firmó convenio con ANDA el 4 de abril del 2001 finalizando el 3 de abril del 2006.

*Asociaciones sin fines de lucro:* es decir, todas las personas jurídicas de derecho privado, que se constituyen por la agrupación de personas para desarrollar de la prestación del servicio de agua.

Encontramos en esta modalidad AA-ATAP en el municipio de Concepción de Ataco y Apaneca departamento de Ahuachapán dando cobertura a 9,670 proyectada a 11,875; y ASEVILLA en Antigua Cuscatlán departamento de la Libertad abasteciendo a una población de 26,722 habitantes proyectada a 32,815.

### **3.3.5 Sistemas Autoabastecidos.**

Este tipo de operadores lo constituyen inversionistas privados que en el marco de proyectos de vivienda y urbanismo se vuelven prestadores del servicio de agua potable dentro de los complejos habitacionales.

Estos operadores surgieron en la década de los 80's como resultado de la imposibilidad de la ANDA de dar atención a la demanda creciente del servicio de agua potable, como consecuencia del aumento poblacional y la excesiva urbanización para cubrir la demanda de viviendas.

#### **3.3.5.1 Funcionamiento en la prestación del servicio.**

De acuerdo con el CDC se estima que existe un aproximado de 30,000 familias en áreas urbanas y suburbanas que son atendidas por este tipo de prestadores. Algunos de éstos prestadores tienen más de 1000 conexiones por urbanización, lo cual representa un significativo porcentaje de hogares que son

abastecidos a través de esta modalidad. Se tienen registrados un total de 100 de estos sistemas privados<sup>540</sup>

En nuestra investigación, realizada como ya se ha mencionado, en el municipio de Apopa, de un total de 478 personas encuestadas 35, es decir, un 7% son proveídas del servicio por empresas privadas que son las mismas que han construido las urbanizaciones en donde viven o que son administradas por otras empresas a quienes las constructoras les otorgaron dicha administración.

Específicamente en la colonia Valle Verde de Apopa, que consta de 3 etapas de construcciones, la empresa que presta el servicio es, de acuerdo con sus habitantes, la empresa llamada Ingenieros Urbanistas S.A. de C.V (INURBA) que es la empresa constructora del proyecto.

Según los datos obtenidos en la investigación las personas que tienen como proveedora a la empresa INURBA, no cuentan con medidores por lo que se les ha asignado una tarifa fija de \$ 7 mensuales independientemente del consumo. De acuerdo con el Decreto Ejecutivo No. 110 que regula las tarifas de los servicios de acueductos y alcantarillados de la ANDA, se establece en el Art. 2 numeral 2.1.4 (reformado por Decreto Ejecutivo No. 47 de fecha 30 de abril de 2004) que en los casos en que no se cuente con medidor la tarifa se establecerá calculando el consumo en base al número de personas que residan permanentemente en el predio, a razón de 6 M<sup>3</sup> mensuales de consumo por habitante, y son estos mismos parámetros los que deberían de considerar los sistemas autoabastecidos para aplicar una tarifa en los casos en que no cuenten con medidor. Esto implica que si en una vivienda habitan tres personas el consumo se estima en 18 M<sup>3</sup> mensuales lo que equivaldría a un total de \$3.03 dólares mensuales, y siendo la tarifa impuesta de \$7 esta duplica al cálculo correcto.

Si además agregamos que el servicio prestado por éstos operadores en la mayoría de los casos es bastantes deficiente, de acuerdo con los resultados de la investigación la empresa INURBA, si bien proporciona el servicio todos los días a los habitantes de la colonia Valle Verde, solamente es suministrada una hora al día por lo que además de que el cobro no es proporcional al servicio prestado, tampoco les permite a sus suministrados satisfacer las necesidades con respecto al agua

---

<sup>540</sup> CDC, 2005; Op. Cit.; Pág. 8

potable, por ello muchas de éstas personas se ven obligadas a resolver su necesidad de contar con agua comprándola a otros proveedores como el agua embotellada para beber.

Es de mencionar también que muchos de los sistemas de autoabastecidos cuentan con una fuente cercana de agua la cual explotan para suministrar el agua y que la tarifa que cancelan a la ANDA entra en la categoría de tarifa por explotación privada (t□) la cual se estima en base a la producción de agua y es de \$0.01 por M<sup>3</sup>, por lo que el cobro que éstas hacen a los usuarios resulta bastante elevada en comparación a lo que las empresas pagan por la obtención del líquido.

Otra de las cosas a considerar en la prestación que ésta empresas hacen es la calidad del agua que suministran pues en muchos de los casos las urbanizaciones cuentan con tanques de almacenamiento de agua los cuales no son debidamente higienizados por las empresas y el agua que se almacena tampoco es tratada adecuadamente antes de ser suministrada a las personas. De acuerdo con la investigación la calidad del agua que la empresa INURBA proporciona es calificada, por los usuarios, como mala ya que en muchas ocasiones, casi la mayoría, el agua presenta color o residuos por lo que no es apta para el consumo humano.

De acuerdo con PRISMA, estos sistemas han presentado una diversidad de problemas que van desde la indefinición de responsabilidades en la gestión de los sistemas de agua hasta la inviabilidad financiera de los mismos; siendo las causas de dicha deficiencia múltiples y variadas para cada sistema, pero señalando como causas que sobresalen las siguientes: la limitada capacidad de producción y sobreexplotación de las fuentes; problemas de operación, mantenimiento y reposición de líneas de conducción; redes de distribución generando altos niveles de pérdidas de agua; ausencia de mecanismos e instrumentos técnicos, operacionales y gerenciales que permitan compatibilizar el régimen de consumo con el régimen de producción<sup>541</sup>.

Por tanto, aunque no se cuenta con muchos datos oficiales respecto a este tipo de prestadores y operadores del servicio de agua potable, si ha sido posible a

---

<sup>541</sup> PRISMA, “Acceso al agua potable en El Salvador, tendencias, perspectivas y desafíos”, Revista No. 42, año 2001; Pág. 7.

través de la investigación que realizamos a efecto de este trabajo, constatar el funcionamiento de una de éstas empresas y la calidad tanto del servicio como del agua que es suministrada a la población, y podemos concluir que estos son de entre todos los prestadores del servicio de agua potable, el que resulta más ineficiente y oneroso, además de no satisfacer las necesidades de la población que no tiene más opción que someterse a éstos prestadores, puesto que cuando se adquiere una vivienda se establece también que la prestación del servicio será realizada por la misma empresa constructora, lo cual se traduce en una forma más del ejercicio abusivo que los grandes empresarios de la construcción hacen de su poder, ante la endeble actuación del Estado Salvadoreño, tanto, para procurar a sus habitantes la satisfacción de las necesidades derivadas del agua potable, como de muchas otras, como para defenderlos de los abusos que comete la empresa privada en contra de los derechos de las personas.

### **3.3.6 Asociaciones de pequeños proveedores rurales de agua.**

Este grupo está constituido por proyectos de acueductos rurales que son administrados directamente por las comunidades en la mayoría por las Asociaciones de Desarrollo Comunitario (ADESCOS) o por las Juntas Directivas de las comunidades, sistemas del antiguo PLANSABAR, y también algunos organismos no gubernamentales nacionales e internacionales que tienen proyectos de agua en comunidades, principalmente rurales<sup>542</sup>.

#### **3.3.6.1 Antecedentes.**

En 1962, ante la falta de servicios en las zonas rurales, como se ha mencionado, el Ministerio de Salud impulsó el Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural, conocido como PLANSABAR. En 1995, los sistemas de agua potable construidos se trasladaron a ANDA, creándose la Gerencia de Sistemas Rurales para coadministrar unos 700 sistemas rurales del país de los cuales, unos 315 habían sido construidos por PLANSABAR, cuya transferencia desde el Ministerio de Salud despertó una serie de interrogantes, que hasta la fecha, no se han podido responder, como por ejemplo: la legalidad de estos sistemas y los derechos de

---

<sup>542</sup> CDC, 2003, Op. Cit.; Pág. 5.

propiedad de los equipos y terrenos, así como la responsabilidad de su administración<sup>543</sup>.

Muchos de estos sistemas rurales técnicamente han llegado al fin de su vida útil y financieramente enfrentan una serie de problemas. Históricamente se administraron a partir de una tarifa fija, que no excedía los diez colones mensuales (US\$1.14). Las juntas directivas fueron quedando a cargo del sistema en la comunidad; enfrentando problemas financieros y técnicos, una parte importante de comunidades coordinaron esfuerzos para gestionar apoyos y respuestas a demandas emergentes para la gestión de los sistemas rurales de agua potable<sup>544</sup>.

Es en ese contexto que surge la Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo y Distribución de Agua a Nivel Rural (ANDAR), cuyo objetivo estratégico es fortalecer y promover la participación de las comunidades rurales para la defensa del derecho al agua con fines de sostenibilidad y desarrollo.

Además de ANDAR (parte de los sistemas heredados de PLANSABAR), existe otro conjunto importante de proyectos rurales que han estado siendo financiados entre otros, por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y por fuentes de cooperación externa a través de Organizaciones No Gubernamentales. Se estima que en la década de los noventa, el FISDL financió la construcción de unos 400 proyectos de abastecimiento de agua. Generalmente el FISDL financia la obra acordando que la administración del sistema sea realizada por la municipalidad o la comunidad<sup>545</sup>.

También existen otros esfuerzos importantes como los proyectos ejecutados por instituciones como Cooperativa Americana de Remesas al Exterior (CARE), al cual ya nos hemos referido, Creative Associates International (CREA) y Project Concern International (PCI) entre otras, cuya modalidad de trabajo incorpora la participación de la comunidad en la construcción, operación y manejo de los sistemas construidos y en la búsqueda de mecanismos que vuelvan financieramente autosostenibles dichos sistemas.

---

<sup>543</sup> PRISMA, Op. Cit.; Pág. 8

<sup>544</sup> Idem.

<sup>545</sup> Idem, Pág. 10

### **3.3.6.2 Funcionamiento en la prestación del servicio.**

En la actualidad de acuerdo con el CDC existen un promedio de 350 asociaciones rurales que son proveedoras y administradoras de los servicios de agua potable.

Nuevamente nos encontramos con que no existen datos oficiales sobre este tipo de prestadores del servicio, de hecho la ANDA al contabilizar los municipios que son atendidos por otros proveedores no proporciona datos desagregados por tipo de prestador, y únicamente al proporcionar los datos sobre el número de población que cuenta con servicio de agua potable distingue a los sistemas del ex-PLANSABAR que cubren a un total de 528,650 personas con conexión domiciliar y 47,050 personas con conexiones de fácil acceso; y en relación a las comunidades establece que 72,800 personas son cubiertas por éstas con conexión domiciliar pero en el área urbana, y no existen datos del área rural.

De acuerdo con nuestra investigación del total de la población encuestada un total del 8%, es decir, 39 personas tienen como proveedor del servicio de agua potable a la comunidad. Respecto de la tarifa que se cancela un total de 15 personas pagan entre \$4 y \$6 dólares mensuales, 13 entre \$1 y \$3 y 4 personas entre \$7 y \$10 mensuales por el servicio de agua.

Éstas personas que tienen un servicio comunitario son de un área suburbana del municipio de Apopa, aunque no entran en la categoría de prestadores rurales si ejemplifican muy bien el funcionamiento de éstos sistemas.

En esta comunidad la administración del servicio está a cargo de la Junta Directiva de la comunidad, y la tarifa que se paga es para el mantenimiento de la red y para la reparación de los sistemas en los casos en que éstos sufran algún daño, aunque en esta comunidad no cuentan con una fuente propia de agua, pues es ANDA la que suministra el líquido y la comunidad funciona únicamente como administradora del servicios.

En la mayoría de los casos en que las mismas comunidades son quienes se proveen del agua, también cuentan con una fuente cercana de agua de donde obtienen el líquido ya sean subterráneas o superficiales, ya que la mayoría de ésta modalidad funciona en las zonas rurales.

De acuerdo con PRISMA en esta modalidad de prestación, “las tarifas son relativamente mayores” a las de otros prestadores; así mismo, se enfrentan con obstáculos como la falta de recursos financieros, técnicos y tecnológicos que faciliten la prestación del servicios, pero, también, tiene beneficios como que se “generan mecanismos de transparencia y registros contables” en la medida en que es la misma población que recibe el servicio quien lo administra, además de ser la modalidad que más involucra la participación ciudadana.

Algunas de las instituciones y organizaciones que se encuentran dentro de esta modalidad, y de acuerdo con datos de PRISMA, se mencionan brevemente a continuación:

*El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)* fue creado en 1990 y financia toda obra de desarrollo social. Su política es la provisión de agua potable a todo ámbito nacional, siendo los estudios y las obras realizados por consultores independientes, generalmente.

El tipo de sistema implementado en agua potable: limitado a ampliaciones, rehabilitaciones, pequeños sistemas por gravedad, sistemas por bombeo electromecánico; letrinas y pequeños sistemas de alcantarillado. Respecto a la participación de la comunidad les corresponde administrar los acueductos, bajo la asesoría técnica, en teoría. Y el sistema tarifario sugiere una cuota a la comunidad, posteriormente ésta se ajusta según la capacidad de pago de la comunidad y su participación.

*ONG's: CREA, CARE, PCI, UE,* la naturaleza de la mayoría es de organismos no gubernamentales que participan en proyectos de agua y saneamiento, a excepción de CREA que es una empresa privada. La política de éstas es la provisión de agua potable a comunidades rurales, la mayoría de comunidades seleccionadas por USAID a través de una metodología participativa.

El tipo de sistema respecto al agua potable es de: bombas manuales, sistemas con redes por gravedad y bombeo electromecánico. En letrinas: abonera, de cierre hidráulico y fosa ventilada. El involucramiento de la comunidad va desde la etapa de los estudios previos, ejecución de obras, adiestramiento, administración, y operación de los servicios. La tarifa es calculada por el organismo no



gubernamental, cubriendo los costos de producción, operación, mantenimiento, y reposición de equipos.

*Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo y Distribución de Agua a Nivel Rural (ANDAR)*, está integrado por 28,491 socios organizados en 102 proyectos rurales de agua potable, construidos por PLANSABAR. Es una organización que busca el desarrollo sostenible de los sistemas de agua potable mediante el fortalecimiento técnico, financiero, y organizativo.

El tipo de sistema que ejecutan en agua potable: sistemas por gravedad y bombeo, de conexión domiciliar y cantarera. En estos proyectos es la comunidad quien administra los sistemas, y su organización busca apoyo en las instancias públicas para el buen funcionamiento de los sistemas. Tienen una tarifa ajustada para recuperación de costos, de acuerdo a capacidad de pago de comunidades, contaron con un subsidio hasta el año 2002 para energía eléctrica por decreto legislativo.

### **3.3.7 Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)**

En esta modalidad entran todos aquellos prestadores de servicio de agua potable que siendo privados no tienen la misma envergadura de las empresas privadas que ya se han mencionado.

Aquí podemos ubicar los llamados “piperos” que son proveedores del servicio de agua en aquellas comunidades que no cuentan con el servicio de agua potable, pero no por carecer de sistemas ya instalados, sino por los cortes y el servicio racionado que proporciona el prestador u operador primario, es el caso por ejemplo de muchas de las colonias populosas de San Salvador como Soyapango que sufre constantes desabastecimientos y la población se ve obligada a abastecerse de agua por medio de éstos prestadores.

Los piperos más que constituirse como prestadores se convierten en distribuidores de agua, a éstos la ANDA misma les vende el agua por barriles a un precio de  $\text{¢}8.00$  por  $\text{M}^3$ , lo que equivale a  $\$ 0.91$ , que es un precio mayor que el de la conexión domiciliar<sup>546</sup>, pero que para los distribuidores privados esto constituye

---

<sup>546</sup> PRISMA, Op. Cit.; Pág. 7

una fuente de rentabilidad ya que el barril de agua se vende hasta por \$1.50, y tomando en cuenta que una pipa almacena hasta 3 M<sup>3</sup>, y 5 barriles equivalen a 1 M<sup>3</sup>, es decir, que obtienen hasta \$7.50 por metro cúbico lo que representa una alta rentabilidad para éstos distribuidores y un alto costo económico para la población que se abastece por medio de éstos distribuidores.

A pesar de la existencia de una gran cantidad de prestadores y operadores del servicio de agua potable, este sigue siendo insuficiente tanto para cubrir a toda la población, que siempre va en incremento, que tiene derecho de acceder al agua potable, así como, para cubrir la demanda de la cantidad de agua necesaria para que cada persona pueda satisfacer las necesidades derivadas del agua y que le permita vivir en condiciones dignas y ejercer otros derechos humanos que se ven afectados por la falta de agua potable.

De igual forma la ineficacia de la operadora pública vuelve a ser la mayor de las dificultades a enfrentar, lo que además de requerir una mayor inversión por parte del Estado para alcanzar a cubrir las necesidades de la población, no solamente llevando sistemas o conexiones sino que efectivamente las personas cuenten con agua en cantidad y calidad suficiente y a un precio accesible y asequible para toda la población; debe considerarse la vinculación del problema con otros factores que inciden en el mismo y que hasta ahora han sido vistos como desvinculados del mismo, esto es las políticas económicas y sociales, el desarrollo humano y la gestión ambiental.

### **3.4 Marco Jurídico de la Prestación del Servicio de Agua Potable.**

#### **3.4.1 Constitución de la República.**

El agua potable al igual que el aire, constituyen elementos y recursos naturales, vitales, esenciales e imprescindibles para que la vida misma sea posible sobre la faz de la tierra, ante tan evidente trascendencia e importancia de este vital elemento para la humanidad; resulta necesario que toda persona pueda disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Nuestra Constitución comparte y reconoce este razonamiento al establecer entre las obligaciones y atribuciones del Estado la prestación de los servicios públicos, la cual puede hacerla de forma directa, por medio de las instituciones autónomas, como por ejemplo la ANDA, quien es la principal

administradora del servicio de agua potable y quien se encuentra encargada de proveer y ayudar a que los habitantes de la República sean abastecidos del vital líquido; o bien puede prestarlos por medio de los municipios (Art. 110 inc. 4), esto con el objetivo de procurar el bien común y satisfacer las necesidades de la población sobreponiendo el interés social sobre el interés privado.

Así mismo al Estado le corresponde la regulación y vigilancia de los servicios públicos que sean prestados por empresas privadas, es decir, le atribuye el papel de ente rector de la actividad de las empresas privadas relacionadas con la prestación de servicios públicos y a la vez garante de los derechos de las personas usuarias de dichos servicios, a través de la aprobación y regulación de las tarifas, de la protección al consumidor y del control que debería ejercer sobre la libertad empresarial a fin de evitar las prácticas monopolísticas que afectarían a la población consumidora (Art. 110).

El Estado Salvadoreño tiene la facultad de intervenir en la administración de las empresas privadas que presten servicios esenciales a la comunidad, entre los cuales se encuentra el servicio de agua potable, esto con el objeto de mantener la continuidad de los servicios cuando se suscitare desobediencia a las disposiciones legales por parte de los propietarios o empresarios de dichas empresas, sobre la organización económica y social, que el Estado haya dictado al respecto (Art. 112).

Ahora bien, el Estado resulta ser el principal obligado en propiciar los medios necesarios para prestar los servicios públicos a la población, entre estos el suministro de agua potable, pero, al declarar la Constitución de interés social la protección, conservación, aprovechamiento racional y restauración de los recursos naturales (Art. 117), se prevé que aparejado al suministro de agua potable deben implementarse mecanismos de protección y conservación de los recursos naturales para el beneficio tanto de las presentes como de las futuras generaciones, entre ellos la adecuada disposición y tratamiento de las aguas residuales, actividad que también le corresponde a la ANDA y la cual tampoco es eficazmente ejecutada.

Como se ha establecido que el Estado podrá prestar los servicios de forma directa e indirecta pero siempre a través de instituciones estatales o parte del Estado como son los municipios, pero la misma constitución establece que podrán prestarse a través de empresas privadas y actualmente existen diversos

prestadores del servicio de agua potable, muchos de los cuales cuentan con una fuente de agua que explotan y de donde obtienen el líquido. La constitución establece que el estado podrá concesionar la explotación de obras materiales de uso público (Art. 120 inc. 1), entre las cuales se encuentran las redes de distribución de agua potable que han sido construidas por el Estado pero que son administradas y utilizadas por prestadores privados. Y es precisamente la figura de la concesión la que también es utilizada para permitir la explotación de fuentes de agua, ya que como la misma Constitución establece el subsuelo es propiedad del Estado (Art. 84 inc. 4) y por tanto es el único que puede explotarlo o permitir su explotación; aunque dicha concesión no se realiza mediante un contrato, sino que se da como un acto condición en la medida en que la ANDA únicamente lleva un registro de dichas explotaciones y cobra una tarifa por la extracción.

Los municipios de acuerdo con la Constitución están obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional (Art. 203 inc. 2 ), y como hemos señalado tener acceso al agua potable es un indicador del desarrollo de un país, y el mismo debe tomarse en cuenta a la hora de establecer planes nacionales o regionales que estén orientados al mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de un país, por tanto, los municipios deben trabajar en conjunto con el Estado y sus instituciones para proporcionar a los y las habitantes de mejores condiciones de vida, entre ellas el acceso al agua potable.

Los municipios pueden prestar servicios públicos, para lo cual pueden asociarse o concertar entre ellas convenios de cooperación para colaborar en la realización de las obras o de los servicios que son de interés común para dos o más municipios (Art. 207 inc. 2), esta es la disposición que da origen a las empresas intermunicipales que actualmente existen y que son prestadoras y operadoras de los servicios de agua potable y se complementa con lo establecido en el Código Municipal.

Para que los municipios puedan llevar a cabo las obras de interés social se establece que los fondos municipales no se podrán centralizar en el Fondo General del Estado, y solamente se podrá emplear en servicios y para provecho de los municipios (Art. 207 inc. 1), con tal objetivo es creado el FODES para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios.

Como se ha mencionado, las Instituciones Autónomas son entes de carácter público que poseen personalidad jurídica, independencia administrativa, en lo económico y tienen la capacidad de autorregularse mediante reglamentos de aplicación interna; cada una de las instituciones autónomas que existe en El Salvador tiene su propia Ley de Creación y su reglamento de funcionamiento; pero como parte del Estado tienen su origen en la Constitución de la República la cual autoriza al Estado, para la consecución de sus fines, separar los bienes de la masa de la Hacienda Pública o asignar recursos del fondo general, para la constitución o incrementos de patrimonios especiales destinados a instituciones públicas (Art. 225).

En las atribuciones que le competen a la Corte de Cuentas se establece que debe fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de entidades que se costeen con fondos del Erario o que reciban subvención o subsidio del mismo (Art. 195 ordinal 4º).

Algunas de las Autónomas que forman parte del Estado salvadoreño son: Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), Corte de Cuentas, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR (UES), Fondo Social para la Vivienda (FSV), Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y las Municipalidades.

Otra de las instituciones que desempeñan el rol de proveedores de servicios de agua potable son las ONG's, nuestra constitución establece que el Estado debe garantizar a los habitantes de El Salvador el derecho a asociarse libremente (Art. 7), dando así el origen al agrupamiento de personas en asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, conocidas en nuestro país como ONG's. De ésta manera los habitantes de El Salvador ha formado desde hace mucho tiempo diferentes organizaciones que no se encuentran ligadas al funcionamiento del Estado, pero que de alguna manera contribuyen al mismo, al desarrollar actividades y cubrir diferentes necesidades, de grupos distintos de la población y que llegan a poblaciones a las que normalmente el Estado no puede llegar, y la prestación del servicio de agua potable es una de las necesidades que muchas ONG's tienen comprendida en sus proyectos de trabajo.

### **3.4.2 Legislación Secundaria.**

#### **3.4.2.1 Códigos.**

El *Código Municipal* establece que los municipios pueden prestar servicios públicos y dicha prestación puede ser de forma directa, por organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal mediante delegaciones o contratos y por medio de concesiones otorgadas a través de licitaciones públicas (Art. 7).

Si bien entre las competencias del Municipio no se establece expresamente la prestación del servicio de agua potable, históricamente muchos municipios han asumido la función de prestar dicho servicio a la comunidad ante la imposibilidad y falta de voluntad del Estado por asumir dicha función, sobre todo en los municipios más alejados de la capital y en las zonas rurales; pero si se establece entre las competencias del municipio la promoción de los servicios y la regulación de la actividad de los establecimientos de servicios que estén dentro de su jurisdicción (Art. 4 num. 9 y 12), aunque es precisamente esta atribución la que genera conflictos, pues también está es asignada a otras entidades como del Estado mismo, y es utilizada convenientemente tanto por las municipalidades, como por el Estado o las instituciones competentes, quienes la asumen, de forma individual o de forma simultánea, o desentienden de ella según el caso provocando un caos en la regulación y prestación de los servicios.

Los municipios pueden asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o celebrar convenios de cooperación entre ellos para la realización de obras o la prestación de servicios (Art. 11), como se ha establecido esta facultad tiene una base constitucional y es retomada por la legislación secundaria todo con el objeto de procurar el bien común y que las poblaciones puedan acceder a servicios básicos que el Estado no brinda y que las municipalidades se ven obligadas a suplir.

Así como la Constitución ordena a los municipios a colaborar con las instituciones estatales a fin de promover y lograr el desarrollo nacional o regional, el Código Municipal establece la obligación del Estado y de los entes autónomos para colaborar con el municipio en la gestión de los servicios y materias que competen al mismo (Art. 12), es decir, que el Estado no debe desentenderse de las necesidades de los municipios y por tanto su actuación debe ser conjunta con las

municipalidades a fin de satisfacer las necesidades de la población y cumplir con sus fines constitucionales.

Para la prestación de los servicios que el municipio tenga a su cargo y para la realización de toda la actividad municipal, el municipio está facultado para: crear entidades descentralizadas que pueden ser o no autónomas (Art. 14), para crear fundaciones, asociaciones y empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales (Art. 17), así como, contratar y concurrir a constituir sociedades para la prestación de servicios públicos locales o intermunicipales (Art. 18), y es bajo éstas figuras que el municipio ha desarrollado la función de prestación del servicio de agua potable creando empresas mixtas como es el caso de Tetralogía SEM de C.V. en algunos municipios de Usulután; municipales descentralizadas con participación ciudadana como es el caso de EMASA en Suchitoto y asociaciones de municipios como el caso de la ODMR en tres municipios de Sonsonate.

El *Código de Salud* establece que las ciudades y poblaciones urbanas deberán estar dotadas de servicio de agua potable, y cuando no los tengan, el Estado se los proveerá por medio de los organismos especializados correspondientes de acuerdo a sus recursos y conforme a los planes respectivos (Art. 61), es prioridad para el Estado dotar a las poblaciones urbanas con el servicio de agua potable ya que en el mismo cuerpo legal se establece que en las áreas rurales, el Estado estimulará a los pobladores para la creación, funcionamiento y mantenimiento de acueductos dando al respecto la asistencia técnica que sea necesaria y la ayuda económica posible, de acuerdo a sus recursos (Art. 62), es debido a esta discriminación que se hace de las poblaciones rurales, que los municipios y/o las comunidades han optado por proveer o proveerse del servicio de agua potable con sus propios medios y recursos ya que el Estado no tiene en sus prioridades abastecer a éste sector de la población, aún y cuando por mandato constitucional el Estado debería tomar a su cargo la prestación de los servicios cuando los intereses sociales así lo exijan y que más interés social que el proporcionar a la población más vulnerable y pobre del país el acceso al agua potable sin que ello represente un costo económico que sobrepasa las posibilidades de éstas poblaciones.

### 3.4.2.2 Leyes.

La *Ley de La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados* es la ley que le da origen y funcionamiento a la entidad Autónoma encargada de mayor relación y responsabilidad respecto a la prestación del servicio de agua potable, dado su misma naturaleza, en dicha ley se establece que se crea a ANDA con carácter de Institución Autónoma de Servicio público, con personalidad jurídica (Art. 1), además su principal objeto es el de proveer y ayudar a proveer a los habitantes de la República de acueductos y alcantarillados, mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración y explotación de las obras necesarias o convenientes (Art. 2).

Como se ha mencionado, cada una de las entidades que forman parte del estado, y que tiene carácter de Autónomas poseen su propia ley de creación, en la cual se describen sus funciones y sus objetivos, la ANDA es el organismo que debe velar porque las fuentes de abastecimiento de agua, así como los mecanismos de distribución de la misma se encuentren siempre accesibles.

La ley de ANDA establece las facultades y atribuciones de la institución (Art. 4), las cuales están orientadas a proveer a la autónoma de los recursos materiales, técnicos y financieros que le permitan realizar la función para la que fue creada, es decir, proveer a la población del servicio de agua potable, es por ello que la Administradora está facultada para adquirir por cualquier medio toda clase de bienes y recursos que le permitan satisfacer la demanda que al momento de su creación existía por el servicio de agua potable.

Debido a las necesidades actuales, a la creciente demanda por el servicio de agua potable, al incesante deterioro de los recursos naturales y sobre todo del recurso hídrico y a la actual organización del sector de agua potable, se vuelve imprescindible que a la ANDA le sean asignadas nuevas atribuciones, facultades y competencias que respondan a las necesidades actuales y futuras del sector, ya que su ley de creación se ha vuelto obsoleta e insuficiente para que la Administradora desempeñe un rol verdaderamente activo y eficiente respecto a la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deben establecerse claramente cuales son las funciones de la ANDA ya que hasta ahora su ley de creación y las políticas estatales únicamente le ha permitido desarrollarse como un



operador más del sistema y no como un ente que además de público debería ser el encargado de regular todo lo concerniente al sector y garantizar a toda la población el acceso al agua potable, y si a esto se le agrega que ha sido una de las instituciones estatales mayormente saqueada y en la que la corrupción ha estado más arraigada y en consecuencia se ha visto afectada en el desarrollo de sus actividades y funciones, lo que redundará en perjuicio de los derechos de la población que es al final de cuentas quienes se ven mayormente perjudicadas por tales sucesos.

De acuerdo con Ana Ella Gómez es “urgente que la ANDA realice un proceso de reingeniería, una reingeniería que no signifique llevarla a un operador privado como se está especulando, sino más bien desde su carácter público, su carácter de autónoma tenga la capacidad de responder a la demanda que en el país cada vez es más creciente respecto al agua potable...-se necesita de- una ANDA que sea modernamente eficiente lo que no significa privadamente eficiente”<sup>547</sup>

Por ello proponemos que la ley de ANDA sea reformada dándole funciones específicas a la misma, que vayan desde la prestación de los servicios, como la protección de los recursos naturales, la regulación y vigilancia de los demás operadores, la regulación de las tarifas, el control efectivo sobre la calidad del agua, lo cual va aparejado con una mayor asignación de recursos por parte del Estado para la inversión social de tal forma que se garantice a toda la población el acceso al agua potable.

En la prestación de los servicios también se incluyen los derechos de los consumidores es por ello que la *Ley de Protección al Consumidor* que regula la protección de tales derechos a fin de procurar el equilibrio, certeza y seguridad jurídica en sus relaciones con los proveedores (Art. 1).

De acuerdo con la Ley es Consumidor o Usuario: toda persona natural o jurídica que adquiera, utilice o disfrute bienes o servicios, o bien, reciba oferta de los mismos, cualquiera que sea el carácter público o privado, individual o colectivo de quienes los producen, comercialicen, faciliten, suministren o expidan; y es Proveedor: toda persona natural o jurídica, de carácter público o privado que

---

<sup>547</sup> Entrevista realizada el 13 de marzo del 2006, como parte de esta investigación.

desarrolle actividades de producción, fabricación, importación, suministro, construcción, distribución, alquiler, facilitación, comercialización o contratación de bienes, transformación, almacenamiento, transporte, así como de prestación de servicios a consumidores, mediante el pago de precio, tasa o tarifa, también quedan sujetas aquellas sociedades nulas, irregulares o de hecho, y quien en virtud de una eventual contratación comercial, entregue a título gratuito bienes o servicios (Art. 3 lit. a y b).

Por medio de esta Ley se crea la Defensoría del Consumidor que es la entidad encargada de aplicarla y de coordinar la acción conjunta de las instituciones de la administración pública para el cumplimiento de la misma (Art. 57), la Defensoría es una entidad pública que depende del Ministerio de Economía y que está encargada de velar por los derechos de los consumidores y consumidoras, ante cualquier abusos o violación de los derechos de que éstos gozan, inclusive de las instituciones gubernamentales que desempeñan un rol de proveedores, como es el caso de la ANDA. En alguna medida la Defensoría sirve como contralor de la función y actividad de la ANDA en relación a la prestación del servicio de agua potable, aunque siendo una dependencia directa del ejecutivo tiene directrices establecidas por él mismo, por tanto no es una institución que goce de independencia política para desempeñar efectivamente el rol que le ha sido asignado.

La *Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública*<sup>548</sup> (LACAP), tiene por objeto regular las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios, que deben celebrar las instituciones de la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines (Art. 1) y controla las decisiones de las Autónomas en lo referente a las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios que realicen (Art. 2 lit. a y b), y regula como los organismos del Estado deberán someter a las mismas a licitación pública, excepto en los casos específicos que dicha Ley regule.

La LACAP regula lo relativo a las concesiones estableciendo los distintos contratos de concesión que puede celebrar la administración pública entre ellos: el Contrato de Concesión de Servicio Público, en el cual el Estado a través de la

---

<sup>548</sup> D. L. No. 868 de fecha 5 de abril de 2000, Publicado en el D.O. No. 88, Tomo 347, fecha 15 de mayo de 2000.

institución correspondiente, concede temporalmente a una persona natural o jurídica, la facultad de prestar un servicio público, bajo su vigilancia y control y a cuenta y riesgo de la concesionaria, estableciéndose en dicho contrato el plazo y demás condiciones (Art. 131-Bis)

Otra de las concesiones es la de Recursos Naturales y del Subsuelo los cuales estarán sujetos a leyes específicas según el recurso de que se trate (Art. 132), para el caso hemos establecido que la explotación de recursos hídricos es otorgada por la ANDA, no bajo un contrato, sino más bien bajo la figura de acto condición, que ha sido establecida en el Decreto Ejecutivo No. 110, dicho decreto no establece ningún procedimiento a seguir para la autorización de las explotaciones, lo cual constituye un vacío legal, ya que no se establecen obligaciones específicas que deben cumplir los autorizados por la Administradora durante el tiempo que se benefician de la explotación; debiendo ser el procedimiento adecuado la celebración de un contrato ya que el simple registro no garantiza la adecuada extracción de los recursos, la protección de los mismos, ni el tratamiento adecuado para el agua que se destina al consumo humano.

En relación a las instituciones Autónomas, podemos decir que no existe una ley que regule el funcionamiento en general de las Instituciones Autónomas en El Salvador; pero, se puede relacionar a la entidad que tiene la función contralora de las instituciones del Estado, sean estas autónomas o no, ésta es la Corte de Cuentas de la República, la cual cuenta con su propia ley de funcionamiento *Ley de la Corte de Cuentas*<sup>549</sup> de acuerdo con la cual la Corte es el organismo encargado de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la Hacienda Pública en general y la ejecución del Presupuesto en particular, así como de la gestión económica de las instituciones y empresas de carácter autónomo y de las entidades que cuenten con fondos asignados por el Estado y de los Concejos Municipales (Art. 1).

Además se establece que la Corte tiene como competencia el control externo posterior de la gestión pública (Art. 3), es decir, que todas las instituciones al finalizar la gestión correspondiente a un periodo determinado pueden ser auditadas por la Corte a fin de comprobar y establecer el destino de los fondos

---

<sup>549</sup> D.O 176 Tomo 328 No. 438, 31/08/1995

asignados, y en particular si los funcionarios o funcionarias públicas de la institución se apropiaron o no de los fondos del Estado, esto es lo que en teoría la Corte debió haber hecho en la ANDA, a fin de garantizar que los recursos de la autónoma estaban siendo utilizados de forma adecuada, sin embargo, sabemos que la Corte es una de las instituciones estatales con mayor ineficacia en su función y gestión, por lo que tampoco puede cumplir de forma efectiva el papel que le ha sido asignada, lejos de ser un contralor de la administración pública, funciona como un mecanismo de protección para que los funcionarios y funcionarias se lucren de forma ilícita con los recursos del Estado y sus actos que se constituyen en delitos queden impunes.

Como parte de las atribuciones asignadas a la Corte de Cuentas se encuentran la de practicar auditoria externa financiera y operacional o de gestión a las entidades y organismos que administren recursos del Estado, así como, evaluar las unidades de auditoria interna de las entidades y organismos del sector público (Art. 5 No. 1 y 5); por lo que es posible afirmar que a pesar de que se ha manifestado en varias ocasiones que las Autónomas poseen independencia económica, si poseen un control ejercido por otra entidad de carácter Autónoma que el Estado ha designado para tal efecto.

A pesar de éstas claras facultades de la Corte, ésta carece del suficiente grado de independencia real y de politización, así como de la independencia política de los miembros principales de la Corte<sup>550</sup>, quienes responden a los intereses de los partidos políticos que los designan en el cargo, y su actuación está determinada por las presiones que ejercen los grupos de poder económico y político del país. De acuerdo con FUSADES “el manejo de los fondos públicos es un presupuesto fundamental de la legitimidad democrática y la eficiencia económica de los entes públicos. En El Salvador se advierte la falta de independencia de la Corte de Cuentas, su politización y su excesiva discrecionalidad para intervenir en determinados casos”<sup>551</sup>.

---

<sup>550</sup> FUSADES, *Las instituciones democráticas en El Salvador: Valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento*; 2005, Pág. 57

<sup>551</sup> FUSADES, Op. Cit.; Pág. 54.

*Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro (LAFSFL)* esta ley tiene por objeto establecer un régimen jurídico especial, que se aplicara a las asociaciones y fundaciones sin fines de lucro (Art. 1).

En esta ley se determina que las Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro están sujetas a las mismas obligaciones tributarias que una persona jurídica mientras no haya una exclusión expresa, (art. 6), y que serán declaradas como de utilidad publica, previa calificación de la Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda.

De acuerdo con la ley se consideran que una asociación y fundación es sin fines de lucro, cuando no persiga el enriquecimiento directo de sus miembros, fundadores y administradores (Art. 9), así mismo establece que se entenderá por *Asociaciones*: todas las personas jurídicas de derecho privado, que se constituyen por la agrupación de personas para desarrollar de manera permanente cualquier actividad legal (Art. 11), y por *Fundaciones*: las entidades creadas por una o más personas para la administración de un patrimonio destinado a fines de utilidad publica, que los fundadores establezcan para la consecución de tales fines (Art. 18).

Esta ley es la que regula lo relativo a la conformación de las ONG's, que como ya hemos establecido, muchas de ellas se han convertido en operadoras de los servicios de agua potable y en muchos casos han sustituido al Estado en tanto que a través de la cooperación internacional han proveído a comunidades y poblaciones de sistemas de distribución de agua potable y les han apoyado en la administración de dichos sistemas a fin de garantizarles el acceso al agua potable.

#### **3.4.2.3 Reglamentos y Decretos.**

*Reglamento de las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales del Ministerio de Salud Pública y de Asistencia Social*<sup>552</sup>, este tiene por objeto normar la organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) tiene instaladas y las que en el futuro se establezcan en comunidades rurales beneficiadas con servicios de agua potable (Art. 1).

---

<sup>552</sup> D. E. No. 29, del Ramo de Salud Pública, de fecha 21 de mayo de 1986 publicado en el D. O. No. 99 Tomo 291 del 2 de junio de 1986.

Las Juntas de acuerdo con el reglamento debían estar integradas por vecinos residentes en las comunidades, quienes eran usuarios del servicio de agua, de reconocida solvencia moral y electos a través del voto mayoritario en Asamblea General, convocada para el efecto, en ese momento por delegados del PLANSABAR, en representación del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Art. 3), aunque el PLANSABAR esta extinto las juntas creadas para tal efecto aún siguen funcionando sobre todo en las comunidades en donde la prestación del servicio la realizan las misma comunidades o con apoyo de algunas ONG's y el FISDL, quienes heredaron todas las instalaciones construidas con el PLANSABAR, pero en la actualidad dichas juntas son integradas por miembros de la comunidad que son elegidos a iniciativa de la misma sin la intervención de delegados del MSPAS, conformándose una Junta Directiva que tienen a su cargo la administración y funcionamiento del servicio.

Entre los deberes y atribuciones de las Juntas se encuentran la administración de los sistemas, el fomento de la utilización adecuada del servicio de agua, controlando periódicamente los desperdicios y recomendar medidas pertinentes a los usuarios para que corrijan las causas de éstos, vigilar, limpiar y proteger las fuentes de abastecimientos, tanques y otras obras de que consta el acueducto, con el fin de conservarlas, evitar contaminaciones y colaborar en la protección de las cuencas hidrográficas de la región, así como recaudar las cuotas, por los servicios prestados (Art. 17), a éstas juntas como podemos observar se les ha asignado un rol protector de los recursos hídricos además de la administración y prestación del servicio, funciones que no les son asignadas a la prestadora estatal que es la mayor usuaria de los recursos hídricos y que debería de ser por tanto la principal protectora de dichos recursos.

Esta función es asignada a las juntas rurales, precisamente porque se cree que por su ubicación geográfica, es decir, cercana a las fuentes de agua, son quienes deberían cuidar y vigilar porque las mismas no sean contaminadas o mal utilizadas en el abastecimiento de agua a las comunidades, olvidando que una de las principales fuentes de contaminación la constituyen los desechos (agua residuales) que provienen de las zonas urbanas que son las mayores generadoras de los mismos, pues son quienes más consumen el agua potable, al igual que los desechos provenientes de las industrias las cuales, en la mayoría de los casos, no

poseen sistemas adecuados de tratamiento de las aguas residuales y la ANDA no exige a dichas industrias que los posean, es más, la misma ANDA no cuenta con los sistemas de saneamiento adecuados y suficientes para darle tratamiento a las aguas residuales que genera la población sujeta a su cobertura, según datos de la autónoma respecto al saneamiento urbano, un total de 71.1% de la población urbana del país estaba conectada a la red de alcantarillados de la ANDA y el 20.0% con la disposición de excretas a través de letrinas. La cobertura del saneamiento rural a través de letrinas fue del 51.7% para el año 2004, y del total de los 262 municipios del país la población que elimina sus excretas a través de alcantarillado sanitario asciende a 81 municipios, lo cual representa una cobertura del orden del 35.6%<sup>553</sup>.

Las juntas dependen del MSPAS (Art. 4), y son juramentadas de acuerdo con el reglamento por dicha institución y es a quien rendirán cuentas, aunque en la actualidad no se han creado más Juntas pues las mismas que nacieron para llevar a cabo el PLANSABAR son las que en la actualidad siguen funcionando, ahora en conjunto con ANDAR que es quien aglutina a las juntas rurales de agua.

El *Decreto Ejecutivo de la Tarifas por los Servicios de Acueductos y Alcantarillados que presta la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados*<sup>554</sup> (Decreto 110), en el se establecen las diferentes tarifas que la ANDA deberá cobrar por la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, así como de los demás servicios que brinda la Administradora, de carácter técnico y administrativo.

En el Decreto 110 se establece una tarifa por explotación privada la cual deberá ser otorgada por ANDA y registrada por la misma, para lo cual se le impone a ANDA el deber de mantener un inventario actualizado de dichas explotaciones y la producción de las mismas (Art. 2.5), que como hemos mencionado, no garantiza que el recurso sea explotado de forma adecuada, ni la calidad del agua que se obtiene, ya que dicho Decreto no establece obligaciones concretas a los autorizados, y por tanto no puede exigírseles la protección del recurso, la calidad del producto, ni responsabilizárseles por daños causados a las fuentes de agua.

---

<sup>553</sup> ANDA, *Boletín Estadístico*, 2004, Pág. 32 y 33.

<sup>554</sup> D. E. del Ramo de Economía No. 110, de fecha 23 de noviembre de 2001, publicado en el D. O. No. 222 Tomo 353 de la misma fecha.

Como hemos mencionado el decreto establece la obligación a ANDA de llevar un registro de las explotaciones que autoriza, con el objeto de conocer un poco más sobre dicho registro nos apersonamos a la Administradora a fin de obtener información, sin embargo, pese a que preguntamos en varias de la unidades de la autónoma, todas involucradas de acuerdo con el personal en el otorgamiento del permiso: Unidad de Descentralización, la Gerencia Técnica, el Departamento de Investigación, el Departamento de Aseguramiento de la Calidad y Atención al cliente; siendo remitidas de una hacia otra y en ninguna nos brindaron información al respecto; por el contrario el personal de cada unidad manifestó que tal registro no era competencia de su unidad y que otra era la encargada, repitiéndonos el mismo argumento en todas, por lo que podemos deducir que el registro no es llevado por la autónoma o que el mismo no puede ser conocido por los usuarios y usuarias, con lo cual se está violentando su derecho a la información, y a pesar de que este derecho no se encuentra regulado de manera específica en la Constitución salvadoreña o en alguna ley secundaria. Sin embargo, sí se encuentra regulado por medio de convenios y tratados internacionales al cual El Salvador es firmante, entre ellos se destacan: Pacto de San José o Convención América sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Declaración Universal sobre Derechos Humanos y Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y como ya se ha señalado, para El Salvador los tratados y convenios internacionales son ley de la República de conformidad con lo establecido en el Art. 144 de la Constitución, donde también se establece que *“La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado”*. Sobre esa base, el problema de la garantía del derecho a la Información en el país ha sido el incumplimiento por parte del Estado sobre estas disposiciones y no sobre la falta de legislación que fundamente este derecho. Además, de las disposiciones contenidas en el Art. 6 de la Constitución se desprende el derecho a la información, aunque no se trate al mismo de forma específica.

Por lo que se refiere al procedimiento para otorgamiento del permiso de explotación, de acuerdo con personal de la ANDA y de el instructivo para la atención de nuevos usuarios (que fue la única información que se nos proporcionó,



Ver Anexo V), en los casos en los que se solicita el permiso para la explotación privada de los sistemas autoabastecidos, la ANDA únicamente emite un Certificado de No Afectación en el cual se indica que la explotación del recurso hídrico por medio de pozos profundos, no incide sobre aquellos acuíferos que la ANDA utiliza para dotar del servicio de acueducto a sectores poblacionales locales que se encuentren dentro del área de influencia del pozo que se pretende habilitar para dotar de agua a un proyecto nuevo y que no será atendido por la Autónoma<sup>555</sup>.

Para tramitar este permiso se presenta una solicitud en la cual se solicita el Certificado de no afectación, junto con un Estudio Hidrogeológico el cual es analizado por el Departamento de Investigación quien emite el Certificado y en los casos en que el estudio no es lo suficientemente claro se realiza una inspección en el lugar, aunque estas inspecciones son de manera excepcional, luego se emite el Certificado que es autorizado por el Gerente Técnico y luego es entregado al interesado.

Respecto a las obligaciones que los autorizados tienen por la explotación tampoco nos fueron proporcionados datos, al igual que en los casos en que las comunidades son quienes solicitan el permiso, aunque están contempladas en el instructivo el cual establece que en caso de proyectos de comunidades o informales se debe presentar una solicitud en la que se indicará el servicio que se está solicitando, un comprobante de pago por un monto de \$11.43 cancelado en la colecturía de ANDA, la lista de beneficiados con el proyectos y un esquema de ubicación del proyecto con elevaciones u otra información que represente adecuadamente las condiciones del lugar<sup>556</sup>, aunque estos requisitos son únicamente en los casos en que se solicita la instalación de acueductos o alcantarillados, y en los casos en que se trata de explotación de un acuífero para abastecer a una comunidad, siendo la misma la que administra y presta el servicio no están contempladas en el instructivo y el personal de la Administradora manifestó desconocer el procedimiento que se sigue en tal caso.

De acuerdo con la LACAP la administración pública puede celebrar contratos de concesión sobre los recursos naturales y el subsuelo, es precisamente

---

<sup>555</sup> Departamento de Aseguramiento de la Calidad de ANDA, “*Implementación del nuevo proceso para la gestión de solicitudes*”; Pág. 2.

<sup>556</sup> Departamento de Aseguramiento de la Calidad ANDA, Op. Cit.; Pág. 2

esta disposición la que faculta a la ANDA para conceder la explotación de los recursos hídricos a particulares, aunque como hemos mencionado, el decreto no establece la celebración de un contrato como mecanismo para concesionar la explotación, sino más bien, se realiza un acto condición para permitir dicha explotación, es decir, que el interesado solicita a la ANDA la explotación de una determinada fuente y esta la concede únicamente asignando una tarifa por dicha explotación y registra la misma en el inventario que a efecto debe llevar.

Aunque las explotaciones a que hace referencia este decreto son privadas, en el mismo se hace una clasificación de dichas explotaciones, estableciendo así explotaciones privadas y sistemas autoabastecidos exclusivos para viviendas, en la primera categoría se ubican las explotaciones de tipo industrial, la que hacen las comunidades, entre otras, la cual paga una tarifa de \$0.06 por M<sup>3</sup> de agua producida y en la segunda que son los proyectos de las constructoras tienen asignada una tarifa mucho menor que es de \$0.01 por M<sup>3</sup> por agua producida, nuevamente se deja en evidencia el favorecimiento que el Estado Salvadoreño da a los grandes empresarios que aún en la prestación de servicios tan esenciales como el agua potable se lucran tanto porque el Estado les subvenciona la explotación, así como, porque las tarifas que dichas operadoras imponen a los usuarios se encuentran entre las más altas del mercado.

*Decreto sobre gastos de fiscalización de las Instituciones oficiales Autónomas por la Corte de Cuentas de la República*<sup>557</sup> este decreto nace por la necesidad de que los gastos en los que incurre la Corte de Cuentas por la Fiscalización de las entidades del estado le sean reembolsados, por lo que establece en el primero de sus tres únicos artículos que las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo en cuyas leyes orgánicas se dispone que la fiscalización de la Corte de Cuentas de la República a que legalmente están sometidas, sea ejercida por interventores o delegados permanentes de dicha Corte, están obligadas a reembolsar al Fondo General las cantidades erogadas en esa fiscalización, sumas que se determinarán de acuerdo con los servicios que se presten a cada institución o empresa de las aludidas, y que éstas deberán enterar la Colecturía respectiva del Servicio de Tesorería, aplicando la erogación a las asignaciones más apropiadas de su presupuesto (Art. 1).

---

<sup>557</sup> Decreto legislativo, D.O. 166 No. 57, Tomo 204, fecha 02/09/1964.

#### **3.4.2.4 Instrumentos Internacionales.**

A nivel internacional no existe una regulación específica sobre la prestación del servicio de agua potable, ya que dicha actividad es regulada a nivel interno por cada Estado. En el ámbito internacional únicamente se han sentado las bases y se han creado directrices para los Estados en relación al derecho al agua y otros derechos humanos, que llevan implícito la prestación del servicio pues no se puede hablar de un acceso al agua potable si no existe una prestación del servicio, y corresponde a cada Estado garantizar que su población cuente con agua potable en cantidad y calidad suficiente para satisfacer sus necesidades y permitir el ejercicio de otros derechos interrelacionados con el acceso al agua potable.

Es así que a partir de 1977 con la Declaración del Mar de la Plata, la Asamblea General de Naciones Unidas reconoció que cada persona, independientemente de su nivel económico, tiene derecho a acceder al agua potable en cantidad y calidad adecuada a sus necesidades básicas.

Sucesivamente otros instrumentos internacionales reconocieron este derecho. Entre ellos el párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1990) y el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979).

Por lo que tiene que ver con el PIDESC, este instrumento no regula lo relativo a la prestación del servicio de agua potable, como tampoco reconoce específicamente el Derecho de acceso al Agua pero en su Observación General No.6 de 1995 el CESCR ha afirmado que está amparado por el párrafo 1 del artículo 11, que se refiere al derecho a un nivel de vida adecuado, y el mismo Comité ha dedicado a su interpretación la Observación General No. 15 de 2002. En ella se afirma que: “El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia” (párrafo 3)

El Comité subraya además que el agua se encuentra relacionada al disfrute de otros derechos del Pacto como el derecho a una vivienda adecuada ya que para que sus beneficiarios gocen de este derecho deben poder, entre otras cosas, acceder al agua potable (Observación General No.4); el derecho a una alimentación

adecuada ya que es necesaria para producir alimentos; el derecho a ganarse la vida mediante el trabajo ya que el agua es fundamental para procurarse un medio de subsistencia; el derecho a la salud ya que permite asegurar la higiene ambiental y el derecho a participar en la vida cultural ya que permite disfrutar de determinadas prácticas culturales<sup>558</sup>.

Como parte de las directrices establecidas a nivel internacional para garantizar que los Estado cumplan con su deber de garantizar a toda la población el acceso al agua potable y por ende la prestación del servicio, al igual que en el caso de los demás derechos humanos, el derecho de acceso al agua impone tres tipos de obligaciones a los Estados partes: la obligación de respetar, proteger y cumplir. En particular los Estados tienen la obligación de respetar el derecho al agua absteniéndose de denegar o limitar el acceso de las personas al agua. Las obligaciones de proteger incluyen, entre otras cosas, la obligación de adoptar leyes u otras medidas para impedir que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, como por ejemplo, cuando los servicios de suministro de agua sean explotados o controlados por terceros, los Estados deben impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable, a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables. En el caso de El Salvador, la constitución establece en el artículo 112 la facultad del Estado de intervenir en la administración de las empresas privadas que prestan servicios públicos, entre ellos el agua, cuando éstas violenten el ordenamiento económico y social del país, pero en la práctica el Estado Salvadoreño nunca ha ejercido dicha facultad y al contrario es permisivo de los abusos y constantes violaciones a los derechos de las personas consumidoras que las empresas privadas cometen, dejándolos desprotegidos tanto porque en la legislación no existen mecanismos eficaces que salvaguarden los derechos, así como, por la deficiente actuación o intervención que él mismo hace en estos casos. Para impedir esos abusos debe establecerse un sistema normativo eficaz de conformidad con el PIDESC, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento. La obligación de cumplir, como hemos mencionado, requiere que el Estado reconozca suficientemente el Derecho al Agua en el ordenamiento político y jurídico nacional,

---

<sup>558</sup> [www.ceu.es](http://www.ceu.es)

de preferencia mediante la aplicación de leyes, y adoptar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de recursos hídricos para el ejercicio de este derecho; velar por que el agua sea asequible para todos; y facilitar un acceso mayor y sostenible al agua, en particular en las zonas rurales y urbanas desfavorecidas; todas estas obligaciones inciden en la forma en que el Estado debe garantizar a sus población el acceso al agua potable, entre ellas la prestación del servicio ya sea de forma directa o indirecta y la regulación del mismo. Como hemos establecido en El Salvador no existe un reconocimiento explícito del derecho de acceso al agua potable y por tanto el Estado no garantiza el goce del mismo a sus habitantes, ni tampoco existe una política hídrica orientada a la protección de los recursos y a la equitativa distribución de los mismos, de tal forma que todas las personas sin discriminación alguna puedan acceder a agua potable de calidad y en cantidad adecuada que le permita vivir en condiciones dignas y ejercer otros derechos que se encuentran interrelacionados con el derecho de acceso al agua potable.

Debido a que los derechos humanos forman parte del derecho internacional, éstos llegan a formar parte del derecho interno de los Estados que los incorporan en sus Constituciones y en sus leyes secundarias, así ha quedado establecido en el Art. 144 de nuestra Constitución, esto implica que los instrumentos internacionales que se incorporan al derecho interno obligan a hacer efectivo esos derechos en la jurisdicción interna de los Estados, y que las personas que se domicilian bajo dicha jurisdicción quedan directamente investidos también de la calidad de sujetos activos y titulares de tales derechos<sup>559</sup>. Resultando de ello que los Estados signatarios de los diferentes convenios internacionales relativos a los derechos humanos tienen la obligación de respetar, proteger y satisfacer los derechos inscritos en estos tratados. Esta obligación implica la integración de estos derechos en las legislaciones nacionales y la seguridad de que su aplicación se hará de modo no discriminatorio, tanto en la ley como en la práctica; la integración del Derecho de acceso al Agua en las legislaciones nacionales debería conceder a los individuos y a las comunidades una vía de recurso legal en caso de violación de este derecho. En consecuencia esto obliga a los gobiernos a extender progresivamente el acceso

---

<sup>559</sup> [www.greencrosspain.com](http://www.greencrosspain.com)

a servicios adecuados y pagables de agua segura y saneamiento a toda la ciudadanía, sin discriminación.

Así, entonces, el derecho internacional de los derechos humanos que es objeto de incumplimiento o de violación por un Estado parte (sea por acción o por omisión), genera obligación y responsabilidad internacionales de ese Estado y, por ende, la cuestión de los derechos humanos ya no se recluye en la jurisdicción reservada y exclusiva del Estado, sino que pertenece concurrentemente a la jurisdicción interna (no reservada ni exclusiva del Estado) y a la jurisdicción internacional.

En lo relativo a las organizaciones no gubernamentales, en el derecho Internacional podemos encontrar en la *Carta de las Naciones Unidas* que las ONG's presentan su trabajo en ámbitos tan variados como ONG's existen, se les puede encontrar con trabajo a nivel local en comunidades muy aisladas en un país, así como ONG's que tienen un trabajo Internacional de gran trascendencia para varios países alrededor del mundo. Cubren una gran variedad de temas y ámbitos que definen su trabajo y desarrollo, entre ellos el acceso al agua potable

En el Art. 71 de la Carta de las Naciones Unidas, se establece que el Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de competencia del Consejo, es decir que la Organización de las Naciones Unidas les dio reconocimiento a este tipo de asociaciones mucho antes que en El Salvador fueran reconocidas.

El marco normativo existente relativo a la prestación del servicio de agua potable, se encuentra disperso y para afrontar las condiciones actuales en que se encuentra el sector resulta arcaico, ya que la máxima institución implicada en dicho servicio se encuentra regida por una ley que no responde a las necesidades actuales del sector y que tanto el marco jurídico como las políticas del Estado implementadas hasta la fecha, no han permitido que la ANDA desarrolle una función eficaz en la prestación del servicio de agua potable, y todas las demás instituciones involucradas en tal actividad, desde el Órgano Ejecutivo que tienen a su cargo la conducción y administración del Estado, las Municipalidades, los Ministerios, la Corte de Cuentas y demás entidades, no han asumido eficazmente el

rol que les ha sido asignado, ya sea por falta de recursos, por falta de voluntad, por falta de capacidad e independencia. El sector de agua potable y saneamiento no podrá entonces desarrollarse y satisfacer la creciente demanda mientras todas éstas instituciones no cumplan con las funciones que les han sido asignadas y trabajen sobre la base de un objetivo en común la satisfacción de las necesidades básicas de la población salvadoreña, con la implementación de políticas sociales y económicas que favorezcan a la mayoría de la población y no de quienes ostentan el poder fáctico de este país.

## CAPITULO CUATRO

### “POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS ADOPTADAS POR LOS GOBIERNOS DE EL SALVADOR DESDE EL AÑO DE 1995”

#### 4.1 Las Políticas Públicas

En el presente capítulo se abordaran las políticas públicas que han sido implementadas por los gobiernos salvadoreños en relación al servicio de agua potable y las que de forma indirecta inciden en el mismo, por ello empezaremos por definir lo que entenderemos por tales.

Las Políticas Públicas son productos del Sistema Político, por tanto es necesario identificar donde se ubican, es decir, definir el sistema político. El sistema político esta conformado por los siguientes elementos:

En primer lugar, lo integran los elementos institucionales (a cuya expresión formalizada aquí se le denomina régimen político) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones. En segundo término los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno. En tercer lugar, los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas. Finalmente debe señalarse que la existencia de un sistema político “de carácter nacional” se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional<sup>560</sup>.

Esta definición abarca una serie de elementos como el régimen político integrado por el estado, los poderes y su entramado institucional, la Constitución y

---

<sup>560</sup> Alcántara, Manuel “*Gobernabilidad, crisis y cambio*”, Editorial Tecnos, Madrid, España,. 1995, Pág. 55



las leyes fundamentales reguladoras de la política, la sociedad y la economía; los actores sociales, en los que se ubican los partidos políticos, los grupos de presión, y los movimientos sociales; la cultura política, y el escenario internacional.

Todos éstos elementos que componen el sistema político se encuentran interactuando, no están de forma jerárquica, no existe ningún elemento que sobresalga o esté encima del otro. En este interactuar, una variación en una de sus parte puede llegar a afectar a la totalidad del sistema y en el mismo, también se dan diferentes tipos de relaciones como las de poder, de mando, de obediencia, de satisfacción de necesidades, de legitimidad, de apoyo, eficiencia, efectividad y eficacia. Lo interesante del sistema es que siempre está en un continuo movimiento, que genera cambios y transformaciones, en algunos más que en otros<sup>561</sup>.

Así pues, la idea de sistema político se nos presenta como algo integral, que para poder analizarlo y entenderlo debemos tomar en cuenta distintos factores y componentes, y es aquí donde las políticas públicas como productos del sistema político, su análisis y estudio cobra gran importancia e impacto en el sistema ya que ellas pueden originar por un lado un clima de “tranquilidad” o de “inestabilidad”, sirven pues como un posible mecanismo de evaluación del sistema político.

En uno de los elementos constitutivos de la noción de sistema político, encontramos las llamadas “políticas públicas” que se encuentran en el elemento institucional denominado régimen político. De acuerdo con Alcántara las políticas “se consideran como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad”. Son concebidas como productos del sistema político, no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado<sup>562</sup>. En otras palabras podemos decir que las políticas públicas son las acciones de gobierno, es el gobierno en acción, que busca como dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, como

---

<sup>561</sup>“*Las Políticas Públicas: Productos del Sistema Político.*”, [www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html)

<sup>562</sup> Alcántara, Manuel; Op. Cit.; Pág. 106

señala Chandler y Plano, se pueden entender como “uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales”<sup>563</sup>.

Con el crecimiento del Estado y de las tareas que este poco a poco va asumiendo como suyas, luego que pasa del Estado gendarme o Estado liberal, donde sus funciones básicas eran las de policía, de defensa, al Estado actual donde sus funciones son de mayor envergadura, donde el estado se va haciendo cada vez más intervencionista con lo cual va afectando el quehacer diario de los ciudadanos, ya este interviene en la economía, en la educación, en el trabajo, en la producción, en la seguridad social, entre otras materias. Entonces surgen una cantidad mayor de demandas y necesidades que el Estado necesita hacer frente, con lo cual comienza el mismo a captar grandes cantidades de dinero (en su mayoría originado de los impuestos) por parte de los ciudadanos y ciudadanas, y los regresa a ellos en forma de programas y servicios que van en beneficio de los propios ciudadanos. Es así como a través de estos programas y servicios sociales surgen las políticas públicas<sup>564</sup>.

En la práctica los Estados no siempre hacen frente, ni atienden las demandas de la población y aunque los ingresos del Estado provienen en gran parte de los impuestos pagados por los ciudadanos y ciudadanas, éstos no se traducen en beneficios para éstos, en El Salvador la inversión social del Estado no es la suficiente para cubrir las necesidades de la población, sobre todo en el tema de servicios públicos como la salud, la educación, los servicios básicos, entre ellos el agua, etc., el gobierno no demuestra una voluntad de invertir en los mismos, pues sus intereses están centrados en satisfacer las demandas de los grupos de poder económico y político; al igual que en el tema de la política tributaria el gobierno salvadoreño insiste en no implementar una política orientada a que los grandes empresarios con mayores ganancias tengan una tributación mayor al resto de la población con menor capacidad de pago y poder adquisitivo.

De acuerdo con Pallares las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los

---

<sup>563</sup> Alcántara, Manuel; Op. Cit.; Pág. 106

<sup>564</sup> “Las Políticas Públicas: Productos del Sistema Político.”, [www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html)

ciudadanos”. Pallares señala que a esta definición genérica de políticas públicas hay que agregarle algunas consideraciones: en primer lugar las políticas públicas deben ser consideradas como un “proceso decisonal”, es decir por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional. En segundo lugar los casos de “*inacción*”, es decir una política puede consistir también en lo que no se está haciendo y finalmente, para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales<sup>565</sup>.

Esta definición de las políticas públicas es a nuestro juicio la más conveniente ya que, Pallares incorpora elementos a la noción minimalista de las políticas públicas, que la vuelven más completa y es la que utilizaremos para los fines de este trabajo.

Una vez establecida esta definición de políticas públicas con sus debidas connotaciones, trataremos de abordar algunos de los instrumentos que utilizan las instituciones de gobierno que elaboran políticas públicas, que vienen a ser instrumentos de acción de las políticas públicas. Dichos instrumentos son: las normas jurídicas, los servicios, los recursos financieros y la persuasión

En primer lugar, *las normas jurídicas*, éstas, según señala Pallares, constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado. Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan.

En segundo lugar, los *servicios de personal*, elaborar las políticas requiere de servicios de personal, infraestructura humana, organizativa y de material. Son las distintas personas con grado de especialización que son utilizadas en la Administración Pública, y son las encargadas de elaborar las políticas, la realización práctica, descansa sobre sus hombros.

Como tercer instrumento, aparecen los *recursos materiales*, aquí se destacan principalmente los financieros. Para poder llevar a cabo las políticas

---

<sup>565</sup> Pallares, Francesc; “*Las políticas públicas: El sistema político en acción*”; Revista de Estudios Políticos. No. 62, Madrid, 1988; Pág. 141

públicas es necesario que la Administración tenga recursos, esta los obtiene en su mayoría del pago de impuestos que los ciudadanos hacen. Sin recursos financieros, la Administración no podría realizar la inmensa mayoría de políticas que realiza.

Un cuarto elemento, es la *persuasión*, este representa un instrumento efectivo muy importante, señala Pallares, ya que “los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad”. En este instrumento ubicamos a la sociedad civil organizada que realiza procesos para la incidencia en las políticas públicas adoptadas por el gobierno, especialmente en El Salvador, las organizaciones no gubernamentales tienen entre sus objetivos de trabajo lograr incidir en las políticas del gobierno a fin de que éstas respondan a las demandas de la sociedad o de grupos específicos de ésta. Sin embargo, hay una realidad innegable y es que los gobiernos de derechas, como los salvadoreños, no toman en cuenta las propuestas del movimiento social y no lo reconocen como parte de la sociedad civil, y cuando se habla de participación de ésta en la construcción de las políticas se limita únicamente a la intervención de la empresa privada, lo cual no permite que las políticas creadas respondan verdaderamente a las necesidades de la mayor parte de la población salvadoreña que no resulta beneficiada con las políticas públicas.

#### **4.2 Antecedentes.**

A partir de la década de los noventa los países de Centroamérica comenzaron a impulsar profundas reformas al Estado, esto como resultado de los condicionamientos establecidos por los Organismos Financieros Internacionales (a los que nos en adelante referiremos como OFI); dichas reformas estaban principalmente dirigidas a sectores estratégicos de la economía a fin de ponerlos a disposición de la empresa privada, uno de ellos los servicios públicos.

En El Salvador con el ascenso al Gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y con el proceso de los Acuerdos de Paz y la posterior finalización del conflicto armado, a finales de los 80's y principios de los 90's, se reanudaron los pagos de la deuda externa y el país volvió a ser sujeto de programas de préstamos por parte de los OFI y con ello se da inicio a un conjunto de reformas estructurales e institucionales basadas en los lineamientos definidos

por los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y Programas de Estabilización Económica (PEE), así como de la agenda propia del capital salvadoreño<sup>566</sup>.

La reforma del Estado que se inicia en este contexto, se orienta a disminuir las competencias y funciones del mismo, despojándolo de las empresas estatales, evitando su intervención en la regulación de precios, el control de la banca, entre otras; logrando así la reducción del Estado especialmente en la actividad económica; que fue alimentada por los procesos privatizadores que se dieron y siguen dándose dentro del Estado salvadoreño, y la consecuente reducción de las responsabilidades y obligaciones del mismo en relación a los derechos humanos, en especial los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

Con éstas reformas se elimina el proteccionismo e intervención estatal en la economía y el campo social, con el objetivo de devolver a los grandes empresarios el control de las empresas estatizadas, la potestad de fijar las reglas de juego en el mercado, además de beneficiarlos con la reducción de las cargas impositivas que fueron trasladadas a la población a través del Impuesto al Valor Agregado (IVA), todo ello bajo el supuesto de que el sector privado sería el motor principal de la economía<sup>567</sup>.

Como hemos mencionado los principales impulsores de la reforma estructural fueron los OFI, uno de ellos el Banco Mundial (BM) quien fue el propulsor de los llamados PAE; el contenido de éstos se basa en la doctrina neoliberal, según la cual los problemas económicos de un país se deben a la existencia de un desequilibrio comercial creciente que provoca escasez de divisas y limita la capacidad de importar, lo que afecta la inversión y la producción, provoca desempleo y disminuye el ingreso. Ante esta situación los países recurren al endeudamiento externo para financiar importaciones y reestablecer los niveles de inversión. Pero la persistencia del desequilibrio comercial vuelve a agotar las reservas y hace que el país deje de ser sujeto de crédito, lo cual de nuevo provoca una caída de las importaciones, de inversión y la producción<sup>568</sup>.

De acuerdo con este enfoque, el desequilibrio comercial se debe al exceso de demanda interna frente a una producción deficitaria que obliga a elevar las

---

<sup>566</sup> Moreno, Raúl; Op. Cit.; Pág. 29.

<sup>567</sup> Las Dignas y otros, Op. Cit.; Pág. 11.

<sup>568</sup> Idem, Pág. 16

importaciones para complementar la oferta interna. El aumento de la demanda es atribuido al déficit fiscal del gobierno que recurre al endeudamiento externo e interno para cubrir sus gastos, con lo cual aumenta de manera desproporcionada la masa monetaria en circulación<sup>569</sup>.

Cuando la economía llega a un nivel de agotamiento de reservas monetarias, se da una caída de la inversión y de la producción nacional, presiones inflacionarias, déficit fiscal, inestabilidad cambiaria e insolvencia ante la banca mundial, es decir, cuando muestra un cuadro de inestabilidad, se inicia el programa de estabilización o de ajuste de corto plazo y también se impulsa el PAE el cual busca una modificación de la estructura económica para reinsertar al país en la economía mundial<sup>570</sup>.

Para los sectores privados el Estado también genera distorsiones en la economía cuando fija precios de bienes y servicios, cuando determina la tasa de interés, fija salarios, entrega subsidios y cobra altos impuestos sobre la renta a los empresarios, por lo que consideran que éstas medidas afectan la ganancia empresarial y desestimulan la inversión privada, lo que hace que disminuya la producción y aumente el desempleo<sup>571</sup>, es por ello que se busca la reducción del Estado para que intervenga lo menos posible en el funcionamiento y regulación del mercado.

Los PAE en El Salvador, fueron iniciados por el gobierno de Alfredo Cristiani (1989-1994) y tuvieron continuidad por los subsiguientes gobiernos pertenecientes a ARENA, con unas pocas variantes pero, con un común denominador: un ambicioso programa de liberalización y desregulación de la economía, con un profundo énfasis en la delimitación de las funciones del Estado y la privatización de las empresas públicas.

Para darle continuidad y llevar a cabo los programas El Salvador ha contado con el apoyo financiero del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo propósito se ha centrado en tres planos: la reestructuración de la burocracia estatal, para hacerla más “eficiente” y reducir sus costos; la traslación de aquellos activos y funciones relacionadas con el suministro de

---

<sup>569</sup> Las Dignas y otros; Op. Cit.; Pág. 16

<sup>570</sup> Idem

<sup>571</sup> Idem, Pág. 17.

servicios públicos que el sector privado pudiera asumir de manera rentable; y la contribución al establecimiento de los marcos institucionales, legales y regulatorios que fomenten la inversión privada<sup>572</sup>.

El Banco Mundial estableció los lineamientos básicos y políticas económicas contenidas en los Programas de Ajuste Estructural los cuales se pueden resumir en los siguientes<sup>573</sup>:

1. *Orientación al exterior*, con tipos de cambio competitivos, evitando la protección excesiva a las importaciones y buscando incentivos a las exportaciones que sean internacionalmente aceptables.

Una de las medidas adoptadas por el gobierno de Cristiani fue la liberalización del tipo de cambio y la liberación de tasas de intereses bancarios, pero es la banca privada la que fija la tasa de interés y no el Banco Central de Reserva, quedando fuera del control del tipo de cambio el Estado y debiendo someterse a las reglas establecidas por el sector privado que controla la banca. Para incentivar las exportaciones se dio una reducción de los aranceles, así como la eliminación de los impuestos a las exportaciones de café y azúcar.

El gobierno de Calderón Sol le dio continuidad a este lineamiento y también efectuó una reducción de los aranceles, y con la firma de los TLC durante el gobierno de Francisco Flores con países como México, Chile, República Dominicana y Panamá se dio una nueva reducción de aranceles a las importaciones provenientes de esos países.

2. *Aumento del ahorro interno* y mejora en la eficacia de su asignación, con tasas positivas (no excesivas) de interés real, políticas fiscales que alienten el ahorro, reducción de déficit presupuestarios y estímulos al capital extranjero, a la inversión extranjera directa.

Entre las medidas adoptadas como parte de este componente de los PAE en el gobierno de Cristiani se encuentra la eliminación del impuesto al patrimonio, la reducción del impuesto sobre la renta empresarial que anteriormente era del 50% del excedente de 75,000 colones y que fue fijado al 25% sobre dicho excedente.

---

<sup>572</sup> Moreno, Raúl; Op, Cit.; Pág. 29

<sup>573</sup> [www.saprin.org/elsalvador/research/els\\_chap1.pdf](http://www.saprin.org/elsalvador/research/els_chap1.pdf); “Aplicación de los PAE en El salvador”

3.- *Reducción en el tamaño y responsabilidades del Estado*, fomentando los procesos de desregulación y privatización.

Las privatización que se han hecho hasta la fecha en El Salvador ha logrado hacer cada vez más pequeño el aparataje estatal con lo cual, éste va teniendo cada vez menos poder de intervención en cuestiones tan relevantes como la prestación de algunos servicios públicos básicos que antes se encontraban bajo su administración.

4.- *Concentración del Estado en políticas sociales y políticas públicas estables*. Estas medidas buscan focalizar la pobreza de tal manera que los gastos sean lo más racional posible para no obstaculizar la reducción del déficit fiscal.

En los presupuestos del Estado la inversión social ha disminuido cada año, la Universidad de El Salvador, es uno de las Instituciones del gobierno que se ha visto afectada por este lineamiento, al tener el menor presupuesto entre las universidades de Centroamérica, y que para este año, mantiene la misma cantidad asignada en el 2005, 52 millones 691 mil 460 dólares.

5.- *Acciones del lado de la oferta para movilizar los ahorros internos domésticos y facilitar la inversión privada nacional y extranjera por medio de reformas impositivas acompañando esto con reformas del mercado laboral que incrementen la flexibilidad en la contratación y el despido.*

Como parte de este lineamiento durante el gobierno de Cristiani se creo el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una tasa de 10%, el cual sufrió un aumento de 3 puntos, es decir, se estableció al 13% en la gestión de Calderón Sol.

6.- *Políticas de estímulo a la competencia y al accionar del mercado, a través de la privatización de actividades, liberalización de precios y eliminación de subsidios para que los precios actúen estimulando la eficiencia.*

En el marco de este componente se han dado toda una serie de privatizaciones de las empresas estatales en todas las gestiones de los últimos 4 gobiernos salvadoreños. En el gobierno de Cristiani se liberaron los precios de 230 productos de la canasta básica, con el cierre del Instituto Regulador de Alimentos (IRA) se liberalizo el comercio de granos básicos. Y en el gobierno de Flores se elimino la exención del IVA a los granos básicos, verduras, leche y medicinas, y el subsidio que el Estado proporcionaba al diesel y se redujo el subsidio a la



electricidad y al agua, para evitar el gasto del Estado en estos rubros lo que significo una afectación directa a la economía de las familias salvadoreñas.

*7.- Políticas monetarias y fiscales* orientadas a reducir los desequilibrios domésticos, la inflación y a liberar recursos para el sector privado.

Los cambios fiscales que se llevaron a cabo como parte de los anteriores lineamientos también se incluyen en este componente y además una de las principales medidas llevadas a cabo por el gobierno de Flores fue la dolarización de la economía con lo cual le quitó al país toda posibilidad de tener una política monetaria propia y las reservas del Estado desaparecieron pues se invirtieron para la compra de la masa monetaria circulante.

*8.- Políticas que intenten frenar y revertir la fuga de capitales*, para lo cual se confía básicamente en políticas cambiarias realistas y de tasa de interés elevada, así como en la confianza que el conjunto de estas políticas suscitaría en los agentes económicos privados, nacionales y extranjeros.

De acuerdo con Arturo Zablah Kury el establecimiento de tasas de intereses y de tipo de cambio ya no dependen del Estado sino de la banca privada nacional pero sobre todo internacional, y que en la actualidad la banca nacional han sido absorbida por el capital extranjero, ejemplo de ello el Banco de Comercio que fue absorbido por Scotiabank, el s lo que pone en una situación de desventaja al país pues el Estado no puede intervenir ni regular de forma efectiva la actividad financiera-bancaria, y esto aunado a la perdida de una moneda nacional y la consecuente inexistencia de política monetaria.

Teniendo como base los lineamientos generales de los PAE, estos plantearon en el país tres generaciones de reformas a aplicar:

*Primera Generación:* consistente en la reprivatización de la banca y empresas públicas, reformas fiscales y la liberalización de la economía. Estas planteaban el dilema del Estado vrs. Mercado, y con ello las políticas de Modernización del Estado, reducción del gasto público y la salida del Estado del

mercado a través de la venta de las empresas estatales siendo la primera de ellas la banca<sup>574</sup>.

Para llevar a cabo estas reformas se aprueban cambios en la legislación financiera vigente hasta 1989 con el propósito de establecer un nuevo marco jurídico en el cual el Estado procede a sanear la cartera de créditos a través de una bolsa que posibilitaría el financiamiento de los bancos, los cuales fueron tomados por un reducido núcleo de empresarios, que en la actualidad configuran el núcleo hegemónico empresarial salvadoreño<sup>575</sup>.

La banca deja de ser estatal, y pasa a manos privadas, con ello, la intervención del estado en esta área desaparece quedando únicamente el Banco Central de Reserva con la función de regular la política monetaria, y la política económica del país, cosa que en la práctica cada vez fue menos real; y que luego del año 2001 con la dolarización de nuestra moneda se ha vuelto inexistente.

En esta fase de reformas se privatizaron: el Instituto Nacional del Café (INCAFE), los beneficios y la planta torrefactora de café, y las importaciones de petróleo; la eliminación del monopolio del Estado en la exportación del azúcar que era administrado a través del Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR), se vendieron activos no financieros del Banco de Fomento Agropecuario (BFA), es decir, se privatizó la Banca, y el Hotel Presidente; se privatizó una parte del mercado del dólar con la creación de las casas de cambio; privatización de algunas consultas externas del ISSS; se concesionó la administración de la Escuela Nacional de Agricultura (ENA), del Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA) y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE); se cerraron instituciones públicas como el Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA) y el Instituto de Vivienda Urbana (IVU).

*Segunda Generación:* en esta etapa se plantea la privatización de activos y servicios del Estado como: telecomunicaciones, pensiones, energía. Pero uno de los principales retos para vender las empresas estatales era la modernización de las mismas y para ello se hicieron los préstamos al BID<sup>576</sup>, es decir, que el Estado

---

<sup>574</sup> Ochoa, María Eugenia, Ponencia sobre “Proceso de Negociación del TLC con Estados Unidos” realizada en el V Diplomado en Política y Gobierno de El Salvador impartida por la Fundación Friedrich Ebert y FUNDAUNGO, sábado 24 de Septiembre de 2005.

<sup>575</sup> Moreno, Raúl; Op. Cit. Pág. 30

<sup>576</sup> Ochoa, María Eugenia; Op. Cit.

se endeudó para hacer una gran inversión en las entonces empresas estatales (reconstrucción y mejoramiento de las redes, infraestructura, etc.) con el objeto de entregárselas a las empresas privadas para que éstas no tuvieran que invertir en el mejoramiento y modernización de dichas empresas, y son préstamos que son pagados por generaciones de salvadoreños y salvadoreñas para beneficiar a los grandes empresarios.

Una de las estrategias del Gobierno para darle cumplimiento a estas reformas fue hacer ver a las empresas públicas como ineficientes o inoperantes, para que la misma población pida que el servicio sea prestado por una empresa privada que se ampara bajo el manto de la “modernidad, calidad, eficiencia” que no tienen las empresas del Estado, tal y como ocurrió con la estatal de telecomunicaciones y de la misma manera como en la actualidad esta sucediendo con la prestación de los servicios médicos, y hasta con la misma prestación del servicio de agua la que se deja en el abandono presupuestario, y a la que con total conciencia se deja bajo una administración deficiente.

Tercera Generación: las reformas están orientadas a la implementación de Tratados de Libre Comercio (TLC), dolarización de la economía, flexibilización laboral, privatización de servicios. Con estas reformas se buscaba el crecimiento potencial de la economía abriendo las fronteras, la política monetaria y creando un nuevo marco normativo que permitiera la privatización de las empresas estatales que no fueron objeto de las anteriores generaciones de reformas<sup>577</sup>.

Esta fase arranca con la concesión de seguridad y alimentación en el ISSS, la concesión del puerto marítimo de Acajutla y la venta de servicios de salud. Fase que por la cantidad de reformas que plantea y las implicaciones de las mismas, todavía esta pendiente de conclusión y la misma prevé avanzar en la privatización de servicios públicos como la educación y la salud, servicios de utilidad pública como el agua, la generación hidroeléctrica y la transmisión eléctrica, a través de otros instrumentos complementarios a los PAE y PEE, como los Tratados de Libre Comercio (TLC), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC)<sup>578</sup> como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (por sus siglas en inglés GATT), el Acuerdo

---

<sup>577</sup> Ochoa, María Eugenia; Op. Cit.

<sup>578</sup> Moreno, Raúl; Op. Cit.; Pág. 31

General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el Acuerdo sobre aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) entre otros. Los gobiernos que pertenecen a la OMC están obligados a aceptar los acuerdos como un paquete, en base del compromiso del todo único y no pueden elegir qué acuerdos firmar en virtud de su compatibilidad con su política nacional de desarrollo.

En este proceso también se dio la venta de zonas francas y la concesión de servicios de limpieza de oficinas e instituciones públicas a empresas privadas. Se eliminaron desde un inicio la inmensa mayoría de controles sobre precios de bienes de consumo popular, así como la supresión de subsidios a los servicios básicos (agua, electricidad, y recientemente al transporte público)<sup>579</sup>.

En materia impositiva se dio una reducción de las tasas de impuestos sobre la renta, eliminación del impuesto al patrimonio, y la introducción e incremento de los impuestos indirectos (IVA). El sistema impositivo creado se ha modificado para basarse principalmente en los impuestos indirectos, trasladando la base imponible del capital al trabajo<sup>580</sup>.

Por el lado de la política de gasto público se registran los despidos selectivos y masivos de empleados públicos como ejemplo se decretó una ley que obligaba a muchos de los trabajadores y trabajadoras del sector público a retirarse de su servicio nos referimos a la llamada “Ley del Retiro Obligatorio”; compactación de entidades públicas (eliminación de Ministerios en principio el Ministerio de Planificación); financiamiento del gasto corriente con ingresos provenientes de privatizaciones; uso creciente del endeudamiento externo; creación o modernización de subsidios e incentivos para el sector exportador, modernización del régimen de zonas francas (exención total de impuestos), y aplicación de tasa 0% del IVA y devolución del 6% para exportadores; eliminación de controles sobre tarifas públicas o actualización según mecanismos de mercado; cobro de servicios de salud y educación pública<sup>581</sup>.

El proyecto más grande que cumple a cabalidad con esta generación es el Tratado de Libre comercio: Centroamérica-Estados Unidos, suscrito en el 2004 y

---

<sup>579</sup> Moreno, Raúl; Op. Cit.; Pág. 31

<sup>580</sup> Idem

<sup>581</sup> Idem.

que recientemente a principios de este año (2006) ha entrado en vigencia en El Salvador, el cual ha tenido a la sociedad civil como su más fuerte detractor, por una serie de consecuencias, sobre todo económicas, que afectaran a la economía salvadoreña y a la ya escasa producción nacional, y que sin embargo no han impedido que este tratado siga en marcha.

Con la implementación de todas éstas reformas se han ido sentando las bases para la privatización de los servicios públicos esenciales, como el agua potable, ya que éstos no han quedado fuera de estos procesos, de hecho han sido uno de los principales objetivos de ellos, y es así como en los últimos años en El Salvador se han dado oscuros procesos de privatización de empresas estatales que se dedicaban a la prestación de servicios públicos como la telefonía y la energía eléctrica; así como la creación de marcos jurídicos regulatorios que favorecen al interés privado.

#### **4.3 Lineamientos del Fondo Monetario Internacional, FMI y del Banco Mundial, BM.**

Como hemos mencionado la reforma estructural del Estado, ha sido impulsada por los OFI, principalmente por el BM y FMI, y las políticas y planes de los gobiernos salvadoreños han estado orientados a darle cumplimiento a los lineamientos establecidos por dichos organismos, por lo que a continuación trataremos sobre la organización y políticas establecidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Estos dos organismos financieros son conocidos como “los mellizos”, ya que sus prácticas y políticas han estado encaminadas a aumentar el desarrollo en los países, pero que en realidad lo que han conseguido es profundizar la situación de pobreza de los mismos.

Desde su creación, hace más de 40 años, estos organismos predicen la lucha contra la pobreza, sin embargo, desde entonces la pobreza y las desigualdades no han dejado de aumentar, según el propio BM, “el ingreso medio en los 20 países más ricos es 37 veces mayor que en los 20 países más pobres, y esa brecha se ha duplicado en los últimos cuarenta años”.

De acuerdo con el FMI los intercambios de moneda son condición imprescindible para el comercio mundial. Cada una de las monedas que se utiliza

en algún país del mundo, sea el dólar americano, el dirham marroquí o la gorda haitiana, tiene un valor en términos de las demás monedas<sup>582</sup>.

La decisión de crear el FMI y el Banco Mundial se adoptó en una conferencia internacional en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, en julio de 1944. La fecha oficial de su creación es el 27 de diciembre de 1945, en la que representantes de 29 países firmaron su Carta Constituyente. Las operaciones financieras comenzaron el 1 de marzo de 1947. Hasta abril del 2004 existían 184 países miembros. Su organización la forman 2.680 funcionarios procedentes de 141 países<sup>583</sup>.

El Banco Mundial es una de las más poderosas instituciones financieras del mundo, junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI), diseña y hace que se implementen decisiones vitales en política económica en los más de 75 países más pobres del mundo. El BM y FMI tienen este enorme poder porque otras instituciones financieras y gobiernos generalmente niegan recursos a los países que no cumplen las demandas del Banco Mundial y el FMI, y muchos de los países sujetos a la supervisión del BM y el FMI necesitan desesperadamente los fondos que estas instituciones les proporcionan.

El Banco Mundial está compuesto por cuatro secciones, la primera, el Banco Internacional Para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), se fundó con la idea de financiar proyectos de reconstrucción en los países devastados por la Segunda Guerra Mundial, pero desde los 80's, junto con la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID), que facilita créditos concesionales sin interés, ha incrementado los préstamos acompañados de ajuste estructural, por los cuales ha sido agudamente criticados por los países en vías de desarrollo y grupos pro-derechos humanos.

El BM cofinancia créditos a largo plazo para proyectos de desarrollo concretos y controla, mediante el método de cofinanciación, los enormes cárteles y consorcios que se constituyen para cada proyecto que patrocina.

El FMI, por su parte, concede créditos a corto plazo a los países en situación de emergencia y en la práctica controla el acceso de los países a los mercados internacionales de capital.

---

<sup>582</sup> [www.eumed.net/sistemafmi](http://www.eumed.net/sistemafmi)

<sup>583</sup> [www.eumed.net/sistemafmi](http://www.eumed.net/sistemafmi)

El BM es uno de los agentes más poderosos de la globalización empresarial, aplica políticas de libre comercio que sacrifican los derechos humanos y laborales y el medio ambiente en favor de los intereses de las empresas multinacionales. El BM, junto con el FMI, aboga por la privatización de los servicios gubernamentales y la flexibilización de las leyes laborales y perjudica a los pequeños empresarios y granjeros. Con los Programas de Ajuste Estructural, a los que nos referimos anteriormente, el Banco exige a los países en vías de desarrollo que recorten sus presupuestos en salud, educación, y servicios públicos vitales. Con la ayuda de organizaciones tan difícilmente controlables como el BM y el FMI, las empresas multinacionales se han hecho ricas mientras que la mayoría de los pueblos del planeta han acabado más pobres y mas hambrientos<sup>584</sup> .

Algunas de las principales críticas que se le hacen al BM son: la negativa a condonar el 100% de la deuda de los países en vías de desarrollo, a respetar derechos laborales básicos internacionalmente reconocidos, a poner en funcionamiento las recomendaciones de la Comisión Mundial de Presas, a acabar con las "cuotas de usuario" por servicios primarios como la salud y la educación, y a adoptar medidas de transparencia y que sus actividades permanecen incontroladas y son antidemocráticas.

Los Programas de Ajuste Estructural, han sido la principal política impulsada por estos organismos y los gobiernos tienen que adoptar una serie de políticas que afectan todo el funcionamiento estatal, para poder acceder a los recursos del BM y el FMI. Estos programas normalmente incluyen "medidas de austeridad", tales como altos tipos de interés y difícil acceso al crédito, que frenan el crecimiento económico, y crean pobreza y paro. Otras políticas de ajuste son recortes en el gasto público en sanidad, educación y otros servicios básicos, apertura de los mercados al comercio y la inversión internacional y privatización de las empresas públicas<sup>585</sup>.

Aunque el FMI es la institución protagonista en la imposición del ajuste estructural, el Banco Mundial aporta muchos de los fondos de los programas de ajuste estructural. El Banco Mundial ha sido a menudo protagonista a la hora de exigir a los gobiernos la privatización de servicios públicos y el aumento de los

---

<sup>584</sup> [www.ciepac.org](http://www.ciepac.org)

<sup>585</sup> Idem

precios cobrados a los ciudadanos sin recursos por el acceso a la sanidad. El 65% de los préstamos del banco están relacionados con políticas de ajuste estructural.

Las políticas del FMI y el BM, hacen que los países centren sus estrategias de desarrollo económico en la producción para la exportación hacia los países desarrollados, a menudo dependiente de inputs<sup>586</sup> importados y la inversión extranjera. Estas políticas incluyen mantener unos salarios bajos y reprimir los sindicatos. Además de promover fabricas con pésimas condiciones de trabajo, donde la mayoría de los trabajadores son mujeres, el Banco Mundial ha forzado a los gobiernos a recortar gasto en servicios como educación, guarderías, y salud, aumentando la carga de trabajo no pagado para la mujer, al mismo tiempo forzándolas a aceptar un salario mucho menor que el de los hombres en el trabajo formal. Como resultado la posición social y económica de la mujer se ha deteriorado<sup>587</sup>.

Esta política se ve reflejada en el país especialmente con la instalación de maquilas, con la cual si bien se han incrementado las fuentes de empleo, principalmente para las mujeres, no se han traducido en una mejora de las condiciones de vida de las trabajadoras debido a los bajos salarios y las cada vez más precarias condiciones laborales que las mismas ofrecen y que se traducen en explotación laboral, violación de los derechos laborales, entre otros. Al respecto el reporte de derechos humanos que la embajada de Estados Unidos presento para el año 2005 menciona que en el país existen aproximadamente 240 plantas de maquila, la mayoría de las cuales estaban ubicadas en las 15 zonas de preferencia fiscales del país, en algunas de las cuales se despidieron a miembros de los sindicatos, y que no existían contratos colectivos de trabajo entre los 14 sindicatos activos en el sector de la maquila, además los trabajadores de la maquila informaron de abuso verbal y físico, y acoso sexual por parte de supervisores. Así mismo, el gobierno no designó suficientes recursos para la inspección adecuada y supervisión a fin de asegurar el respeto a los derechos de asociación y negociación colectiva en dicha zonas y continuó habiendo alegaciones de corrupción entre los inspectores laborales en las maquilas<sup>588</sup>. A esto se le suma la negativa del gobierno

---

<sup>586</sup> Término económico que se utiliza para describir las diferentes cantidades de capital y trabajo utilizados en el proceso de producción. [www.econlink.com.ar](http://www.econlink.com.ar)

<sup>587</sup> [www.ciepac.org](http://www.ciepac.org)

<sup>588</sup> [sansalvador.usembassy.gov/news/2006/reports/hr/elsalvadore.html](http://sansalvador.usembassy.gov/news/2006/reports/hr/elsalvadore.html)



de ratificar los convenio de la OIT que garantizan la libertad sindical y de asociación, así como la estrategia de volver inoperante y deficiente al Ministerio de Trabajo que es el ente encargado de velar por el respeto de los derechos laborales, al asignarle un presupuesto bajo que únicamente cubre los salarios y deja muy poco margen para invertirlo en la ejecución de las facultades y atribuciones que le han sido asignadas a dicho ente.

Además cabe señalar que el salario mínimo que en los últimos días se aumentó, discrimina al sector de las maquilas, pues el gobierno establece salarios diferenciados para cada rubro de la economía siendo el más afectado en la zona urbana el de la maquila, pues el incremento al salario mínimo fue de 10% en todos los sectores, excepto agricultura y la maquila que únicamente tuvo un incremento del 4%.

A continuación expondremos más detalladamente las funciones de cada uno del FMI y del BM:

#### Fondo Monetario Internacional

Las actividades del FMI se financian mediante las cuotas que aportan sus miembros y es el propio Fondo el que determina, en función de la riqueza de cada país y de su situación económica, el importe de la cuota con la que cada miembro debe contribuir. Cuanto más rico es el país mayor es su cuota. Las cuotas se revisan cada cinco años y pueden ser subidas o bajadas en función de las necesidades del FMI y de la prosperidad económica del miembro. El sistema de cuotas cumple varios objetivos: en primer lugar, forman una bolsa de dinero (el Fondo) de la que el FMI puede disponer para prestar a miembros con dificultades financieras; en segundo lugar, la cuota de cada miembro sirve para determinar qué cantidad puede pedir prestada al fondo. Cuanto mayor sea la contribución financiera de un país miembro mayor será la cantidad que puede pedir en momentos de necesidad y en tercer lugar, la cuota determina el poder de voto de cada miembro<sup>589</sup>.

La forma habitual en la que los países miembros obtienen financiación del FMI es mediante la compra de las divisas que necesiten, que son pagadas con la moneda nacional. Esas operaciones se completan con un pacto de reventa, es

---

<sup>589</sup> [www.eumed.net/sistemafmi](http://www.eumed.net/sistemafmi)

decir, pasado un tiempo determinado, el país en cuestión tendrá que devolver las divisas y retirar su moneda. Los tipos de interés son nulos o muy bajos, pero el país tiene que demostrar que está realizando una política equilibradora de su balanza de pagos. Cuanto mayor sea el crédito, mayor control y más estrictas condiciones impondrá el FMI. La unidad de medida de los créditos para cada país es su cuota, que es dividida en tramos (o segmentos). Cuando el importe solicitado es del 25% de la cuota, las condiciones son muy sencillas. Cada tramo adicional (cada 25% adicional) que se solicite, implicará una mayor supervisión por el FMI de la política económica del país<sup>590</sup>

Las actividades de FMI se pueden agrupar en los siguientes ámbitos<sup>591</sup>:

1. *Supervisión*: el FMI analiza y valora las políticas cambiarias de los países miembros bajo la óptica de la situación económica general y de la estrategia política de cada miembro. Para ello publica bianualmente el “World Economic Outlook” y realiza consultas anuales bilaterales con países concretos. Además establece acuerdos en casos concretos para una supervisión más estrecha y control y seguimiento de programas específicos, normalmente estos acuerdos sirven para restablecer la confianza internacional en la capacidad de pago futura del país.

2. *Ayuda Financiera*: el FMI apoya las políticas de ajuste y reforma de los países miembros con problemas en sus balanzas de pagos mediante préstamos y créditos. Al 30 de junio de 2003, el FMI era acreedor de un total de US\$ 107,000 millones a favor de 56 países, de los cuales 38 reciben préstamos en condiciones concesionarias.

3. *Asistencia técnica*: los expertos del FMI realizan estudios sobre la economía de los estados miembros; asesoran en el diseño e implementación de las políticas monetaria y fiscal, en la creación de instituciones (bancos centrales y similares), en la obtención y tratamiento de datos estadísticos. También se ayuda a la formación de funcionarios y expertos locales.

Uno de los principales objetivos del FMI en el momento de su constitución era la creación de un sistema internacional de cambios. El sistema FMI duró 25 años y sólo dejó de funcionar a comienzos de los años setenta, cuando el

---

<sup>590</sup> [www.eumed.net/sistemafmi](http://www.eumed.net/sistemafmi)

<sup>591</sup> Idem

extraordinario incremento en volumen del comercio mundial provocó un descomunal aumento de las necesidades de liquidez, dejando obsoletos algunos de sus supuestos básicos.

En los años sesenta, las necesidades mundiales de liquidez condujeron a la creación de los Derechos Especiales de Giro (DEG), en inglés *Special Drawing Right (SDR)*. Los DEG es una forma especial de dinero creada por el FMI en 1969 que los países pueden utilizar como divisa de reserva y para pagos internacionales. Actualmente hay 21,4 billones de DEG. Desde enero de 2001, el valor de un DEG es una media ponderada de las cuatro divisas más fuertes: dólar americano \$ (45%), euro € (29%), yen ¥ (15%) y libra esterlina £ (11%)<sup>592</sup>.

Los cambios que se han producido en la escena mundial en la década de los 90, han modificado profundamente la forma de actuar del FMI. El abandono de la economía planificada de un gran número de países y su transformación al sistema de economía de mercado fue apoyado por el FMI no sólo financieramente sino también mediante el asesoramiento para la constitución de instituciones (bancos centrales, sistemas impositivos, mercados de divisas, sistemas aduaneros) imprescindibles para el funcionamiento del sistema económico. El FMI colabora también con el Banco Mundial en el apoyo a los países en desarrollo y a los países más pobres, severamente endeudados.

En los últimos años se han producido algunas fuertes conmociones financieras con efectos desestabilizadores sobre el comercio mundial. A comienzos de 1995 México tuvo que implementar un paquete de medidas de ajuste financiero que fueron aprobadas por el FMI y apoyadas mediante un préstamo de 17,8 billones de dólares, la mayor cantidad prestada jamás a un país miembro. A finales de 1997 se produjo la crisis del sudeste asiático que requirió una atención especial y préstamos a Corea (20,9 billones, nuevo record), Indonesia y Tailandia. Después siguieron las crisis de Rusia en 1998, de Brasil en 1999, de Turquía en el 2000 y de Argentina a finales del 2001<sup>593</sup>. Desde entonces, de acuerdo con el Fondo, no se han producido crisis graves y se han ido solucionando los problemas financieros de muchos países lo que ha permitido muchas devoluciones de crédito.

---

<sup>592</sup> [www.eumed.net/sistemafmi](http://www.eumed.net/sistemafmi)

<sup>593</sup> Idem

### El Banco Mundial:

El BM es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas. Su propósito declarado es reducir la pobreza mediante préstamos de bajo interés, créditos sin intereses a nivel bancario y apoyos económicos a las naciones en desarrollo. Está integrado por 184 países miembros.

Se debe distinguir el *Banco Mundial*, propiamente dicho, y el *Grupo Banco Mundial*, pues el *Banco Mundial* propiamente dicho son dos instituciones: el BIRF y la AIF y el *Grupo Banco Mundial* está integrado por las dos instituciones anteriores, más la CFI, el OMGI y el CIADI.

Las instituciones que conforman el Grupo del Banco Mundial son las siguientes<sup>594</sup>:

1. *El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)*, llamado el Banco Mundial, fue creado en marzo de 1946, cumpliendo la decisión adoptada en las conversaciones de Bretton Woods, de 1944. Su principal objetivo en los primeros años de su actividad fue la reconstrucción de los países que habían sufrido los efectos de la guerra, pero más adelante, especialmente a partir de 1961, se dedicó exclusivamente a la ayuda a largo plazo a los países atrasados. Ofrece préstamos y ayudas al desarrollo a países de renta media y baja. En estos países, los capitales captados por la iniciativa privada son insuficientes para las necesidades de financiación del desarrollo y los capitales obtenidos por los gobiernos suelen ser concedidos con criterios políticos; es por ello que el Banco Mundial se ofrece como una vía de financiación independiente que quiere complementar y no sustituir a los anteriores. El BIRF obtiene sus fondos mediante emisiones de títulos de crédito en los mercados financieros internacionales, a intereses competitivos, por lo que también cobra tipos de interés muy próximos a los del mercado.

2 *La Corporación Financiera Internacional (CFI)*, creada en 1956, la cual promueve el crecimiento en los países en desarrollo apoyando la iniciativa privada. En colaboración con otros inversores, la CFI invierte en empresas comerciales mediante préstamos y participaciones en el capital. En este caso, la participación será siempre minoritaria y sin intervenir en la gestión.

---

<sup>594</sup> [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

3. *La Asociación Internacional de Fomento (AIF)*, fue creada en 1960, como respuesta a las críticas de los criterios conservadores del BIRF. Ofrece préstamos a los países más pobres, sin interés y a plazos muy largos, 35-40 años, con diez de carencia. Los criterios para la concesión son el efecto impulsor del desarrollo del proyecto que se financie. Los fondos se obtienen principalmente mediante contribuciones voluntarias de los países más ricos por lo que resultan siempre insuficientes.

4. *El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADRI)*, creado en 1966, promueve la inversión internacional ofreciendo servicio de conciliación y arbitraje para pleitos internacionales entre inversores extranjeros y los países de acogida.

5. *El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (AMGI)*, creado en 1985, estimula la inversión extranjera en los países en desarrollo ofreciendo garantías frente a las pérdidas generadas por riesgos no comerciales. También ofrece servicios de asesoría a gobiernos que deseen atraer inversiones privadas y publicita las oportunidades de inversión en los países en desarrollo.

La organización tiene oficinas en 109 países y más de 10,000 empleados en nómina. El monto de la asistencia del Banco Mundial a los países en desarrollo para el año 2002 fue de 8.100 millones de dólares estadounidenses y 11.500 millones adicionales en créditos otorgados para un período de 35 a 40 años, con 10 años adicionales de gracia.

La actuación del BM en los países menos desarrollados, particularmente en las décadas de 1980 y 1990, ha sido objeto de críticas. Se señalan los siguientes aspectos:

El BM ha financiado proyectos que provocaron daño ambiental masivo, por ejemplo: La represa Sardar Sarovar en India, que causó el desplazamiento de más de 240,000 personas a sitios de tierras pobres, sin agua potable y sin electricidad; el Esquema de Desarrollo Polonoeste, en Brasil, que produjo la colonización de la selva tropical y la deforestación de un área de tamaño similar al de Gran Bretaña; la represa Pak Mun en Tailandia, que destruyó completamente los pesqueros en el río, reduciendo a la pobreza a los pescadores de la región y alterando drásticamente la dieta de un número incontable de personas que viven en la cuenca

del río en Tailandia, Laos, Camboya y Vietnam; el Singrauli en India, que aloja doce minas de carbón a cielo abierto, estas minas han contaminado el agua, las cosechas y la fauna ictícola, más de 300,000 personas debieron ser reubicadas para completar el proyecto, muchas de las cuales fueron a parar a asentamientos precarios sin acceso a la tierra ni facilidades básicas de saneamiento<sup>595</sup>. Es decir, los proyectos ejecutados con financiamiento del Banco han significado un detrimento de las condiciones de vida de las poblaciones involucradas, pero sobre todo un deterioro, en la mayoría de los casos irreversible, del medio ambiente, ya que la afectación y explotación de los ecosistemas han sido uno de los principales objetivos de los préstamos.

El BM también ha sido criticado por favorecer los intereses de los países industrializados, los críticos han señalado que<sup>596</sup>:

1. Se ha favorecido la exportación de residuos peligrosos o tóxicos a países en desarrollo; se ha favorecido la reubicación de industrias contaminantes de los países industriales en países en desarrollo.

2. Los proyectos del BM empeoran las condiciones de los pequeños agricultores, raramente, si alguna vez, los agricultores de subsistencia reciben los beneficios de riego y energía producidos por las grandes represas; se alienta el reemplazo de cosechas de subsistencia por cultivos industriales, aún en áreas que no son apropiadas para ese propósito, pauperizando aún más a los campesinos.

3. El BM ha prestado dinero a gobiernos que violan abierta y permanentemente los derechos humanos se han hecho préstamos a dictaduras reconocidas por violaciones de derechos fundamentales, como Chile, Uruguay y Argentina en la década de 1970, Filipinas bajo la dictadura de Ferdinand Marcos o Indonesia bajo Suharto. Aunque el Banco aduce que el dinero de los préstamos no ha sido usado en actividades que dañen directamente a los ciudadanos, al aprobar esos fondos se liberaron recursos que los gobiernos dictatoriales pudieron emplear en actividades persecutorias y represivas.

Quizá la crítica más intensa, compartida por el BM y el Fondo Monetario Internacional, es que las políticas de ajuste estructural impulsadas por esos

---

<sup>595</sup> [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

<sup>596</sup> Idem

organismos han impuesto enormes costos sociales sobre los grupos vulnerables en los países en desarrollo. Uno de esos casos es el de El Salvador en donde debido a los condicionamientos impuestos por éstos organismos se han llevado a cabo procesos privatizadores, de liberalización económica y apertura del mercado, que se han traducido en enormes beneficios para un sector muy reducido de la población y han perjudicado a la mayoría de ella, debido a los incrementos de las tarifas en los servicios privatizados, y además la población se ve obligada a pagar los prestamos a través del incremento de los impuestos directos e indirectos.

#### **4.4 Análisis de los Gobiernos Salvadoreños a partir del año de 1995.**

El presente apartado tiene como objetivo dar a conocer las políticas y estrategias que los gobiernos salvadoreños han implementado para dar cumplimiento a los lineamientos establecidos por los OFI en el marco de la reforma estructural del Estado. El servicio de agua potable esta comprendido dentro de los servicios públicos, los cuales se ven afectados, principalmente por las políticas económicas y sociales que son implementadas por los gobiernos, es por ello que a continuación se presenta un resumen de la gestión de los últimos tres gobiernos salvadoreños y las políticas adoptadas por cada uno de ellos.

##### **4.4.1 Gobierno de Armando Calderón Sol (1994-1999).**

Con la celebración de la toma de posesión del primero de junio de 1994, una nueva administración presidencial tomó las riendas del gobierno, Armando Calderón Sol, del partido ARENA, reemplazó a Alfredo Cristiani, del mismo instituto político, bajo cuyo mandato se firmaron los Acuerdos de Paz, que pusieron fin a doce años de guerra civil.

Uno de los principales retos de la segunda administración de ARENA era llevar a buen término el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, varios de cuyos puntos quedaron pendientes a la salida de Cristiani del Ejecutivo. Vistas las cosas en perspectiva, en sus cinco años de mandato, el Presidente Calderón Sol no fue un claro y ferviente defensor de los Acuerdos de Paz, ni en su conjunto, ni en aquellos aspectos que era responsabilidad de su gobierno cumplir. Más aún, en varios de los puntos pendientes el gobierno no sólo evadió responsabilidades, sino que hizo gala de una franca resistencia hacia los mismos: la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, las reformas electorales, la depuración de los

jueces, los programas de reinserción y transferencia de tierras para los ex combatientes, etc. Sin embargo, el Presidente Calderón Sol afirmó, en su mensaje ante la Asamblea Legislativa, con motivo de sus cuatro años de gestión, que uno de los logros de su administración había sido el haber cumplido con los Acuerdos de Paz, a pesar de los hechos que evidenciaban fácilmente lo contrario, con lo cual se demostraba únicamente que habían cosas todavía pendientes; como las reformas electorales, en cuyo estancamiento la segunda administración de ARENA impuso su visión e intereses, aunque ello pusiera límites a los alcances de los Acuerdos de Paz. En lo que se refiere a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, desde el Ejecutivo se bloqueó, ininidad de veces, su trabajo y funcionamiento de la institución<sup>597</sup>.

De los años de gestión del Presidente Armando Calderón Sol, se le atribuye como uno de los logros de su gobierno la reforma educativa, aunque a la fecha, salvo las autoalabanzas gubernamentales, no se ha elaborado ningún informe serio y objetivo que demuestre los éxitos contundentes en materia educativa de que tanto alarde hacen las autoridades. En materia de educación, quedó mucho por hacerse, vale destacar que haber arrancado con una reforma educativa sin duda alguna es importante, sin embargo no puede presentarse la reforma educativa como una meta plenamente alcanzada, pues esto implicaría una simple manipulación política, ya que a pesar de que el gobierno publicite hasta sus éxitos en materia educativa, en otros ámbitos de la realidad nacional su desempeño ha sido un fracaso. Este caso se repitió con las políticas de reactivación agrícola con las cuales se deterioro aún más el agro, alcanzado niveles críticos, sin que el gobierno haya diseñado e implementado las medidas necesarias para recuperar el sector.

En los cinco años de mandato, la administración de Armando Calderón Sol no logro asumir un claro liderazgo en la conducción del país. En materia económica el punto débil de los Acuerdos de Paz bloqueó hasta donde pudo el proceso de transferencia de tierras a los desmovilizados, propició el fracaso total del Foro de Concertación Económica y Social, abandonó al sector agropecuario y toleró que el sector financiero se hiciera de las riendas de la economía; debido a que se trataba de una administración sumamente influenciada por las presiones de los grupos de

---

<sup>597</sup> [www.uca.edu.com.sv](http://www.uca.edu.com.sv), « *Cinco años de Gobierno de Armando Calderón Sol* »



poder económico, entre los cuales el que tuvo y ha tenido más eco ha sido el que controla las finanzas y la banca<sup>598</sup>.

En materia social, salvo el cierto grado de logro en materia educativa, la situación de la mayor parte de los salvadoreños se volvió sumamente deteriorada con la privatización de los servicios públicos auspiciada por la entonces administración gubernamental.

Con todo lo anterior se evidencia que durante el gobierno de Calderón Sol a lo largo de sus cinco años de mandato no se produjo un programa de gobierno consistente que permitiera articular las políticas, el resultado de ello fue un gobierno débil, sin capacidad de mando y dirección, blando con los grupos de poder, los cuales tuvieron siempre la certeza de manejarlo de conformidad a sus intereses particulares. Lamentablemente el gobierno de Calderón Sol durante sus años en el poder no logro establecer a los sectores poderosos del país que su gobierno estaba o pretendía estar en función a los intereses de la mayor parte de los salvadoreños y no en función de sus bienes e intereses particulares.

Con la administración Calderón Sol dio inicio la segunda etapa establecida en los PAE, pues se llevó a cabo la privatización de los ingenios azucareros y las plantas de alcohol, la privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la privatización de las distribuidoras de la energía eléctrica y la generación de energía térmica, se inicia la privatización del sistema de pensiones y surgen las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), privatización del sistema de entrega de placas y licencias de vehículos y la concesión de servicios de limpieza y seguridad en algunos hospitales de la red pública; así como una larga lista de servicios auxiliares en las Administraciones Públicas (también llamada actualmente Tercerización de los servicios).

En definitiva el cambio en la administración presidencial en el año de 1994, no significo ningún beneficio para población salvadoreña ya que si bien es cierto se produjo la elección de una nueva figura en la presidencia, un político un tanto mas populista que su antecesor, este seguía los mismo lineamientos e intereses, dándole seguimiento a las políticas de privatización de los servicios públicos y con

---

<sup>598</sup> [www.uca.edu.com.sv](http://www.uca.edu.com.sv), « *Cinco años de Gobierno de Armando Calderón Sol* »

ello generando ganancias económicas para un sector minoritario de la sociedad, en perjuicio de los demás salvadoreños.

#### **4.4.1.1 Valoración Económica de los Cinco Años de Gobierno de Calderón Sol.**

No es necesario profundizar demasiado para encontrar múltiples inconsistencias en el desempeño del gobierno del Presidente Armando Calderón Sol, el área económica, en especial, es una de las más débiles del desempeño del gobierno, con todo y la ampliamente publicitada estabilidad económica que se habría alcanzado en los últimos años de su gobierno.

Lo cierto es que ni siquiera la supuesta estabilidad económica fue un logro de la entonces administración, ya que el equilibrio económicos alcanzado dependía principalmente de las remesas familiares enviadas por trabajadores y trabajadoras migrantes, mayormente establecidos en Estados Unidos. En buena medida, la política económica del gobierno se habría limitado a administrar la estabilidad de las remesas, sin reparar en posibles formas de estimular actividades productivas. Prueba visible de ello es la reducción de los volúmenes de producción de los principales productos agrícolas y el estancamiento de la producción industrial<sup>599</sup>.

En el campo económico, el entonces Presidente Calderón Sol atribuyó a su gobierno importantes logros durante sus cinco años de gobierno como: el incremento de la inversión social, fomento de la competitividad; incremento de la inversión; incremento de las exportaciones y reducción de la dependencia de las remesas; reducción de la deuda pública y caída en la tasa de inflación.

Todo lo anterior es inconsistente con la realidad económica de aquellos años con lo cual puede concluirse que fueron posturas fuera de contexto ya que, según Calderón Sol, las mejoras producidas en el ámbito social se evidenciaban en que su gobierno había aumentado la inversión en áreas sociales de 35% al 44%, del total de la inversión; sin embargo, al examinar los Presupuestos Generales del área social (que incluyen además de la inversión, gastos de funcionamiento), lo que se percibe es que el presupuesto para el área social representa una parte cada vez más reducida del Presupuesto General de la Nación, basta señalar que entre los

---

<sup>599</sup> [www.uca.edu.com.sv](http://www.uca.edu.com.sv), « *Cinco años de Gobierno de Armando Calderón Sol* »

años de 1994 y 1998 el gasto social (ramos de educación, salud, trabajo y previsión social, y vivienda) pasó de representar un 23.9% del Presupuesto General de la Nación a representar solamente un 25.1%, un crecimiento mucho más modesto que el señalado por el entonces Presidente de la nación<sup>600</sup>. Esto como parte de los lineamientos básicos establecidos en los PAE, específicamente en la denominada concentración del Estado en políticas sociales y políticas públicas estables, el cual como se estableció anteriormente, estaba orientado a reducir la inversión del Estado en el área social a fin de superar el déficit fiscal, pero que en la realidad se convierte en un desentendimiento por parte del Estado de las principales necesidades de la población y en un abandono de sus obligaciones.

Por otra parte, el gobierno de Calderón Sol sostenía que los elementos que habían contribuido a la competitividad del sector privado eran en primer lugar la reducción de los costos de producción de los sectores productivos en tres mil ciento cuarenta millones de colones por la reducción de los aranceles y, en segundo lugar, que se habían transferido dos mil ciento setenta y cuatro millones de colones en concepto de devolución de impuestos, como incentivo para el aumento de las exportaciones y su competitividad. Estos datos resultan de carácter dudoso, primero, porque la desgravación arancelaria, aunque pudo reducir los costos, logro dejar abiertos los mercados nacionales a productos sustitutos de la producción nacional. Por otra parte, en los años de gobierno de Calderón Sol se habrían dejado de percibir cerca 4,314 millones colones de los ingresos tributarios; un promedio de 1,079 millones anuales, equivalentes a cerca de un 10% de los ingresos tributarios de 1997<sup>601</sup>. Todo ello por las medidas adoptadas como parte de los PAE en relación a la estimulación de la inversión privada y extranjera que llevo al gobierno a reducir los aranceles, el impuesto sobre la renta empresarial y a la liberalización del comercio para que los inversionistas vieran a El Salvador como un paraíso fiscal, en donde las políticas de estímulo a la competencia y al accionar del mercado eran la principal motivación de las reformas impulsadas por el gobierno y en cumplimiento de los lineamientos de los OFI.

En relación al incremento de la inversión el gobierno de Calderón Sol manejaba que la inversión anual pública y privada había aumentado de diez mil

---

<sup>600</sup> [www.uca.edu.com.sv](http://www.uca.edu.com.sv), « *Cinco años de Gobierno de Armando Calderón Sol* ».

<sup>601</sup> Idem

setecientos treinta y siete millones, a quince mil quinientos cincuenta y siete millones de colones. Aunque esta cifra puede ser cierta, para evaluar el comportamiento de la inversión es más importante revisar cuál ha sido su participación en el crecimiento económico. De acuerdo a datos del Banco Central de Reserva (BCR), en 1993 la inversión fue apenas un 13.3% de la demanda global, mientras que para 1996 disminuyó aún más, representando solamente un 11.8%. Esto implica que, pese a sus incrementos, ésta habría perdido importancia como proporción del Producto Interno Bruto. La demanda global había logrado crecer solamente gracias al fuerte crecimiento del consumo y de las exportaciones de maquila<sup>602</sup>. Una de las principales apuestas de este gobierno fue al establecimiento de las maquilas en el país, basta recordar la frase del entonces presidente Calderón Sol “tenemos que convertir a El Salvador en una sola maquila”, planteándola como una estrategia de desarrollo para el país, siendo en realidad uno de los puntos principales de la agenda comercial internacional que ve en los países menos desarrollados la oportunidad para obtener mayores ganancias, pues la mano de obra que estos países ofrecen es mucho mas barata que la de los países desarrollados y los marcos legales de los mismos no garantizan de forma efectiva el cumplimiento de los derechos laborales sobre todo en temas de salarios, condiciones laborales y prestaciones sociales.

Por otra parte, no puede negarse el papel fundamental que juegan las remesas en el crecimiento del consumo, la estabilización del sector externo, el mantenimiento del tipo de cambio y el control de la inflación; sin embargo, contra toda la evidencia empírica disponible, el Presidente Calderón Sol sostuvo que las exportaciones se habían convertido en el motor de la economía del país, reduciendo la dependencia de las remesas familiares. Nada más alejado de la realidad, pues, aunque las exportaciones han crecido, las mismas no logran compensar el déficit de la balanza comercial que, para 1997, fue de 1,275 millones de dólares, que sólo pudieron ser compensados por un monto de remesas familiares de 1.221.6 millones de dólares y 220 millones en calidad de empréstitos y donaciones<sup>603</sup>.

---

<sup>602</sup> [www.uca.edu.com.sv](http://www.uca.edu.com.sv), « *Cinco años de Gobierno de Armando Calderón Sol* »

<sup>603</sup> Idem

La situación se agravaría aún más al considerarse que las exportaciones de maquila de ropa son las más dinámicas, no así las exportaciones tradicionales y no tradicionales. La primera actividad, realizada en zonas francas y con capital extranjero, llegó a generar, en 1997, 1,030 millones de dólares en exportaciones, equivalentes a un 44% de las exportaciones totales, es decir, que de movilizarse estas inversiones, las exportaciones caerían de golpe a la mitad y el saldo de la balanza comercial podría llegar a los 2,305 millones de dólares, que no podrían ser compensados ni siquiera con la afluencia de remesas y otros capitales<sup>604</sup>. Es por ello que el gobierno de Calderón Sol y los subsiguientes gobiernos han centrado sus esfuerzos en garantizar las condiciones para que la inversión extranjera se mantenga en el país, sobre todo de la industria maquilera<sup>605</sup>, aun y cuando los empleos generados por la mismas no representen verdaderas oportunidades de desarrollo para la población, y se mantienen en la lógica de cuidar los intereses del gran capital.

En lo que respecta a la reducción de las tasas inflacionarias, se registro una importante disminución de la tasa de inflación, la cual, de acuerdo a Calderón Sol, habría pasado de 12.1%, en 1993, a 1.9%, en 1997. Mas no debe olvidarse que este logro no habría sido posible sin la estabilización del tipo de cambio, el cual, a su vez, responde al flujo de remesas familiares<sup>606</sup>.

En conclusión, el papel desempeñado por el gobierno liderado por el Presidente Calderón Sol, no alcanzó ni siquiera ha cumplir con los planteamientos que expresó en su Plan de Desarrollo Social y en su Plan de Desarrollo Agropecuario, los cuales han llegado a pasar a ser letra muerta y ni siquiera se pueden llegar a considerar al momento de evaluar la gestión presidencial. Estas situaciones se han vuelto a suscitar con los posteriores Presidentes de la Republica, no es necesario ser pesimista o detractora del actual gobierno para

---

<sup>604</sup> [www.uca.edu.com.sv](http://www.uca.edu.com.sv), « *Cinco años de Gobierno de Armando Calderón Sol* »

<sup>605</sup> Para los economistas la maquila no es considerada una industria, en tanto que la industria como tal tiene como objetivo la transformación de la materia prima, en cambio las maquilas no transforman materia prima, sino que éstas se caracterizan por la fragmentación del proceso productivo, y únicamente ensamblan productos. A pesar de ello el gobierno insiste en ubicarla dentro del sector industria y cuando se refiere al PIB de la economía al hablar de los datos sobre industria se manejan estadísticas incluyendo o no la maquila

<sup>606</sup> [www.uca.edu.com.sv](http://www.uca.edu.com.sv), « *Cinco años de Gobierno de Armando Calderón Sol* »

notar que el contenido económico del discurso presidencial no es verosímil y contradice las mismas estadísticas oficiales, aunque se publicite lo contrario.

Una de las formas de conocer el desempeño de los gestiones presidenciales desde la perspectiva ciudadana son las encuestas de opinión pública que se realizan con el objeto de conocer lo que piensan los salvadoreños y salvadoreñas sobre el trabajo de las autoridades del país, al respecto de la gestión Calderón Sol la encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", reveló que un poco más de la tercera parte de la población salvadoreña, el 37.9%, evaluó de manera positiva los cinco años de gobierno del presidente Armando Calderón Sol, cerca de otra tercera parte de los ciudadanos, el 30.3%, calificó de mala o muy mala la actuación del Presidente; mientras que un 31.3% consideró que el trabajo del mandatario había sido regular.

En comparación con otras mediciones de años anteriores, el sondeo demostró que la evaluación general sobre el trabajo del Presidente habría mejorado al cumplirse cinco años de estar al frente de la segunda administración de ARENA. Sin embargo, el gobierno aun no habría logrado que la mayoría de la población percibiera los cambios positivos en el país como producto de su gestión nacional y de lo cual tanto se había enaltecido el Presidente Calderón Sol. También se preguntó a los salvadoreños sobre los aspectos positivos de la entonces administración. El 52.8% de los consultados manifestó no haber notado cambios positivos en el país desde que tomó posesión el gobierno de Calderón Sol; mientras que casi la otra mitad, el 46.2%, dijo sí haber percibido mejoras en la situación del país como producto del trabajo del gobierno<sup>607</sup>.

Con relación a las preguntas sobre los logros obtenidos por el gobierno de Armando Calderón Sol, no existió un acuerdo general entre la población sobre lo que podría ser el logro más importante de la gestión, pues más del 50% no pudo identificar logros concretos, dentro de ese grupo algunos contestaron tajantemente que "no había logros" (37%), mientras que otros no supieron encontrarlos (16%). Por el otro lado, entre los méritos atribuidos al Ejecutivo en los cuatro años de gestión se mantenían los mismos aspectos que han sido señalados anteriormente:

---

<sup>607</sup> [www.uca.edu.sv](http://www.uca.edu.sv), « *Cinco años de Gobierno de Armando Calderón Sol* »

el arreglo de calles y plazas (14.7%), la reforma educativa y el impulso al sistema de educación nacional (11.5%), las políticas económicas (5.8%) y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz (3.6%), entre otros logros percibidos<sup>608</sup>.

La mayor parte de los fracasos atribuidos a la gestión gubernamental de Calderón Sol estuvieron relacionados con la percepción de que los principales problemas del país aún no habían sido resueltos. Así, el 20.8% de los salvadoreños señaló a la política económica como el principal fracaso del Ejecutivo, el 15.1% señaló a la delincuencia, el 7.8% aludió al desempleo como el fracaso principal del gobierno, un porcentaje parecido (el 7.3%) manifestó que el gobierno sólo se preocupaba por los ricos y un 6% opinó que la falla más grande había sido la propia incapacidad del gobierno. Sin embargo, un 12.2% de los consultados dijo que no encontraba fracasos en el desempeño del gobierno y un 20.2% no respondió a la pregunta.

De hecho, en el área por donde son señalados los fracasos gubernamentales, el sondeo no reveló nada nuevo respecto a evaluaciones anteriores: la gente seguía percibiendo que el gobierno es el principal responsable de los problemas económicos del país y de la población. Un poco más de la mitad de los consultados (el 52.2%) piensa que la situación económica del país habría empeorado en los cinco años de gestión de Calderón Sol, el 32.8% consideró que ésta había seguido igual y un 14.3% opinó que había mejorado sustantivamente en el período de administración de Calderón Sol. Por el lado de la economía familiar, el 45.9% consideró que sus condiciones financieras siguen iguales, el 42.9% cree están peor y el 11.2% restante reconoció que su situación económica había mejorado en los últimos cuatro años de gobierno de Calderón Sol.

Con los resultados de la encuesta realizada por el IUDOP, se puede concluir que el gobierno de Calderón Sol desde la opinión ciudadana no representó un cambio en las condiciones de vida de la población, esto se hace evidente sobre todo en la situación económica del país y en la economía familiar que fueron las áreas en las cuales los fracasos de la gestión gubernamental fueron más percibidos por la población, incluso haciendo responsable al gobierno de todos los problemas económicos por los que atravesaba el país, con ello queda en evidencia la

---

<sup>608</sup> [www.uca.edu.com.sv](http://www.uca.edu.com.sv), « *Cinco años de Gobierno de Armando Calderón Sol* »

deficiente gestión realizada por el gobierno liderado por Calderón Sol, que de acuerdo con la ciudadanía, fue incapaz de resolver los principales problemas del país que iban desde la situación económica, la delincuencia, la concentración y distribución inequitativa de la riqueza; un gobierno en el cual la agenda social siguió quedando olvidada: la reforma en materia educativa no paso de ser mas que un intento, la salud y atención medica siguió en deterioro, la gestión ambiental no fue un tema prioritario para el Ejecutivo, y las políticas económicas fueron la apuesta mas grande del gobierno y las mismas no dieron los resultados tan publicitados por el mismo.

#### **4.4.1.2 Valoración de la Gestión Hídrica del Gobierno de Calderón Sol.**

En relación a la gestión del recurso hídrico, como ya ha quedado establecido El Salvador cuenta con un amplio marco legal e institucional, que se ha venido acumulando con el tiempo en el país. A principios de los ochenta hubo intentos de reforma, sin embargo, en el contexto del conflicto armado, este proceso no tuvo continuidad y es hasta en la post-guerra que se retoma nuevamente la iniciativa. El apoyo inicial provino de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), y posteriormente, es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al que nos referiremos más adelante, quien brinda el apoyo principal<sup>609</sup>.

Es de esta forma, que para Diciembre de 1993, bajo contrato con USAID, la firma “Romero Pineda y Asociados” entregó un proyecto de Código de Aguas, bajo el cual se creaba una Secretaría de Gestión Integrada de Recursos Hídricos adscrita a la Presidencia de la República, en Agosto de 1996, la firma Rusconi-Váldez presenta un nuevo proyecto de Ley General de Aguas elaborado bajo contrato con ANDA y posteriormente, ANDA contrató al consorcio Lypsa-Typsa que presentó una nueva propuesta en Mayo de 1997<sup>610</sup>.

Todas estas propuestas han sido introducidas para su discusión en la Asamblea Legislativa, pero hasta la fecha ninguna a pasado a la fase de discusión y permanecen archivadas sin claras intenciones de ser retomadas, y en la actualidad el gobierno a través del MARN está formulando la propuesta de la Ley

---

<sup>609</sup> PRISMA, « *La reforma del sector hídrico en El Salvador : Avanzar hacia la gestión integrada del agua* », Revista No. 38, 1999, Pág. 6

<sup>610</sup> Idem.



General de Aguas en cuya formulación no se han involucrado a todos los actores gubernamentales que tienen alguna vinculación con el tema, ni a actores no gubernamentales que han trabajado e investigado sobre el tema, entre ellos ONG's, comunidades y organizaciones sociales.

Finalmente, otra firma consultora (OPTIMA, Inc.) generó una nueva versión de propuestas de reforma que sirvieron de base para un préstamo por \$43.7 millones y dos cooperaciones técnicas no reembolsables por \$3.9 millones, que fueron aprobadas por el BID en Mayo de 1998. Según el BID, la Administración Calderón Sol esperaba iniciar el proceso de reforma y tener creada la figura de la autoridad hídrica y del ente regulador para el tercer trimestre de 1998, sin embargo, ello tampoco ocurrió. De hecho, las operaciones aprobadas por el BID, ni siquiera se presentaron a la Asamblea Legislativa de El Salvador, para ser ratificadas bajo la Administración Calderón Sol, a pesar de haber sido aprobadas por el BID con el fin de apoyar la reforma del sector hídrico, y a pesar de lo necesaria e indispensable que es la reforma hídrica<sup>611</sup>. Ante la indiferencia del gobierno de Calderón Sol de darle continuidad a los Proyectos de Ley del Sector Hídrico, puede decirse que estos únicamente constituyen un medio de formalidad para el otorgamiento de préstamos, es decir, que fueron creados con la finalidad de cumplir con un requisito para la concesión de préstamos por parte del BID, sin que ello implicara una verdadera obligación del gobierno por llevarlo a cabo.

La propuesta global de reforma contenida en el préstamo del BID, que apoyaba la reforma del sector hídrico, y la cual no fue ratificada por la Asamblea Legislativa por falta de interés por parte del gobierno de Calderón Sol, a rasgos generales se basaba en tres pilares: a ) La creación de un ente rector o autoridad hídrica que definiría las políticas globales del sector y que asignaría los derechos de uso del agua; b) La creación de un marco regulatorio del subsector de agua y saneamiento, que incluiría el establecimiento de un ente regulador independiente; y c) Un proceso de reforma empresarial para establecer operadores públicos, privados y mixtos de servicios de agua y alcantarillado<sup>612</sup>, pero los lineamientos de este préstamo evidencian una clara tendencia a la descentralización y desconcentración del recurso hídrico.

---

<sup>611</sup> PRISMA, Op. Cit. ; Pág. 8

<sup>612</sup> Idem, Pág. 9

Durante la administración Calderón Sol se da inicio a la Reforma del Sector Hídrico a través de la gestión del préstamo con el BID y como parte de los Programas de Ajuste Estructural que fueron implementados en el país desde la gestión de Alfredo Cristiani y que buscaban la reducción del Estado y evitar la intervención del mismo en el nuevo mercado que se estaba por establecer, el de los bienes y servicios.

A pesar de que el gobierno era el principal impulsor de la reforma y el gestor del préstamo que permitiría llevar a cabo la reforma en el sector hídrico, el gobierno se desvinculo de la ejecución del proyecto dejando a la ANDA como única responsable del mismo, esto se evidencia en la falta de interés del gobierno por la ratificación del préstamo para su ejecución, pues no ha sido hasta el año 2001 que el préstamo fue presentado a la Asamblea para ser ratificado y esto porque el gobierno estaba interesado en reorientar una parte de los fondos del préstamo para la reconstrucción de las redes de abastecimiento dañadas por los terremotos ocurridos en ese mismo año y porque una vez aprobado el préstamo permitiría al gobierno presentar la propuesta del nuevo marco jurídico regulatorio del sector y de esa manera pudiera ser efectuado el segundo desembolso contemplado en el préstamo.

#### **4.4.2 Gobierno de Francisco Flores (1999-2004).**

##### **4.4.2.1 Perspectivas del Nuevo Gobierno.**

El 1 de junio de 1999, Francisco Flores tomó posesión de la Presidencia de la República, con lo cual el partido ARENA inició su tercer periodo consecutivo al frente del Ejecutivo. Evidentemente, Flores no parte de la nada, sino de un contexto económico, social y político cuyas dinámicas más importantes se han fraguado en el marco de las dos administraciones gubernamentales previas a su arribo al poder.

Francisco Flores al llegar al poder hereda de los gobiernos anteriores de ARENA, una economía nacional desarticulada en sus tres sectores fundamentales: financiero, industrial y agrícola; un marco de políticas económicas de corte neoliberal, con resultados concretos en algunas áreas como la privatización de la energía eléctrica, las telecomunicaciones y las pensiones de retiro; un marco de políticas sociales orientadas a la disminución de la pobreza, y con un interés

particular en los campos de la educación y la expansión de servicios sociales básicos (drenajes, agua potable) en zonas rurales del país, políticas que tuvieron logros muy limitados a nivel estructural; instituciones claves para la democratización del país como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Policía Nacional Civil debilitadas; afianzamiento económico-político del grupo Cristiani que lo convierte en una fuerza de presión importante e ineludible sobre el nuevo gobierno; un problema irresuelto de seguridad pública en el que se involucran el Ministerio de Seguridad Pública, la Dirección de la Policía Nacional Civil, la Academia de Seguridad Pública y la composición del cuerpo policial; y una superposición entre el partido ARENA, los grandes empresarios (sobre todo los vinculados al sector financiero) y el Estado<sup>613</sup>.

En ese marco, los esfuerzos del nuevo gobierno deberían estar orientados a cumplir con los retos ineludibles que se resumen en los siguientes: rearticular la economía nacional, lo cual supone tanto la formulación de un plan de desarrollo nacional de mediano y largo plazo como la constitución de la instancia institucional que garantice su ejecución; lograr una mínima coherencia entre las políticas económicas y las políticas sociales, lo cual pasa por la redefinición de los marcos de política legados por las dos administraciones anteriores, así como por una mayor determinación estatal por encauzar los logros económicos hacia la solución de problemas sociales estructurales como la pobreza y la marginación socioeconómica de la mayor parte de salvadoreños; avanzar en la institucionalización democrática, recuperando el sentido original y propio de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la PNC, y replanteando el rol del Ministerio de Seguridad Pública en el proceso de democratización del país; desarticular o redefinir los vínculos entre ARENA, los grandes empresarios y el Estado; y disminuir, apoyándose en las instituciones estatales, el predominio económico y político del grupo Cristian<sup>614</sup>.

Ante todos estos retos el presidente Flores planteo como un eje central de su plan de gobierno la concertación con las distintas fuerzas políticas y sociales, pero que con la realidad de los hechos no dejó de ser más que un discurso publicitario, ya que una de las principales características de este gobierno fue el

---

<sup>613</sup> [www.uca.edu.com.sv](http://www.uca.edu.com.sv), artículo “*El Gobierno de Francisco Flores*”

<sup>614</sup> Idem.

disenso con la mayoría de los sectores sociales y políticos del país y la imposición de políticas, sobre todo económicas, orientadas a garantizar los intereses del gran capital, entre ellas la dolarización, la total apertura del mercado y los procesos privatizadores, que agudizaron la exclusión y marginación social, la ya desmejorada situación económica de las familias salvadoreñas que fueron y han sido, un factor determinante para la migración de muchos salvadoreños y salvadoreñas hacia los Estados Unidos.

#### **4.4.2.2 Valoración Económica de los Cinco Años de Gobierno de Francisco Flores.**

El comportamiento del sector agropecuario es uno de los que más revela los resultados negativos de las políticas económicas implementadas durante las dos últimas décadas, así como el desfavorable contexto internacional para los precios de las exportaciones de café prevaleciente desde 1989, con la disolución de la Organización Internacional del Café y la consecuente caída de los precios internacionales del grano.

Los dos últimos gobiernos de ARENA no han sido ajenos a esta problemática, y ya el gobierno de Calderón Sol proponía la adopción de un "Plan de Desarrollo Agropecuario" y esta administración no fue la excepción ya que también ofreció implementar políticas tendientes a la reactivación del sector agropecuario.

De acuerdo con el presidente Francisco Flores, los problemas del sector agropecuario se podían resumir en una palabra: "rentabilidad", y para superarlos propuso medidas en los terrenos de la infraestructura física, la asociatividad, el micro crédito rural y la promoción de canales de información. En ese sentido, las obras de infraestructura física pretenderían desarrollar la red de caminos rurales, incrementar las áreas bajo riego y promover el almacenamiento poscosecha de los productos. La asociatividad perseguía que los productores actuaran asociados para aprovechar economías de escala en algunas fases del ciclo agropecuario y sería según Flores el principal objetivo del extensionismo agrícola. La política crediticia pretendería reorientar la política del Banco de Fomento Agropecuario para la atención del pequeño productor o comerciante. La difusión de la información, finalmente, buscaría desarrollar centros de información y la bolsa de productos agropecuarios para que la información que estos proporcionen, elevaran la

eficiencia de los mercados, y permitiera a los productores y comercializadores la justa recompensa por su inversión y trabajo<sup>615</sup>.

La promoción de las exportaciones no tradicionales fue uno de los principales objetivos de política externa del primer gobierno de ARENA (Alfredo Cristiani); sin embargo, hasta la fecha poco se ha logrado para diversificar las exportaciones de origen agropecuario que consisten principalmente en café y azúcar, con la presencia de otros productos que apenas alcanzan el 4% del total de exportaciones de vegetales (sésamo, bálsamo, legumbres, flores). Realidad que contrasta con la supuesta estrategia de reactivación del agro presentada por el Presidente Francisco Flores la cual no sugiere que se haya contemplado la diversificación de la producción agropecuaria.

Por otro lado el gobierno de Francisco Flores, dio continuidad a los procesos de reforma estructural de Estado, fue en este gobierno que se dio inicio a la tercera etapa de los PAE establecidos por el BM y el FMI, es decir, la apertura de las fronteras con los TLC, la pérdida de la política monetaria, la flexibilización laboral y la privatización de servicios esenciales.

En materia monetaria-financiera, además de la privatización rápida de los principales bancos y de la creación de un sistema privado de pensiones, se hicieron otras reformas tales como: eliminación de los controles directos que existían sobre tasas de interés y el crédito; incremento de las tasas de interés reales; se pasó de un tipo de cambio fijo, a uno flexible y se devaluó el tipo de cambio; se pasó a usar la programación monetario-financiera; se restringe el financiamiento al sector público; y finalmente en el 2001, de manera sorpresiva, se dolarizó la economía y se adoptó un supuesto sistema de bimonetarismo, pero que en realidad significó la eliminación del colón<sup>616</sup>, a través de la forzada utilización del dólar.

Con la implementación de la dolarización, se preveía que la economía del país se debilitaría aun más de lo que se encontraba, y sobre todo afianzaría más el carácter importador de la economía salvadoreña, ya que al eliminar el riesgo cambiario se eliminaba toda posibilidad de devaluación de la moneda nacional lo que favoreció a la cúpula financiera-importadora del país impidiendo que la devaluación encareciera sus compras. Algunos economistas plantearon que no era

---

<sup>615</sup> [www.uca.edu.com.sv](http://www.uca.edu.com.sv), artículo “*El Gobierno de Francisco Flores*”

<sup>616</sup> Moreno, Raúl; Op. Cit.; Pág. 31

“oportuno enlazar una economía débil como la de El Salvador con una moneda fuerte, sobre todo, teniendo en cuenta que el sistema monetario-financiero daba signos de una seria debilidad, porque hace tiempo que el sector real había entrado en una desaceleración, convertida en ese entonces en recesión”<sup>617</sup>. A pesar de las advertencias sobre la dolarización, esta fue aprobada a través de la Ley de Integración Monetaria en noviembre del 2000 y puesta en marcha por el gobierno de Francisco Flores, con lo cual se agudizó la crisis económica por la que atravesaba el país y cuyos efectos continúan sintiéndose hasta la fecha.

La desaceleración económica ocurrida entre 1995 y 1999, unida a un deterioro ecológico equivalente al 5% del PIB, obliga a hablar de una verdadera recesión. La inflación cercana a cero puso de manifiesto la grave situación de demanda deficiente, o pobreza acumulada, tanto más irritante frente al consumismo importador. Junto con ello el creciente déficit fiscal y la baja recaudación de impuestos, porque ello entorpecería la requerida inversión social y la urgente creación de empleo desde el sector público. Se sumó la rumorada situación de algunos bancos salvadoreños, cuya mora rondaba el 6%, las elevadas tasas de interés, el impacto de los encajes legales y la reducción del crédito al sector privado: 200 millones de colones por debajo de lo programado<sup>618</sup>.

Pobreza, desempleo y delincuencia fueron otros de los rasgos estructurales del gobierno de Francisco Flores. Agregados al bajo crecimiento económico, el déficit fiscal, el deterioro del sector externo, la creciente inflación y el declive del sector agropecuario todos resultados de las políticas gubernamentales implementadas por los gobiernos precedentes, pero intensificadas por la gestión de Francisco Flores que concretó muchos de los PAE especialmente con la dolarización de la economía y la celebración del TLC con Estados Unidos que abrió totalmente las puertas para la privatización de los servicios públicos que aun continúan en manos del Estado y que son uno de los principales objetivos de éstos convenios comerciales.

---

<sup>617</sup> *El Financiero*, 7 de junio de 1999. [www.eldiariodehoy.com.sv](http://www.eldiariodehoy.com.sv)

<sup>618</sup> *Idem*

#### **4.4.2.3 Valoración de la Gestión Hídrica del Gobierno de Francisco Flores.**

El gobierno de Francisco Flores al iniciar su período de gobierno, como es costumbre, planteo, una serie de promesas y compromisos a cumplir dentro de sus cinco años de administración. En principio se proyectaron un objetivo y una responsabilidad con aquellos sectores que más demandas presentaban. Doce fueron los puntos básicos que el presidente Francisco Flores mencionó en su discurso de toma de posesión: los hermanos lejanos, el agua, la agricultura, la economía, el trabajo, los pequeños empresarios, la seguridad pública, la oposición política, la educación, la salud, la cultura y los medios de comunicación. Temas en los que, se requería si no las respuesta definitivas a sus problemas, al menos una notoria mejoría a los mismos. Razón por la cual requerían ser tomados en cuenta desde el principio de la gestión.

Ahora bien, nos corresponde enfocarnos al tema del agua, específicamente al derecho humano del acceso al agua potable, por lo que analizaremos el desempeño del gobierno de Francisco Flores para facilitar el cumplimiento de este derecho a través de la gestión del recurso hídrico.

Con el cambio de gobierno en Junio de 1999, se retrasa aún más la presentación de la propuesta de reforma a la Asamblea Legislativa, iniciada con el gobierno del presidente Calderón Sol. El nuevo gobierno opta por contratar a consultores chilenos para que elaboraran nuevas propuestas de legislación para el sector hídrico y el subsector de agua y saneamiento. Si bien se esperaba que los consultores entregaran sus propuestas en el último trimestre de 1999, no estaba claro si el Ejecutivo presentaría su propuesta de reforma a la Asamblea Legislativa en ese mismo año, o si esperarían hasta después de las elecciones municipales y legislativas que se efectuarían en Marzo del año 2000<sup>619</sup>.

A pesar del supuesto interés de retomar el tema hídrico evidenciado por el gobierno de Francisco Flores en el discurso de toma de posesión, donde se prometió lograr un manejo sostenible e integro del agua, e iniciar la descentralización que incluiría por lo menos doce sistemas de agua en el primer

---

<sup>619</sup> PRISMA, Op. Cit. ; Pág. 12

año de gobierno, se siguieron produciendo atrasos en crear el nuevo marco legal que sustentara la reforma del sector hídrico.

Es de hacer notar que en el proceso de reforma se dieron ausencias muy fuertes de otros actores importantes; como el caso del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), lo que refleja la desvinculación que hemos apuntado entre el compromiso adquirido por el gobierno con el BID y la ejecución del proyecto, ya que buena parte de las posibles atribuciones que tendría el ente rector del recurso agua están asociadas o son similares a las que le otorga la Ley de Medio Ambiente al MARN.

Por otra parte, el MARN cuenta con un borrador de una Política Hídrica Nacional, elaborada por consultores nacionales bajo el Proyecto PROMESA de USAID, que no parece haber sido tomada en cuenta; además del MARN, otras instituciones que se verían comprometidas con la creación de un nuevo ente rector del recurso hídrico, que es uno de los condicionamientos del BID para el primer desembolso del préstamo, eran el Ministerio de Salud Pública (vigilancia de la calidad del agua); la Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), que dentro de sus funciones están las de asignar concesiones de agua para hidroelectricidad; y otras instituciones como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (que es el principal usuario del agua para riego), el Ministerio de Obras Públicas y las alcaldías, entre otras<sup>620</sup>.

Si bien formalmente, la reforma buscaría superar el complicado entramado institucional existente relacionado con el manejo del agua, no se mostró un claro y activo involucramiento de estos actores estatales en el proceso, ni en la redefinición de roles y atribuciones que la propuesta supone. A pesar de que estas y otras indefiniciones persistieron, ANDA inicio el proceso de descentralización de sistemas de agua, bajo distintas modalidades.

La descentralización de los sistemas de agua y saneamiento básicamente consistieron en que la operación de los servicios de suministro de agua potable y alcantarillados pasaría a manos del sector privado y municipalidades, a través de concesiones, ANDA sostuvo que no se estaba privatizando el servicio de agua potable, sino que se estaba concesionando la operación del servicio, ya sea a una

---

<sup>620</sup> PRISMA, Op. Cit. ; Pág. 12



alcaldía, a una empresa municipal de agua, a una empresa mixta, a una asociación de alcaldes, a ONG's o al mismo sector privado. Bajo este esquema, ANDA firmo un convenio de delegación con varios municipios de Usulután, según el cual se atendería a treinta y dos mil familias de seis municipios. La empresa Tetralogía SEM de C.V., que fue el primer proyecto de descentralización, se encargaría de la operación con el apoyo de ANDA y los gobiernos locales se encargarían de efectuar los cobros por el servicio de agua. Este convenio se estableció para un plazo de cinco años el cual podría ser ampliado, dependiendo de la eficiencia del servicio<sup>621</sup>.

Dentro del Plan Piloto de descentralización, ANDA trasladó por cinco años la operación del servicio de agua potable a las empresas industriales situadas en Plan de La Laguna, que es una zona industrial compuesta por más de veinte empresas aglutinadas en la Asociación de Empresarios y Vecinos de la Zona Industrial de la Laguna (ASEVILLA). Este es el primer contrato de gestión con empresarios para que administren su propio suministro, quienes deberían mantener y elaborar sus propios recibos, cobrando las mismas tarifas de ANDA<sup>622</sup>. A pesar que es una asociación conformada por empresarios y sus principales consumidores son las fábricas y empresas instaladas en la zona industrial, es decir, éstas empresas se ven beneficiadas con la administración del servicio a cargo de sus mismos propietarios, dentro del Plan Piloto esta asociación aparece como una asociación sin fines de lucro proporcionando una cobertura a una población de 26,722 personas.

Otro de los proyectos puestos en marcha fue el traspaso de la operación del servicio a la Alcaldía de San José Villanueva (Villanueva SEM de CV). De acuerdo a los anuncios realizados por el presidente de la institución su cuarto plan piloto sería una empresa formada por empleados de ANDA para darle servicio a cuatro acueductos rurales, en general, se desconoce la estructura del financiamiento de estos sistemas. Se les estuvo brindando asesoría técnica por parte de ANDA y se suponía que la intención sería llevarlos a ser autofinanciables con el pago de tarifas<sup>623</sup>.

---

<sup>621</sup> PRISMA, Op. Cit., Pág. 12

<sup>622</sup> Idem.

<sup>623</sup> Idem; Pág. 13

Villanueva SEM es una sociedad de economía mixta conformada por Alcaldía, comunidad y empresa privada, que se convierte en una administradora de los sistemas de agua potable que antes eran administrados por la ANDA, que al igual que las otras modalidades de prestación del servicio que se crean con el Plan Piloto de Descentralización<sup>624</sup>., debieron de acuerdo con lo establecido en el convenio, recibir asesoría técnica y financiera por parte de la ANDA, pero que en la práctica únicamente se realizaron reuniones bilaterales con los empresarios y la Autónoma sin brindar un real apoyo para que las empresas pudieran ser sostenibles y autofinanciables, y cuyos costos fueron trasladados a los consumidores y consumidoras que pagan unas altas tarifas por un servicio deficiente e insuficiente

Aunque se pusieron en marcha muchos proyectos, aun no se tenía claridad sobre la consistencia entre las reformas de los marcos legales del sector y sub-sector de agua potable y saneamiento y la estrategia del iniciado proceso de descentralización. El retraso en someter a discusión el nuevo marco legal, mientras simultáneamente se planteaba un proceso acelerado para ejecutar planes pilotos de descentralización de los sistemas de agua, habían originado serios cuestionamientos al proceso de reforma, principalmente por parte de organizaciones y actores que gravitan alrededor del sector agua y saneamiento.

Los resultados y principales conclusiones obtenidas del diagnóstico sectorial y del análisis del proceso de reforma del sector agua potable y saneamiento en el marco del proyecto Salud Ambiental de El Salvador financiado por USAID, propuso un conjunto de elementos fundamentales que no fueron considerados en el proceso: si bien la reforma del sector de recursos hídricos era necesaria, la propuesta como tal era poco conocida a nivel nacional. La reforma debió estar orientada a la descentralización de los sistemas en el marco de una reorganización institucional y legal. Además se plantearon algunas líneas generales alternativas para el manejo de los sistemas de agua potable y saneamiento urbano, entre ellas: el caminar hacia un manejo a través de concesiones a entes especializados y empresas municipales autónomas, acompañado del marco legal necesario;

---

<sup>624</sup> El Plan Piloto de Descentralización ha sido abordado ampliamente en el capítulo 3 de este trabajo.

suficiente voluntad política; recursos financieros y técnicos; y una amplia participación ciudadana<sup>625</sup>.

Muchas de éstas recomendaciones no fueron tomadas en cuenta en la ejecución del Plan Piloto especialmente los relacionados con los recursos financieros y técnicos se establecieron únicamente como asesorías que serían brindadas por la ANDA a las nuevas empresas que se constituirían, las cuales como se ha mencionado, no se llevaron a cabo, la participación ciudadana tampoco ha sido un elemento indispensable en este proceso pues aunque en teoría las empresas mixtas están conformadas por representantes de las comunidades, éstos no tienen poder de decisión en las actividades de las empresas y únicamente fueron, en algunos casos, consultados al inicio de las operaciones de las empresas y se han convertido solamente en consumidores y consumidoras del servicio prestado.

A nivel de los sistemas rurales las recomendaciones fueron orientadas a traspasar y fortalecer el manejo por parte de las comunidades, lo cual suponía un apoyo en recursos financieros y técnicos suficientes. La necesidad de conformar un marco legal propio que le diera soporte a los sistemas existentes y por traspasar. Conformar una institucionalidad especializada que le brindara atención a los sistemas rurales. Garantizar la autonomía de las empresas de agua y que la aprobación de tarifas y subsidios fuera transparente. Todo lo anterior en el marco de un proceso de participación ciudadana como elemento estratégico para garantizar el manejo adecuado de los sistemas<sup>626</sup>.

En los servicios comunitarios sobre todo el impacto de la descentralización se ha hecho visible en la poca o casi nula disponibilidad de recursos financieros, técnicos y tecnológicos con que cuentan las comunidades, que han hecho que los servicios prestados no tengan la calidad necesaria para la población, especialmente en la calidad del agua que se brinda, aunque en el tema de las tarifas resultan mucho más accesibles a la población que los servicios de las empresas mixtas e incluso que los de la propia ANDA que debería ser a la cual toda la población pudiera tener acceso pues es la prestadora Estatal encargada de satisfacer la demanda y necesidad de todos los sectores incluyendo el rural.

---

<sup>625</sup> PRISMA, Op. Cit. ; Pág. 13

<sup>626</sup> Idem

Existe una gran preocupación de los actores del subsector de agua y saneamiento por la coherencia entre el marco regulatorio (aún en formulación) y la sostenibilidad real de las iniciativas de descentralización y las modalidades de concesión implementadas y por implementarse, considerando la precaria información sobre criterios básicos de selección de los proyectos pilotos, así como los soportes financieros y técnicos para la implementación de los mismos, además de la escasa o nula participación de los beneficiarios y/o receptores de los sistemas.

Por otra parte, la compleja problemática de la gestión del recurso hídrico ha sido relegada a segundo o tercer plano, o simplemente ha sido dejada de lado por los gobiernos salvadoreños, poniendo mayor énfasis a temas como la economía, la educación, la agricultura, etc, sumado a esto nos encontramos con el ya conocido, caso de corrupción de ANDA, el cual ha sido ampliamente expuesto en el capítulo 1. En este caso, Carlos Perla, ex Presidente de Anda y sus ex gerentes, Mario Orellana, Luis Gustavo Crespín, Carlos Alberto Herrera, habrían recibido sobornos por 5 millones de dólares de los españoles Joaquín Alviz Victorio y Felipe Antonio Martínez Lavado para que les otorgaran la licitación de uno de los más grandes proyectos ejecutados por la Autónoma. Los ex funcionarios, están siendo procesados por peculado, y asociaciones ilícitas, según la acusación de la Fiscalía General de la República (FGR), producto de las negociaciones ilícitas, los ex funcionarios acumularon una riqueza de 6 millones 598 mil 476 dólares<sup>627</sup>, el saqueo hecho a la Autónoma es otra muestra de la corrupción e impunidad que existe en el país.

Con todo esto queda evidenciado que los gobiernos anteriores poco o nada hicieron sobre el tema del acceso al agua potable por lo que difícilmente se podría esperar una solución definitiva a la crítica situación, pues sólo con verdadera dedicación, esfuerzos, disposición de recursos y voluntad política podría lograrse, situaciones que no se produjeron durante el mandato de los Presidentes Calderón Sol y Francisco Flores.

---

<sup>627</sup> [www.laprensagrafica.com.sv](http://www.laprensagrafica.com.sv)

#### **4.4.3 Gobierno de Elías Antonio Saca (2004-2009).**

El Presidente Antonio Saca arriba al ejecutivo como producto de las elecciones realizadas en el año 2004, en las cuales el porcentaje de votantes fue el más alto de la historia del país, 67% de la población apta para votar.

Es de mencionar que las elecciones estuvieron determinadas por una campaña electoral catalogada por muchos y muchas como de terror por parte del partido ARENA, que indujo a la población a avocarse a las urnas por el temor, transmitido en toda la propaganda de dicho partido, sobre la posibilidad, casi certera, de que si el partido de izquierda más fuerte del país llegaba al ejecutivo las remesas enviadas por los salvadoreños y salvadoreñas en Estados Unidos dejarían de entrar al país ya que serían deportados y la fuente de ingreso de muchas familias en el país acabaría.

El contexto internacional incidió mucho en el manejo de la propaganda electoral de ese año, en varios países habían llegado al gobierno los partidos de izquierda o con tendencia progresista, el bloque suramericano se estaba consolidando con la llegada al poder de Ignacio Lula da Silva, el referéndum ganado por Hugo Chávez y la relación establecida con Cuba, el gane de Zapatero en España, daban la impresión que la tendencia en Latinoamérica estaba por la alternabilidad en el poder y que El Salvador podría llegar a formar parte de la misma. Sin embargo los resultados de las elecciones dieron como ganador al partido de derecha y por cinco años más ARENA estaría al frente del ejecutivo.

El miedo y la represión han sido una constante en el gobierno de Antonio Saca como instrumento para gobernar, aunque en su discurso de toma de posesión propuso la concertación con todas las fuerzas políticas, al igual que lo hizo su antecesor, instalando para ello la denominada Mesa de Gobernabilidad, el consenso y la concertación con las fuerzas políticas de oposición y la misma sociedad civil organizada no ha sido alcanzado, pues la tan ofrecida concertación únicamente se ha quedado en propaganda ya que el gobierno no retoma ni discute las propuestas presentadas y los aportes hechos por otros sectores de la sociedad que no provengan de la empresa privada y los cuales garantizan sus intereses.

El pasado primero de junio, Antonio Saca cumplió dos años de haber asumido la Presidencia de la República, tiempo en el cual se han profundizado los

problemas económicos, sociales y políticos: la extrema pobreza; la delincuencia y la violencia social; el desempleo; la creciente exclusión social; grandes sectores de población sin acceso a servicios básicos como agua, transporte, electricidad; el encarecimiento de los servicios de salud pública y la educación; la migración; la destrucción del ambiente y patrimonio cultural; la pérdida de credibilidad en las instituciones; el irrespeto al Estado de Derecho; la corrupción e impunidad; pero que son temas ampliamente difundidos a través de su principal instrumento de gobierno, es decir, el uso de los medios de comunicación, por medio de los cuales ha proyectado un país productivo que está saliendo adelante; sin embargo cabe preguntarse si es esta la verdadera realidad que viven los habitantes de El Salvador.

#### **4.4.3.1 Valoración Económica de los Dos Años de Gobierno de Elías Antonio Saca.**

El Presidente Antonio Saca, como sucesor de los gobiernos areneros continúa apoyando el modelo económico neoliberal con lo cual se ha profundizado la concentración de la riqueza, ya que no existen mecanismos de distribución de la ganancia económica, reflejándose en la pérdida de los ingresos de los más desprotegidos de la sociedad, es decir, la clase baja y clase media.

Sin embargo el Ejecutivo sigue proclamando en sus discursos que “vamos por el buen rumbo”, cuando la realidad muestra que de 2.7 millones de personas en capacidad de trabajar, apenas 932 mil tienen empleo y salario permanente<sup>628</sup>. El resto no tiene trabajo o está en el subempleo, la inserción de una gran cantidad de personas en el mercado informal también ha ido en aumento, siendo la mayoría de éstas las mujeres, en el cual la generación de ingresos es muy baja, con lo que no se alcanza a cubrir la canasta de mercado que en la actualidad tiene un costo de \$614 y sigue en aumento registrando un incremento anual de 27.09% a febrero del presente año, lo que se traduce en un deterioro de la calidad de vida de los salvadoreños y salvadoreñas y ante lo cual el gobierno mantiene una actitud pasiva de no intervención en la regulación de los precios de los productos, bienes y

---

<sup>628</sup> [www.fmln.org.sv](http://www.fmln.org.sv)

servicios, bajo el argumento que la intervención del Estado en el mercado genera una pérdida de la inversión privada.

Mientras que la política monetaria impuesta por ARENA mantiene el dólar como única moneda, con lo cual únicamente se benefician un reducido grupo de la sociedad, el sector financiero importador; el gobierno mantiene la política de proteger los monopolios que se apropian de los servicios públicos como el de la electricidad y la telefonía, brindándoles facilidades para la administración e instalación de sus empresas, quienes a su vez se aprovechan o benefician de los consumidores y consumidoras por medio de aumentos arbitrarios de tarifas, con ello queda en evidencia el incondicional apoyo del gobierno para la privatización de los servicios públicos.

La pobreza sigue estando presente en la sociedad salvadoreña, la política de dolarización ha encarecido el conjunto de bienes de consumo y la dependencia de las remesas se ha convertido en una necesidad estructural del aparato económico. Para el año 2004 el país registró, de acuerdo con el BCR, un récord histórico en el ingreso por remesas familiares, al totalizar 2,547.6 millones de dólares lo que representó el 16.2% del Producto Interno Bruto (PIB), para el primer semestre del presente año las remesas que envían los salvadoreños que viven en el exterior a sus familiares ascendieron a 1.895,7 millones de dólares, por lo que se proyecta que al finalizar el año éstas superaran a las recibidas el año pasado. Las remesas familiares se han convertido desde hace dos décadas en uno de los pilares más fuertes de la economía salvadoreña y en la mayoría de esos años han superado el volumen de las exportaciones totales del país, y mucho del crecimiento económico que el gobierno publicita se debe al alto porcentaje de familias que reciben remesas y que les permite tener poder adquisitivo y poder pagar muchos de los servicios que de otra manera no podrían ser cubiertos.

Otro hecho relevante en la gestión económica del gobierno de Antonio Saca ha sido la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-RD), con lo cual se ha abierto la economía salvadoreña a la importación masiva de productos provenientes de Estados Unidos, afectado de forma directa a los productores y empresarios de todos los sectores y tamaños, la ratificación de este tratado ha sido la consolidación de uno de los objetivos de los PAE, la apertura del mercado, y el cumplimiento de

los lineamientos de los OFI, principalmente del BM que establecieron como una vía para el desarrollo de los países la apertura económica y especialmente de las fronteras para insertarse al mercado internacional.

Una de los principales problemas de la economía nacional es el déficit fiscal generado por la deuda del Estado con las Administradoras de Pensiones, la llamada deuda previsional, por la cual el Estado debe erogar, cada año, una cantidad millonaria para pagar pensiones, fruto del cambio del esquema anterior de pensiones al actual, lo que ha llevado a un desequilibrio aún mayor en las cuentas del Estado, de acuerdo con FUSADES el pago de pensiones, entre enero y junio de este año, le ha significado al Estado la erogación de \$170 millones, y en el mismo periodo durante el 2001, la cifra fue \$43 millones, en total el pago de pensiones requerirá este año unos \$400 millones, para lo cual el gobierno recurre al endeudamiento, a través de la emisión de bonos<sup>629</sup>. Sin embargo, el ocho de septiembre del corriente año, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó una Ley, propuesta por el Ejecutivo, para la creación de la Ley de fideicomiso de Obligaciones Previsionales, que se supone liberará al presupuesto nacional de unos 400 millones de dólares destinados al pago de pensiones, la cual tiene entre sus objetivos transferir la deuda de pensiones a un ente privado, como es el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), quien administrará y garantizará el pago de las cotizaciones. Con esto el Ministerio de Hacienda constituirá, por plazo indeterminado, un fideicomiso cuyo fiduciario será el Banco Multisectorial de Inversiones, se autoriza a Hacienda para actuar como fideicomitente y el BMI, tiene facultades para constituir o administrar fideicomiso, señala la recién aprobada Ley. Además, la propuesta gubernamental, incluye la necesidad de que el congreso apruebe un paquete de reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), se ha advertido que el gobierno necesita reducir la carga de la deuda y que el proyecto de presupuesto general correspondiente a 2007, “esté equilibrado”<sup>630</sup>.

El Estado ha tenido que recurrir a un crecientemente peligroso endeudamiento externo, para sobrellevar un déficit de dimensiones que nunca antes se habían presentado en la historia de El Salvador, a tal grado que ya se

---

<sup>629</sup> FUSADES, “*Informe Económico, enero-junio de 2006*”, Pág. 8.

<sup>630</sup> /[www.diariocolatino.com/nacionales/](http://www.diariocolatino.com/nacionales/) publicación sábado 08 de septiembre de 2006



rebasó el endeudamiento del 25% con relación al Producto Interno Bruto que según uno de los asesores internacionales de dirigencias empresariales salvadoreñas, es el nuevo criterio propuesto por el Fondo Monetario Internacional para medir un aspecto básico de la sanidad financiera de los Estados. Recientemente el Fondo Monetario Internacional ha elaborado un estudio, donde sugiere “que los países emergentes no deben tener niveles de deuda pública que excedan el 25% del PIB”<sup>631</sup> y en El Salvador se bordea el 40% con relación al PIB en endeudamiento y los funcionarios lo reconocen, pero continúan abogando por la ratificación de préstamos internacionales.

A esto se le suma el alza en los precios del petróleo a nivel internacional que de acuerdo con el gobierno es el principal factor que ha influido en el incremento de los precios de bienes y servicios, incluyendo la canasta básica, pues los costos son trasladados a los consumidores y consumidoras finales. Ante esta problemática el gobierno se ha rehusado a regular a los distribuidores del petróleo y a las empresas transnacionales, principalmente las gasolineras que se benefician de esta falta de control gubernamental, pues imponen tarifas de forma arbitraria, variando cada semana los precios del combustible y trasladando el incremento de forma automática cada vez que a nivel internacional se anuncia un alza y no aplicando las rebajas aún y cuando éstas son anunciadas por fuentes oficiales, lo cual únicamente demuestra que las acciones del gobierno están orientadas a beneficiar a las grandes empresas, especialmente a las transnacionales y garantizarle el máximo de ganancias posibles a costa del bienestar de la población.

El Gobierno no ha querido abordar el tema del alza desproporcionada del combustible, con la seriedad que éste requiere y se ampara en la tesis del libre mercado, ya que no quiere ejercer un control de precios y únicamente se limita a decir que nada puede hacer, puesto que los precios internacionales del crudo lo fijan los países productores y éstos obedecen a la crisis por la que atraviesan esos países. Pero olvidan que los precios de los combustibles en El Salvador son

---

<sup>631</sup> [www.ilustrados.com/publicaciones/EpAFAYlpVynMZUURIY.php](http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpAFAYlpVynMZUURIY.php), « *Notas sobre el déficit fiscal en El Salvador* ».

elevados por la alta carga impositiva de que son objeto; además de existir posibilidades de compra del crudo en condiciones más favorables<sup>632</sup>.

Producto de este incremento en los combustibles, se ha incrementado el costo del transporte público de pasajeros, el gobierno retiró el subsidio que dada a este servicio, además de negociar y acordar el incremento al pasaje sin consulta pública, se ha rehusado a discutir y analizar las propuestas de la sociedad civil entre las cuales se encuentra el medio pasaje para estudiantes, dejando una vez más en evidencia su desinterés en solucionar los problemas que afectan a la mayoría de la población y garantizando únicamente los intereses del sector empresarial.

El Salvador ha atravesado, durante los últimos 10 años, por un periodo de bajo crecimiento económico. El PIB, sumatoria de lo que produce el país en todo el año, ha estado creciendo a un promedio del 2%, lo que resulta insuficiente para alcanzar mayores niveles de desarrollo. Sin embargo, el año pasado el resultado fue un poco mejor, y el crecimiento se ubicó en un 2.8%. Para este año, el gobierno prevé que la cifra será de un 3.5%, según las proyecciones del Banco Central de Reserva (BCR) y de acuerdo con éste, el crecimiento está sustentado en el dinamismo de los sectores, que crecieron en el primer trimestre del 2006, construcción en 5.8%, transporte, almacenamiento y comunicaciones en 5.2%, establecimientos financieros y seguros, en 4.8%, bienes inmuebles y servicios prestados a empresas, en 4.6%, electricidad, gas y agua, en 4.3% y agropecuario en 3.8%.

Entre los factores positivos que permiten pensar que la economía mejorará están los altos precios internacionales del café y el azúcar, dos de los principales cultivos del país. A esto se añaden las perspectivas de aumento del comercio y la inversión a raíz de la entrada en vigencia del tratado de libre comercio con Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés), y el mayor nivel de inversión pública, y que el gobierno ha publicitado como uno de sus principales logros en la gestión económica.

---

<sup>632</sup> FESPAD, “*Boletín de formación en derechos económicos, sociales y culturales*”, Diciembre 2004, No. 6, Pág. 1.

Lo cierto es que mientras el gobierno se dedica a hacer proyecciones y publicitarlas, la población salvadoreña se enfrenta a una situación económica difícil marcada por los aumentos a los servicios públicos, a la canasta básica, la falta de empleo, el alza en los precios del petróleo, etc.

Ante una situación tan crítica, la salida del país, principalmente hacia los Estados Unidos, se afirma como una opción firme, se estima que anualmente doscientos dos mil salvadoreños parten hacia los Estados Unidos, aunque de ellos ciento treinta mil no logran llegar a su destino, muchos y muchas son repatriados y otros tantos mueren en el intento por cruzar la frontera, y las medidas económicas de los gobiernos siguen agudizando la situación de pobreza en el país, el desempleo y estimulando la fuga de capital humano hacia los Estados Unidos.

El impacto económico de las migraciones en El Salvador no se limita a las remesas. Los migrantes, además de enviar remesas a sus parientes, realizan una diversidad de actividades económicas que los mantienen vinculados con su país de origen. Utilizan servicios de telecomunicaciones para relacionarse con sus familiares, contratan servicios de transferencias y envíos de dinero y encomiendas, demandan productos de consumo “nostálgico” y hacen inversiones en El Salvador (compra de tierras, ganado, vivienda, pequeñas empresas, otros)<sup>633</sup>.

Entre los sectores sociales más afectados por una conducción económica sesgada hacia los intereses financieros y las transnacionales encontramos los sectores medios, cuyas expectativas de bienestar, ascenso social y acceso a una mejor calidad de vida no se presenta un camino fácil de realización y ven como única alternativa migrar hacia los Estados Unidos. La situación económica del país ha empeorado, ya que con la consolidación del modelo económico neoliberal, las oportunidades de empleo no han mejorado, mucho menos el salario mínimo de la población, ni se ha facilitado el acceso a bienes y servicios de calidad, por lo que la tan publicitada estabilidad económica del país al contrastarla con los hechos reales no refleja más que los fracasos y desaciertos del ejecutivo por años liderado por el partido ARENA.

---

<sup>633</sup> PNUD, « Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador, 2005 :Una mirada al nuevo nosotros, el impacto de las migraciones », Pág. 7

#### **4.4.3.2 Valoración Social de los Dos Años de Gobierno de Elías Antonio Saca.**

El gobierno de Antonio Saca inició su gestión anunciando la importancia de lo social para el logro de su plan de gobierno, la frase “lo social no es complemento de nada, lo social es la base de todo” es la principal muestra de ello.

Una de las promesas principales del gobierno de Saca fue la inversión social que haría en su gestión a fin de mejorar la calidad de vida de los salvadoreños y salvadoreñas, anunciando un plan social que incluía el mejoramiento en los servicios de salud pública, en la infraestructura principalmente la construcción de carreteras que contribuirían al desarrollo del país, la reforma educativa y un ambicioso programa de rescate de la Universidad de El Salvador y el combate a la pobreza, entre otros.

Una de las principales estrategias que ha llevado a cabo este gobierno ha sido la implementación de la denominada “Red Solidaria”, como una medida para apalejar la pobreza extrema en que viven muchos salvadoreños y salvadoreñas, principalmente en las zonas rurales del país. La Red solidaria tiene como principal objetivo, avanzar en el cumplimiento de los objetivos del milenio, reduciendo el porcentaje de personas que viven en extrema pobreza, es decir, con menos de un dólar al día.

Los ejes del programa son: *Red Solidaria a la familia*, que son acciones focalizadas a las familias que viven en condiciones de extrema pobreza en municipios priorizados e incluye transferencias condicionadas a la madre del hogar, capacitaciones y co-responsabilidades. *Red de Servicios Básicos*, que busca fortalecer la oferta de servicios básicos en educación, salud básica y nutrición. Asimismo, incluye un componente fuerte de infraestructura básica y compromiso de dotar de servicios de agua, alumbrado y saneamiento básico al 100% de las Escuelas y Unidades y Casas de la Salud. *Red de Sostenibilidad a la Familia*, en el que se ha considerado inicialmente proyectos productivos y al microcrédito como una herramienta clave para apoyar a los pequeños agricultores a diversificar sus fuentes de ingreso y aumentar la productividad, así como la gestión ambiental<sup>634</sup>.

---

<sup>634</sup> [www.docu.fisd.l.gob.sv](http://www.docu.fisd.l.gob.sv)

En el primero de los ejes a las mujeres se les entrega un bono bimensual entre \$15 y \$20, y para hacer efectivo el pago, las familias han tenido que cumplir con las co-responsabilidades establecidas y que fueron aceptadas voluntariamente al momento de la firma de convenio. Entre ellas, presentar hojas de certificado de asistencia a la escuela o de la unidad de salud en el caso de asistencia a controles prenatales o de crecimiento. Pero debe considerarse que éstas responsabilidades recaen únicamente sobre las mujeres ya que, además de que son quienes firman el convenio, también son las encargadas del cuidado de los hijos e hijas, lo que representa una carga más al trabajo de éstas que se ven obligadas a cumplir con el protocolo básico de salud preventiva, participar en cursos de capacitación, matricular a los hijos e hijas en edad de parvularia a sexto grado, así como a participar en desarrollo comunitario.

El programa Red Solidaria responde a un interés del gobierno de acceder a la cuenta del milenio, a través del logro del objetivo del milenio referido a la reducción de la pobreza, incrementando los ingresos de las familias que se encuentran en extrema pobreza, a través del bono que no representa, ni tiene como objetivo mejorar la calidad y condiciones de vida de los salvadoreños y salvadoreñas, y que redundan en un mal llamado asistencialismo estatal. Este tipo de acciones estatales son meramente reactivas, puesto que no que el gobierno no ataca, ni considera las causas estructurales que generan y mantienen la pobreza.

Otra de las estrategias del gobierno en materia educativa es el Plan Nacional de Educación 2021, que tiene como principal objetivo "erradicar" la deserción escolar en el nivel medio de educación, y que la mayor cantidad de niños y niñas sean inscritos en el nivel parvulario. Este programa tiene una orientación técnica de la educación, dejando de fuera la educación superior universitaria, ya que las estrategias del gobierno para la generación de empleo, están centradas en la atracción de la inversión extranjera ofreciendo obra de mano barata, lo que implica que la misma no tenga una formación profesional sino básica o técnica.

La inversión en el área social es la piedra angular del gobierno de Antonio Saca, sin embargo, de acuerdo con el FMLN, este se quedó sin recursos económicos en su primer año de gestión, inclusive ni siquiera tenía para cubrir los gastos ordinarios del gobierno. Además, anunció una nueva alza en el saldo rojo del presupuesto nacional del siguiente año. Todo esto como resultado de los

dispendiosos gastos de propaganda de Casa Presidencial, los viajes, los viáticos, los vehículos, los festejos, etc.

El financiamiento de la inversión social dependería de una reforma fiscal. De tal forma que el mismo Presidente Antonio Saca señaló la urgencia de esta última, la cual debía estar aprobada antes de que finalizara el año 2004. Pero sus elementos más novedosos fueron criticados por el gran capital quienes no aceptaban la reforma fiscal, ya que no estaban dispuestos a declarar su patrimonio, ni a pagar más impuestos y tampoco deseaban una fiscalización rigurosa por parte de Hacienda. Sin embargo, el diez de diciembre del dos mil cuatro fue publicado en el Diario Oficial el Decreto número 497<sup>635</sup> que contiene la Reforma Tributaria, entrando en vigencia el diecinueve de diciembre del mismo año con el que se generaron grandes expectativas por parte del gobierno. Dicha reforma generó el siguiente año fuertes ingresos a la Hacienda Pública, y el gobierno anunció que dicha recaudación permitiría llevar a cabo una mayor inversión social<sup>636</sup>.

De acuerdo con el FMLN, el presidente Saca, durante sus primeros cien días al frente del ejecutivo gastó 50 millones de dólares sólo en propaganda electoral, aunque no se cuenta con datos exactos sobre el monto al que asciende esta, si es posible deducir que la cantidad que el ejecutivo invierte en su propaganda es de muchos millones de dólares, ya que los medios de comunicación están inundados de ella y uno de los principales clientes de los mismos es el gobierno central.

Los efectos de ésta propaganda, que nos presenta a un El Salvador totalmente distinto del que en la realidad tenemos, es lo que le valió al presidente Saca para que en la encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública, con motivo de sus dos años de gestión, haya obtenido una evaluación positiva, en dicha encuesta la mayoría brinda su aprobación al gobierno, mostrándolo como cumplidor de sus promesas de campaña, atento a lo que la gente dice e interesado en resolver la corrupción. La inmensa mayoría piensa que es un gobierno de cambio, sus logros principales son la disminución de la delincuencia y las mesas de

---

<sup>635</sup> [www.newsletter.com](http://www.newsletter.com)

<sup>636</sup> Idem.

diálogo<sup>637</sup>. Se puede decir que por el momento, se ha impuesto la realidad virtual sobre la vida cotidiana de la mayoría de la población.

Contrariamente la misma encuesta refleja que la gente quiere cambio en la economía, es decir, quiere aumentar sus ingresos y que identifican éste como el problema principal. Una gran mayoría piensa que la situación económica con el nuevo gobierno sigue igual o empeora. Sólo casi una cuarta parte piensa que mejorará, pero esta gran mayoría aumenta aún más cuando se trata de la economía familiar. Entre los principales fracasos de este gobierno, la gente coloca la inflación y el precio del combustible. En consecuencia, una gran mayoría pide cambiar la política económica y no seguir con la heredada de los gobiernos anteriores<sup>638</sup>.

Mientras estas realidades no se conecten, la gente sigue pensando en irse del país. Casi la mitad desea emigrar, refleja la encuesta del IUDOP, esto indica que si los primeros dos años fueran la muestra de lo que espera al país, en los próximos años de gobierno del Presidente Antonio Saca, y en ellos lo mejor estuviera llegando, ese deseo de emigrar habría disminuido, sin embargo más de la mitad de la opinión pública no comparte el optimismo del actual gobierno<sup>639</sup>. De todas maneras, la cuestión que se plantea al gobierno es cuánto tiempo durará la desconexión entre la realidad virtual y la de la vida de la gente. Sin cambios palpables, el encanto puede romperse y, en ese caso, sobrevendrá una nueva decepción.

Respecto a la reforma hídrica el gobierno de Antonio Saca ha seguido dando continuidad a los planes impulsados por los gobiernos anteriores. Como parte de ello el gobierno lanzó en el 2005 el Plan Hidro 2006, al cual nos referiremos a detalle en un apartado siguiente, y el cual tiene como principal objetivo aumentar la cobertura del servicio de agua potable que es prestado por la ANDA, a través de la construcción y ampliación de acueductos y sistemas de distribución, lo que en sí no implica el aumento en la prestación del servicio, pues la existencia o construcción de redes de distribución no es garantía de la efectiva prestación del servicio.

---

<sup>637</sup> [www.uca.edu.sv](http://www.uca.edu.sv)

<sup>638</sup> *idem*

<sup>639</sup> *Idem.*

Por otro lado el Ministerio de Medio Ambiente, ha seguido trabajando en la elaboración del nuevo marco jurídico regulatorio del sector hídrico, específicamente en la Ley General de Agua y la Ley del Subsector de Agua Potable, pues esta es una condición indispensable que el gobierno tiene que cumplir para poder acceder al segundo desembolso del préstamo otorgado por el BID para llevar a cabo la reforma hídrica, además con ello se busca crear el nuevo ente rector del sector que también es uno de los condicionamientos del BID. El Plan Hidro tiene como uno de sus componentes la descentralización de los sistemas de agua potable para que sean administrados por la municipalidades, empresa privada o comunidades, lo que en el fondo constituye la verdadera intención del gobierno, que es trasladar a la empresa privada la prestación del servicio de agua potable.

En la actualidad la población ha experimentado un fuerte golpe a su economía con los recientes incrementos a los servicios públicos; el pasado 15 de julio de 2006, en el Diario Oficial, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) publicó un incremento en la tarifa, la cual afectaría a los usuarios que consumen arriba de los 30 mil litros de agua. Este aumento se produjo por las condiciones económicas de la institución, que no alcanzan a cubrir los gastos de operación y costos de ampliación de la red. Al respecto César Funes, presidente de ANDA aseguro que el ajuste permitiría a la institución percibir anualmente 12 millones de dólares más, y que esta medida afectaría principalmente a los que pagan más de \$7.80 mensuales. Es decir que una familia o empresa que consume más de 80 mil litros de agua pagaría \$45.15 un 36% más de la cuota<sup>640</sup>.

Los incrementos en las tarifas de los servicios públicos se han convertido en una práctica recurrente. Donde la participación de la población o sectores que se ven afectados no tiene ni voz, ni voto. Son mecanismo que carecen de consulta y donde el acceso a la información es restringido y exclusivo de las instituciones que implementan dichas medidas. Al mismo tiempo los procedimientos que utilizan para dar a conocer estas decisiones no son claros ni sencillos a la población e incluso no muestran los consecuencias a futuro, dejando en desventaja a la ciudadanía y otros sectores que desconocen la información y no participan en estas decisiones.

---

<sup>640</sup> [www.redprovidad.com.sv](http://www.redprovidad.com.sv)



En El Salvador, en los últimos meses se han experimentado incrementos en las tarifas de los servicios públicos como: el incremento transporte público y un significativo incremento a los costos de la energía eléctrica; A partir del 10 de junio, las tarifas de electricidad ha sufrido un incremento del 14 por ciento y el gobierno argumentó que son consecuencia de los altos precios del petróleo en el mercado internacional. Según un informe del Centro para la Defensa del Consumidor (CDC) con la nueva alza, la tarifa eléctrica promedio estableció incrementos en un 105 por ciento después de su privatización de las empresas distribuidoras del servicio en 1998. Se ha justificado el aumento del 14%; según legisladores de derecha en El Salvador, debido a que en la época de verano más de la mitad de la energía se ha obtenido del petróleo y el costo del barril oscila por los 70 dólares, por lo que se tuvo que solventar ese déficit.

La población en general, especialmente las familias con menores ingresos, son, obviamente los más afectados, puesto que solamente las familias que están debajo de los 100 kilovatios/hora al mes tienen un subsidio del estado el cual logra beneficiar a 764 mil hogares que representan un 63.03 por ciento de los usuarios residenciales, según informes oficiales; sin embargo, como consecuencia de este incremento, la tarifa de una familia promedio (consumo de 154 kilovatios hora al mes) se incrementará en promedio de 24.4 a 27.6 dólares<sup>641</sup>.

#### **4.5 Lineamientos del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.**

La reforma del sector hídrico como parte de la reforma estructural del Estado, ha sido impulsada por los Organismos Financieros Internacionales (OFI) principalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual ha implementado en toda la región programas de préstamos orientados al fortalecimiento del Estado que incluyen los servicios públicos y los cuales buscan la intervención del sector privado en el manejo de tales servicios, por tanto en el presente apartado veremos las políticas de dicho organismo en relación a los servicios públicos.

Se ha demostrado a lo largo de los últimos años; que muy por el contrario de lo que en teoría el BID establece como sus propósitos (fortalecimiento del Estado);

---

<sup>641</sup> [www.raices.com.sv/Cacao/Publicación Septiembre 2006](http://www.raices.com.sv/Cacao/Publicación%20Septiembre%202006)

el Estado salvadoreño se ha debilitado, muchas instituciones que anteriormente se encontraban bajo la administración estatal, ahora ya no existen o fueron pasadas a manos privadas, bajo el argumento de la ineficiencia de las mismas por el control estatal y que la privatización era el único instrumento para volverlas eficientes y tener una mejor prestación de los servicios, pero que como veremos más adelante, los beneficios de dicha privatización hasta la fecha no se han demostrado y los pocos que se han dado han tenido costos muy altos para la población.

El BID es una iniciativa largamente esperada por los países latinoamericanos, el Banco Interamericano de Desarrollo se creó en 1959 como una institución de desarrollo con mandatos y herramientas novedosos para la época. Tras largos preparativos de los países latinoamericanos. Sus programas de préstamos y de cooperación técnica para proyectos de desarrollo económico y social fueron más allá del mero financiamiento, como era la costumbre entonces<sup>642</sup>.

Los programas e instrumentos del BID fueron tan efectivos que la institución se convirtió en modelo para la creación de todas las otras instituciones multilaterales de desarrollo a nivel regional y sub-regional. En la actualidad, el BID es el mayor de todos los bancos regionales de desarrollo del mundo y constituye la principal fuente de financiamiento multilateral para los proyectos de desarrollo económico, social e institucional, y los de comercio e integración regional, en América Latina y el Caribe<sup>643</sup>.

El BID tiene estrategias, políticas y marcos regulatorios para guiar sus operaciones, que abordan salvaguardas sociales y ambientales. Aunque para el caso, en El Salvador no ha habido cambios significativos en el marco regulatorio ambiental, el cual no está adecuado a las exigencias del BID, y que de hecho, el mismo es de relativamente reciente creación, podemos afirmar que hasta la fecha no ha tenido aplicación práctica, y que tampoco ha sido una de las prioridades del Estado, aun y cuando forma parte de las exigencias que el BID hace para aprobar sus préstamos.

Desde el año 2003 el Directorio del BID ha estado revisando todas estas políticas. En el 2002 consultas públicas fueron realizadas sobre las estrategias ambientales y sociales del BID, que no son vinculantes, resultando en muchas

---

<sup>642</sup> [www.bid.org](http://www.bid.org)

<sup>643</sup> Idem

sugerencias para guiar las políticas que si lo son. Entre el 2003 y 2004 las consultas públicas sobre la Política Ambiental y el Mecanismo de Investigación Independiente resultaron en sugerencias fuertes por parte de la sociedad civil con el afán de proteger al ambiente y de fortalecer los derechos de las comunidades afectadas por los proyectos del banco. Hasta la fecha, no se sabe hasta donde estas las sugerencias han sido incorporadas a los borradores de éstas iniciativas<sup>644</sup>.

En relación a las políticas del Banco sobre los servicios públicos, que son las que se encuentran relacionadas con el tema en estudio, éstas tienen como objetivo fomentar el suministro de servicios públicos que contribuyan, en el largo plazo, al desarrollo económico de la región y al bienestar de su población, mediante la adopción de una estructura sectorial y una política reglamentaria, ésta política esta orientada a cumplir con los siguientes aspectos<sup>645</sup>:

1. Asegurar la Sostenibilidad de los Servicios en el Largo Plazo: esto depende de la disponibilidad de recursos para financiar el funcionamiento, el mantenimiento y las inversiones necesarias para mejorar y ampliar los servicios para los usuarios existentes y los futuros. Por consiguiente, debe asegurarse a los proveedores de los servicios un caudal de recursos financieros que cubran los gastos de funcionamiento, mantenimiento e inversiones de capital relacionados con los servicios. Las condiciones macro económicas y sectoriales deben fomentar un clima favorable para las inversiones en la industria, facilitar el acceso a los recursos financieros y reducir el costo del capital. Finalmente, debe lograrse la satisfacción de los usuarios, pues de lo contrario la sostenibilidad política de los servicios correrá peligro.

Las etapas que se están cumpliendo en nuestro país, a raíz del préstamo del BID y que corresponden a este lineamiento se pueden observar claramente con los planes de descentralización que se están poniendo en marcha, los cuales prometen a las empresas que retomen el trabajo que actualmente es exclusivo de ANDA, ganancias económicas y la sostenibilidad del servicio, esto no garantiza claro, que para la población en general el servicio sea accesible, pues al pasar a manos privadas, los servicios corren el riesgo casi certero de que los costos se elevaran.

---

<sup>644</sup> [www.bicusa.org](http://www.bicusa.org)

<sup>645</sup> [www.ladb.org](http://www.ladb.org)

2. Obtener Eficiencia Económica: esta plantea que, cuando se logra una prestación económicamente eficiente de los servicios públicos, es posible mantener los precios en el nivel mínimo compatible con la sostenibilidad del servicio en el largo plazo y, al mismo tiempo, se puede ofrecer a los usuarios incentivos para que hagan uso óptimo del servicio. Si las circunstancias lo permiten, la vía más conveniente para promover la eficiencia económica es la competencia, pero cuando las circunstancias no son propicias, es posible estimular la eficiencia por medio de una serie de mecanismos institucionales y reglamentarios.

3. Salvaguardar la Calidad: la salvaguardia de la calidad que se ofrece al usuario es lo que da la pauta de la idoneidad del servicio, por consiguiente, es importante asegurar que las variaciones de costo guarden un equilibrio apropiado con los cambios en la calidad del servicio. Este equilibrio sólo puede obtenerse mediante una estricta reglamentación de la calidad del servicio. Dicho marco reglamentario comprenderá una serie de procedimientos mediante los cuales se defina claramente un conjunto de normas de calidad viables, con referencia al equilibrio de costos y beneficios y, luego se controle y se haga cumplir por medio de un sistema de sanciones e incentivos.

4. Fomentar el Acceso: la promoción del acceso de todos los ciudadanos al servicio ocupa un lugar importante en la filosofía de la provisión de servicios públicos, particularmente en lo que atañe al suministro de agua potable y la eliminación de las aguas residuales. No obstante, hay evidencias que sugieren que las políticas sociales no siempre han sido eficaces para llegar a los más desfavorecidos. Ha sido tradicional el énfasis en mejorar el acceso a los servicios para los usuarios existentes, ignorando a menudo el hecho de que los más necesitados carecen totalmente de acceso al servicio. Consiguientemente, las políticas sociales deben reflejar la importancia de la promoción del acceso para todos los usuarios.

Al respecto, podemos mencionar, como en El Salvador, al implementarse las medidas sugeridas por el BID, se ha privatizado varias prestadoras de servicios, pero aun no se ha logrado que las ahora empresas privadas de servicios (como las de telefonía o las de electricidad) logren un mayor acceso a la población en general, debido a los elevados costos que estas empresas tienen de sus productos.

5. Alcanzar Objetivos Nacionales más Amplios: el funcionamiento de los servicios públicos puede, a veces, entrar en conflicto con objetivos nacionales más

amplios, como la protección del medio ambiente. Es evidente que sectores como los de energía, suministro de agua, eliminación de aguas residuales y de residuos, ejercen influencia sustancial en la calidad del medio ambiente y/o en otros usos del agua. Por consiguiente, debe integrarse esos sectores en un marco de reglamentación ambiental que sea compatible con las circunstancias del país.

Pero estos los objetivos antes mencionados, plantean un número importante de disyuntivas, por ejemplo la sostenibilidad a largo plazo puede estar directamente relacionada con la promoción del acceso y el logro de eficiencia, y cuando se plantean situaciones de esta índole es necesario tomar decisiones difíciles. Si bien el equilibrio apropiado dependerá en grado sumo del entorno, la resolución de esas disyuntivas debe guiarse por el logro de los objetivos en el largo plazo, debe basarse en un análisis exhaustivo del problema y debe resolverse mediante el uso de mecanismos de política transparentes que reduzcan cualquier distorsión económica. Los documentos de proyecto deben indicar claramente en qué medida se logran los objetivos, pero hay un aspecto en torno al cual no hay lugar a compromiso y es el logro de la sostenibilidad del servicio en el largo plazo, asegurando que los flujos financieros lleguen a un nivel compatible con la plena recuperación de los costos y garantizando la eficiencia económica como meta general de la provisión de los servicios<sup>646</sup>

Para asegurar el logro de los objetivos, el banco establece las condiciones básicas que deben cumplirse, las cuales son<sup>647</sup>:

La separación de funciones: la contribución singular más importante al logro de los objetivos en conjunto, consiste en separar las funciones de formulador de políticas, regulador y empresario. Conforme al modelo tradicional, el estado combinaba una variedad de funciones en la prestación de los servicios públicos. Esta suma de papeles comprometía el logro de los objetivos de la política, al crear una estructura operativa caracterizada por tarifas insuficientes, limitaciones presupuestarias frágiles, débiles incentivos para la eficiencia y escasa responsabilidad. Esta situación debe remediarse definiendo claramente cada una de las funciones y asignándola a una institución distinta y apropiada. De esta manera, las autoridades conservarán la responsabilidad de formular la política, un

---

<sup>646</sup> [www.ladb.org](http://www.ladb.org)

<sup>647</sup> Idem

ente público separado dictará el régimen reglamentario y se asignará al proveedor del servicio una función exclusivamente empresarial por el funcionamiento de la empresa de servicios públicos, sea ésta de propiedad estatal o privada.

La estructura sectorial: las posibilidades de lograr la eficiencia en un sector y un país determinados, depende en grado sumo de la existencia de una estructura sectorial que fomente la eficiencia económica y maximice el ámbito para la competencia. Por ende, la idoneidad de cada estructura sectorial debe juzgarse por su efecto general en la eficiencia del sector y, en particular, por la medida en que dicha estructura puede facilitar el desenvolvimiento de la competencia. Es posible facilitar esta evolución separando las actividades naturales que funcionan como un monopolio de las que sean potencialmente competitivas, mediante la separación vertical y el desglose horizontal del sector. La medida en que dichas separaciones sean viables y convenientes, dependerá de la naturaleza del sector y de las dimensiones del mercado. La naturaleza del sector determina cuáles actividades funcionan como monopolios naturales y, las dimensiones del mercado establecen la viabilidad de la creación de un número adecuado de competidores que operen a una escala eficiente. En general, de acuerdo con el Banco, la formación de redes internacionales mejora las perspectivas de competencia en ciertos sectores, algo especialmente cierto en cuanto a los países pequeños. Además, puede mejorarse la eficiencia mediante el desglose horizontal de actividades naturalmente monopólicas con el objeto de facilitar la competencia por emulación. En el sector de suministro de agua potable, por ejemplo, el establecimiento de varios proveedores locales del servicio abre la posibilidad de comparar los grados de eficiencia de cada uno de ellos y, por esta vía, crear una actitud competitiva. En circunstancias algo diferentes, un sector sumamente fragmentado puede beneficiarse de la integración horizontal de varias unidades comerciales existentes a fin de alcanzar una escala de eficiencia mínima.

La adopción de un régimen reglamentario bien concebido y adecuado: la adopción de un régimen reglamentario eficaz apropiado a las condiciones particulares de cada sector en cada país, es un factor clave para el logro de los objetivos. Esto supone que un modelo de reglamentación basado en incentivos será más conveniente para lograr la eficiencia como meta general. Un régimen reglamentario, por ende, debe contribuir a crear un clima favorable para las

inversiones y a rebajar el costo del capital, promover y supervisar la competencia, regular los precios de los monopolios naturales asegurando la eficiencia y manteniendo la sostenibilidad financiera, asegurar un logro eficiente de los objetivos sociales o nacionales, incluido el uso correcto de los subsidios cuando sea necesario y, mantener satisfecho al usuario al atender a sus intereses. Sobre este aspecto el Banco propone tomar en cuenta las siguientes consideraciones<sup>648</sup>:

a) *Un clima favorable para las inversiones y el crédito*: este contribuye a la sostenibilidad de los servicios en el largo plazo. Este clima se obtiene mediante la adopción de procedimientos transparentes y mecanismos atractivos, la toma de decisiones claras y otros elementos que reducen el riesgo para los inversionistas y prestamistas, sin comprometer las perspectivas de competencia o atención a los intereses de los usuarios.

b) *Promover la competencia*: porque, cuando es viable, constituye el mejor instrumento para lograr la eficiencia. La competencia directa en el mercado reduce los precios que en definitiva paga el usuario y maximiza la satisfacción de éste, al tiempo que mantiene en un nivel mínimo la carga de la reglamentación. Cuando la competencia directa en el mercado no es posible o deseable, debido a las condiciones del sector o del país, la competencia por el mercado puede ser una alternativa. Será necesario un grado considerable de supervisión reglamentaria porque no cabe esperar que la transición de un monopolio integrado a un mercado competitivo ocurra en forma fluida e instantánea. Esto asegurará que se proteja la competencia, que los mercados funcionen con eficacia, que se alcance la eficiencia económica y que se brinde a todos los competidores condiciones de acceso equitativas.

c) *Las tarifas de los monopolios naturales*: éstas se regulan con el objeto de asegurar la sostenibilidad financiera en el largo plazo y de lograr la eficiencia económica cuando no es posible la competencia. La sostenibilidad en el largo plazo se obtiene mediante la adopción de mecanismos reglamentarios de incentivos a fin de crear un flujo de efectivo que cubra todos los costos, incluida una remuneración al capital que sea compatible con los riesgos y otras condiciones locales. Cuando prevalecen las condiciones de un monopolio natural, el uso de mecanismos

---

<sup>648</sup> [www.ladb.org](http://www.ladb.org)

reglamentarios permite proporcionar los incentivos adecuados para obtener eficiencia económica en la prestación del servicio y evitar, al mismo tiempo, la tentación de intervenir en los asuntos cotidianos del servicio. La obtención de resultados satisfactorios de la aplicación de este instrumento dependerá, inevitablemente, de que haya un intercambio de información exacta y coherente entre el proveedor del servicio y el regulador. La comparación de costos entre los servicios fortalece la capacidad del regulador para reglamentar las tarifas. Los reguladores, asimismo, deben trabajar por la creación de condiciones que conduzcan a la adopción de tarifas que señalen el costo marginal del servicio al usuario final. En los casos de las Empresas de Propiedad Estatal, debe fijarse como meta que las estructuras de tarifas señalen el costo marginal del servicio, manteniendo la viabilidad financiera del servicio en el largo plazo con una tasa de rentabilidad adecuada. No obstante, la estructura de tarifas más refinada será ineficaz en este sentido, si no tiene el respaldo de un sistema de medición y facturación del consumo que funcione bien, toda vez que los beneficios de la medición sobrepasan a sus costos.

d) *Mecanismos adecuados para lograr objetivos nacionales más amplios:* que guardan relación con la equidad social y la protección del medio ambiente. Sin embargo, esa ampliación de la agenda del regulador entraña ciertos riesgos y requiere un análisis cuidadoso. Cuando se considera conveniente, debe estar siempre acompañada por un grado adecuado de coordinación con otras entidades del gobierno y siempre debe aplicarse por medio de mecanismos de política transparentes. Las políticas sociales bien concebidas deben contener los siguientes elementos: 1) una declaración explícita y una justificación clara del objetivo social escogido; 2) un procedimiento que asegure un mecanismo eficaz para obtener los fondos necesarios, sea por medio de tarifas o impuestos; y 3) un mecanismo transparente para asignar los fondos al grupo objetivo. Esto supone que se evite el uso de subsidios cruzados, a menos que se demuestre claramente que constituyen la mejor opción disponible para obtener los objetivos. Una forma común y eficaz de evitar distorsiones de la eficiencia, consiste en concentrar el uso de los subsidios para facilitar el acceso a los servicios y/o reducir los cargos fijos para los pobres, en lugar de modificar la parte variable de la tarifa.



e) *La promoción del interés de los usuarios* y la garantía de que éstos perciban todos los beneficios de las ganancias de eficiencia en el sector, constituyen una condición necesaria de la sostenibilidad del régimen reglamentario. Esto se logra evitando los abusos potenciales del poder dominante del mercado por parte del proveedor del servicio, y estableciendo y aplicando las normas de calidad y de servicio al usuario.

En el Salvador, cambios como la creación de las Superintendencias: de electricidad y comunicaciones, del sistema financiero, cambios en las legislaciones comerciales y tributarias se han hecho para cumplir con estos requisitos, pero que en la práctica no resultan un beneficio para la población pues la legislación y los entes creados por la misma, no garantiza de forma efectiva los derechos de la población consumidora, un ejemplo claro de ello, la recién aprobada Ley de Protección al Consumidor, que nace a raíz de un esfuerzo y demanda de la sociedad civil por la protección de sus derechos frente a las empresas, pero a pesar que algunas organizaciones sociales presentaron una propuesta de Ley a la Asamblea Legislativa que contenía los elementos necesarios para una verdadera tutela de los derechos de los consumidores y consumidoras, la Ley que fue aprobada dejó fuera muchas de éstas propuestas, como la carga de la prueba que se dejó al consumidor o consumidora, lo que en definitiva no se traduce en un beneficio para la población.

Continuando con las condiciones básicas que de acuerdo con el Banco deben cumplirse también se encuentran<sup>649</sup>:

La pertinencia de los instrumentos institucionales de reglamentación: la selección de un instrumento institucional adecuado a las condiciones específicas del país y del sector, reviste suma importancia para la eficacia y sostenibilidad del proceso de reglamentación. Este instrumento puede adoptar distintas formas, desde la reglamentación por contrato a métodos más complejos que requieren la creación de un órgano regulador específico. En el caso de los servicios a que se refiere esta política, se presume que en general será necesaria cierta forma de reglamentación. La pertinencia de cualquier instrumento específico debe determinarse comparando los beneficios de la reglamentación con sus costos,

---

<sup>649</sup> [www.ladb.org](http://www.ladb.org)

teniendo presente que los costos de la reglamentación incluyen las posibilidades de fracaso reglamentario y los gastos financieros relacionados con el proceso de reglamentación. El órgano regulador debe ser autónomo y debe gozar de un aislamiento eficaz respecto de las interferencias políticas por un lado y, de la posibilidad de caer bajo la dominación de alguna de las partes interesadas, por el otro. Al promover la autonomía mediante medidas específicas, por ejemplo la autosuficiencia financiera del órgano, será útil la existencia de condiciones de nombramiento estipuladas de antemano, aunque éstas no puedan, por sí mismas, garantizar la autonomía. Además, la creación de un ente autónomo plantea otros problemas de diseño más detallados, que inevitablemente conllevarán disyuntivas y que, por ende, sólo podrá resolverse con referencia a las circunstancias políticas y económicas propias de cada sector. El problema más importante que enfrenta el órgano regulador es su capacidad para formular un compromiso creíble con los objetivos de la política. Esto se facilita asegurando la transparencia del proceso de reglamentación y sus posibilidades de rendir resultados claros y previsibles. Otros problemas son el grado apropiado de descentralización reglamentaria, la existencia de un solo órgano reglamentario nacional o la delegación de algunas funciones en órganos regionales, la conveniencia de un órgano reglamentario multisectorial, que incluya dos o más sectores de servicios y/o multifuncional, que abarque la reglamentación y su supervisión, y la forma de dirección de la entidad, vale decir un director individual o una comisión.

La idoneidad del marco jurídico: el marco jurídico del país debe ser adecuado a la estructura sectorial y el marco reglamentario escogidos. Los países deben analizar cuidadosamente la idoneidad y compatibilidad de las opciones que se propongan dentro de sus regímenes jurídicos, habida cuenta que muchas opciones reglamentarias, la existencia de competencia en el mercado y ciertas clases de participación del sector privado, sólo pueden operar eficazmente dentro de determinado marco jurídico. Si es necesario, el país debe considerar la viabilidad de cambios más amplios en el sistema que comprendan, entre otros aspectos, los procedimientos de adquisiciones y la legislación de contratos del sector público, a fin de facilitar los distintos modos de participación del sector privado; la competencia y la legislación antimonopolios, a fin de sentar las bases para el desenvolvimiento de un mercado competitivo; y los órganos de apelaciones y/o

procedimientos de arbitraje, con objeto de sustentar la solución de controversias entre el regulador y el proveedor del servicio. La capacidad para llevar a cabo estos cambios, que guarda estrecha relación con el tamaño del país y su grado de desarrollo, con su dotación de recursos humanos y con su entorno político particular, puede limitar considerablemente el caudal de opciones disponibles para el país en lo que atañe a la participación del sector privado y a la determinación del momento para concretarla.

La adopción de modelos de gestión: los modelos de gestión que se adopten determinarán en gran medida los incentivos para la eficiencia que tendrá ante sí la administración del proveedor del servicio. En el nivel de la empresa, se acrecienta la eficiencia cuando las decisiones empresarias se toman sobre una base estrictamente comercial, dentro de los límites de un marco reglamentario adecuado. En términos generales, el medio más eficaz para alcanzar esta meta es obtener la participación del sector privado. Esa participación no conlleva inmediatamente la venta de activos, sino que puede adoptar distintas formas, entre otras los contratos de arrendamiento, las concesiones, y los contratos de construcción, propiedad y operación (CPO) o de construcción, operación y transferencia (COT). Si en el momento no resulta viable la participación del sector privado, en el ámbito del sector público hay varias formas de gestión que puede usarse para colocar la administración de la empresa dentro de un marco más comercial, como la conversión de empresas públicas en sociedades comerciales, los contratos de servicio y los contratos de gestión. Así como debe aislarse a la entidad reguladora de las interferencias políticas directas, debe acordarse a la empresa un grado similar de autonomía. Otro modelo de gestión que merece considerarse, especialmente en el medio rural, es el de la cooperativa. Cuando dentro del mismo sector de servicios coexisten distintos modos de propiedad, todos deben hallarse en pie de igualdad en lo atinente al régimen reglamentario.

La existencia de un firme compromiso del gobierno con los objetivos de esta política: en última instancia, la consumación satisfactoria de todo el proceso depende de la existencia de un compromiso firme del gobierno, en cuanto a la aplicación y perfeccionamiento del régimen reglamentario. Para que éste rinda los resultados deseados, no sólo debe diseñarse cuidadosamente sino que ha de aplicarse en forma competente. Aun el cumplimiento mínimo de las condiciones

básicas puede exigir cierto número de medidas radicales y sustantivas, que sólo es posible dictar y aplicar si existe un compromiso cabal y a largo plazo del gobierno. Si no es así, las intervenciones unilaterales y/o fragmentarias del Banco posiblemente serán estériles.

Se han mencionado las condiciones que deben ser cumplidas por los gobiernos, ahora corresponde ahondar en el cumplimiento de las condiciones básicas y la participación del Banco en el Sector.

Para llevar a cabo las políticas el Banco debe adoptar un enfoque amplio y a largo plazo de su participación en un sector determinado de los servicios públicos debido a la profundidad y el período prolongado de ejecución de las reformas que muchos países deberán realizar para cumplir las condiciones básicas, la importancia de las interacciones entre esas condiciones, la variedad y el carácter complementario de los instrumentos que tiene el Banco a su disposición para apoyar a los países y la renovación constante que existe en el campo de la reglamentación. Las condiciones básicas ayudan a definir un programa fundamental de acciones necesarias para crear un proceso de reforma autosuficiente, cuando es evidente la necesidad de esas reformas, y fijar criterios conforme a los cuales juzgar la conveniencia de un marco reglamentario determinado. Las reformas bien concebidas son tareas complejas cuya conclusión, generalmente, requiere mucho tiempo; además, el éxito de un proceso de reforma no está asegurado una vez que se hayan establecido todos los elementos constitutivos del marco de trabajo, pues el éxito no sólo depende de un diseño adecuado del marco y el régimen reglamentarios, sino de la supervisión, la aplicación y la constante adaptación a los cambios de circunstancias. En particular, el proceso de reglamentación exige un esfuerzo sostenido a fin de asegurar la obtención de los frutos de la reforma. Esto requerirá apoyo y capacitación constantes y el fortalecimiento integral de la institución, mediante la ayuda para crear la "cultura de reglamentación" apropiada en los países interesados<sup>650</sup>

También es importante el orden de adopción de las diversas medidas, porque entre las condiciones básicas hay importantes interacciones. Si bien existe un grado considerable de simultaneidad, hay por lo menos algunas medidas que,

---

<sup>650</sup> [www.ladb.org](http://www.ladb.org)

definitivamente, deben tener precedencia sobre otras. Por ejemplo la forma de reestructuración del sector afectará el margen para la competencia y, por ende, el régimen reglamentario, por consiguiente, la reestructuración del sector y la creación de instituciones y regímenes de reglamentación generalmente debe preceder a cualquier paso importante hacia la participación del sector privado, aunque ha de reconocerse que en ciertos casos, cuando el marco jurídico es apropiado, el contrato público-privado puede cubrir la reglamentación necesaria. Asimismo, en la mayoría de los casos es deseable que dichas medidas se ejecuten a escala nacional, con objeto de facilitar un tratamiento integrado y coherente de los problemas. Las reformas fragmentarias siempre crean el riesgo de que la consideración de un problema desde un punto de vista estrecho, determine la adopción de soluciones que carecen de coherencia general, comprometen la viabilidad política del esfuerzo en el largo plazo y pueden limitar las opciones disponibles en otros sectores<sup>651</sup>.

El Banco debe considerar en qué forma los distintos instrumentos de política, cooperación técnica y préstamo pueden operar en distintas etapas del proceso. Los instrumentos del Banco tienen posibilidades de alcanzar mayor repercusión cuando se les emplea en forma coordinada, tanto dentro de un sector dado como entre sectores diferentes. Por consiguiente, cualquier operación financiera del Banco en el sector, sea con el sector público o con el privado, debe tratarse como parte de un proceso amplio y continuo de apoyo al logro de los objetivos de la política. Cuando se recurra al préstamo de fondos por medio de la ventanilla para el sector privado, la viabilidad de las inversiones privadas resultantes, presentes y futuras, dependerá en gran medida del logro de las condiciones básicas mencionadas anteriormente. Por ende, al considerar cualquier participación del sector privado en un campo determinado, debe comprobarse la idoneidad de la estructura y el marco reglamentario sectoriales existentes, incluidas la supervisión y la aplicación, a fin de lograr los objetivos de la política y su sostenibilidad general. Cuando existan deficiencias será necesario corregirlas mediante el uso de los instrumentos que el Banco tiene a su disposición. El Banco debe tomar medidas para promover las sinergias que existen entre los instrumentos de política o, por lo menos, para evitar contradicciones en su aplicación.

---

<sup>651</sup> [www.ladb.org](http://www.ladb.org)

Para asegurar un apoyo coherente y eficaz a los países, la participación del Banco debe reflejar el grado de compromiso del gobierno con los requisitos acordados mutuamente en el marco de la estrategia del país; el grado de intensidad de la participación del Banco debe armonizarse con el avance en la ejecución del programa de reforma acordado; y sólo podrá emprenderse una acción significativa cuando el gobierno haya asumido un compromiso público e irreversible con el proceso convenido, mediante la adopción de algunas de las condiciones básicas o, por lo menos, el avance significativo hacia su consecución. Si así no fuere, las acciones del Banco deberán ser de alcance relativamente modesto y concentrarse en la meta de fortalecer el compromiso del gobierno hasta llegar a un punto en que exista base adecuada para proporcionar mayor apoyo financiero. Una vez que se hayan completado los principales elementos del proceso, el Banco debe continuar prestando apoyo financiero al sector en la medida que se le solicite, recurriendo a los instrumentos más apropiados para las condiciones particulares. No obstante, aun sin operaciones de préstamo y con objeto de asegurar la asistencia al país en materia de la supervisión y los ajustes que requiera el proceso, el Banco debe mantener su participación en el sector mediante el diálogo con las autoridades del país y el uso sensato de la cooperación técnica<sup>652</sup>.

Se reconoce que esta política habrá de aplicarse a una amplia variedad de circunstancias, tanto en lo atinente a las condiciones del sector como a la situación del país en general. La política no puede abarcar todas esas circunstancias y, por consiguiente, es posible que en algunos casos deba aprobarse una desviación con respecto a una o varias condiciones básicas. En esas circunstancias, los proponentes de tales desviaciones deberán demostrar que su propuesta cumple con los objetivos de esta política. Asimismo, habida cuenta del carácter relativamente novedoso de este campo, es posible que existan otros métodos para apoyar el establecimiento de un marco reglamentario firme, además de los mencionados explícitamente. Es evidente que existe un amplio margen para la innovación por parte del personal del Banco dedicado a prestar asistencia a los gobiernos en esta área y debe estimularse esa innovación. No obstante, la Administración debe evaluar periódicamente la pertinencia de la política y, en particular, informará al Directorio Ejecutivo acerca de la eficacia de los instrumentos

---

<sup>652</sup> [www.ladb.org](http://www.ladb.org)

de política usados para llevar a cabo los cambios deseados y de la contribución de las propias condiciones básicas al logro de los objetivos generales de la política.

En lo relativo a los campos de actividad de la política antes descrita, esta es aplicable a todas las operaciones del Banco, tanto con el sector público como con el privado, y tiene alcance multisectorial. Está focalizada principalmente en los sectores de electricidad, gas natural, suministro de agua, eliminación de aguas residuales, telecomunicaciones y recolección de residuos, que tienen muchas características económicas importantes en común.

Pero también esta política tiene como complemento otras políticas:

a) Las sectoriales: Telecomunicaciones (OP-732), Energía (OP-733), Energía Eléctrica (OP-733-1), Saneamiento (OP-745), Salud Pública (OP-742), y,

b) Las multisectoriales: Medio Ambiente (OP-703), Desarrollo Urbano y Vivienda (OP-751) y, Desarrollo Rural (OP-752).

La Administración del Banco, reconociendo la diversidad de condiciones tecnológicas que tienen ante sí los sectores incluidos, dicta periódicamente pautas operativas específicas para cada sector, a fin de facilitar la aplicación de la política en casos particulares.

El objetivo que persiguen las políticas operativas del Banco Interamericano de Desarrollo es establecer el marco operacional para que el personal preste asistencia a los países miembros prestatarios del Banco. Durante los más de 40 años de vida que lleva el Banco, estas políticas operativas han sido formuladas según diversos criterios, desde la elaboración de procedimientos detallados hasta la adopción de amplias declaraciones de principios y propósitos. Muchas de las políticas no han sido actualizadas desde su adopción original, y varias reflejan enfoques y planteamientos del pasado, que han sido sustituidos en ejercicios posteriores de aumento de recursos del Banco.

Como hemos podido observar la política del BID sobre los servicios públicos, incluido el de agua potable, están orientadas sobre toda a garantizar la participación de la empresa privada en la administración y operación de los servicios, incentivando la inversión privada; la adopción de marcos jurídicos regulatorios que permitan lograr tal objetivo, ya sea por medio del establecimiento de nuevos marcos o de la adecuación del marco existente a las políticas

establecidas por el BID; la reestructuración del sector; y la adopción de modelos de gestión entre los que se plantea la descentralización y la concesión, entre otros componentes.

Todos los componentes de la política de servicios públicos del BID es la que se encuentra contenida en el proceso de Reforma del Sector Hídrico que se ha implementado en el país desde 1995 y de forma específica se encuentran en el préstamo que el gobierno de El Salvador celebró con dicho OFI a fin de llevar a cabo la reforma y en la cual se ha avanzado en la descentralización de los servicios, la incorporación de la empresa privada, aunque no en toda su dimensión, la reestructuración institucional, entre otros, y con ello se busca en definitiva privatizar la prestación del servicio de agua potable siguiendo al pie de la letra los lineamientos establecidos por el BID y otros OFI.

#### **4.6 Políticas de privatización y descentralización de los servicios públicos.**

##### **4.6.1 La Privatización.**

Antes de analizar los procesos privatizadores que se han dado en el país como consecuencia de los condicionamientos impuestos por los OFI, se vuelve necesario conocer lo que se entiende por privatización y las condiciones que deben existir antes de desarrollarse dichos procesos.

Según Antonio Orellana la privatización significa que “las competencias abandonan la esfera pública y se le transfieren a particulares y no a otras instancias del Estado, con lo cual las competencias salen de la esfera pública e ingresan a la esfera de lo privado”<sup>653</sup>.

Brand designa como privatización al cambio de propiedad de las empresas públicas a manos privadas, dentro del marco de la liberalización del mercado, y sostiene que el cambio de propiedad se contempla a través de la venta directa o del arrendamiento de las empresas o la contratación de la prestación de un servicio a cargo de una entidad privada<sup>654</sup>.

---

<sup>653</sup> Orellana, Antonio; “*Las políticas y propuestas de descentralización en El Salvador*” (Versión resumida), FUNDAUNGO y FLACSO, 1997; Pág. 6

<sup>654</sup> Brand, Salvador Osvaldo, “*La Privatización por Hacer*”; 1995; Pág. 10.



En el debate político suele restringirse el significado de privatización a la transferencia de activos de empresas estatales en manos privadas; pero la privatización tiene que ver más con el funcionamiento que con la propiedad; implica, en última instancia, ampliar las opciones del consumidor o consumidora en un entorno competitivo.

La privatización, por tanto, requiere ser antecedida o acompañada de otros procesos<sup>655</sup>:

1. La Desregularización: para eliminar los controles y los monopolios.
2. La Estabilización: para recuperar confianza en las medidas económicas; y
3. La Liberalización: para abrir el flujo internacional de bienes y de capitales.

Por tanto en la mayoría de los casos es conveniente establecer un marco regulatorio claro antes de poner a la venta las empresas, lo cual es difícil en muchos países debido a que tienen una experiencia escasa en materia de legislación regulatoria moderna, por lo que es y ha sido el Banco Mundial quien ha brindado “apoyo” técnico y financiero para preparar la reglamentación adecuada.

Pero la privatización no solo se entiende como el traslado de un bien o servicio que estaba en manos del Estado a manos privadas, de acuerdo con FESPAD existen diferentes modalidades para implementar estos procesos<sup>656</sup>:

- a. Cuando un activo público pasa a ser privado completamente.
- b. La venta parcial de acciones del activo público: que consiste en vender al público las parte de las acciones que el Estado posee en una empresa productiva que está operando.
- c. El cierre de un “negocio” estatal, aunque no se proceda a la venta en razón de dicho cierre y empresas privadas asumen las actividades que dejaron de ofrecerse.
- d. Concesión: el propietario sigue siendo el Estado, pero una empresa privada llamada concesionaria, es quien lo administra y presta el servicio.

---

<sup>655</sup> Orellana, Antonio, Ponencia sobre “Procesos de Descentralización” realizada en el V Diplomado en Política y Gobierno de El Salvador, impartido por la Fundación Friedrich Ebert y FUNDAUNGO, sábado 17 de Septiembre de 2005.

<sup>656</sup> FESPAD, “*Revista de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”, año 1 número 4, octubre 2003; Pág. 8.

- e. Contratación de servicios privados para una actividad que antes realizaba el estado en forma directa, “lo que se conoce como tercerización”<sup>657</sup>.

En El Salvador se han implementado todos estos tipos de privatización, pero no se han ejecutado llevando a cabo los tres procesos que mencionamos se requieren, ya sea antes o aparejada al proceso de privatización, y los mismos no se han traducido en beneficios para la población, sino por el contrario la gran mayoría se ha visto perjudicada sobre todo por el incremento en los precios y tarifas de los servicios públicos que han sido privatizados; sin embargo, los servicios privatizados no se traducen en eficiencia ni beneficios para la población.

#### **4.6.2 Privatización de los servicios de energía eléctrica y telefonía.**

En este apartado haremos referencia brevemente a los procesos de privatización de los servicios de energía eléctrica y de telefonía que se han dado en El Salvador, pues constituyen los casos más representativos y sentidos por la población salvadoreña, cuyos efectos han impactado e influido en las condiciones de vida de la misma.

Si bien, como hemos mencionado, las reformas estructurales y en especial los procesos privatizadores han sentado las bases de la latente privatización del servicio de agua potable en el país, es conveniente aclarar que si bien el objetivo del gobierno es precisamente la privatización de dicho servicio, esta sigue una lógica distinta a los procesos privatizadores a que haremos referencia, ya que es un servicio que no puede ser manejado de la misma forma que la energía y la telefonía por ser considerado una condición indispensable para la vida humana.

##### **4.6.2.1 Energía Eléctrica.**

El primero de los servicios considerados en el proceso de privatización fue la distribución de la energía eléctrica, dentro del marco del programa de modernización del sector público. Desde 1991 se comienza a establecer el marco legal y las condiciones institucionales que posibilitarían la venta de estas empresas públicas, el primer paso se da con la formulación del Anteproyecto de Ley para privatizar el servicio que termina en 1993, y a partir de entonces se comienzan a crear las condiciones para la privatización, lo que finalmente se realiza en 1995.

---

<sup>657</sup> Orellana, Antonio, Op. Cit.; 2005.

A manera de precedente, en 1986 La Ley Transitoria de la Administración de Empresas Eléctricas determinó a favor de la devolución de las empresas distribuidoras de energía eléctrica al Sector Público (CEL) después de 50 años de haber estado concesionadas a empresas privadas; sin embargo, ocho años después la misma CEL prepara las bases para la reconversión de la administración del servicio de distribución de energía eléctrica, a través de un la creación de un Plan Integral de Gestión del Servicio Público de Distribución, el cual establecía la necesidad de que las empresas retornasen al sector privado y se establecía el mecanismo a través del cual se podría transferir a los trabajadores, empleados y funcionarios del sector, parte del capital de las sociedades distribuidoras. Esto se plasmó en las posteriores legislaciones para legitimar la participación accionaria de los trabajadores y trabajadoras del sector<sup>658</sup>.

En este contexto, la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), constituía el principal ente generador, transmisor y distribuidor de energía eléctrica en el país, seguido por la Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador (CAESS) cuya función básica era la distribución de energía eléctrica. Los pasos fundamentales para llevar a cabo la privatización del servicio se iniciaron con la reestructuración de CAESS, que consistió en la creación de dos empresas: la Empresa Eléctrica de Oriente (EEO) y Del Sur, que inicialmente se desarrollaron sin activos propios y subsidiadas desde CAESS, hasta finales de 1996 que se crearon condiciones para que éstas se independizaran. Por otra parte, se crea una empresa para la zona occidente del país denominada Compañía de Luz Eléctrica de Santa Ana (CLESA) y se constituye la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), como el ente público responsable de asegurar el cumplimiento de las leyes aplicables y regulaciones relacionadas con los sectores electricidad y telecomunicaciones en el país<sup>659</sup>.

La SIGET se define como una institución autónoma cuya máxima autoridad es el Superintendente General, nombrado por el Presidente de la República, el cuál serviría por un período de 7 años. Las responsabilidades de la SIGET incluyen la fijación de tarifas máximas para los usuarios y usuarias finales del sector residencial con bajo consumo de electricidad que demanda un período transitorio (planteado

---

<sup>658</sup> SAPRIN, “*La Privatización del Servicio de Distribución de Energía Eléctrica en El Salvador*”, Pág. 3

<sup>659</sup> SAPRIN, Op. Cit.; Pág. 4

inicialmente en un año, desde donde se iría disminuyendo el subsidio), la aprobación de las tarifas establecidas por los distribuidores en sus propias áreas, hacer cumplir los requisitos regulatorios del sector de electricidad y penalizar por el incumplimiento a dicha regulación, así como resolver conflictos entre los operadores y presentar los correspondientes Reglamentos a su ley de creación a fin de que fueren aprobados por la Presidencia de la República.

Posterior a la Ley de creación de la SIGET, se aprueba la Ley General de Electricidad que viene a sustituir a la Ley de Servicios Eléctricos de 1936. La nueva Ley, según se suscribe, tiene como principal objetivo promover un mercado de electricidad competitivo en El Salvador, con lo cual define el rol de la SIGET en la operación del Mercado Mayorista y la coordinación del transporte de energía desde las plantas generadoras, así como la seguridad y la calidad de servicio, la operación de la red de transmisión, e informar a los participantes en el mercado sobre los efectos económicos de las transacciones en el mercado regulador del sistema<sup>660</sup>.

La Ley General de Electricidad también establece un esquema de competencia abierta para desarrollar la generación termoeléctrica en El Salvador, según ciertas interpretaciones de la ley, dicho proyecto no requiere de aprobación específica del Órgano Legislativo sino sólo de ser registrados ante la SIGET; sin embargo, a finales de 1998, fue presentado un Anteproyecto de Ley a la Asamblea Legislativa proponiendo la privatización de la generación de energía eléctrica, empezando por la generación de energía termoeléctrica. A partir de esta ley se espera que las generadoras vendan energía a través del mercado mayorista de electricidad, el cual consistirá de un mercado de contratos y un mercado regulador del sistema, basado en un sistema de oferta y demanda de energía.

En febrero de 1997 se aprueba la Ley de Creación del Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telecomunicaciones (FINET), y en julio de 1998 se aprueba la Ley del Fondo de Inversión de Electricidad y Telefonía, en cuyos considerandos destaca “que los servicios de electricidad y telefonía, son factores determinantes para el desarrollo económico y social de la población, por lo que es necesario dictar las normas para asegurar la más amplia cobertura de los mismos

---

<sup>660</sup> SAPRIN, Op. Cit.; Pág. 4

en todo el territorio nacional y en especial a los sectores rurales y los de menos ingresos de la población<sup>661</sup>.

En abril de 1997 se aprueba la Ley para la venta de acciones de las Sociedades Distribuidoras de Energía Eléctrica, en base de la cual se distribuye en porcentajes la participación accionaria por cada empresa, siendo un 75% para inversores mayoristas, y el resto para trabajadores y trabajadoras del sector, con otro porcentaje para la bolsa de valores local. Posteriormente, con la aprobación del Decreto Legislativo No. 47 se faculta a la CEL a fijar el precio de las acciones para los trabajadores en un equivalente al 80% del valor en los libros al momento de efectuar la transferencia<sup>662</sup>.

Con la privatización del sector eléctrico se conformó un dúopolio en la generación térmica, las plantas del Estado fueron compradas por dos transnacionales estadounidenses: Duke Energy y Nejava Power, estas empresas recuperaron la inversión inicial en menos de cinco años, además el Estado salvadoreño suscribió con ellas contratos de “reserva de potencia” que les garantiza la percepción de ingresos públicos sólo por estar presto a eventuales requerimientos de electricidad; además de facultarles la venta de energía a los mercados nacional e internacional. En la distribución de electricidad se estableció un monopolio privado: una sola empresa (AES Corporation) controla el 80% del mercado de distribución y provee el servicio con las tarifas eléctricas más altas del mundo solo debajo de Japón<sup>663</sup>.

Como parte del proceso privatizador de la energía eléctrica se crearon nuevos marcos normativos e institucionales para regir el sector que protegen los intereses de sectores privados, por la llamada seguridad jurídica como enganche para la inversión extranjera. Uno de los principales indicadores para evaluar el impacto de esta privatización es analizar el comportamiento de las tarifas, las cuales han ido en incremento.

Partiendo del consumo promedio de electricidad para los sectores residenciales, el cual según fuentes oficiales es de 154 Kwh./mes, lo que indica que en la actualidad en El Salvador se paga la tarifa más cara de Centroamérica que

---

<sup>661</sup> Decreto Legislativo No. 354, del 9 de julio de 1998.

<sup>662</sup> SAPRIN, Op. Cit.; Pág. 5

<sup>663</sup> Moreno, Raúl; Op. Cit.; Pág. 35

equivale a \$20.43, seguida de Panamá y Nicaragua que también han privatizado el servicio (\$19.42 y \$16.13 respectivamente), no así en Honduras y Costa Rica que presentan las menores tarifas de la región (\$10.22 y \$9.35 respectivamente) y en donde el servicio es prestado por el Estado<sup>664</sup>, lo que indica que la privatización de la energía no ha beneficiado a la población, sino por el contrario a las grandes empresas que además de recuperar su inversión en un corto plazo y continúan siendo rentables, gozando de privilegios a costa del deterioro de la economía de las familias que son quienes cargan con el constante incremento de sus tarifas, y ante la pasividad del Estado que no interviene ni cumple con su papel de regulador de las operaciones y funcionamiento del sector.

Otro de los indicadores del impacto de este proceso es la cobertura del servicio, siendo a nivel regional Costa Rica quien presenta los mayores índices de electrificación un 97.0% y como ya se dijo es un servicio público en manos del Estado, seguido por El Salvador con el 80.2% y en último lugar Nicaragua con el 48.5% con prestadores privados, lo que demuestra que la privatización no es la condición básica para asegurar mejor y dar una mayor cobertura a la población<sup>665</sup>, tal como lo aseguran los gobiernos y organismos impulsores de las privatizaciones.

Además en el servicio de energía eléctrica se han reportado cortes generales en muchos puntos del país con lo cual miles de usuarios y usuarias se han visto afectados con la pérdida de sus bienes debido a dichos cortes, además en la práctica existe un monopolio, pues aún y cuando existen varias distribuidoras (5 hasta la fecha) la única generadora de energía es la empresa AES El Salvador la cual es dueña de 4 de las distribuidoras.

#### **4.6.2.2 Telecomunicaciones.**

En todo lo referente a privatización en El Salvador, el caso de ANTEL es quizás el de mayor atención por la importancia estratégica que tienen las comunicaciones en la economía. Desde su creación ANTEL ha estado impulsado por el potencial que tiene su servicio para la empresa privada, más que para la población. Los avances en la informática permiten globalizar la información y los

---

<sup>664</sup> Red de Vigilancia Interamericana para la Defensa y el Derecho al Agua (Red VIDA) y Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), “¿Hacia dónde va la reforma hídrica en Centroamérica y Panamá?”, 2005, Pág. 5

<sup>665</sup> Idem.; Pág. 6.

negocios en la redes de acceso público internacional como Internet, enlazando virtualmente todo tipo de organizaciones y exigiendo enlaces cada vez más eficientes.

Para 1996 ANTEL enfrenta problemas financieros para llevar a cabo proyectos de expansión de nuevas líneas telefónicas. El hecho de que existían menos de cinco líneas por cada 100 habitantes hablaba de un déficit muy serio, tomando en cuenta que había más de 300,000 solicitudes en espera. También se plantea la necesidad de mejorar la calidad de las líneas existentes para garantizar comunicación eficiente con las nuevas tecnologías.<sup>666</sup>

Los miembros de ASTTEL, la agrupación laboral de ANTEL, desde que se tuvieron noticias de la privatización comenzaron a expresar su oposición, relacionando la pérdida de más de 5,000 empleos con el cambio de propietario de ANTEL. En El Salvador las organizaciones laborales de las instituciones de gobierno y autónomas tienen una amplia tradición de lucha reivindicativa; en el caso de la privatización están en desventaja porque no entran protagonizando en ese proyecto, sino más bien están en la mira del gobierno, quien apunta a disminuir el tamaño del Estado. En 1996, conforme avanzaban los pasos de privatización, se han ido expresando públicamente en oposición al proyecto, mientras la dirección de la institución trata de vender la idea de la privatización de ANTEL a como sea, incluyendo reportajes con razonamientos fáciles que han pretendido la privatización como una obligatoriedad por razones de propio peso. Se han montado también publicaciones continuas, contando además con el apoyo de los periódicos más grandes del país, y conferencias de economía orientadas a la justificación de la privatización a toda costa y a toda velocidad, con la meta de terminar antes de la finalización del periodo de Calderón Sol<sup>667</sup>.

El sector empresarial exigía también velocidad en el proceso, mientras la Comisión de Notables, que debe vigilar el caso de ANTEL así como toda la labor de la Comisión de Modernización, ha hecho su apareamiento hasta finales de mayo de 1996; fue hasta el 31 de julio de 1996 que el comisionado, por medio del ministro de economía, presentó a la Asamblea Legislativa el anteproyecto de ley de la

---

<sup>666</sup> www.monografías.com, “*Modernización del Estado y globalización. Privatización o desmantelamiento*”, Pág. 10

<sup>667</sup> Idem.

privatización de las telecomunicaciones. Por otra parte, la Comisión de Notables que estaba compuesta por Alfonso Rochac, Guillermo Trabanino y David Escobar Galindo, desde su nombramiento no tuvieron mayor presencia en el proceso<sup>668</sup>.

En la edición de marzo de 1996 de la revista financiera inglesa "The Economic" se presentaba que ANTEL sería dividida en dos compañías, vendiéndose cada parte en un 45% a inversionistas extranjeros estratégicos, dejando entre 6% y 8% para los empleados; el resto para inversionistas privados nacionales o extranjeros<sup>669</sup>.

El entonces comisionado de la presidencial para la modernización del Estado, Alfredo Mena Lagos, que fue nombrado en octubre de 1995, expuso en abril de 1996 que los bancos clasificados eran Salomon Brothers, Morgan Stanley, Citybank, Barclays, Rothschild y Schroeders. La preselección fue hecha por representantes de ANTEL, el Ministerio de Hacienda, de Economía, la oficina del comisionado y por elementos del sector privado. A este nivel ya se comienzan a determinar las incongruencias del proceso. Muchos observadores del proceso mencionan que, por una parte, se comienza sin contar con una ley que autorice vender este patrimonio del Estado. En segundo lugar, se comienzan a tomar decisiones sin la aprobación de una verdadera comisión multipartidaria que, para el caso, estaría compuesta de una gran cantidad de agentes involucrados en el quehacer político y económico<sup>670</sup>.

Para buscar intermediarios inicialmente el gobierno envió detalle de los términos, para recibir a cambio las ofertas técnicas y económicas sobre lo que ofrecían como posibles intermediarios en la privatización de ANTEL. El 31 de mayo de 1996 la Comisión de Modernización eligió al consorcio Morgan Stanley/Citibank. La tarea del banco elegido era revisar los estados financieros de ANTEL, determinar el valor de la empresa, asesorar al gobierno en la creación de dos empresas y promover la venta en el mercado nacional e internacional. También determinaría el porcentaje que se destinaría para cada sector, es decir, qué parte

---

<sup>668</sup> [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

<sup>669</sup> [www.laprensagráfica.sv](http://www.laprensagráfica.sv), El Financiero, 2 de abril 1996

<sup>670</sup> [www.monografias.com](http://www.monografias.com),



se venderá a socios estratégicos extranjeros, a los empleados y para negociar en la bolsa de valores. Se planeaba finalizar en noviembre de 1996<sup>671</sup>.

Aunque la comisión de gobierno siempre mencionó que la apertura de ofertas será en forma pública, la desconfianza en todo el proceso se mantuvo. Esto se fundamenta en los antecedentes que tienen las instituciones del Estado en operaciones semejantes, como las licitaciones y la intermediación con fondos donados para proyectos específicos de bien para las comunidades. Y algo peor, con el manejo de fondos provenientes de préstamos internacionales a muy bajas tasas de interés.

La privatización de ANTEL se dividió en cuatro fases: la primera se refiere al marco regulatorio y la aprobación de ley necesaria; la segunda fase incluía el diseño del proceso, políticas y los diferentes pasos a seguir, según lo establecido por Morgan Stanley/Citibank. También debía promover a la institución a nivel nacional e internacional. En tercer lugar se planteó la visita de los posibles inversionistas para evaluar las condiciones de ANTEL y del ambiente empresarial del país. En la última fase se subastarían las acciones, es decir se ejecuta la privatización propiamente dicha, más o menos en noviembre de 1996.

En la primera mitad de 1996 se expusieron en ANTEL apresuradas medidas para preparar condiciones atractivas a quienes invertirían en su privatización. Las luchas laborales se acentuaron entre los sindicatos, tratando de conservar condiciones laborales para los empleados, y la dirección de ANTEL buscó limpiar el ambiente de la institución, eliminando a quienes se opusieron al proceso<sup>672</sup>.

Con la instalación de la nueva Asamblea, producto de las elecciones de marzo de 1997, se toma otro camino en la discusión del proceso de privatización de ANTEL. El 29 de mayo de 1997 se derogó la Ley de Privatización de las Telecomunicaciones y se creó una comisión ad hoc que debería elaborar en dos meses un nuevo proyecto de dicha ley, donde se definiría si habría privatización, y de haberla fijarse el porcentaje. El 5 de junio el presidente de ANTEL dio a conocer que el precio base de la institución sería de 475 millones de dólares, teniendo un valor en libros de 370 millones. Otro precio de mercado de la institución, que había

---

<sup>671</sup> [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

<sup>672</sup> Idem

sido recomendado en 1996 con consultores externos, fue uno de los puntos de ataque de quienes se habían opuesto al plan<sup>673</sup>.

En el sector de las telecomunicaciones el proceso privatizador también produjo la consolidación de un dúopolio conformado por dos empresas transnacionales Telefónica de España y France Telecom de Francia, la cual en el año 2002 (cumplidos justo los 5 años de obligación que tenían que mantener sus acciones) vende sus acciones a la empresa multinacional América Móvil; de cuya gestión se derivan adversas condiciones en términos tarifarios para los consumidores y consumidoras.

En el caso de la telefonía fija el escenario se presenta casi igual al de la electricidad y los impactos de esta privatización pueden evidenciarse en el comportamiento de las tarifas en el servicio de telefonía fija en el sector residencial, en El Salvador el consumo promedio se ha estimado en 13 horas y 59 minutos y presenta la segunda tarifa más cara de Centroamérica equivalente a \$30.18 sólo superada por Panamá con una tarifa promedio de \$31.44 que son países que al igual que Guatemala y Nicaragua las empresas estatales están privatizadas, en cambio Honduras y Costa Rica que mantienen la gestión aun en manos públicas son quienes presentan las tarifas más bajas (\$19.98 y \$10.86 respectivamente). Cabe mencionar que en éstos dos últimos países sutilmente se han ido incorporando operadores privados en otros servicios de telecomunicaciones como la telefonía móvil, servicios de Internet, transmisión de datos, entre otros<sup>674</sup>. En ello se hace evidente la falta de beneficios de la privatización para la mayoría de la población en la Telefonía Fija, porque a pesar de que hay más oferentes del servicio y más prontitud a la hora de solicitarlo, las tarifas que se pagan son elevadas y no existe control real a través de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

También otro de los aspectos a analizar en la privatización de la telefonía es la cobertura telefónica, en donde se reitera que Costa Rica con un sistema público estatal es la que presenta la mayor cobertura en la región con 27.0% y El Salvador se ubica en el tercer lugar con el 10.2% de cobertura<sup>675</sup>.

---

<sup>673</sup> [www.monografías.com](http://www.monografías.com)

<sup>674</sup> Red VIDA y CDC, Op. Cit., Pág. 6

<sup>675</sup> Idem, Pág. 7

Actualmente el servicio de telefonía fija se ha constituido en un monopolio, ya que la máxima prestadora del mismo es la transnacional América Móvil, propietaria de la empresa Telecom, que tiene la propiedad del 90% de la red nacional de telefonía fija. Este servicio tampoco ha estado exento de la corrupción, cabe recordar el caso de las intervenciones telefónicas que se conoció a mediados del año 2000<sup>676</sup>, con lo que se demuestra que con la privatización no se detuvieron las arbitrariedades que se le atribuían nada más a las obsoletas empresas estatales.

Con los servicios públicos en manos de empresas privadas, que deberían ser satisfactorios de las necesidades humanas que tienen a la base derechos humanos, pero que muy por el contrario, no cumplen con tal objetivo, pues únicamente acceden a ellos las personas que pueden pagarlos, es decir, dejan de ser servicios públicos y se convierten en mercancías, con lo que se incrementa la brecha entre las personas que necesitan del servicio y pueden pagarlo y las que necesitando de él no tienen para pagarlo.

En conclusión se puede decir que los procesos privatizadores de los servicios públicos en El Salvador han traído beneficios para un número reducido de personas o empresas que se encuentran obteniendo altas ganancias, dejando completamente fuera de esos beneficios a grandes sectores de la población, profundizando aún más los ya existentes niveles de desigualdad y excesiva concentración de la riqueza, lo que redundará en un desmejoramiento, llegando casi a constituirse en la negación, de los derechos humanos fundamentales.

#### **4.6.3 Plan de reforma del sector hídrico.**

Existen diversos estudios que confirman que en los últimos 20 años el consumo del agua a nivel mundial se ha duplicado y que seguirá aumentando a un ritmo dos veces mayor que el crecimiento de la población mundial, de acuerdo con las Naciones Unidas mil millones de personas no tienen acceso a agua potable y de

---

<sup>676</sup> El 7 de junio de 2000, la SIGET multo a la operadora Telecom. Por un monto de \$550 mil, por haberse demostrado que ésta había permitido el “enrutamiento” y la asociada intervención, de al menos 13 números telefónicos pertenecientes a políticos, y empresarios, todos personajes “públicos” de El Salvador.  
[www.elsalvador.com/noticias/EDICIONESANTERIORES/2000/JUNIO/junio8/NACIONAL/nacio10.html](http://www.elsalvador.com/noticias/EDICIONESANTERIORES/2000/JUNIO/junio8/NACIONAL/nacio10.html)

seguir así se prevé que para el año 2025 la demanda de agua dulce llegará a superar la disponibilidad actual en un 56%.

A medida que la crisis se intensifica los gobiernos del mundo presionados por las grandes multinacionales, están abogando por una solución radical al problema, esto es la privatización del vital líquido, los partidarios de este modelo aseguran que la única solución posible para resolver los problemas de acceso y calidad del agua es la participación de privados en la prestación de este servicio público<sup>677</sup>.

En los años ochenta, con el apogeo del neoliberalismo, inicia en Latinoamérica la discusión en torno al rol del Estado en la administración de empresas públicas, y el clientelismo se constituyó en la base de sustentación de los sistemas políticos y las dependencias prestadoras de servicio de agua potable y saneamiento fueron blanco para las más pesadas cargas adicionales como: escasa asignación de recursos para mantenimiento, exceso de personal, sobrecostos de contratación, alta rotación de directivos, sirviendo además como argumentos para iniciar un proceso de “reforma institucionales”. Los préstamos garantizados por la nación, otorgados por la banca multilateral ayudaron a consolidar un ambiente de baja sensibilidad a los costos y escasa atención a la demanda, los riesgos, la localización y recuperación de inversiones, el mantenimiento y la calidad de servicio<sup>678</sup>.

El Salvador no se quedó aislado de estas propuestas de reforma y las discusiones sobre el rol del Estado impactaron en las decisiones sobre el modelo de prestación de los servicios y como consecuencia la estructura institucional para la gestión del agua ha sido objeto de al menos 3 reformas desde los años setenta, a través de los cuales se ha intentado crear un organismo responsable de definir la política y lineamientos para el aprovechamiento del recursos hídrico, así como mecanismos de coordinación para la investigación, uso, manejo y conservación de dichos recursos<sup>679</sup>.

La primera de estos intentos de reforma se dio entre los años de 1970 y 1975 con la ejecución del PLANSABAR, el cual otorgaba al Ministerio de Salud Pública y

---

<sup>677</sup> Red VIDA y CDC, Op. Cit., Pág. 11

<sup>678</sup> CDC 2005, Op. Cit.; Pág. 8-9

<sup>679</sup> Idem, Pág. 9

Asistencia Social la facultad de administrar los sistemas rurales que se construyeron como parte de este plan.

El segundo intento por crear un ente rector del subsector agua potable fue a finales de los años setenta cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoyó la elaboración del PLAMADARH o “Plan Maestro de Desarrollo y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos,” el cual se concluyó en 1982. Y que para darle continuidad en diciembre de 1981 se decretó una escueta Ley sobre Gestión Integrada de Recursos Hídricos con apenas seis artículos y el reglamento correspondiente de Marzo de 1982, los cuales le asignaron al extinto Ministerio de Planificación la responsabilidad de preparar el Plan Nacional de Aprovechamiento Múltiple de los Recursos Hídricos, así como un proyecto de Ley General de Aguas, el cual fue presentado a finales de 1983.

El tercer intento, y el que sigue vigente se da a partir del año de 1995, cuando el gobierno de El Salvador inicia el proceso de Modernización del Estado y se impulsa específicamente la Reforma del Sector Hídrico, para lo cual se crea la Comisión Coordinadora para la Reforma Sectorial de los Recursos Hídricos (COSERHI), conformada por la Comisión Presidencial para la Modernización, el Presidente de ANDA y el Ministro de Agricultura, la cual tiene la responsabilidad de llevar a cabo la creación de una autoridad en la gestión de los recursos hídricos y el ente regulador para la definición de la política hidrológica. El gobierno está realizando esfuerzos para la reestructuración y modernización institucional del sector, en especial del subsector agua potable y saneamiento, y para la revisión, actualización y ordenamiento del marco jurídico y normativo en materia de aguas, incluyendo la promulgación de Ley General de Aguas.

Para llevar a cabo la reforma, se acordó originalmente un préstamo con el BID por \$60 millones<sup>680</sup>. De esta forma el gobierno de El Salvador ha aceptado los condicionamientos de organismos multilaterales al contraer créditos para impulsar la reforma del sector así como al menos en teoría impulso una serie de cambios dentro de las estructuras del aparato del Estado, todo con la finalidad de adecuar estos cambios a las necesidades propias, y a las exigencias que se le iban imponiendo por parte de los organismos financieros; sin embargo, mas de 10 años

---

<sup>680</sup> CDC 2005, Op. Cit.; Pág. 9

después, es palpable que esa reforma no ha sido consolidada, como hemos ido analizando, y con los elementos que se presentan en los párrafos precedentes, los cambios en las estructuras, han sido mucho mas grande que los resultados que la población en general puede observar.

La Reforma comprende tres aspectos: Una Reforma Empresarial de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), la Reestructuración del sector hídrico y el Establecimiento del marco regulatorio del subsector de agua potable y saneamiento.

Para llevar a cabo el proceso de reforma se necesitaban recursos, los cuales fueron obtenidos en 1998 mediante un préstamo otorgado por el BID y con la consultoría realizada por la firma consultora OPTIMA, Inc., quien generó una nueva propuesta de reforma que sirvieron de base para un préstamo por \$43.7 millones<sup>681</sup> y dos cooperaciones técnicas no reembolsables por \$3.9 millones, que fueron aprobadas por el BID en Mayo de 1998, para un plazo de 24 años, incluyendo 4 años de gracia a partir de la fecha de suscripción del préstamo, devengando intereses sobre saldos deudores diarios del préstamo a una tasa anual que se determinará para cada semestre, por el costo de los empréstitos unimonetarios calificados para el semestre anterior, más un diferencial expresado en términos de un porcentaje anual que el banco fija periódicamente de acuerdo con su política sobre tasas de interés, para el año 2000 esta tasa era de 6.97% anual<sup>682</sup>

Según el BID, la Administración del Presidente Calderón Sol esperaba iniciar el proceso de reforma y tener creada la figura de la autoridad hídrica y del ente regulador para el tercer trimestre de 1998<sup>683</sup>. Sin embargo, ello tampoco ocurrió, de hecho, el programa de reformas y operaciones aprobadas por el BID, ni siquiera se presentaron a la Asamblea Legislativa de El Salvador, para ser ratificadas bajo la Administración del Presidente Calderón Sol, fue hasta el año 2000 bajo la administración del Presidente Francisco Flores que dicho préstamo fue presentado

---

<sup>681</sup> Como se mencionó originalmente el préstamo se había estimado en \$60 millones de los cuales \$43.7 millones serían financiados por el BID, \$3.9 por fondos de la cooperación externa y \$12.4 de contrapartida de ANDA.

<sup>682</sup> Red VIDA y CDC, Op. Cit.; Pág. 33

<sup>683</sup> Artiga, Raúl; Rosa, Herman, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), Revista No. 38, 1999; Pág. 3

y ratificado por la Asamblea Legislativa el 25 de marzo del mismo año, ante la exigencia del BID de que el país debía cumplir con los primeros condicionamientos establecidos en el préstamo para que el organismo financiero desembolsará lo restante del préstamo.

El contenido del préstamo ha sido expuesto ampliamente en el primer capítulo en el apartado 1.2.8 correspondiente a los gobiernos civiles, pero retomaremos algunos aspectos que son de importancia para analizar la implementación de la reforma. Como metas específicas el programa de reforma contenido en el préstamo aprobado por el BID se planteaba las siguientes<sup>684</sup>:

Al final del segundo año: a) contar con una autoridad hídrica con la capacidad efectiva para asignar recursos hídricos, incluyendo la reglamentación requerida para su funcionamiento; b) contar con un ente regulador del subsector de agua potable y saneamiento en operación y un marco regulatorio que permita una supervisión adecuada de las empresas operadoras.

Al final del cuarto año: a) tener los principales sistemas de agua potable operados por empresas independientes; b) haber dado acceso al agua potable a 20,000 personas en las áreas rurales del país, y haber transferido a las comunidades por lo menos el 25% de los sistemas que actualmente administra ANDA.

Al final del programa: haber transformado a ANDA en operadora especializada de algunos sistemas no concesionados o transferidos, y en administradora, a nombre del gobierno, de concesiones operadas por empresas privadas<sup>685</sup>.

Los condicionamientos impuestos por el BID están orientados a la descentralización de los servicios de agua potable, transfiriendo competencias tanto a las comunidades, pero sobre todo a empresas privadas y a que la ANDA únicamente sea una especie de operadora pero únicamente con funciones administrativas y deje de ser la prestadora mayoritaria del servicio.

Esto también se hace evidente en la distribución de los fondos del préstamos, siendo que la mayor parte de ellos están destinados a la reforma empresarial (\$39.1 millones) este componente se divide en: organización

---

<sup>684</sup> Artiga, Raúl y otro, Op. Cit.; Pág. 3

<sup>685</sup> Idem, Pág. 10

empresarial (US \$4.1 millones); e inversiones complementarias (\$35 millones), le sigue el componente de préstamo y cooperaciones técnicas del BID para la reforma, el cual consisten en reestructuración del sector de recursos hídricos (\$6.8 millones), y en último lugar el destinado al marco regulatorio del subsector de agua potable y saneamiento (\$4.2 millones)<sup>686</sup>.

Estos montos eran los asignados en el préstamo original pero debido a la reorientación que se hizo de los fondos los montos han bajado quedando de la siguiente manera: a) reforma empresarial \$30. 6 millones distribuidos así: inversión prioritaria \$8.0 millones, descentralización/desconcentración \$19.5 millones, sistemas rurales \$1.6 y unidad de reforma empresarial \$1.5; b) reestructuración del sector de recursos hídricos \$2.1 millones distribuidos en: asistencia técnica \$0.4 millones y organización institucional \$1.7 millones; y c) marco regulatorio \$2.9 para la organización institucional<sup>687</sup>, haciendo un total de \$35.6 millones.

El préstamo del BID, tal como fue aprobado, tenía previsto desembolsarse en dos grandes tramos. Las principales condiciones para el primer desembolso eran: la presentación a la Asamblea del Proyecto de Ley de Creación de la Autoridad Hídrica o Ente Rector y del Proyecto de Ley del Marco Regulatorio del Subsector de Agua y Saneamiento, la creación de la Unidad de Reforma Empresarial y contratación de los estudios de reforma empresarial. Para el Segundo desembolso las condiciones de elegibilidad eran: la definición del marco normativo y regulatorio del sector hídrico y de los criterios de asignación de los derechos de uso del agua, en el subsector de agua y saneamiento: reglamentación de la ley y definición del marco regulatorio; aprobación de reglamento de contratos y transferencias; nueva política y estructura tarifaria y política de subsidio y fomento, y en lo que respecta a la Reforma Empresarial: presentar evidencias de que se han publicado licitaciones para esquemas de participación del sector privado; y plan de descentralización y desconcentración<sup>688</sup>.

Estos condicionamientos para los desembolsos aún no se han cumplido, sin mencionar que el préstamo fue reorientado en febrero del 2001 para la

---

<sup>686</sup> Artiga, Raúl y otro, Op. Cit.; Pág. 5.

<sup>687</sup> Red VIDA y CDC, Op. Cit.; Pág. 34

<sup>688</sup> Artiga, Raúl y otro, Op. Cit., Pág. 6



reconstrucción de los sistemas de agua potable y saneamiento que resultaron dañados con los terremotos que afectaron al país a principios de ese mismo año.

El gobierno a partir de la ratificación del préstamo por la Asamblea Legislativa, y en consecuencia la aceptación de todos los condicionamientos en el contenido, ha estado trabajando principalmente en el proyecto de Ley General de Aguas que esta a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, pero que no ha sido una discusión abierta a los sectores de la sociedad civil, por su parte el partido político en formación Frente Democrático Revolucionario (FDR) ha formulado una propuesta de Ley del Subsector Agua Potable que han introducido a la discusión en la agenda legislativa pero que tampoco se ha dado a conocer a los sectores involucrados, por otro lado organizaciones no gubernamentales como UNES y CARITAS formularon una propuesta de Ley General de Agua que ha sido introducida a la Asamblea Legislativa pero que aún no ha sido retomada por la Comisión correspondiente, dicha propuesta fue validada por otros sectores de la sociedad que brindaron aportes a la construcción de la propuesta y de la cual hemos podido tener conocimiento.

En la actualidad el proceso de reforma está siendo conducido por la ANDA en coordinación con la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, lo que convierte al proceso llevado por El Salvador en una experiencia única en América Latina en donde la empresa estatal operado es la misma que conduce su propio proceso de reforma; esto a pesar que la ANDA enfrenta importantes conflictos que cuestionan su transparencia, entre ellos: los bajos controles a los que la empresa ha estado sometida desde su existencia, el conflicto de roles que tienen pues es operadora, reguladora y rectora del servicio a lo que contribuye la falta de claridad en las competencias de la misma establecida en la ley, y los serios problemas de corrupción estructural al interior, por todo ello se ha generado un ambiente de baja credibilidad y de oposición al proceso de reforma<sup>689</sup>.

Otro de los factores que inciden en la poca credibilidad y desconfianza que existe en el proceso es que tanto las autoridades de ANDA como el gobierno mismo hacen un manejo público del proceso que se resulta confuso y contradictorio ya que a nivel de discurso se han comprometido a no privatizar el servicio y se han dedica

---

<sup>689</sup> Red VIDA y CDC; Op. Cit.; Pág. 9

a desvirtuar todo señalamiento que se hace de dicha intencionalidad del gobierno, no obstante su política avanza claramente a la apertura de la participación privada que cada vez va en aumento y con mayores atribuciones y privilegios en la prestación de los servicios de agua potable así como del aprovechamiento de los recursos hídricos.

Cabe mencionar que el proceso orientado a la privatización de este servicio, como mencionamos, ha seguido una lógica distinta de los demás servicios que han sido privatizados, en tanto que constituye un servicio del cual no se puede prescindir para la existencia humana y cuya ausencia deteriora significativamente la calidad de vida e incide en los indicadores de desarrollo humano que se han planteado a nivel de las Naciones Unidas, por tanto, requiere de un tratamiento distinto, esto fue a la conclusión que se llegó en el tercer Foro Mundial del Agua realizado en el año 2003 en Japón a donde asisten los representantes de los OFI, y el cual marcó el nuevo rumbo de las modalidades de la prestación del servicio de agua pues se introdujo por primera vez la modalidad de Prestación Pública Privada, Asociatividad Pública Privada o Cooperación Pública Privada (PPP por sus siglas en inglés) la cual da la posibilidad de establecer una alianza estratégica entre lo público y lo privado y lo que buscan es el Estado siga siendo dueño de la infraestructura (que es lo que se ha planteado desde el gobierno y se ha estipulado en la ley general del agua elaborada por el mismo), pero la empresas se hacen cargo de administrar y operar, es decir, el Estado no pierde el derecho de propiedad porque sigue siendo propietario de la infraestructura pero el Estado o los gobiernos deben asegurar la inversión para que esa infraestructura este en las óptimas condiciones de forma tal que invite al sector privado a hacerse cargo de la administración y de la operación por un periodo determinado, (aquí entra en juego la figura de la concesión), en otras palabras el Estado debe incentivar la inversión privada en los servicios públicos de agua, a esto se le suman los TLC, como el celebrado entre Estados Unidos y Centroamérica que contiene un capítulo sobre la venta de servicios públicos del Estado y la intervención o participación de las empresas privadas, transnacionales sobre todo, en el manejo y prestación de los servicios.

Es por ello que los procesos descentralizadores y concesionarios son vistos como el eufemismo de la privatización, ya que es la vía a través de la cual se ha

planteado desde los OFI la privatización del servicio y ya no a través de la venta directa de las empresas estatales, pero que en definitiva buscan quitarle la administración y prestación de los servicios públicos al Estado y que éstos pasen a manos privadas en donde los intereses que prevalecen son los del gran capital y su principal motivación es obtener grandes ganancias y la rentabilidad que constituyen los servicios públicos, sobre todo uno tan esencial y vital como el agua, y en tal escenario el Estado únicamente actuaría como una entidad facilitadora del proceso y “reguladora” de la actividad del sector, pues en la práctica, y las experiencias anteriores lo confirman, no ejerce tal regulación y las empresas pueden cómodamente establecer las reglas del mercado sin que el Estado haga algo para evitar el abuso que se da en contra de los derechos de los consumidores y consumidoras que son quienes cargan con todos efectos de los procesos privatizadores.

#### **4.6.4 Descentralización de la prestación del servicio de Agua Potable.**

Como parte de la reforma del sector hídrico se ha llevado a cabo un Plan Piloto de Descentralización de los Sistemas de Agua Potable, al cual ya nos hemos referido ampliamente en el capítulo anterior, por lo que en este apartado haremos acotaciones precisas sobre el proceso.

El proceso de descentralización busca trasladar los sistemas de agua potable ya sea a manos municipales o asociaciones de usuarios, pero se espera que en el futuro los sistemas con mayor rentabilidad sean explotados por empresas privadas mediante figuras como la concesión o la creación de empresas de capital mixto.

El Plan ha sido ejecutado por la ANDA a través de la Unidad de Descentralización (UDES) que fue creada para tal efecto en el año de 1999 y que es una dependencia directa de la Presidencia de la ANDA.

El marco conceptual de la descentralización definido por la ANDA plantea tres elementos fundamentales: la posible concesión de los sistemas grandes o grupos de sistemas a empresas operadoras privadas, la desconcentración de la ANDA y la descentralización de sistemas municipales pequeños actualmente operados por la ANDA a empresas municipales, intermunicipales regionales,

públicas, privadas o mixtas<sup>690</sup>, es decir, trasladar la responsabilidad del Estado de proveer a la población de agua potable a otros operadores que no tienen la misma obligación impuesta al Estado de garantizar a la población el acceso al servicio de agua potable.

Los dos primeros elementos requieren para su puesta en práctica de profunda reformas al marco normativo, las cuales están en proceso de preparación, incluyendo las reformas específicas del marco jurídico regulatorio del sector<sup>691</sup>. La descentralización, sin embargo, ha sido iniciada en forma experimental con el “Plan Piloto” implementado en 19 municipios del país (otras investigaciones apuntan 20 municipios).

Las fases que se establecieron para ejecutar el Plan Piloto son las siguientes<sup>692</sup>:

1. Promoción y diagnóstico del sistema: esta fase se realiza en los Concejos Municipales y con representantes de las comunidades, a través de reuniones, cabildos con la comunidad, divulgación del proceso, identificación del modelo de empresa que los actores locales prefieran. Posteriormente se procede a realizar un diagnóstico del sistema: registro de usuarios y usuarias, registro técnico, información hídrica, medición, entre otras.

2. Constitución de la empresa y negociación del convenio: como primera etapa se da apoyo y asesoría para la formulación y discusión de los estatutos de creación, asesoría legal para la formación y registro de la Empresa definida por las autoridades municipales en conjunto con la comunidad. Con base al diagnóstico de cada sistema se elabora una versión preliminar del Convenio de Delegación y se negocia hasta alcanzar un acuerdo en todos los aspectos para que luego sea firmado por las partes.

3. Instalación de la nueva empresa: esta fase requiere de definir aspectos como el local, el equipamiento y la organización y funcionamiento: personal, sistemas y procesos.

---

<sup>690</sup> Red VIDA y CDC, Op. Cit; Pág. 43.

<sup>691</sup> Idem.

<sup>692</sup> Idem.

4. Capacitación Intensiva: se plantea que la ANDA ofrecerá el desarrollo de un programa modular de capacitación que está previamente diseñado en las áreas de: organización y administración, comercialización, administración financiera y contabilidad, operación y mantenimiento de sistemas, manejo del recurso hídrico y protección de fuentes y, educación sanitaria y uso racional del agua.

5. Asesoría técnica: con esta fase se pretende que cada sistema cuente con asistencia técnica de la ANDA para resolver problemas de operación y mantenimiento; así como problemas administrativos, mediante el traslado de métodos, software y otros aspectos requeridos para el funcionamiento eficiente de la empresa, el periodo de duración de esta fase se establece en el convenio.

6. Monitoreo y control de gestión: la ANDA a través de la UDES, realizará monitoreos y evaluaciones de la gestión de los operadores descentralizados, con el objeto de retroalimentarlos y garantizar a los usuarios y usuarias el servicio, con base a los indicadores técnicos, financieros y comerciales definidos en el convenio.

A pesar que las fases establecidas para el proceso estaban dirigidas a garantizar el funcionamiento eficiente de las empresas, las mismas no se han ejecutado como se plantearon ya que la ANDA en lo referente a las fases que implicaban una capacitación únicamente se limitó a realizar reuniones bilaterales con los presidentes de las empresas con el objetivo de negociar los contratos de la nueva fase del préstamo del BID.

En la actualidad existen 12 empresas descentralizadas del servicio de agua potable, las cuales en conjunto cuentan con más de 18 mil conexiones en 19 municipios del país y los impactos de estos proyectos en el interés de los consumidores y consumidoras ha sido diversos ya que por un lado se registran un mayor número de conexiones, existen esfuerzos para controlar la calidad del agua y se trabaja para lograr la continuidad del servicio durante las 24 horas del día, con el objeto de brindar un mejor servicio; y por el otro los usuarios se han enfrentado a problemas de recortes por las limitadas fuentes de agua y las fugas de agua que se presentan en las redes de distribución, así como los incrementos constantes en las tarifas del servicio; y en muchos de los sistemas no se invierte para proteger las

microcuencas y las fuentes de abastecimiento, ni tampoco se atiende el alcantarillado sanitario, ni se da tratamiento a las aguas residuales<sup>693</sup>.

Aunque esta situación no es exclusiva de los operadores creados con el plan de descentralización, ya que el servicio prestado por la ANDA también presenta muchas deficiencias, de acuerdo con los resultados de la investigación y con los propios datos de la autónoma, por ejemplo durante el año 2004 el 25.9% de la producción total de agua se constituyeron en pérdidas debido al deterioro y desperfectos de las redes de distribución, conexiones ilegales, robo de agua en hidrantes, servicios públicos que no se facturan, etc.

La calidad del agua que ANDA provee, de acuerdo con la investigación presenta altos grados de contaminación puesto que el 35% de las personas encuestadas manifestaron que el agua que reciben contiene residuos de basura, igual porcentaje representan quienes dijeron que el agua potable es colora, generalmente un color café o amarillento, el 9% expresó que el agua tiene un mal sabor y un 7% que el agua potable despide un mal olor (Ver Gráfico 24), es decir, que un total del 86% de los casos el agua potable brindada a la población de Apopa presenta alguna condición, y en muchos de los casos varias de éstas condiciones.

También muchos de los sistemas, sobre todo los comunitarios, se enfrentan con problemas financieros para el mantenimiento de las redes, las asociaciones de municipios si bien tienen como ventaja contribuir al fortalecimiento del desarrollo municipal de una región, éstos necesitan de voluntad política de las autoridades municipales y de los partidos políticos involucrados.

#### **4.6.5 Plan Hidro 2009.**

Recientemente el Gobierno salvadoreño ha lanzado un plan para el sector de agua potable que tiene como objetivo garantizar que el agua llegue a toda la población y que este sea sostenible, de forma que las presentes y futuras generaciones puedan contar con agua potable para la satisfacción de sus necesidades.

---

<sup>693</sup> Red VIDA y CDC, Op. Cit.; Pág. 44

El Plan se ha elaborado en el marco de la reforma hídrica del sector y para darle continuidad al mismo, aunque ha tenido una amplia propaganda en los medios de comunicación, el contenido del mismo no ha sido difundido a ningún sector de la población.

Para contar con la información oficial del contenido del Plan, hemos acudido a la ANDA en varias ocasiones con el objeto de que se nos diera a conocer el mismo pero no se nos ha proporcionado dicha información, incluso muchos de los trabajadores de la institución han manifestado no conocer, ni haber tenido acceso al contenido del mismo y la única información brinda fue un brochure el cual contiene los componentes del Plan y es al cual haremos referencia en este apartado.

El gobierno manifiesta saber que el agua es una condición indispensable para el mejoramiento de la calidad de vida de los salvadoreños y es por ello que se ha formulado el Plan Hidro 2009 el cual contienen metas concretas que en conjunto gobierno y comunidades pueden lograr en el quinquenio y durante la presente administración del Presidente Saca.

El Plan contiene una visión a largo plazo: “construir un nuevo sistema de servicio de agua potable con la participación de la ciudadanía y las municipalidades y teniendo muy clara la situación que queremos vivir en el futuro: más familias con un servicio de agua potable de calidad”; y una misión a corto plazo, la cual es resolver día a día los problemas que se presentan en relación al servicio: siendo más eficientes, llevando un mejor servicio a la población.

El Plan, de acuerdo con la ANDA, fue creado para “educar a todos los salvadoreños y concientizarlos de que el agua que llega a las casas es la misma que corre por los ríos y lagos del país y que sólo cuidándola se puede asegurar. Además para tener visión de futuro en nuevas tecnologías de protección, almacenaje y desarrollo de acueductos que garanticen que el agua llegue a todos hoy y mañana”.

El Plan consta de los siguientes 5 componentes:

1. *Rehabilitación y ampliación del sistema:* en la actualidad El salvador cuenta con 12,500 kilómetros de tuberías del agua potable, y con el Plan se tiene como meta ampliar esa cobertura en 8 mil km. más; esto significa que se ampliara la cobertura a 250 mil personas más durante la

presente gestión presidencial. De cumplirse esta meta la cobertura alcanzaría un 95% en la población urbana y un 55% en la rural y se pretenden rehabilitar y construir más de 100 sistemas urbanos y rurales con prioridad en los sectores más necesitados. En relación a la cobertura de saneamiento se pretende alcanzar un 93% en el área urbana y un 95% en el área rural.

2. *Legislación moderna y actualizada:* se establece la necesidad de contar con una legislación sobre el recurso agua acorde a las necesidades y retos actuales. Se plantea la reforma hídrica como el nuevo marco legal que se necesita para enfrentar los retos del aumento de la demanda de agua potable, se reconoce el agua como un bien nacional y para garantizar su bienestar se plantea que debe ser administrado por organizaciones con reglas claras. Este componente tiene como fin completar la reforma del sector con una nueva legislación.
3. *Participación ciudadana:* se plantea una participación activa de la ciudadanía a nivel individual haciendo un uso racional del agua potable. Esto se logrará a través de la intensificación de una campaña para crear conciencia del buen uso del agua, continuar con el programa de ahorro y el buen uso del agua en 125 escuelas anuales, graduando 10 mil niños anuales como guardianes del agua. Se brindará apoyo al Programa de Escuelas Saludables a través de la Secretaría de la Familia. A nivel municipal en conjunto con las comunidades, cuando éstas hayan tomado la responsabilidad suministrar el servicio de agua potable y saneamiento, se habrá logrado resolver una gran cantidad de dificultades que van desde el mantenimiento del sistema de distribución, hasta la cantidad y la calidad de agua que se recibe. A nivel organizativo se apoyará la creación de un Comité Hídrico Ciudadano el que estará integrado por ciudadanos notables que tendrán como misión crear un plan hídrico más amplio para que la población cuente con agua en el 2021.
4. *Conservación del agua:* uno de los pilares del Plan es desarrollar un programa de conservación del agua, esto porque los ríos se encuentran contaminados, las cuencas de los lagos y de los principales afluentes



están deforestados y no se cuenta con todas las plantas de tratamiento de aguas residuales que se necesitan y no se cuenta con un programa para aprovechar las aguas lluvias. Se apoyarán los programas de protección del medio ambiente, a través de otras organizaciones gubernamentales y ciudadanas, así como la construcción y operación de plantas de tratamiento de aguas residuales las cuales se ejecutaran con la participación gubernamental, ciudadana y del sector privado.

5. *Atención al usuario:* ya que se pretende aumentar la cobertura cada vez se tendrán más usuarios lo que obliga a redoblar los esfuerzos para atender sus demandas. Con los usuarios individuales se establecerá un sistema de comunicación directa para anunciar trabajos o reparaciones en el sistema y que afectan el suministro del agua potable. Con las empresas constructoras se agilizaran los trámites para la factibilidad de agua potable y recepción de proyectos y se pondrá a disposición del gremio el mapa de agua de El Salvador para que cada constructor sepa de antemano en qué lugares hay factibilidad de agua potable para construir viviendas o instalar fábricas o zonas francas. Con los sectores más pobres de la población y con los que aún no cuentan con el servicio de agua potable se hará un esfuerzo interinstitucional con el MSPAS, MARN, MINED y FISDL. Una de las principales metas que se plantea es llevar el servicio a 50 mil personas cada año sobre todo en la zona rural.

Al analizar los componentes del Plan Hidro 2009 se evidencian los mismos componentes planteados en la reforma hídrica que se ha impulsado desde 1995, dicho Plan es el mecanismo para cumplir con los condicionamientos del BID y ejecutar el préstamo celebrado con dicho organismo. Uno de los principales objetivos del Plan es el establecimiento de un nuevo marco legal que regule el sector y la descentralización de los servicios a los municipios y comunidades a los cuales se les traslada la responsabilidad, no únicamente de prestar el servicio, sino de asumir los costos con fondos propios y lograr la eficiencia del mismo, situación que ni la ANDA con fondos del Estado y préstamos internacionales ha logrado desde que fue creada.

Otro de los elementos del Plan es la ampliación y rehabilitación de los sistemas de distribución de agua, a través de la reconstrucción y modernización de

los mismos y de la construcción de nuevas redes, es decir, invertir en las redes para volverlas atractivas para la inversión privada, que con el proceso de descentralización los sistemas con mayor demanda principalmente en las principales zonas urbanas serán operados y administrados por empresas privadas que ya no tendrán que invertir en el mejoramiento de las redes, ya que el Estado previamente lo hará por ellas.

Otro de los aspectos es la atención a los usuarios, que en definitiva plantea beneficiar a las grandes empresas constructoras, no sólo con volver más expedito el procedimiento para la autorización de explotaciones, sino facilitarles la ubicación de las zonas hídricas de mayor factibilidad para la ejecución de sus proyectos y así garantizar que los mismos contarán con una fuente segura de agua que volverá más rentables sus proyectos ya que no tendrán que invertir en la construcción de sistemas de extensas redes para proveer de agua potable a sus habitantes; esto resulta contradictorio con lo planteado en el componente de conservación de agua pues, según este uno de los principales pilares del Plan gubernamental es precisamente la conservación de las fuentes de agua a través de programas de protección al medio ambiente, principalmente se evidencia la preocupación del gobierno en la contaminación de las fuentes de agua y la deforestación y paradójicamente las principales fuentes hídricas se ubican en las zonas con una abundante vegetación pero serán éstas las que serán promovidas para que las empresas constructoras lleven a cabo sus proyectos urbanísticos, para la instalación de fábricas y de zonas francas que se abrirán en el país en el marco del CAFTA.

Se hace evidente que el gobierno está llevando a cabo con la implementación del Plan Hidro 2009 la modalidad que fue determinada por lo OFI para privatizar los servicios de agua potable, a través de los procesos de descentralización y la intervención de empresas privadas en la prestación del servicio, además de estar avanzando en la reforma hídrica que ha tenido diferentes formas de ejecutarse durante los últimos 3 gobiernos salvadoreños, pero que en definitiva buscan quitarle al Estado las empresas prestadoras de servicios públicos y trasladarlas a la empresa privada en donde los únicos beneficiados son los grandes sectores económicos y los más perjudicados la gran mayoría de la población que sufre los efectos de los procesos privatizadores.

## CAPITULO CINCO

### “CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES”

#### 5.1 Conclusiones.

##### 5.1.1 Cumplimiento de los objetivos y comprobación de hipótesis:

- La evolución histórica hecha acerca del uso y acceso al agua potable, ha evidenciado que el agua a lo largo de la historia ha estado vinculada con el desarrollo del ser humano, pero que principalmente ha sido utilizada en los procesos productivos y en el desarrollo económico de los pueblos, esto se hace evidente con el aumento de los cultivos y las técnicas de riego que fueron desarrolladas por las diferentes civilizaciones, lo que contribuyó al desarrollo tecnológico de los pueblos. El agua destinada para el consumo humano y los métodos utilizados para abastecer a las poblaciones, no aparecen tan visiblemente reflejadas en los registros consultados, pero ha sido posible conocer algunos de ellos, sobre todo los referentes a los acueductos.
- Se ha comprobado la hipótesis acerca de la poca investigación que se ha hecho sobre el agua potable y el reconocimiento del acceso a ella como un derecho humano. Pues con la investigación se ha podido demostrar la poca doctrina que sobre el tema existe, esto generó la dificultad para la elaboración de una compilado de las diferentes concepciones que sobre el acceso al agua potable se tienen desde la perspectiva de los derechos humanos. Los esfuerzos en torno a la investigación sobre el derecho humano de acceso al agua potable han estado centrados en la sociedad civil, específicamente en las Organizaciones No Gubernamentales que trabajan en torno a la defensa y promoción de los derechos humanos y las ambientalistas, quienes exigen de los diferentes Estados el reconocimiento y la tutela del derecho, sobre todo, ante una posible privatización del servicio

como parte de los lineamientos de los Organismos Financieros Internacionales.

- El derecho de acceso al agua potable ha sido reconocido a nivel internacional como parte del catálogo de derechos humanos, debido a la importancia que tiene que toda persona cuente con este recurso necesario e indispensable para la vida, estableciéndose que el agua potable es mucho más que un bien, que un recurso, que una mercancía, es un derecho humano imprescindible para la vida, sin embargo, a nivel nacional no encontramos en la legislación existente una normativa que reconozca y garantice a la población el pleno y efectivo acceso al agua potable y en consecuencia no se han creado mecanismos que para que el Estado proteja y garantice el ejercicio de tal derecho.
- El agua representa el recurso natural más importante y la base de toda forma de vida sobre la tierra, y es parte indispensable en el proceso de desarrollo económico y social de toda nación, por ello se hace necesario ubicarlo como parte de la categoría de garantías indispensables para procurar un nivel de vida adecuado, en tanto condición básica para la supervivencia, y esto se logra a través del reconocimiento del acceso al agua potable como un derecho humano. Tal reconocimiento se ha hecho a nivel internacional en una serie de instrumentos internacionales, de los cuales El Salvador ha sido signatario por lo que se encuentra obligado a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el ejercicio y goce de tal derecho.
- En El Salvador los recursos hídricos en su mayoría se encuentran contaminados, el 90% de las fuentes superficiales de agua están contaminadas y las fuentes subterráneas, además de estar en peligro de contaminación, cada vez se reducen más debido a la indiscriminada tala de árboles en las zonas de recarga acuífera y a la impermeabilización de los suelos. Además, de que el marco jurídico que regula la protección y conservación de los recursos hídricos, es insuficiente frente al gran capital cuando sus intereses están orientados a la destrucción del medio ambiente a fin de obtener ganancias.

- El marco jurídico existente en el país relativo a la prestación del servicio de agua potable, se ha tornado obsoleto, ya que no responde a las necesidades actuales de las personas y la creciente demanda del servicio derivada del aumento de la población, la extensión de las zonas urbanizadas; y la cada vez más ineficiente gestión de la prestadora Estatal. Las competencias en cuanto a la prestación del servicio no se encuentran claramente definidas, pues en la gestión del agua intervienen tantas instituciones como usos se destinan al líquido, lo que en la práctica genera un conflicto a la hora de establecer responsabilidades en cuanto a la gestión del recurso hídrico.
- La prestación del servicio como ha quedado establecida con los datos de la investigación de campo, es altamente ineficiente, empezando con los niveles de cobertura del servicio, los cuales se encuentran centralizados en el área urbana del país, y a pesar que existen un gran número de prestadores del servicio, incluyendo la prestadora estatal, no son suficientes para responder a la demanda del servicio. Otro indicador sobre prestación del servicio es la calidad del mismo, que tanto de la ANDA como de los prestadores privados brindan, pues se comprobó que es un servicio racionado y discontinuo, que no permite la satisfacción de todas las necesidades derivadas del agua. La calidad del agua que es servida a la población presenta altos niveles de contaminación, revelados tanto en estudios a nivel nacional, como con la investigación de campo de este trabajo que arrojó que el 86% de los casos el agua que es consumida presenta algún nivel de contaminación. La accesibilidad al servicio de agua potable se encuentra determinada por los costos que la población tiene que pagar por la prestación del servicio, las tarifas que deben pagarse por dicho servicio no son accesibles para toda la población, sobre todo aquellas que son establecidas de forma arbitraria por los prestadores privados, ya que no existe una entidad estatal que regule la tarificación del servicio.
- La prestación del servicio de agua potable en El Salvador se da principalmente a través de la empresa estatal, ANDA la cual tiene la mayor cobertura en el servicio, pero debido a la creciente demanda del servicio a lo largo de los últimos años se han ido constituyendo nuevos prestadores y

operadores del servicio entre los cuales se encuentra la empresa privada, las municipalidades, las comunidades y pequeños y micro empresarios. Con el plan piloto de descentralización, el cual busca trasladar la administración y prestación del servicio a manos privadas, se han establecido muchos de éstos prestadores los cuales aún siendo privados no ofrecen un mejor servicio que el de la ANDA, y sus costos son mucho más elevados.

- Las políticas y estrategias adoptadas por los gobiernos de El Salvador desde 1995 en relación al acceso al agua potable han sido orientadas principalmente a la privatización del servicio, afectando de forma directa a la población ya que la prestación del mismo, brindado a través de la empresa estatal, no reúne las condiciones que garanticen un efectivo acceso al agua potable. El Estado ha llevado a cabo una serie de reformas encaminadas a mejorar la prestación del servicio, sin embargo, éstas no han logrado alcanzar buenos resultados, ya que para la implementación de dicha reforma se ha recurrido al endeudamiento externo con organismos financieros internacionales, cuyas políticas tienen como objetivo sacar de las manos del Estado las empresas que prestan servicios públicos a la población, y que éstos pasen a manos privadas en donde los intereses que prevalecen son los del gran capital y su principal motivación es obtener grandes ganancias de la rentabilidad que constituyen los servicios públicos, sobre todo uno tan esencial y vital como el agua.

#### **5.1.2 Otros hallazgos:**

- En el transcurso de la investigación fue posible determinar que en El Salvador uno de los principales problemas que se dan en relación a la prestación del servicio de agua potable es la inexistencia de un ente rector del mismo que tenga facultades, competencias y atribuciones claras que le permitan actuar de forma eficaz en la regulación del mismo. La ANDA es la institución estatal encargada de velar porque la población tenga acceso a sistemas de alcantarillado y acueductos, lo cual no garantiza que se tenga acceso al agua potable, pues en muchos casos la existencia de redes de distribución no implica la prestación del servicio, además, por ser una

dependencia del Ejecutivo su actuación no se encuentra desvinculada de los intereses gubernamentales, los cuales se encuentra sumamente ligados a los del poder económico y político del país, es decir, a la empresa privada y el partido ARENA quienes no tienen entre sus fines el respeto de los derechos humanos de la población.

- Los problemas de escasez y contaminación del agua se incrementan con los vacíos y contradicciones institucionales, derivados del conjunto de leyes y reglamentos relativos a la gestión del recurso hídrico, ya que aunque el país cuenta con un amplio marco legal e institucional relacionado con la gestión del agua, este se vuelve insuficiente por ser disperso con serios problemas al momento de determinar la jurisdicción y responsabilidades de las instituciones públicas involucradas en la gestión del recurso hídrico.
- El acceso a la información sobre la prestación del servicio en las instancias gubernamentales, se ha vuelto uno de los principales problemas para esta investigación, pues no se cuenta con datos actualizados o los que se tienen no son confiables dado que son manipulados por los empleados y empleadas de las instituciones quienes tienen la potestad de decidir si proporcionarlos o no a los usuarios, limitando de esta forma el derecho de acceso a la información que tienen no se encuentra reconocido explícitamente en la legislación nacional, si se incluye dentro del derecho a la libertad de expresión tutelado en la Constitución de la República.
- El proceso de Reforma del Sector Hídrico que los últimos cuatro gobiernos han llevado a cabo y financiado por los Organismos Financieros Internacionales y el cual ha sido parte de la última generación de las reformas de los PAE, se ha evidenciado el poco interés que existe por parte del gobierno de garantizar que dicha reforma sirva para que toda la población salvadoreña tenga acceso al agua potable y ha sido un mecanismo más para dejar ante la opinión pública la deficiente gestión de la prestadora estatal y de esta forma abrir las puertas para que el capital privado entre en la prestación del servicio en las zonas donde aún la ANDA presta el servicio, sobre todo los grandes centros urbanos, que aunque la misma entidad ha insistido en que dicha actividad no es rentable, para la empresa privada sería, al igual que otros servicios públicos privatizados, una

enorme fuente de ganancias, puesto que no tendrían que invertir en redes de distribución ya que es a lo único que la ANDA se dedica para que al momento de trasladar la administración y operación del servicio, la empresa privada no tenga que desembolsar recursos en ello.

- El Plan Piloto de Descentralización, que ha sido impulsado por el gobierno, y mediante el cual se ha trasladado la administración y operación de los sistemas de distribución a empresas privadas, municipales y comunales, ha confirmado que el gobierno bajo la figura de la inversión pública privada, establecida por el BID en el tercer Foro Mundial del Agua como la forma en que los servicios de prestación del servicio de agua potable deberán ser sacados de las manos de los Estados que aún se encuentran administrándolo, pretende que tanto las municipalidades como las comunidades administren y presten su propio servicio pero sin trasladarle recursos financieros, técnicos, tecnológicos, ni políticos a fin de que se vuelvan insostenibles para tales actores y que frente a ello la inversión privada sea la única alternativa a seguir.
- Si bien este trabajo no profundizó en uno de los componentes del derecho de acceso al agua potable, es decir, el saneamiento y alcantarillado, se evidenció que la cobertura que la ANDA tiene de este servicio es aún más baja que la cobertura del servicio de agua potable, sobre todo en las zonas rurales la población no cuenta con servicios adecuados de tratamiento de desechos, lo impacta enormemente en el medio ambiente y en la protección y conservación de los recursos hídricos, pues los desechos al no ser tratados adecuadamente se convierten en una de las principales fuentes de contaminación de los recursos hídricos.
- Un aspecto que aparece en la visión gubernamental totalmente desvinculado del tema de la escasez y gestión del agua potable es la protección y conservación de las cuencas, sub-cuencas y micro cuencas, pues se piensa en el agua potable como aquella que proviene de una tubería y se olvida que la fuente original de esa agua son los recursos hídricos, esto se hace evidente en la normativa nacional que no le establece ninguna responsabilidad y obligación a la ANDA de proteger los recursos hídricos, estableciéndola como atribución del Ministerio de Medio Ambiente



y Recursos Naturales, olvidando que la principal extractora de tales recursos es la ANDA.

## **5.2 Recomendaciones.**

### **A la Asamblea Legislativa:**

1. Que se reconozca como parte de los derechos fundamentales, el derecho de acceso al agua potable, para ello se recomienda incorporar en el apartado de los derechos individuales un artículo que establezca el derecho de todas las personas a contar con agua potable en cantidad y calidad suficiente que le permita satisfacer sus necesidades, así como la obligación del Estado de garantizar el goce y ejercicio de tal derecho.
2. Incorporar el derecho a un medio ambiente sano de forma explícita en la Constitución de la República y dentro de los derechos individuales, a fin de garantizar a toda la población el goce de dicho derecho, así como establecer la obligación del Estado y de todos los habitantes de proteger, conservar y rescatar el medio ambiente, pues teniendo el derecho a un medio ambiente sano el rango constitucional posibilitaría un efectivo control sobre la explotación y destrucción de los mismo.
3. La aprobación de una Ley General de Agua que garantice la sustentabilidad y sostenibilidad de los recursos hídricos, así como que en la misma se establezcan las competencias claras de quienes intervienen en la gestión del agua, además se debe introducir los mecanismos adecuados que permitan garantizar la protección y disponibilidad del recurso hídrico.
4. Decretar una nueva Ley para la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados que le otorgue nuevas competencias y atribuciones que vayan más allá de ser una constructora de sistemas de distribución de acueductos y alcantarillados, así como que le imponga nuevas obligaciones como la de proteger y conservar las fuentes de agua y asegurar a la población el acceso al agua potable.

**Al Órgano Ejecutivo:**

1. Que establezca una Comisión de seguimiento al proceso de Reforma del Sector Hídrico en donde las diversas organizaciones de la sociedad civil se encuentre representadas, a fin de que se evalúe el desarrollo de dicho proceso y se garantice que la prestación del servicio no será privatizada.
2. Que se cree un ente rector del sub-sector de agua potable, el cual debe ser autónomo en lo administrativo, financiero y político a fin de garantizar que su actuación se encuentre desvinculada de los intereses de determinados sectores y que pueda regular de forma efectiva a los prestadores y operadores del servicio de agua potable.
3. Que se revisen el pleno tarifario del servicio de agua potable, el cual debe permitir que toda la población pueda acceder al servicio y que se regulen las tarifas que los prestadores y operadores privados imponen a la población usuaria.
4. Que se destinen más recursos del presupuesto general de la nación para la de ANDA y que ésta invierta en aquellas zonas en donde la población carece de servicio de agua potable y saneamiento, especialmente en las zonas rurales, para que las personas puedan tener una fuente cercana de abastecimiento.
5. Que se elabore una política hídrica que tome en cuenta todos los ámbitos y sectores involucradas en la misma, y la cual vincule la protección y conservación de los recursos naturales con la prestación del servicio de agua potable, así como que se de prioridad al agua para el consumo humano.
6. Que se elabore una verdadera política de descentralización, que incluya la descentralización de recursos financieros, técnicos, tecnológicos y políticos a las municipalidades y comunidades que presten los servicios de agua potable.
7. Para que haya un mejor aprovechamiento del agua, el estado debe propiciar, a través del gobierno central, una cultura de respeto hacia el medio ambiente, y de cuidado del agua por que incluya a toda la población, y en especial de la empresa privada (grandes, medianas empresas y transnacionales), quienes se ha demostrado, son por sus mismas funciones, mayores depredadoras del medio ambiente, y que con ellas se

desgastan los ya muy contaminados, y poco accesibles mantos acuíferos que aun quedan en El Salvador

**A la ANDA:**

1. Que cumpla con lo establecido en los Convenios de Delegación que firmó como parte del Plan Piloto de Descentralización, en lo relativo al apoyo técnico, tecnológico y operativo que brindaría a los nuevos operadores que se constituyeron, especialmente a las comunidades y municipalidades.
2. Que monitoree y controle de forma efectiva la calidad del agua que brinda a la población, a través de la incorporación de nuevos mecanismos de análisis de la calidad del agua y tome en cuenta las recomendaciones hechas por las organizaciones de la sociedad civil que han realizado investigaciones sobre el tema.
3. Que se establezcan criterios de trabajo para coordinar esfuerzos en los lugares a donde aun no sea ANDA quien está brindado el servicio de agua potable, si no que sean otra entidades.
4. El derecho de acceso al agua potable se garantiza también, cuidando que el servicio, y los compromisos ligados a éste no sean complicados para la población, por lo que se recomienda a la prestadora Nacional del servicio, que mejore sus métodos de atención al usuario; creando más centros de atención, y capacitando al personal que trabaja en ellos, para que la atención brindada sea de calidad y amabilidad; además para que el pago del servicio, la consulta de nuevos servicios, los reclamos y demás trámites, sean de ayuda para los usuarios, y no lugares donde se encuentren más problemas.
5. Que ANDA en la búsqueda de nuevas fuentes de agua, mantenga el respeto requerido al medio ambiente, para evitar que se los mantos acuíferos estén expuestos a secarse o que se contamine el medio ambiente circundante.

**A La Sociedad Civil:**

1. Que coordine esfuerzos de trabajo con el gobierno central, para que el trabajo que se hace de manera independiente pueda obtener mayores frutos.

2. Que haya una divulgación mayor de las actividades que los organismos de la sociedad civil realizan, para que se logre mayor conciencia en la población, y se pueda obtener mejores resultados en colaboración y en coordinación con la misma población que es la beneficiada con los proyectos independientes, que se realizan en las zonas a donde el Gobierno no alcanza a cubrir.

## BIBLIOGRAFÍA.

- ❖ Alcantara, Manuel, “Gobernabilidad, Crisis y Cambio”, Editorial Tecnos, Madrid, 1995.
- ❖ Anónimo, “*Popol Vuh Libro sagrado del Quiché*”, Versión española del texto francés del Abate Carlos Esteban Basseur de Bourbourg, Dirección de Publicaciones, Ministerio de Educación, San Salvador, 1974.
- ❖ Antón, Danilo, Díaz Delgado, Carlos, “*Sequía en un Mundo de Agua*”, Edición en línea, México, 2003.
- ❖ Arizpe, Lourdes, “*Antropología breve de México*”, Academia de la Investigación Científica, México, 1993.
- ❖ Abramovich, Víctor; Courtis, Christian; “*Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales*”; publicado en *Derechos Sociales y Derechos de las Minorías*, Editorial Porrúa, 3ª. Edición, México, 2004;
- ❖ Allende, Guillermo L.; “*Derecho de aguas con acotaciones hidrológicas*”, Editorial Universitaria, Buenos Aires, 1971
- ❖ Ara Pinilla; Ignacio “*Las transformaciones de los derechos humanos*”, Editorial Tecnos, Madrid, 1994.
- ❖ Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida, Las Dignas; Centro para la Defensa del consumidor, CDC; Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD; Instituto de Derechos Humanos de la Universidad “José Simeón Cañas, IDHUCA; “*El Salvador por dentro, juicio al modelo 1989-2005*”, San Salvador.
- ❖ Bertrand Galindo, Francisco; Albino Tineta, José; Kuri de Mendoza, Silvia Lizette; Orelana, María Elena; “*Manual de Derecho Constitucional*”, Tomo I, Ministerio de Justicia, 4ª. Edición, 2000.
- ❖ Browning, David; “*El Salvador, La tierra y el Hombre*”, Ministerio de Educación, Dirección de Publicaciones, San Salvador. 1975.

- ❖ Baquerizo Casanova, Yadira; *“Ambiente Salud y Paz”*; Editorial ALBA, Santiago.
- ❖ Barlow, Maude; *“El Oro Azul: La crisis mundial del agua y la reificación de los recursos hídricos del planeta”*, Publicación El Ceibo T.B.; Monte Video, 2001.
- ❖ Brand, Salvador Osvaldo, *“La Privatización por Hacer”*; 1995.
- ❖ Carmack, Robert M.; *“Historia General de Centroamérica”*, Tomo I, FLACSO, segunda edición, San José. 1994.
- ❖ Centro para la Defensa del Consumidor; *“El Vaiven de la (Des) centralización del agua en El Salvador, 1999 – 2005”*, BGM Editores, 2005.
- ❖ Cuenta, Abel; *“El Salvador una democracia cafetalera”*, ARR-Centro Editorial, 1962.
- ❖ Carballo Broen, Alma; *“Manual de Derecho Ambiental Salvadoreño y sus Principios Rectores”*; Primera Edición, Centro Salvadoreño de Tecnología Apropriada CESTA, San Salvador, 1998.
- ❖ Castro Cid, Benito de; *“El reconocimiento de los Derechos Humanos”*, Editorial Tecnos, Madrid, 1982.
- ❖ Craven, M.; *“Towards an unofficial petition procedure. A review on the role of the UN Comitee on Economic, Social and Cultural Rights”*
- ❖ Dalton, Roque, *“El Salvador Monografías”*, UCA Editores, Tercera Edición, 1993.
- ❖ Díaz del Castillo, Bernald; *“La conquista de nueva España”*.
- ❖ Diez, Manuel María, *“Manual de Derecho Administrativo”*, Tomo I.
- ❖ De la Cueva, Mario; *“Derecho Mexicano del Trabajo”*, Editorial Porrúa, México, 1972.
- ❖ Ferrajoli, Luigi; *“Derechos y Garantías: La ley del más débil”*, Editorial Trotta, 1ra. Edición, Madrid, 2001.
- ❖ Florentín Meléndez en *“Doctrina Militar y Relaciones Ejército/Sociedad”*; Ministerio de la Defensa Nacional, ONUSAL, San Salvador, 1994.

- ❖ Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD; *“La situación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en El Salvador”*, 2004.
- ❖ FUSADES, “Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de rendimiento y Plan de fortalecimiento”, El Salvador, 2005.
- ❖ Fraga, Gabino; “Derecho Administrativo”, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1960.
- ❖ Gueber, H.A., *“Grecia y Roma”*, Edimat Libros, Madrid, 2000.
- ❖ Garretón, Roberto; *“La protección internacional de los derechos humanos: el sistema universal”*; en *“Estudios sobre derechos humanos”*, FESPAD, 2005.
- ❖ González Ballar, Rafael, *“El derecho ambiental en Costa Rica”*, citado en Farfán Mata y otro, Op. Cit.
- ❖ González Márquez; José J.; *“Manual de Derecho Ambiental Mexicano”*; Universidad Autónoma de México UAM, México, 1999.
- ❖ González, Enrique; *“El derecho a la Salud”*; *“Estudios sobre derechos humanos”*; FESPAD, 2005.
- ❖ Harrison, John B, y otros, *“Estudio de las Civilizaciones Occidentales”*, Volumen I, Séptima Edición, México D.F., 1995.
- ❖ Heródoto, *“Los nueve libros de la Historia”*, W. M. Jackson Inc. Editores, Segunda Edición, Buenos Aires, 1952.
- ❖ Halsband, Silvia; *“Diagnóstico sobre la participación de la mujer en la obtención del agua”*, OPS. San Salvador, 1994
- ❖ Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” IDHUCA; *“Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”*, San Salvador, 2005.
- ❖ Kelsen, Hans, “Teoría General del Derecho y del Estado”, Segunda edición, Traducción de García Maynez, Eduardo, Imprenta Universitaria, México D. F.

- ❖ López Melero, Raquel, *“Así vivían en la Grecia Antigua”*, Editorial Anaya, Séptima Edición, Madrid. 1996.
- ❖ Luna, David Alejandro, *“Manual de Historia Económica de El Salvador”*; Editorial Universitaria de El Salvador, Primera Edición, 1971
- ❖ Labrada Rubio, Valle; *“Introducción a la teoría de los derechos humanos: Fundamento. Historia. Declaración universal del 10 de diciembre de 1948”*; 1ra. Edición, Editorial Civitas; Madrid, 1998.
- ❖ Loperena Rota, Demetrio; *los principios del derecho ambiental*”, Editorial Cívitas, Madrid, 1998.
- ❖ Ministerio de Educación, *“Historia de El Salvador”*, Tomo I, El Salvador Centroamérica, 1994.
- ❖ Moisés y Otros, *“La Santa Biblia, Antiguo y Nuevo Testamento”*, traductor Casiodoro de Reyna, Sociedades Bíblicas Unidas, Corea, 1994.
- ❖ Martínez Alier, J., y Schlupman, K.; *“La ecología y la economía”*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- ❖ Moreno, Raúl; *“El marco jurídico para la privatización del agua en El Salvador”*, Menschenrecht Wasser, Brot Für Die Welt, San Salvador, Febrero 2005.
- ❖ Núñez Rivero, Cayetano y otros, *“El Estado y la Constitución Salvadoreña”*, San Salvador, Primera Edición, 2000.
- ❖ Orellana, Antonio; *“Las políticas y propuestas de descentralización en El Salvador”* (Versión resumida), FUNDAUNGO y FLACSO, 1997.
- ❖ Portela Sandoval, Francisco, *“Historia de la Arquitectura: Roma y Grecia”*; Editorial Magisterio Español, Madrid, 1973.
- ❖ Pacheco, Máximo; *Los Derechos Fundamentales de la Persona Humana*, ponencia dada en el III Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos en San José, Costa Rica, en el Marco del 10º Aniversario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Septiembre de 1990.
- ❖ Peces Barba, Gregorio; *“Curso de derechos fundamentales. Teoría general”*, Madrid, 1991.



- ❖ Peces Barba, Gregorio; *“Derechos Fundamentales”*; Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Sección Publicaciones; Madrid, 1983.
- ❖ Pedro Nikken, *“Sobre el Concepto de Derechos Humanos”*, en Estudios sobre Derechos Humanos, FESPAD, 2005.
- ❖ Pinto, Mónica; *“Temas de derechos humanos”*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997.
- ❖ Porrúa Pérez, Francisco; *“Teoría del Estado”*.
- ❖ Ramírez Águila, Gonzalo Fernando, *“El Derecho Ambiental”*, Santiago.
- ❖ Rodríguez Rescia, Víctor; *“La indivisibilidad de los Derechos Humanos, Seminario Centroamericano sobre protección internacional de los derechos económicos sociales y culturales”*, impartido por Fundación Heinrich Böll y FESPAD, San Salvador, 2000.
- ❖ Rosatti, Horacio D.; *“Derecho ambiental constitucional”*, 1ª Edición, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2004.
- ❖ Severo Martínez Peláez en su libro *“La Patria del Criollo”*.
- ❖ Sagastume Gemmell, Marco; *“los derechos de los pueblos”*, 1997.
- ❖ Torres Rivas, Edelberto; *“Interpretación del desarrollo social centroamericano”*, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), Tercera Edición, Centroamérica, 1973.
- ❖ Travieso, Juan Antonio; *“Derechos Humanos y Derecho Internacional”*, Editorial Heliasta, Buenos Aires.
- ❖ Villalta Baldovinos, Darío; *“Teoría del Estado”*, Primera Edición; Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Editorial e Imprenta Universitaria, 1999.
- ❖ Von Hagen, Victor Wolfgang; *“Los Reinos Americanos del Sol: Aztecas, Mayas, Incas”*, Editorial Labor, Barcelona, 1964.
- ❖ Zablah ,Kuri, Arturo; *“Más allá de las promesas”*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2005.

### EDICIONES EN LINEA.

- ❖ Abasolo Alvarez, J. A. y García; *“Excavaciones Arqueológicas en Sasamon Burgos”*, Edición en línea, Madrid. 1998.
- ❖ Gleick, Peter; *“El agua del mundo 2001-2002”*, Edición en línea
- ❖ Gioda, Alain, *“Breve historia del agua”*, ORSTOM-Francia/Archivo y biblioteca Nacional de Bolivia, Edición en línea, 1997.
- ❖ Naciones Unidas, *“Agua para todos, Agua para la vida: Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo”*, Edición en línea
- ❖ Ojeda Mestre, Ramón; *“El Nuevo Derecho Ambiental”*; México, Edición en Línea.
- ❖ Uribe Muñoz, Alirio; *“ Los Derechos Económicos Sociales y Culturales en un Mundo Globalizado”*, Corporación Colectivo de Abogados, Bogota, Edición en línea.

### HEMEROGRAFIA:

- ❖ Administración Nacional De Acueductos y Alcantarillados ANDA, Memoria de Labores, 1980.
- ❖ Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados ANDA, *“Boletín Estadístico 2004”*.
- ❖ ANDA; *“Plan Estratégico Institucional 2004-2024”*.
- ❖ Artiga, Raúl; Rosa, Herman, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), Revista No. 38, 1999.
- ❖ Centro para la Defensa del Consumidor CDC, *“Aguas con el agua”*, 2004.
- ❖ Centro Salvadoreño de Tecnología Apropiada CESTA *“Políticas, estrategias y lineamientos para la gestión sustentable del agua”*, 2005.
- ❖ CESCRA, *“Folleto Informativo No. 16”*, Edición En Línea, 1996.
- ❖ CDC, *“El Agua no es una mercancía ¡es un bien público!”*, Revista, 2003.

- ❖ CEPIS, “Análisis del Sector de agua potable y saneamiento en El Salvador, Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud”, Serie Análisis N° 2, Capítulo 7, 2000.
- ❖ Colindres, Eduardo; y Morales Velado, Oscar, “Marco Histórico Doctrinario del Municipio en El Salvador”, Hemerografía publicada por la Alcaldía Municipal de San Salvador, 1987.
- ❖ Co-Latino, “Nueva política Salvadoreña” artículo periodístico, 5 de mayo de 2005.
- ❖ Equipo Maíz “*Gota a gota el agua se agota*”, 2001.
- ❖ FESPAD, “*Revista de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”, año 1 número 4, octubre 2003.
- ❖ FESPAD, “*Boletín de formación en derechos económicos, sociales y culturales*”, Diciembre 2004, No. 6.
- ❖ Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho FESPAD, “*La situación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en El Salvador*”, 2004.
- ❖ FUSADES, Boletín Económico y Social No. 136 “*El control de la contaminación con el uso de instrumentos económicos*”,. San Salvador, 1997.
- ❖ FUSADES, “*Informe Económico, enero-junio de 2006*”.
- ❖ Henckaerts, Jean-Marie, “*La mayoría de edad del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales: Clarificación normativa de los derechos del Pacto a través del trabajo del Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”, artículo traducido para el Seminario Centroamericano sobre protección internacional de los derechos económicos sociales y culturales, impartido por Fundación Heinrich Böll y FESPAD, San Salvador, 2000.
- ❖ ISDEM, “Evaluación de la política de descentralización y desarrollo municipal, San Salvador”, 1995.
- ❖ Pallares, Francesc; “*Las políticas públicas: El sistema político en acción*”; Revista de Estudios Políticos. No. 62, Madrid, 1988.

- ❖ PNUD, *“informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003: Desafíos y opciones en tiempos de globalización”*.
- ❖ PNUD, « *Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador, 2005 :Una mirada al nuevo nosotros, el impacto de las migraciones* ».
- ❖ PRISMA, *“Acceso al agua potable en El Salvador, tendencias, perspectivas y desafíos”*, Revista No. 42, año 2001.
- ❖ Programa Salvadoreño de Investigación Sobre Desarrollo y Medio Ambiente *“La gestión del agua en El Salvador: desafíos y respuestas institucionales”*, 2001.
- ❖ Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), Revista No. 38, 1999.
- ❖ PRISMA, « *La reforma del sector hídrico en El Salvador : Avanzar hacia la gestión integrada del agua* », Revista No. 38, 1999.
- ❖ Revista *“Ettela’at científico,”* primer año, No. 5, Edición en línea.
- ❖ Ruiz de Pablo, Antonio; Montes González, José Ramón; *“La Gestión del agua en los municipios: el régimen concesional”*, Observatorio de los Servicios Públicos (ODSP), España.
- ❖ Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH Número 30-31 edición especial; ; *“Los derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de la reforma al Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos”* artículo de Urquilla Bonilla, Carlos Rafael, San José, Costa Rica; 1995.
- ❖ Red de Vigilancia Interamericana para la Defensa y el Derecho al Agua (Red VIDA) y Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), *“¿Hacia dónde va la reforma hídrica en Centroamérica y Panamá?”*, 2005.
- ❖ SAPRIN, *“La Privatización del Servicio de Distribución de Energía Eléctrica en El Salvador”*.
- ❖ UNFPA, *“Población, salud reproductiva y objetivos de desarrollo del milenio”*.

**MATERIAL MIMEOGRAFEADO:**

- ❖ CARE “Historia De CARE en El salvador”, documento elaborado por CARE, san Salvador, 2005.
- ❖ CARE, “Memoria de Labores CARE”, San Salvador, 2005.
- ❖ Picado, Sonia; La Fundamentación Histórica, Filosófica y Jurídica de los Derechos Humanos, artículo en “*Estudios sobre Derechos Humanos*”, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho- FESPAD, febrero 2004.
- ❖ Pisarello, Gerardo; “*El derecho a una vivienda adecuada: Notas para su exigibilidad*”, en “*Estudios sobre Derechos Humanos*”, FESPAD, 2005.
- ❖ Pisarello, Gerardo; “*Los derechos sociales como derechos exigibles: Virtualidades y límites de una consigna*”, en “*Estudios sobre derechos humanos*”, FESPAD, 2005.
- ❖ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, “*Informes sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003: Desafíos y opciones en tiempos de globalización*”.
- ❖ Romero Pineda y Asociados, “*Estudio y Análisis de la Legislación de Aguas en El Salvador*”, documento número 1, San Salvador, 1997.
- ❖ Solano Ramírez, Mario Antonio; “*Estado y Constitución*”, Publicación Especial 28, Corte Suprema de Justicia (CSJ), San Salvador, 1998.
- ❖ Departamento de Aseguramiento de la Calidad de ANDA, Implementación del nuevo proceso para la gestión de solicitudes.

**PAGINAS WEB:**

- ❖ [www.aguascordobesas.com.ar](http://www.aguascordobesas.com.ar)
- ❖ [www.arteenlasculturas.com](http://www.arteenlasculturas.com)
- ❖ [www.attacmadrid.org](http://www.attacmadrid.org)
- ❖ [www.bpdwaterandsanitation.org](http://www.bpdwaterandsanitation.org)
- ❖ [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

- ❖ [www.bid.org](http://www.bid.org)
- ❖ [www.bicusa.org](http://www.bicusa.org)
- ❖ [www.cepis.ops\\_oms.org](http://www.cepis.ops_oms.org)
- ❖ [www.cecu.es](http://www.cecu.es)
- ❖ [www.cajpe.org.pe/rij](http://www.cajpe.org.pe/rij)
- ❖ [www.ciepac.org](http://www.ciepac.org)
- ❖ [www.choike.org](http://www.choike.org)
- ❖ [www.docu.fisdg.gob.sv](http://www.docu.fisdg.gob.sv)
- ❖ [www.eldiariodehoy.com.sv](http://www.eldiariodehoy.com.sv)
- ❖ [www.es.wikipedia.org](http://www.es.wikipedia.org)
- ❖ [www.econlink.com.ar](http://www.econlink.com.ar)
- ❖ [www.eumed.net/sistemafmi](http://www.eumed.net/sistemafmi)
- ❖ [www.fmln.org.sv](http://www.fmln.org.sv)
- ❖ [www.greencrosspain.com](http://www.greencrosspain.com)
- ❖ [www.ilustrados.com/publicaciones/EpAFAYlpVynMZUURIY.php](http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpAFAYlpVynMZUURIY.php)
- ❖ [www.jmarcano.com](http://www.jmarcano.com)
- ❖ [www.ladb.org](http://www.ladb.org)
- ❖ [www.makesense.com](http://www.makesense.com)
- ❖ [www.marn.gob.sv](http://www.marn.gob.sv)
- ❖ [www.mgar.net/africa/nilo](http://www.mgar.net/africa/nilo)
- ❖ [www.monografias.com](http://www.monografias.com)
- ❖ Museo de Historia Nacional de San Diego, proyecto BREA, página Web.
- ❖ [www.newsletter.com](http://www.newsletter.com)
- ❖ [www.ourplanet.com](http://www.ourplanet.com)
- ❖ [www.laprensagrafica.com.sv](http://www.laprensagrafica.com.sv)
- ❖ [www.raices.com.sv/Cacao/Publicación](http://www.raices.com.sv/Cacao/Publicación)

- ❖ [www.rebelión.org](http://www.rebelión.org).
- ❖ [www.redprovidad.com.sv](http://www.redprovidad.com.sv)
- ❖ [www.saludparalavida.sld.cu](http://www.saludparalavida.sld.cu)
- ❖ [sansalvador.usembassy.gov/news/2006/reports/hr/elsalvadore.html](http://sansalvador.usembassy.gov/news/2006/reports/hr/elsalvadore.html)
- ❖ [www.saprin.org/elsalvador/research/els\\_chap1.pdf](http://www.saprin.org/elsalvador/research/els_chap1.pdf) ; “Aplicación de los PAE en El salvador”
- ❖ [www.tierra.es](http://www.tierra.es)
- ❖ [www.tierra.rediris.es/hidrored/ebooks/sequia](http://www.tierra.rediris.es/hidrored/ebooks/sequia)
- ❖ [www.tierra.rediris.es/hidrored/ebooks/sequia](http://www.tierra.rediris.es/hidrored/ebooks/sequia)
- ❖ [www.traianvs.com](http://www.traianvs.com)
- ❖ [www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html)
- ❖ [www.uca.edu.com.sv](http://www.uca.edu.com.sv)
- ❖ [www.waterportalunesco.org](http://www.waterportalunesco.org) Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos:
- ❖ [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)
- ❖ [www.wikipedia.org/wiki/Atenas](http://www.wikipedia.org/wiki/Atenas)

#### **PONENCIAS:**

- ❖ Larios, Silvia de, Participación de usuarios del recurso hídrico en El Salvador, Ponencia realizada en el Tercer Encuentro de Aguas, Chile, 2001.
- ❖ Ochoa, María Eugenia, Ponencia sobre “*Proceso de Negociación del TLC con Estados Unidos*” realizada en el V Diplomado en Política y Gobierno de El Salvador impartida por la Fundación Friedrich Ebert y FUNDAUNGO, sábado 24 de Septiembre de 2005.
- ❖ Orellana, Antonio, Ponencia sobre “*Procesos de Descentralización*” realizada en el V Diplomado en Política y Gobierno de El Salvador, impartido por la Fundación Friedrich Ebert y FUNDAUNGO, sábado 17 de Septiembre de 2005.

- ❖ Portillo, Geraldina, *“Revisión de algunas opiniones en la historia agraria de El Salvador”*, Ponencia dada en el V Congreso Centroamericano de historia, Universidad de El Salvador, Julio de 2000, publicado por el Instituto de Estudios Históricos, Antropológicos y Arqueológicos de la Universidad de El Salvador.

#### **TESIS:**

- ❖ Alfaro Monge, Ana Fabiola; García Romero, Margarita Elizabeth; Larios Gómez, Wilman Antonio; *“Estudio del grado de acidez de las aguas lluvias e índice de corrosividad atmosférico en el Boulevard del Ejército Nacional de San Salvador”*, Tesis de la Universidad de El Salvador, Facultad de Química y Farmacia, para optar al grado de Licenciado en química y farmacia, 1999
- ❖ Castañeda Sánchez, Enrique Antonio y Otros, *“Relación entre el Estado y las ONG’S, la necesidad de construir una alianza estratégica”*, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Trabajo de Graduación, San Salvador, 2004.
- ❖ Cerna Rivas, Miriam Antonia; *“Eficacia de la Legislación Salvadoreña en la Protección de los Recursos Hídricos”*, Tesis de la Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, 1998,
- ❖ Farfán Mata, Evelyn Beatriz; Oporto, Francisco; *“Eficacia de los instrumentos de gestión ambiental en El Salvador para la protección del medio ambiente”*; Tesis de la Universidad de El Salvador para optar al grado de Licenciados en Ciencias Jurídicas, 1999.
- ❖ Hernández Hernández, José Armando y otros, *“La Auditoria de Sistemas, una necesidad de las Instituciones Autónomas, en el proceso de modernización del Estado”*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador, Tesis para optar al grado de Licenciatura en Administración de Empresas, 1999.
- ❖ Ortiz Gómez, Francisco Raúl, *“Análisis Jurídico Constitucional de la Violación al debido proceso en la destitución de los miembros municipales”*,



Tesis para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, 2005.

- ❖ Pacífico Morán, Lorenzo; *“Marco Jurídico de las instituciones gestoras de los recursos hídricos”*, Tesis de la Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, 1995.
- ❖ Valle Sosa, Vidal y otros, *“La calidad del agua para consumo humano en el municipio de San Salvador”*, Tesis de la Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador, 1999.

## **CUERPOS NORMATIVOS CONSULTADOS.**

### **LEGISLACIÓN PRIMARIA:**

- ❖ Constitución de la República de El Salvador; Dado en el Salón de Sesiones de la Asamblea Constituyente; Palacio Legislativo: San Salvador, a los quince días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, publicado en el Diario Oficial N° 234, Tomo N° 281, de fecha 16 de diciembre de 1983.

### **LEGISLACIÓN SECUNDARIA:**

#### **CÓDIGOS:**

- ❖ Código Civil; D.E. de fecha 10 de Abril de 1860, publicado en el D.O. de fecha 14 de Abril de 1860.
- ❖ Código Municipal; D.L. No. 274 del 30 de enero de 1986, publicado en el D.O. No. 23 Tomo 290 del 5 de febrero de 1986.
- ❖ Código Penal; D.L. No. 1030 de fecha 26 de abril de 1997 publicado en el D.O. No. 105, Tomo 335 del 10 de junio de 1997.
- ❖ Código de Salud; D.L. No. 955 de fecha 28 de abril de 1988, publicado en el D.O. No. 86 Tomo 299 de fecha 11 de mayo de 1988.

**LEYES:**

- ❖ Ley Agraria; D.L. No. 60 de fecha 22 de agosto de 1941 publicada en el D.O. 66 Tomo 132 del 21 de marzo de 1942.
- ❖ Ley de Áreas Naturales Protegidas; D.L. 579 del 13 de enero de 2005 publicado en el D.O. No. 32 Tomo 366 del 15 de febrero de 2005.
- ❖ Ley de la Administración de Acueductos y Alcantarillados; D.L. No. 341, del 17 de Octubre de 1961, publicado en el D.O. No. 191, tomo 193, del 19 de Octubre de 1961.
- ❖ Ley de Carreteras y Caminos Vecinales; D.L. No. 463 de fecha 4 de septiembre de 1969 publicada 196 Tomo 225 del 22 de octubre de 1969.
- ❖ Ley de Creación de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa; D.L. No. 137 de fecha 18 de septiembre de 1948 publicado en el D.O. 210 Tomo 145 del 27 de septiembre de 1948.
- ❖ Ley sobre Control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos para Uso Agropecuario; D.L. Número 315 de fecha 25 de abril de 1973 publicado en el Diario Oficial No. 85 Tomo 239 de fecha 10 de mayo de 1973.
- ❖ Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños; D.L. No 732 de fecha 8 de diciembre de 1993; publicado en el D.O. No 18 Tomo 322 de fecha 26 de enero de 1994.
- ❖ Ley Forestal; D.L. No. 852 de fecha 22 de mayo de 2002 publicado en el D.O. No. 110 Tomo 355 del 17 de junio de 2002.
- ❖ Ley General de Actividades Pesqueras; Decreto Ley de la Junta Revolucionaria de Gobierno No. 799 de fecha 14 de septiembre de 1981 publicado en Diario Oficial No. 169 Tomo 272 de la misma fecha.
- ❖ Ley General de Ordenación y Promoción de Pesca y Acuicultura; D.L. No 637 de fecha 13 de diciembre de 2001, publicado en D.O. No 240 Tomo 353 de fecha 19 de diciembre de 2001.
- ❖ Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos; Decreto Ley de la Junta Revolucionaria de Gobierno No. 886 de fecha 2 de diciembre de 1981, publicada en el Diario Oficial No. 221 Tomo 273 de la misma fecha.
- ❖ Ley del Medio Ambiente; D.L. No. 233 de fecha 8 de marzo de 1998, publicado en el D.O. No. 79 de fecha 4 de mayo de 1998.

- ❖ Ley de Minería; DL No 475 de fecha 11 de julio de 2001, publicado en el D.O. 14, Tomo 352 del 31 de julio de 2001
- ❖ Ley de Protección al Consumidor; .L. No. 776 de fecha 18 de agosto de 2005, publicada en el D.O.
- ❖ Ley de Riego y Avenamiento; D.L. No. 153, 11 de Noviembre de 1970; publicado en el D.O. No. 213. Tomo 229, 23 de Noviembre de 1973.

#### **REGLAMENTOS:**

- ❖ Reglamento Especial de Aguas Residuales; D.E. No. 39 de fecha 31 de mayo del año 2000 publicado en el D.O. No. 101, Tomo 347 del 1 de junio de 2000.
- ❖ Reglamento Especial en Materia de Sustancias, Residuos y Desechos Peligrosos; D.E. No. 41 de fecha 31 de mayo de 200, publicado en el D.O. No. 101 Tomo 347 del 1 de junio de 2000.
- ❖ Reglamento Especial de Normas Técnicas de Calidad Ambiental; D.E. No. 40 de fecha 31 de mayo de 2000, publicado en el D.O. No. 101 Tomo 347 del 1 de junio de 2000.
- ❖ Reglamento General de la Ley de Riego y Avenamiento; Publicado en el Diario Oficial No. 48. Tomo 238, 1973.
- ❖ Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo; D.E. del Consejo de Ministros No 24 de fecha 18 de Abril de 1989, publicado en el D.O. No 70 Tomo 303 de la misma fecha.
- ❖ Reglamento de la Ley del Medio Ambiente; D.L. No. 17 de fecha 21 de marzo del 2000; publicado en el D.O. No. 63 Tomo No. 346 de fecha 29 de marzo de 2000 y D.O. No. 73 Tomo No. 347 de fecha 12 de abril del 2000.
- ❖ Reglamento sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección; DE No. 50 y D.O. No. 86 tomo 297 de fecha 16 de octubre de 1987

#### **INSTRUMENTOS INTERNACIONALES:**

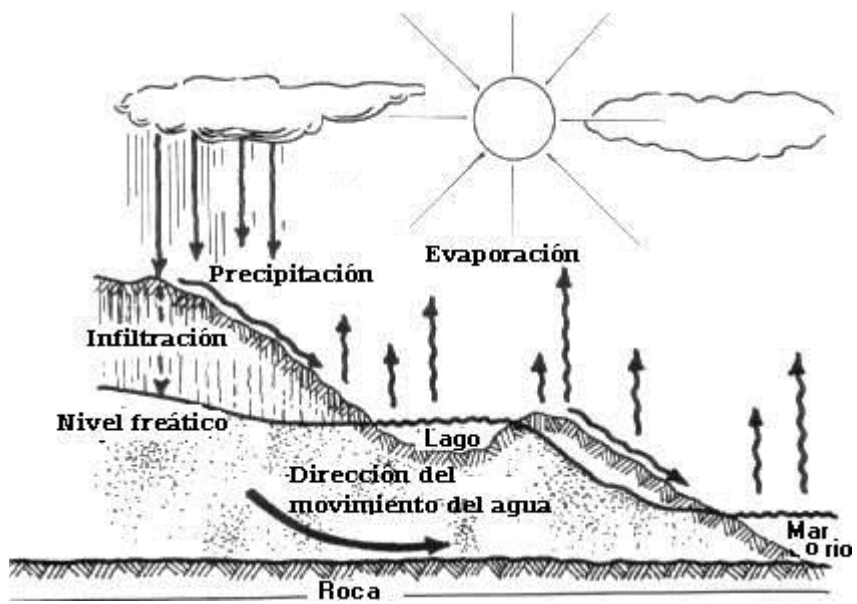
- ❖ Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”; Suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la

Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, entrada en vigor el 18 de julio de 1978. Ratificada por El Salvador por D.L. No. 5 del 15 de junio de 1978 y publicada en el D.O. No. 113 el 19 de junio de 1978.

- ❖ Convención sobre los Derechos del Niño; Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las ONU en su resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989, entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990. Ratificada por El Salvador por D.L. No. 487 de fecha 27 de abril de 1990 y publicado en el D.O. No. 108 del 9 de mayo de 1990.
- ❖ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de la ONU en resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981.
- ❖ Convenios de Ginebra: Convenio III relativo al trato debido a los prisioneros de guerra y El Convenio IV relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra; Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática de la Naciones Unidas para elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger, entrada en vigor el 21 de octubre de 1950.
- ❖ Declaración Universal de los Derechos Humanos; Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) de fecha 10 de diciembre de 1948.
- ❖ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las NU en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, entrado en vigor el 23 de marzo de 1976. Ratificado por El Salvador por D.L. No. 27 de fecha 23 de noviembre de 1979, publicado en el D.O. No. 218 de la misma fecha.
- ❖ Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las NU en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 3 de enero de 1976. Ratificado por El Salvador por D.L. No. 27 de fecha 23 de noviembre de 1979, publicado en el D.O. No. 218 de la misma fecha.

- ❖ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; Adoptada en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988. Ratificada por El Salvador por D.L. No. 320 el 30 de marzo de 1995 y publicada en el D.O. No. 82 del 5 de mayo de 1995.
- ❖ Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra: El Protocolo II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional; Aprobados el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados, entrados en vigor el 7 de diciembre de 1978.

El ciclo hidrológico.



Fuente [www.jmarcano.com](http://www.jmarcano.com)

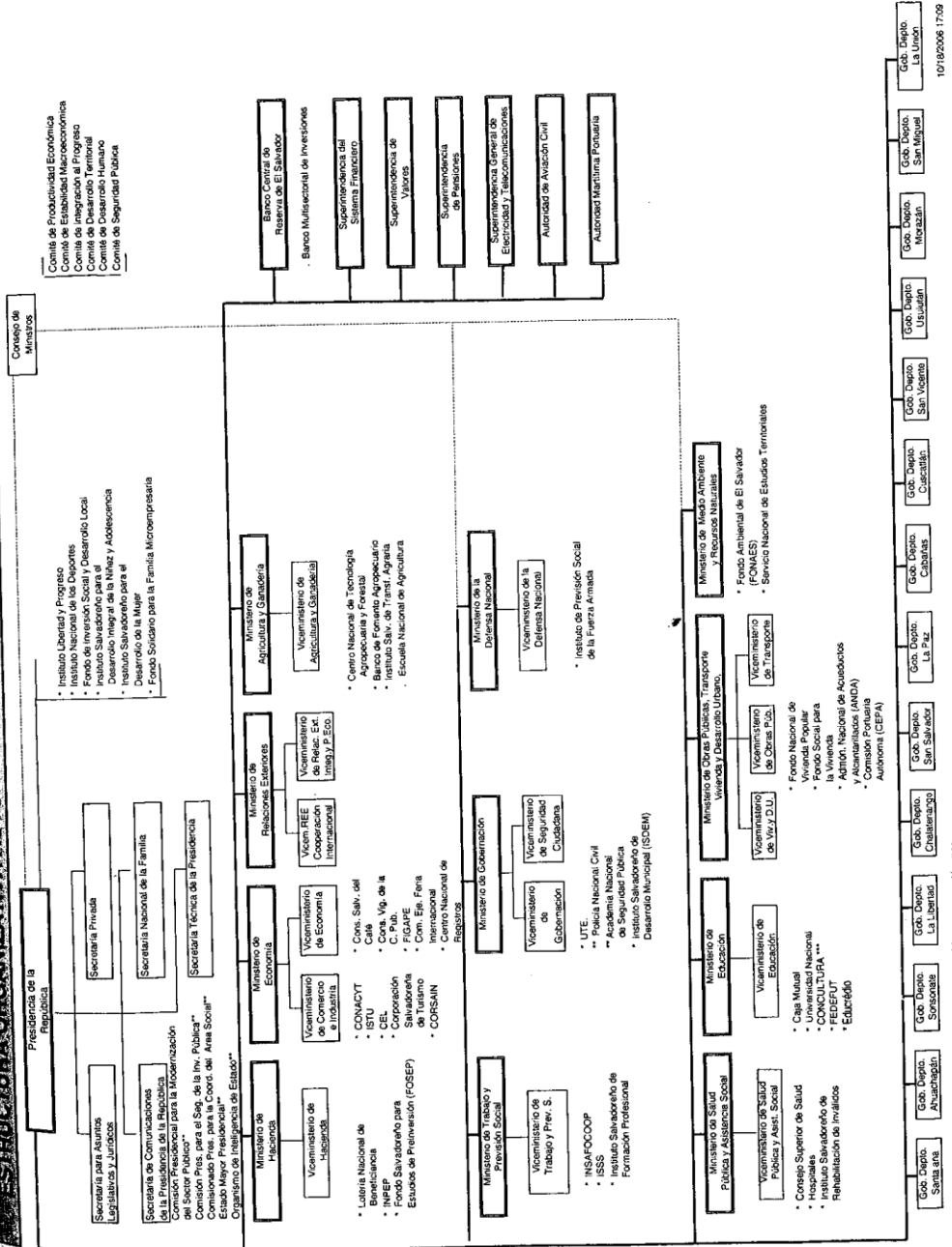
ANEXO DOS

**RECLAMOS POR TIPO A NIVEL NACIONAL**

TIPO DE RECLAMO	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEÑ	OCT	NOV	DIC	TOTAL 2005	%
ALTO CONSUMO	3,383	3,517	3,875	3,062	3,222	5,191	3,298	3,198	2,910	3,289	3,760	2,405	41,110	54%
DOBLE PAGO	95	101	691	784	4	0	0	0	0	1	2	0	1,678	2%
PROMEDIO INDEBIDO	2,458	1,079	1,969	1,845	2,751	2,509	2,082	1,288	2,317	2,947	2,254	1,008	24,507	32%
RECL. POR CAUSAS DIV	624	553	600	923	971	697	667	673	775	557	837	233	8,110	11%
DESCONOCIDOS	219	175	376	150	3	2	1	5	3	2	4	0	940	1%
	<b>6,866</b>	<b>9,507</b>	<b>9,626</b>	<b>8,900</b>	<b>11,123</b>	<b>11,592</b>	<b>10,373</b>	<b>8,463</b>	<b>9,361</b>	<b>12,413</b>	<b>13,944</b>	<b>10,544</b>	<b>76,345</b>	

# ANEXO 3

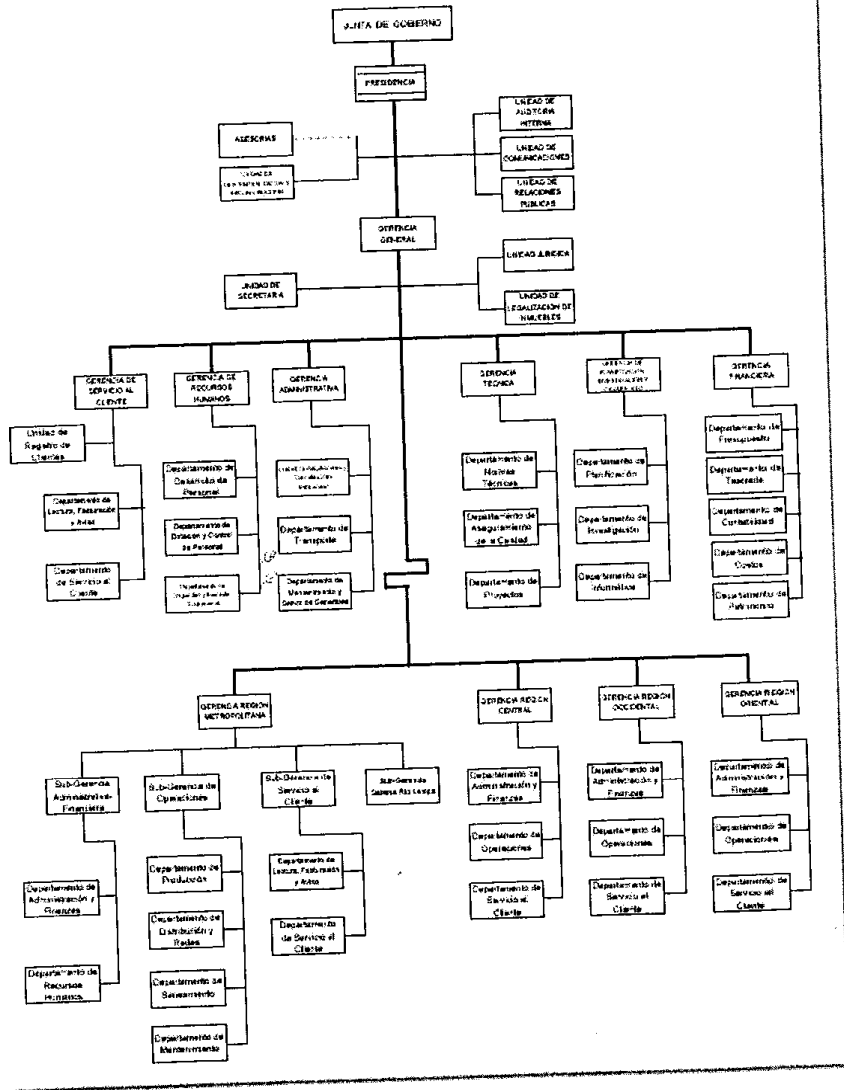
## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA ACTUAL DEL ORGANISMO EJECUTIVO DEL GOBIERNO DE EL SALVADOR



\*\* Instituciones jurídicamente no autónomas  
\*\*\* Semiautónomas



## ANEXO 4 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE ANDA



ANEXO CINCO

GERENCIA TÉCNICA  
DEPARTAMENTO ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

---

# Implementación del Nuevo Proceso para Gestión de Solicitudes

---

**Plan Hidro 2009** para la atención de  
Nuevos Servicios y algunas de las  
Solicitudes relacionadas con Proyectos  
de Urbanizaciones y Comunidades

A G U A P O T A B L E Y S A N E A M I E N T O

---

Apartado

**1**

# FACTIBILIDADES

## Paso 1

### Ingreso de Solicitud

Para la atención de nuevos servicios se presenta a continuación un instructivo que servirá como guía general, para ello se describen los procesos y los productos esperados en cada paso para facilitar los trámites en cada una de las Unidades de las Regiones de ANDA que participan en el proceso de emisión de factibilidad de servicios de acueducto y alcantarillado para proyectos de desarrollo urbano.

#### Proyectos de Urbanizaciones o Formales

- 1) Solicitud. En la cual indicará los datos característicos del Proyecto, así como la información general del Propietario del Proyecto, Propietario del Terreno.
- 2) Comprobante de Pago. Presentará un recibo pagado en la colecturía de ANDA por valor de USD \$ 11.43 + IVA (según Decreto Tarifario vigente)
- 3) Calificación de Lugar. Presentará una copia de la Calificación del lugar emitida por la correspondiente Oficina Técnica de Planificación Urbana sea Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador –OPAMSS-; sea de Oficina de Planificación del Valle de San Andrés –OPVSA-; sea Oficina de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Sonsonate –ODU-AMSO-; sea de la Alcaldía de Santa Ana; sea de la Alcaldía de Metapán; sea de la Alcaldía de San Miguel; sea de la Alcaldía de Usulután; sea del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ministerio de Obras Públicas –VMVDU-MOP- u otra Oficina Técnica de Planificación Urbana que se haya constituido en la República.
- 4) Copia de Planos. Presentará dos (2) copias de planos de la Planta de Conjunto, que contengan curvas de nivel, así como un esquema de ubicación del inmueble para el cual se tiene interés en dotar de los servicios de agua potable y aguas negras.
- 5) Solvencia del propietario de Terreno. Presentará la correspondiente solvencia vigente de no deuda pendiente con ANDA el propietario del terreno. La solvencia será emitida por el Departamento de Servicio al Cliente de la Regional donde se localizan los bienes inmuebles del propietario del terreno.
- 6) Solvencia del propietario de Proyecto. Presentará la correspondiente solvencia vigente de no deuda pendiente con ANDA el propietario del Proyecto. La solvencia será emitida por el Departamento de Servicio al Cliente de la Regional donde se localizan los bienes inmuebles del propietario del proyecto.



### Proyectos de Comunidades o Informales

- 1) Solicitud. En la cual indicará los servicios que están solicitando, sea acueducto, sea alcantarillado o ambos tipos de servicios.
- 2) Comprobante de Pago. Presentará un recibo pagado en la colecturía de ANDA por valor de USD \$ 11.43 + IVA (según Decreto Tarifario vigente).
- 3) Lista de Beneficiarios. Presentará un listado de los beneficiarios que serán atendidos en el Proyecto.
- 4) Esquema de Ubicación. Presentará una planta de conjunto en la cual se localiza el proyecto, indicando lugares, así como referencias para localizar al proyecto, con elevaciones u otra información que represente adecuadamente las condiciones del lugar.

### Proyectos de Ventanilla Única

- 1) Solicitud. Existe un formulario elaborado para tal fin, definido en coordinación con el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.
- 2) Comprobante de Pago. Presentará un recibo pagado en la colecturía de ANDA por valor de USD \$ 11.43 + IVA (según Decreto Tarifario vigente)
- 3) Copia de Planos. Presentará dos (2) copias de planos de la Planta de Conjunto, que contengan curvas de nivel, así como un esquema de ubicación del inmueble para el cual se tiene interés en dotar de los servicios de agua potable y aguas negras.
- 4) Constancia de Declaración como Proyecto de Interés Social. Para tal fin el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano emite una nota en la cual identifica el proyecto como de Interés Social, esto con la finalidad de aplicarle las consideraciones definidas de pago (según Decreto Tarifario vigente). Este documento lo podrá presentar al momento de solicitar revisión y visto bueno de los planos

### Sistemas de Suministro Independiente (Proyectos Autoabastecidos)

Para este tipo de Proyectos ANDA únicamente emite el Certificado de No Afectación, nota en la cual se indica que la explotación del recurso hídrico por medio de pozos profundos, no incide sobre aquellos acuíferos que ANDA utiliza para dotar del servicio de acueducto a sectores poblacionales locales que se encuentren dentro del área de influencia del pozo que será utilizado para dotar de agua un proyecto nuevo y que no pasará a ser atendido por parte de ANDA.

- 1) Solicitud. En la cual solicitan se extienda un Certificado de No Afectación.
- 2) Estudio Hidrogeológico. Presentará una copia del reporte técnico, que en su contenido deberá tener como mínimo lo siguiente,

- a) Antecedentes
  - o Presentar información de ubicación, accesos, población en la localidad, demanda, etc.
- b) Hidrología
  - o Características de la cuenca hidrográfica
  - o Condiciones climatológicas: Temperatura, precipitación, evaporación, etc.
  - o Escurrimiento: Análisis de flujo base posible interacción de las corrientes con el acuífero
  - o Aprovechamiento superficial
  - o Inventario de Manantiales
- c) Geología
  - o Geomorfología
  - o Geología histórica (opcional)
  - o Geología superficial
  - o Perfiles geológicos de pozos
- d) Hidrogeología
  - o Formaciones diferenciadas
  - o Características hidrogeológicas de las formaciones diferenciadas
- e) Aprovechamiento Subterráneo
  - o Inventario de pozos (caudales de explotación, capacidad específica, historia de pozos, etc.)
  - o Características hidráulicas del acuífero (gradiente hidráulico, transmisividad, coeficiente de almacenamiento)
- f) Balance Hidrogeológico en el Acuífero y/o Cuenca
  - o Métodos aceptados son de Hargreaves, Thornwaite, L. Serra
- g) Calidad del Agua
  - o Calidad de agua superficial y subterránea
  - o Peligros de contaminación
- h) Conclusiones y Recomendaciones
- i) Anexos y Mapas
  - o En escalas de 1 : 50,000 u otra de menor reducción



## ANEXO 6

### Encuesta sobre el acceso al servicio de agua potable de la población del Municipio de Apopa

#### Datos Generales.

1. Sexo: F M
2. Edad: a) 20-30 b) 31-40 c) 41-50 d) Más de 50
3. Estado Familiar: a) solter@ b) casad@ c) acompañ@d d) divorciad@ e) viud@
4. Nivel educativo: a) ninguno b) primaria c) secundaria d) básica e) bachillerato f) técnico g) graduado universitario h) post grado.
5. Número de integrantes del grupo familiar: a) 1-3 b) 4-6 c) 7-9 d) más de 9
6. Número de niñ@s y/o tercera edad:
7. Ingreso familiar mensual: a) menos de \$50 b) \$50-75 c) \$75-150 d) \$150-300 e) 300-500 f) más de \$500
8. Cuenta con servicio de agua potable: a) si b) no
9. Cómo se provee de agua potable: a) cañería b) chorro público c) pipa d) pozo e) otros.
10. Quien le provee del servicio de agua potable: a) ANDA b) Alcaldía c) comunidad d) empresa privada.
11. Cual es el promedio mensual que paga por el servicio de agua potable: a) \$1-3 b) \$4-6 c) \$7-10 d) más de \$10
12. Cuenta con medidor de agua: a) si b) no
13. Con qué frecuencia es revisado el medidor: a) siempre b) casi siempre c) de vez en cuando e) nunca
14. Alguna vez ha tenido cobro excesivo por el servicio de agua potable: a) si b) no
15. Le han suspendido el servicio de agua alguna vez: a) si b) no
16. Alguna vez ha presentado queja por el servicio o cobro por el servicio de agua potable a ANDA: a) si b) no
17. Han tomado acciones concretas para reclamar sus derechos: a) si b) no
18. Qué tipo de acciones: a) marchas b) cierres de calles c) denuncias CDC d) denuncias DPC

19. Cómo considera la calidad del servicio de agua: a) muy malo b) malo c) regular d) bueno e) excelente
20. El servicio de agua que recibe le permite satisfacer sus necesidades de agua potable en casa: a) si b) no
21. Frecuencia con que recibe el servicio, cuantas horas al día: a) 24 hrs. b) 5-8 hrs. c) 3-5 hrs. d) menos de 3 hrs.
22. Cuantas veces por semana recibe el servicio: a) todos los días b) 5 días c) 3 días d) 1 día.
23. Cómo considera la calidad del agua que recibe: a) muy mala b) mala c) regular d) buena e) excelente.
24. Alguna vez el agua ha presentado alguna de las siguientes condiciones: a) mal olor b) con color c) residuos d) mal sabor
25. Algún miembro de su familia ha presentado alguna enfermedad por ingerir agua potable: a) si b) no
26. En los últimos 5 años ha realizado ANDA nuevas obras en la zona como: a) cambio de tuberías de aguas negras b) cambio de cañerías c) tanques de captación d) pozos
27. A que cree que tiene derecho por el pago del servicio de agua potable.

Guía de entrevista a CDC, PDDH, FESPAD; IDHUCA

1. Denuncias recibidas por la institución, que clase, cantidad y frecuencia de las misma
2. Seguimiento que proporciona la institución, procedimiento, instancias, y resultados obtenidos
3. Colaboración que reciben de ANDA o las instituciones o empresas denunciadas.
4. Propuestas hechas por la institución para solucionar la situación de la prestación del servicio.
5. Porcentaje del tipo de denuncias recibidas:

Guía de entrevista a UNES, CESTA, DIGNAS.

1. Conocimiento de proyectos a realizar o realizados por la ANDA.
2. Resultados o impactos de los proyectos.
3. Gestiones realizadas por la institución para el suministro del servicio de agua potable.
4. Porcentaje de las diferentes clases de quejas: