

F. RESPUESTA INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO

F.1. Introducción

Las instituciones pueden responder a los impactos del desarrollo urbano: a) Reduciendo las presiones relacionadas con la actividad económica y social, es decir, trabajando desde la perspectiva de la prevención de problemas ambientales; b) Mejorando las condiciones de los medios receptores; y c) Tomando medidas defensivas en contra de los impactos, mitigando y reparando los daños ocasionados por estas condiciones ambientales.

Entre los actores principales se encuentran las instituciones del gobierno central, ministerios, secretarías, e institutos que imponen reglas y regulaciones, ejercen el poder y designan los recursos financieros para implementar los programas de desarrollo y de medio ambiente sectorial y geográficamente. Un rango de autoridades departamentales y regionales que influyen la toma de decisiones y la implementación de programas a nivel local, tales como las municipalidades que proporcionan permisos para trabajos públicos y las organizaciones comunitarias y ONG's que proporcionan beneficios a las comunidades locales. También se incluyen las empresas y empresarios del sector privado; las organizaciones no-gubernamentales y las diferentes organizaciones comunitarias, vecinales o populares, incluyendo sector informal; los medios de comunicación social; la comunidad académica y eclesiástica; y las agencias de cooperación internacional.

F.2. Tendencias institucionales

El Gobierno de El Salvador está siguiendo la tendencia hemisférica hacia disminuir su gobierno central en favor del gobierno municipal y micro-regional. El proceso de descentralización en El Salvador está acompañado tanto de limitaciones como de oportunidades. Por un lado, da la oportunidad de manejar y administrar los recursos naturales existentes al nivel local y de tomar una fuerte postura en el diálogo de políticas y el proceso de toma de decisiones en lo que respecta a esos recursos, tanto para las estructuras de gobierno del sector público local así como para las organizaciones del sector civil.

En gran medida, el argumento de la descentralización se basa en que las entidades municipales, y las organizaciones del sector civil están más cerca de los problemas y realidades locales, son más ágiles y menos burocráticas y tienen el potencial de manejar la base de los recursos locales más eficientemente. Por otra parte, las municipalidades salvadoreñas, como la de San Miguel, confrontan serias limitaciones técnicas y presupuestarias. De hecho, pocas instituciones locales y organizaciones de la sociedad civil están financieramente, institucional y técnicamente equipadas para tomar las nuevas responsabilidades que otorgaría la descentralización.

F.3. Actores Principales del Gobierno (Central, Local y Autónomas)

La situación institucional a nivel macro, directamente relevante para la ciudad de San Miguel, se ilustra con el caso del recurso hídrico. Es un hecho que en el país no se ha formulado ninguna política para la conservación y manejo del recurso hídrico. El

panorama actual es de incertidumbre y conflicto entre los diferentes usuarios del agua. ANDA estima que hay alrededor de 19 diferentes decretos y más de 20 instituciones diferentes, fuera de toda armonía, participando como usuarios del agua, entre otras: La DGRNR usando el agua para riego; ANDA abasteciendo de agua potable a la población y descargando sus aguas servidas en los cauces de los ríos; CEPRHI y el Ministerio de Salud velando por la calidad y contaminación del agua; CEL generando energía eléctrica; el ISTU disponiendo del agua para recreación popular en turicentros; MOP encauzando las aguas lluvias; y múltiples usuarios particulares que se dedican a su extracción por medio de pozos particulares, por gravedad y bombeo de manantiales, ríos, embalses y lagos. A esta lista es necesario añadir a los 262 municipios del país, a quienes el Código Municipal da potestad para el manejo del recurso dentro de su jurisdicción.

A continuación se presentan a las principales instituciones y sus instrumentos legales relacionados con la temática ambiental de la ciudad de San Miguel. Esta sección incluye la descripción y análisis de las diferentes instituciones (“Actores”) que intervienen y participan en la implementación del Plan Maestro de Desarrollo Urbano de la Ciudad de San Miguel, haciendo énfasis particular en aquellas instituciones de gobierno, a diferentes niveles, que tienen bajo su responsabilidad el desarrollo urbano. Se hace énfasis en esta sección en aquellas instituciones que se relacionan con los aspectos ambientales del Plan, ya sea con injerencia dentro de la ciudad así como fuera de ella. También se introduce el papel del Viceministerio de Transporte en lo relacionado con el Nuevo Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial en lo relativo a la contaminación ambiental del aire.

Del mismo modo, se incluye en esta sección la descripción y análisis de las políticas y sus instrumentos, leyes y reglamentos que tienen incidencia directa en lo ambiental para la zona de influencia de San Miguel. Se identifican interrelaciones, áreas de cooperación y conflictos dados por problemas de coordinación interinstitucional e intereses de ciertos grupos particulares que inciden en el desarrollo urbano y la condición ambiental de la ciudad de San Miguel.

Dentro de los principales actores e instituciones gubernamentales encargadas de implementar el Plan se encuentran: MOP, la DGRNR/MAG, ANDA, OEDA/CEPRHI y SEMA a nivel central; y la Alcaldía de San Miguel y la Oficina Conjunta de Desarrollo Urbano a nivel local.

F.3.1. Ministerio de Obras Públicas (MOP)

El encargado de las funciones de planificación, ejecución y recepción de obras de infraestructura urbana, así como del mantenimiento de la red vial y de drenaje pluvial en San Miguel, es el Ministerio de Obras Públicas. La propuesta de actuación futura del MOP tiende a ceder progresivamente la responsabilidad de la apertura, mejora y mantenimiento de las redes viales urbanas a las municipalidades, dejando para el MOP una total responsabilidad en los programas de carreteras regionales o proyectos de mayor envergadura.

Bajo este nuevo esquema, la Municipalidad de San Miguel deberá asumir la enorme tarea de superar el déficit en infraestructura de drenaje pluvial, función para lo cual no posee en la actualidad la capacidad instalada, ni recursos materiales y humanos.

F.3.2. Dirección General de Recursos Naturales Renovables (DGRNR/MAG)

A pesar de la situación crítica del agua a nivel nacional y del entendimiento generalizado, entre los niveles de decisión, de que el agua “no tiene dueño”, el ente que tiene la misión de conservar el recurso es la DGRNR, sin embargo, ésta no cumple con su misión por falta de una política y una instancia idónea dentro de su estructura que materialice su misión, por falta de recursos y de apoyo político. El personal de la misma expresa que “si esta responsabilidad cayera en estos momentos sobre la DGRNR, no podría hacerlo, debido a que necesita fortalecerse institucionalmente para cumplir con este mandato”. (Inés María Ortiz, comunicación personal).

En el Reglamento sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección, se declaran como zonas críticas protectoras del recurso agua, las partes altas de las cuencas hidrográficas delimitadas al efecto, las zonas adyacentes hasta una distancia de cincuenta metros de los medios soportes de ríos, lagos y lagunas y el medio soporte de las aguas subterráneas. En el mismo artículo 47 se prohíbe que en las zonas situadas a menos de trescientos metros de una fuente natural de agua, pueda hacerse uso o disponer de sustancias contaminantes de ninguna naturaleza, de acuerdo con la normativa vigente.

F.3.3. Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)

ANDA es una entidad autónoma que se dedica a explotar el recurso, con el objeto de suministrar agua potable a la población. Existe consenso entre varios entrevistados en el sentido que ANDA ha ganado hegemonía, por apoyo político y personal más capacitado, sobre las otras instancias de gestión del agua. Estas se han apartado, “cediéndole cancha” a la ANDA, quien ha tomado el liderazgo en el tema del agua.

Dentro de su misión y funciones, a ANDA no le compete proteger, ni conservar el agua para garantizar su disponibilidad futura. Los ejecutivos de ANDA expresan preocupación porque “la población acusa a la institución de los problemas relacionados con el recurso, sin embargo, ANDA es parte del problema del agua y no la causa del mismo ... el problema es más complicado que ANDA, es un problema del sector en su conjunto”. Consideran que el problema institucional radica en una falta de claridad en la definición de las funciones y mandatos institucionales, lo cual causa fallas en eficiencia y duplicidad y traslape institucional.

La presión sobre el ANDA se ha reflejado públicamente en numerosos artículos periodísticos y reportajes en los diferentes medios de comunicación social, que manifiestan la alarma de la población por la mala calidad del agua superficial y subterránea, por la escasez del abastecimiento en centros poblados y numerosas colonias de los centros urbanos, por las fugas en las cañerías y por tensiones y conflictos entre pobladores y autoridades por la propiedad del agua. Entre ellos están el caso de San Ramón, Departamento de Cuscatlán; Panchimalco, Departamento de San Salvador; y Nahulingo, Departamento de Sonsonate. Estas tensiones llevaron recientemente al ISDEM a publicar en el periódico una aclaración respecto a la problemática del agua a nivel nacional:

“Que según el Código Municipal, las municipalidades son únicamente las gestoras de llevar el agua a cada una de las comunidades, a través de la ANDA; por lo que las comunidades deben aunar esfuerzos con sus autoridades locales, Alcaldes y Consejos Municipales, para promover y gestionar el servicio de agua; razón por la cual, no debe existir desacuerdo alguno entre las autoridades y la comunidad ... que si bien, de acuerdo al proceso de descentralización, uno de los programas a promover hacia las municipalidades es el servicio del agua, esto debe fortalecer más las relaciones de las comunidades y las autoridades locales para ser verdaderos receptores de dicha competencia”. (La Prensa Gráfica, 10 de junio de 1996).

Sobre éste tema, el Presidente de COMURES considera que se complicarían las cosas si los municipios manejan el agua, debido a que “la zona de recarga no siempre se da en el mismo municipio en donde brota el agua”. ANDA debería de manejar el recurso hídrico por ser un ente imparcial, evitando de ésta manera conflictos y pugnas entre municipios y poblados (Lic. Mario Valiente, comunicación personal).

ANDA desea abocarse, con mayor eficiencia y enfoque, a cumplir con el mandato de su Ley Orgánica, que le otorga la responsabilidad de la explotación, distribución y cobro del servicio de agua a Nivel Nacional y desean que sea otra entidad la que fije las políticas y se encargue de la conservación y reglamentación en el uso del recurso. Consciente de que existe desorden administrativo y operativo y con el objeto de ordenar el sector de los recursos hídricos, el actual Director de ANDA buscó y recibió el apoyo del Presidente de la República para formar la Comisión Presidencial de Recursos Hídricos, la cual quedó conformada por el Presidente de la República, el Ministro de Agricultura, el Ministro de Relaciones Exteriores y el mismo Director de ANDA. De esta comisión emana el Anteproyecto de la Ley de Aguas (Ingeniero Carlos Perla, comunicación personal).

Actualmente para ANDA, considerar la sostenibilidad del recurso, en una situación de presión de grupos interesados, la población demandante y CASALCO, por ejemplo, siempre causa problemas políticos y sociales. Este caso se ilustra con el problema que percibe ANDA con la valoración real del recurso, aspecto clave de la sostenibilidad, tal como se define en la estructura tarifaria que cobra el ANDA por el servicio del agua.

La estructura del sistema tarifario del ANDA fue aprobada por Decreto Ejecutivo en el mes de noviembre de 1994, ésta incluye un rubro que se refiere al costo del agua, identificado como “protección de fuentes”, sin embargo, éste se calcula en cero. Según los ejecutivos de ANDA entrevistados: el problema radica en “a quién le corresponde proteger las fuentes ?; y cómo se establece y se vende política y socialmente, una política tarifaria que incluya el valor real del costo del agua?”.

Según empresarios de la industria de la construcción entrevistados, “CASALCO está en guerra con ANDA”. La Cámara, que vela por los intereses de los constructores y fomenta el desarrollo de la industria de la construcción, es reconocida como uno de los gremios mas agresivos y activos en favor de los intereses de los constructores. CASALCO presiona a nivel político y público para que ANDA sea mas eficiente, ágil y flexible en dotar de agua a las urbanizaciones que se planifican y producen aceleradamente por toda la región, representantes de la institución aseveran que “ANDA no puede dar factibilidad de agua a todas estas urbanizaciones”.

Los constructores se quejan de que la ANDA no cumple su función de dar servicio a los usuarios. Uno de los problemas que existen entre CASALCO y ANDA es que el lotificador tiene que pagarle al ANDA 1.25 colones por metro cúbico de extracción de agua, cuando el urbanizador tiene que perforar su propio pozo para abastecer de agua a la urbanización. “En el Área Metropolitana de San Salvador son más de 100 urbanizaciones las que cuentan con sistemas autoabastecidos; es decir, colonias en donde ANDA concesionó a la constructora los derechos de explotación privada de pozos” (La Prensa Gráfica, agosto de 1996). CASALCO argumenta que existe un serio problema con la carestía del agua, no por falta de agua sino por el serio problema de fugas en la cañería. CASALCO está considerando poner un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, ya que consideran ilegal el cobro por la extracción de agua (Por parte de ANDA). La tendencia es continuar con esos sistemas de autoabastecimiento, según los constructores ... “a ANDA le conviene, ya que no le cuesta nada y le produce buenos ingresos, mientras las urbanizaciones se conectan a la red de abastecimiento” (Marielos de Daura, comunicación personal).

F.3.4. Oficina Especializada del Agua (OEDA) y Comité Ejecutivo de la Oficina Conjunta Protectora de los Recursos Hídricos (CEPRHI)

En 1987, el Órgano Ejecutivo decretó el Reglamento sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección (Decreto No. 50), con objeto de desarrollar los principios contenidos en la Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, así como los Artículos 100 y 101 de la Ley de Riego y Avenamiento, referente a la calidad del agua, con el objeto de evitar, controlar o reducir la contaminación de los recursos hídricos debido a los procesos industriales, fabricación, importación, comercio y utilización de agroquímicos, y otras actividades que afectaran las zonas de protección de los cauces y las captaciones de agua.

El Decreto 50 crea al CEPRHI, conformado por representantes del MIPLAN, MAG, MOP, MSPAS, y otras siete entidades, y asigna a la OEDA como su organismo técnico consultor. El Decreto contiene normas, sanciones/infracciones, procedimientos y límites permisibles para todo tipo de instalaciones industriales que contaminan redes de alcantarillado y cauces de aguas superficiales, litorales y marítimas. Ejecutivos de la entidad manifiestan que este reglamento “es bastante completo y con él se puede hacer mucho”. CEPRHI y el Ministerio de Salud han aplicado el reglamento con grandes dificultades y con relativo éxito, por ejemplo: recientemente se dio a conocer la sanción de cierre y multa de 25,000 colones, de seis curtiembres en el San Juan Nonualco, Departamento de La Paz, en el mes de julio de 1996, después de una gestión que duró dos años. “El expediente de estas infracciones se inició en el mes de diciembre de 1994” (La Prensa Gráfica, julio de 1996).

CEPRHI ha recibido mucha oposición del sector empresarial y no se ha apuntado gestiones exitosas cuando ha tratado de sancionar industrias cuyos dueños tienen conexiones con los altos niveles de decisión de los órganos ejecutivo, legislativo y/o judicial. Un empresario entrevistado, perteneciente a la industria manufacturera en la rama de los detergentes y jabones expresó que el problema con el CEPRHI es de que no existe “gradualidad” en la aplicación de las normas que éste trata de imponer.

Tal vez lo más grave es que la labor del CEPRHI también ha sido obstaculizada por las mismas entidades públicas y autónomas que la conforman, debilitándola en materia de

personal, salarios, equipo, mobiliario, viáticos, etc. “Los antagonismos tienden a deshacer a la UEDA y el CEPRHI”. De acuerdo a representantes del CEPRHI, éste no tiene fuerza política, ni apoyo legal, a pesar de un buen Decreto, que por cierto, ya contiene y cumple, desde 1987, con varios de los “puntos álgidos” de discusión contemplados en la Propuesta de Ley de Medio Ambiente preparada por SEMA y actualmente en revisión por el Ejecutivo. “En realidad, el CEPRHI existe gracias a la condicionalidad de los préstamos del BID ... si no fuera por la presión del BID sobre el Gobierno de el Salvador OEDA/CEPRHI ya hubieran desaparecido”.

Por otro lado, el Decreto asignaba a MIPLAN, en coordinación con los demás ministerios involucrados, tomar las medidas y acciones necesarias para lograr un control efectivo sobre la calidad de los recursos hídricos; la desaparición del MIPLAN hizo huérfano al CEPRHI ... “Actualmente el CEPRHI vive de la caridad del ANDA y del MSPAS” (Ing. Atilio Avendaño, comunicación personal). El Anteproyecto de la Ley General de Aguas, analizado en la sección anterior, deroga la Ley de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y los decretos emitidos en base a la misma, o sea el Decreto 50. Según el Director de ANDA ... “CEPRHI y UEDA deberían de pasar a SEMA” (Ingeniero Carlos Perla, comunicación personal).

F.3.5. Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA)

La Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente, es una oficina que depende internamente del Ministerio de Relaciones Exteriores, después que éste diera cabida al Ministerio de Planificación, al que pertenecía SEMA. Su estructura de funcionamiento ha sido modificada varias veces, desde que fue creada en 1991, adscrita al MAG y bajo un Consejo Nacional de Medio Ambiente, CONAMA, que nació como parte de compromisos regionales adquiridos por los Ministros del área. El CONAMA se creó en 1990 por el Decreto Ejecutivo N°73 como "órgano superior responsable de velar por la óptima utilización de los recursos naturales, el control de la contaminación ambiental y el restablecimiento del equilibrio ecológico nacional", Decreto que también dio origen a SEMA, como la "unidad oficial responsable de coordinar y velar por el cumplimiento de las políticas y estrategias emanadas del CONAMA".

Oficialmente SEMA carece de una misión definida, pero ha tratado de mantener el mandato dado al CONAMA de ser la institución responsable de velar por la utilización racional de los recursos naturales y del ambiente. Igualmente trata de mantener su papel de coordinadora multisectorial para la realización de esa labor. Su actual Decreto Ejecutivo pretende que SEMA "sea la autoridad máxima en materia técnico ambiental" (Ingeniero Antonio González, comunicación personal).

El Decreto de creación de SEMA le asigna a ésta dos objetivos: "Coordinar y dar seguimiento a la gestión del medio ambiente, entendida ésta como la integración de un solo enfoque de las acciones sectoriales de medio ambiente y de los recursos naturales"; así como de la "Elaboración, desarrollo y cumplimiento de la Estrategia Nacional del Medio Ambiente".

Específicamente en el tema del agua, SEMA ha actuado atendiendo a las demandas y necesidades del momento. El trabajo de la administración anterior se caracterizó por carecer de una visión y una política ambiental que le diera dirección de largo y mediano plazo a su misión. La primera administración de SEMA elaboró la Estrategia Nacional

del Medio Ambiente, la cual no se ha utilizado para darle cauce, ni coherencia a la gestión ambiental nacional. En este documento, SEMA propone tres estrategias en materia de recursos hídricos: a) Adoptar el enfoque de cuenca hidrográfica en la planificación de los recursos hídricos; b) Promover la aplicación de leyes y normas para ordenar su aprovechamiento; y c) Mejorar la capacidad administrativa del estado para manejar el recurso. La Estrategia no identifica en ningún momento, cuál sería el papel de SEMA para el cumplimiento de las estrategias propuestas.

F.3.6. La Alcaldía Municipal de San Miguel y la Oficina Conjunta del Desarrollo Urbano

Las funciones relacionadas con el tema ambiental, objeto del presente diagnóstico, que desarrolla la Municipalidad se limitan al manejo de los desechos sólidos (Aseo), ornato y mantenimiento de parques, administración del rastro y tiangué; y mercados municipales. Fuera de éstas actividades puntuales, la Municipalidad no ha ejercido, ni ejerce en la práctica funciones de planificación y manejo ambiental urbano. De hecho ninguna de las instituciones arriba mencionadas tiene esta función. Cada cual se limita a realizar una labor sectorial no coordinada, sin complementariedad, ni reforzamiento mutuo.

En 1994, se estableció la Oficina Conjunta del Desarrollo Urbano, integrada por delegaciones de la Municipalidad, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Ministerio de Salud. La Municipalidad no ha ejercido, en su delegación de la Oficina Conjunta, una labor efectiva de Planificación y control del desarrollo urbano, a pesar de que tiene plena autonomía para ejercer esta función dentro de los lineamientos de la Ordenanza Municipal, de la Ley y Reglamento de Urbanismo y construcción y de los lineamientos establecidos en los planes reguladores.

La Municipalidad ha realizado proyectos puntuales de infraestructura con el apoyo de recursos provenientes del FIS, MOP, ISDEM y la SRN. El análisis de las experiencias con la ejecución de éstos proyectos indica fallas en la coordinación interinstitucional, deficiencias en la planificación y ejecución de los proyectos, limitaciones en los alcances de los beneficios propuestos y falta de sostenibilidad a largo plazo de los mismos.

Es evidente que los recursos de que dispone la Alcaldía Municipal son insuficientes para enfrentar las tareas que le corresponde para administrar la gestión urbana. La gestión ambiental se convierte, dentro de este panorama, en una carga adicional que la municipalidad no podría tomar bajo sus actuales condiciones.

F.4. Instrumentos para la Planificación y Control del Desarrollo Urbano

En esta sección se discuten cuatro instrumentos distintos de políticas ambientales urbanas directamente relacionados con los principales temas de interés para el estudio: El manejo de los desechos sólidos; los usos del suelo y la protección de los acuíferos; y

la contaminación ambiental del aire. El primer instrumento, que define el papel de la Alcaldía Municipal, es la Ordenanza del Aseo de la Ciudad de San Miguel; el segundo instrumento, que identifica la misión de la Oficina Conjunta de Desarrollo Urbano es el Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción en lo Relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales; el tercero es el Anteproyecto de la Ley General de Aguas, que define la labor futura de ANDA; y el cuarto y último instrumento es el Nuevo Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial en lo relativo a la contaminación ambiental del aire.

F.4.1. La Ordenanza del Aseo de la Ciudad de San Miguel

La Ordenanza del Aseo de la Ciudad de San Miguel, fue emitida por la Alcaldía Municipal y publicada en el Diario Oficial el día 21 de diciembre de 1989. El Artículo 6 de esta ordenanza define las competencias de la Alcaldía: a) Prestar el servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios, barrido de calles, limpieza de arriates centrales, barrancas, caminos vecinales y disposición final de basuras; b) La limpieza de parques, plazas, mercados, zonas verdes y paseos públicos municipales; c) Conceder la autorización correspondiente para el depósito de los desechos provenientes de las actividades públicas, comerciales, industriales, agrícolas y domésticas en lugares que no sean el relleno sanitario Municipal, previa calificación de dichos desechos; y d) Autorizar a personas naturales o jurídicas la prestación del servicio de recolección de residuos domésticos, previa calificación.

El artículo 10 de la Ordenanza prohíbe botar a las calles, aceras, acequias, cauces de ríos o canales, plazas, parques y demás lugares públicos, basuras o desperdicios de cualquier tipo, escombros y demás desechos, así como el escarmiento de aguas servidas hacia la calle; del mismo modo, prohíbe la quema de basura u otros desechos y hacer depósitos en lugares no autorizados por la Municipalidad. El artículo 16, a su vez indica que todo propietario de inmueble urbano sin edificar o baldío deberá mantenerlo limpio de maleza, basura y otros desechos. El Artículo 21 prohíbe botar en las aceras, cunetas y calles residuos de aceites y grasas provenientes de gasolineras y talleres automotrices.

Los artículos 22 y 23 se refieren al trato diferente que la Alcaldía da a los desechos tóxicos y peligrosos provenientes de actividades industriales, comerciales, agrícolas y hospitalarias. En resumen, la Alcaldía se obliga a retirar los desechos provenientes de estas actividades siempre y cuando no excedan de dos barriles de 55 galones de capacidad cada uno, exceptuando los materiales siguientes: desechos patológicos provenientes de la atención de enfermos en hospitales, clínicas, laboratorios, funerarias y otros semejantes. El Artículo 23 también indica que tampoco serán objeto de prestación de servicio de recolección los productos tóxicos y corrosivos y los líquidos, que aunque estén envasados, sean susceptibles de producir molestias al público con ocasión de dicho transporte. La ordenanza no indica o norma la forma como deben disponerse estos desechos o productos tóxicos, ni las características que deben de cumplir los sitios de disposición final.

F.4.2. El Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción en lo Relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales

El Reglamento del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano de febrero de 1992 en sus primeros considerandos identifica la obligación constitucional que tienen los

municipios de colaborar con otras instituciones Públicas en los Planes de Desarrollo Nacional o Regional y las atribuciones del Ministerio de Obras Públicas en el sentido de planificar, formular, coordinar y dirigir la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano, a través del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. En estos considerandos se expresan las atribuciones que tienen la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura, de acuerdo a la Ley de Urbanismo, y los Municipios, de acuerdo al Código Municipal, de aprobar Proyectos de Urbanización y Planes de Desarrollo Urbano respectivamente.

Los considerandos concluyen identificando el propósito de esta nueva disposición legal: “en vista de lo anterior se hace necesario emitir las disposiciones legales pertinentes para armonizar y coordinar las funciones y atribuciones que a cada entidad le corresponde, a fin de evitar conflictos de competencia y asegurar un verdadero ordenamiento urbano y rural, en los distintos ámbitos: local, regional y nacional”.

En lo relacionado con lo ambiental, el Reglamento (Decreto 70), expresa que “la urbanización está creciendo desordenadamente y a un ritmo acelerado en el país, constituyendo un atentado para los recursos naturales y el medio ambiente debido a la falta de regulación que controle adecuadamente tales desarrollos”. Sin embargo, el Reglamento no hace ninguna referencia a si es prohibido - o no - parcelar, urbanizar o edificar sobre las zonas de recarga de los mantos acuíferos.

Las únicas referencias que se encuentran en lo relacionado con la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente se refieren, la primera: a las Zonas de Protección definidas como: “la franja que se establece a un terreno adyacente a quebradas y ríos para proteger las parcelas y lotes urbanos de la inestabilidad del suelo originada por la erosión progresiva provocada por la escorrentía superficial, permitiendo el curso normal de dicha escorrentía o corriente de agua”; y la segunda, a las Parcelaciones Habitacionales en Zonas de Reserva Ecológica (Art. 44) la cual dice: “ las parcelas comprendidas dentro de los suelos declarados como zonas de reserva ecológica, serán de uso silvícola y cualquier otro uso y estarán sujeto a las disposiciones que en esta materia se dicten. El uso habitacional estará condicionado a una densidad máxima de 10 habitantes por hectárea, en consecuencia el lote mínimo permitido será de 4,000 metros cuadrados y sus edificaciones se deberán limitar a techar el 10 por ciento de su área”.

El artículo 98 del reglamento identifica las disposiciones para efectuar obras de urbanización e infraestructura en las Zonas de Reserva Ecológica, tales como: Permitir sólo drenajes superficiales de aguas lluvias y el uso de fosas sépticas para drenaje de aguas negras y no permitir obras de terracería mecanizadas, tala de árboles, ni el recubrimiento impermeable de las vías de acceso. El Artículo 98 también requiere que toda parcelación en estas zonas deberá estar acompañada de un Estudio de Impacto Ambiental que demuestre la compatibilidad del proyecto con el ecosistema del sitio.

A pesar de que estos artículos no se refieren directamente a la necesidad de identificar zonas de recarga de mantos acuíferos y manantiales o de las medidas tendientes a su protección. Los Artículos 44 y 98 podrían sentar las bases para la formulación de un marco legal que garantice la preservación de los acuíferos de una manera efectiva.

F.4.3. El Anteproyecto de la Ley General de Aguas

Para la elaboración del Anteproyecto de la Ley General de Aguas (1996) se tomaron en consideración tres estudios previos de suma importancia: a) La Propuesta de un Anteproyecto de Código de Aguas (Romero Pineda y Asociados, 1993); El Plan para la Modernización del Sector de Recursos Hídricos (Unidad Coordinadora de la Modernización, 1995); y c) El informe de consultoría: Legislación y Administración de Aguas en El Salvador (Martínez Lobos, 1994).

El Anteproyecto de la Ley General de Aguas crea el Consejo Nacional del Recurso Agua (CONRA), como la máxima autoridad en la administración de los recursos hídricos. El CONRA se crea adscrito al Ministerio de la Presidencia, se concibe como una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio; y se le dota de autonomía técnica, económica y administrativa para asegurar una administración racional del recurso.

En una escala jerárquica inferior al CONRA, se encuentran identificadas las Agencias Ejecutoras Especializadas (AEE's) siguientes: La Rectora de los Servicios de Agua; la Rectora de los Usos Hidroeléctricos; la Rectora del Riego (MAG); la Rectora de la Calidad del Agua (MSPAS); y la Rectora de las Aguas Lluvias (MOP). Dentro de las funciones propuestas para el CONRA se encuentran, entre otras: establecer y ejecutar las políticas hídricas; elaborar los planes nacional y regionales de desarrollo y aprovechamiento del recurso; asignar reservas de caudal a las distintas AEE's; planificar y desarrollar proyectos de conservación del recurso agua; y dictar y revisar las normas técnicas para el aprovechamiento eficiente y sustentable del recurso agua en el país. A la fecha de completar el presente escrito no se conocía el estado de las gestiones tendientes a la aprobación de este Anteproyecto.

F.4.4. El Nuevo Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial

El Nuevo Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial, emitido por el Viceministerio de Transporte y vigente a partir del 1 de julio de 1996, en su Título VII: de la contaminación ambiental, artículo 217, dice: “para que un vehículo automotor pueda circular por las vías públicas, es obligatorio que posea el respectivo certificado de control de emisión de gases, humos y partículas, en adelante denominado Certificado de Control de Emisiones y que su motor no emita niveles de contaminación que excedan los límites permisibles establecidos en este reglamento”.

El Artículo 219 concede la verificación del funcionamiento de vehículos automotores en lo referente a gases, humos y partículas a una Empresa Supervisora y Contralora y de Centros Privados de Control de Emisiones, denominados Centros de Control, inscritos a nombre de personas jurídicas o naturales debidamente autorizados por la Comisión Reguladora de Transporte Terrestre, nombrada por el Viceministerio de Transporte.

El Reglamento identifica las normas de emisión a ser medidos por los Centros de Control para los contaminantes siguientes: Monóxido de Carbono; Hidrocarburos; Bióxido de Carbono; y Oxígeno para motores de gasolina y humo y partículas para motores diesel. El reglamento también norma los niveles de ruido producidos por los motores. Las multas o sanciones para los propietarios de vehículos que excedan las normas permisibles, tienen un costo que de 500 a 1,000 colones.

El Reglamento únicamente se enfoca en los aspectos relacionados con emisiones contaminantes y no incluye normas, ni identifica competencias institucionales, para los aspectos relacionados con los niveles de concentración de contaminantes atmosféricos.

F.5. Conclusiones del Análisis Institucional

1. La Municipalidad de San Miguel está consciente de los impactos negativos del deterioro ambiental. Sin embargo, no está utilizando, de forma amplia y efectiva su potestad de emitir Ordenanzas Municipales para atacar los problemas ambientales de la ciudad, con la excepción de la basura. Por otro lado, actualmente no tiene la capacidad técnica para conducir los análisis necesarios para formular ordenanzas ambientales, con la excepción de las áreas de aseo y áreas verdes, que son de su competencia directa. La Municipalidad necesita apoyo técnico en el área de manejo ambiental urbano.
2. En los últimos años no se ha formulado ninguna política ambiental en el país, ni para la ciudad de San Miguel, con la excepción del aseo, por lo tanto, no hay “brújula, ni radar”, que oriente la acción institucional en materia ambiental a nivel macro, ni mucho menos a nivel urbano. Se reconoce que este vacío de políticas se debe a una falta de voluntad política con relación a lo ambiental y a la prioridad que se otorga a los aspectos de desarrollo sobre los intereses ambientales. Adicionalmente, los programas de apoyo internacional en el tema ambiental urbano apenas se inician en el país. Existe la necesidad de crear una mayor consciencia a nivel local sobre las condiciones e impactos ambientales existentes.
3. No existe ninguna institución o ente coordinador de las diferentes instituciones que intervienen en lo ambiental en San Miguel. Las debilidades, vacíos y traslapes institucionales en las agencias responsables de lo ambiental afecta la capacidad y efectividad de la planificación y la implementación a nivel urbano. La planificación ambiental tiene implicaciones inter-institucionales e inter-sectoriales, que sobrepasan los límites de las funciones institucionales, incrementando la dificultad de formular soluciones integrales al problema. La Municipalidad de San Miguel debe crear una Unidad Ambiental de coordinación y gestión inter-institucional.
4. Ni el gobierno central, ni la municipalidad son capaces de atraer profesionales altamente capacitados a las filas del servicio público, debido a limitaciones presupuestarias y a medidas y políticas de austeridad presupuestaria.
5. Las instituciones del sector público con frecuencia citan la necesidad de más y mejor capacitación, mejores salarios y apoyo logístico adecuado (Computadoras, materiales e insumos de oficina, vehículos y viáticos, espacio de oficina, etc.). De forma similar, la entrevista con la municipalidad identificó la falta de recursos como una causa principal de su debilidad en la planificación e implementación de políticas y proyectos.
6. No se identifica ninguna Organización No Gubernamental, gremios o asociaciones de la sociedad civil local que estuviera activamente trabajando en la solución de problemas ambientales urbanos en la ciudad de San Miguel.

7. Hay muchas organizaciones que participan de lo ambiental, y existe poca comunicación y coordinación entre ellas. Existe duplicidad en los mandatos institucionales y en los marcos legales, y falta de claridad sobre las competencias institucionales de las distintas entidades que intervienen en el tema ambiental. El análisis de los instrumentos legales relevantes demuestra el vacío legal que existe para darle atención a los problemas ambientales señalados en el Diagnóstico. Se deben cubrir estos vacíos con ordenanzas municipales en los temas de competencia municipal. Ver Recomendaciones de Medidas Urgentes en la última sección.

8. Conclusiones del Análisis de la Respuesta Institucional y Desempeño

Las conclusiones del análisis institucional realizado, indican que si bien la Municipalidad de San Miguel está consciente de los impactos negativos del deterioro ambiental, no está utilizando, de forma amplia y efectiva su potestad de emitir Ordenanzas Municipales para atacar los problemas ambientales de la ciudad, con la excepción de la basura, para lo cual ha emitido una ordenanza. Por otro lado, no tiene actualmente la capacidad, o bien la voluntad para velar por el cumplimiento de tal ordenanza, y no posee la capacidad técnica para conducir los análisis necesarios para formular nuevas ordenanzas ambientales, con la excepción de las áreas de aseo y áreas verdes, que son de su competencia directa. La Municipalidad necesita apoyo técnico para la planificación y manejo de asuntos ambientales a nivel urbano.

En los últimos años no se ha formulado ninguna política ambiental en el país, ni para la ciudad de San Miguel, con la excepción del aseo, por lo tanto, no hay “brújula, ni radar”, que oriente la acción institucional en materia ambiental a nivel macro, ni a nivel urbano. Se reconoce que este vacío de políticas, se debe a una falta de voluntad política con relación a lo ambiental a nivel del gobierno central, y a la prioridad que se otorga a los aspectos de desarrollo sobre los intereses ambientales. Adicionalmente, los programas de apoyo internacional en el tema ambiental urbano apenas se inician en el país. Existe la necesidad de crear una mayor consciencia a nivel local sobre las condiciones e impactos ambientales existentes.

No existe ninguna institución o ente coordinador de las diferentes instituciones que intervienen en lo ambiental en San Miguel. Las debilidades, vacíos y traslapes institucionales en las agencias responsables de lo ambiental afecta la capacidad y efectividad de la planificación y la implementación a nivel urbano. La planificación ambiental tiene implicaciones inter-institucionales e inter-sectoriales que sobrepasa los límites de las funciones institucionales, incrementando la dificultad de formular soluciones integrales al problema.

Ni el gobierno central, ni la municipalidad son capaces de atraer profesionales altamente capacitados a las filas del servicio público, debido a limitaciones presupuestarias y a medidas y políticas de austeridad presupuestaria.

Las instituciones del sector público con frecuencia citan la necesidad de mas y mejor capacitación, mejores salarios y apoyo logístico adecuado (Computadoras, materiales e insumos de oficina, vehículos y viáticos, espacio de oficina, etc.). De forma similar, la entrevista con la municipalidad identificó la falta de recursos como una causa principal de su debilidad en la planificación e implementación de políticas y proyectos.

No se identificó ninguna Organización No Gubernamental, gremios o asociaciones de la sociedad civil local que estuviera activamente trabajando en la solución de problemas ambientales urbanos en la ciudad de San Miguel.

Hay muchas organizaciones que participan de lo ambiental y poca comunicación y coordinación entre ellas. Existe duplicidad en los mandatos institucionales y en los marcos legales y falta de claridad sobre las competencias institucionales de las distintas entidades que intervienen en el tema ambiental. El análisis de los instrumentos legales relevantes demuestra el vacío legal que existe para darle atención a los problemas ambientales señalados en el Diagnóstico. Se deben cubrir estos vacíos con ordenanzas municipales en los temas de competencia municipal. Ver Recomendaciones finales del Cronograma Acelerado en la última sección.

Finalmente, existe evidencia de que la gestión ambiental se ha debilitado en el país en los últimos dos años. Se evidencia una falta de decisión con respecto a la Ley de Creación de SEMA (ó CEMA) y la Ley de Medio Ambiente. Esto afecta a San Miguel, debido a que la debilidad de la SEMA crea vacíos en el área de políticas, reglamentos, normas y lineamientos para el combate a la contaminación ambiental urbana. Adicionalmente, SEMA no cuenta con personal calificado en asuntos ambientales urbanos que pueda definir la función de la institución en este tema.

3. Recomendaciones para el Fortalecimiento Institucional

3.1. Introducción - Marco General

La capacidad institucional es un requisito para el mejoramiento de los problemas ambientales urbanos. El fortalecimiento institucional a nivel local comprende un proceso de selección de las herramientas para el mejoramiento de las capacidades, la clarificación de funciones y mecanismos de coordinación institucional, y el mejoramiento de la operación de los servicios urbanos. Una de las claves para realizar un manejo ambiental urbano efectivo, es el desarrollar las capacidades técnicas e institucionales de las agencias locales y centrales responsables de la infraestructura y los servicios urbanos, así como también la formulación, implementación y la capacidad para velar por el cumplimiento de políticas y reglamentos para el control de la contaminación.

Las instituciones del Gobierno de El Salvador, en todos sus niveles, no han definido ni establecido planes o programas de control de la contaminación y manejo de desechos, ni tampoco han tenido la voluntad o capacidad para desarrollar y aplicar normas y reglamentos. El diálogo sobre la aplicación de instrumentos reglamentarios y económicos está apenas en sus inicios en el país, tales como los incentivos para la prevención de la contaminación y los desincentivos para el que contamina.

Los principales obstáculos que existen para llevar a cabo las medidas de control (Normas y sanciones) y las de manejo (Incentivos e instrumentos económicos) han sido: las habilidades y conocimientos técnicos, los fondos, la tecnología, la falta de decisión política, la falta de apoyo y presión de parte de la opinión pública, responsabilidades institucionales indefinidas o mal definidas, funciones sobrepuestas (Duplicidad) y sin coordinación; y falta de una gestión efectiva de orden financiero para la recaudación de fondos a través de impuestos y tarifas.

Por lo tanto, para diseñar y aplicar estrategias de control de la contaminación y manejo de desechos, las instituciones nacionales, estatales y autónomas y gobiernos locales, requieren de un substancial fortalecimiento en términos de recursos humanos, estructura organizativa y recursos financieros. En el caso específico de San Miguel, y aplicable a otras ciudades del país, se hace necesaria la creación de nuevas agencias ambientales que se encarguen de atacar problemas de contaminación ambiental urbana y de la creación de unidades ambientales urbanas dentro de agencias existentes, tales como ANDA, SEMA y la Municipalidad de San Miguel.

3.2. Recomendaciones para la Alcaldía de San Miguel

3.2.1. Fortalecimiento de Capacidad Técnica

La municipalidad de San Miguel deberá fortalecer su capacidad técnica para el análisis, la planificación y la gestión ambiental urbana; deberá contratar personal capacitado y dar capacitación a su personal para contar con la capacidad de realizar labores de monitoreo y evaluación de los servicios que presta, y la formulación de ordenanzas que proporcionen el marco legal y reglamentario para la implementación de las recomendaciones del Plan de Ordenamiento Ambiental.

3.2.2. Creación de una Unidad Ambiental

La Municipalidad de San Miguel debe crear una Unidad Ambiental, asesora del despacho del Alcalde, cuyas funciones sean de coordinación inter-institucional y de gestión ambiental, que, por un lado, dé seguimiento a nivel nacional a las iniciativas proyectos y programas de otras instituciones relacionadas, tales como ANDA, SEMA, ISDEM, MISAL, y que promueva y gestione la implementación de las recomendaciones del Plan de Ordenamiento Ambiental.

3.3. Recomendaciones para el Gobierno Central

3.3.1. Cambio de Percepción

Es necesario que el GOES cambie la realidad y la percepción de que existe una falta de voluntad política con lo ambiental y que el proceso de formulación de políticas es un proceso que favorece los intereses económicos sobre los ambientales. Para cualquier gobierno que pretende ser democrático y representativo, la dependencia en un grupo cerrado de intereses especiales en lo económico acarrea riesgos políticos y técnicos. La población en general y los grupos interesados, en particular, estarán mas satisfechos, darán mas apoyo y cambiarán sus actitudes si ven la toma de decisiones como un proceso justo, incluyente y que responde a un amplio rango de intereses de beneficio colectivo.

3.3.2. Participación del Sector Ambiental

Las entidades del sector ambiental, particularmente aquellas con funciones normativas (MISAL, DGRNR, SEMA, ANDA, VMT), deberán de tomar medidas para crear mayores oportunidades de participación ciudadana, incrementar la transparencia en la aplicación y el cumplimiento de los reglamentos y desarrollar sistemas de planificación e información que consistentemente buscan opiniones, generan consensos, e incorporan insumos y retro-alimentación ciudadana a nivel local urbano.

3.3.3. Problemas a Resolver

En todas las áreas temáticas ambientales analizadas se encontraron problemas de falta de claridad y traslape de mandatos, conflictos inter e intra institucionales y problemas de coordinación y falta de comunicación. Dada la naturaleza compleja de lo ambiental esto es de esperarse, sin embargo, el GOES deberá redoblar sus esfuerzos para clarificar mandatos institucionales y fortalecer los vínculos y mecanismos de comunicación entre, desde y para las instituciones del gobierno central y local. Resolver estos problemas no significa necesariamente eliminarlos. En algunos casos y dadas las debilidades institucionales y el carácter inter-sectorial de los problemas ambientales, es deseable que mas de una institución participe en la solución de los problemas ambientales urbanos.

3.3.4. Relación entre Instituciones

Los conflictos entre las instituciones que necesitan trabajar juntas nunca pueden resolverse totalmente, sin embargo, deberán de desarrollarse capacidades y diseñarse e

instalarse mecanismos y procedimientos para poder manejar con eficacia los conflictos entre el desarrollo económico y la protección ambiental cuando estos surjan.

3.3.5. Mejorar la Coordinación

Con el objeto de resolver los problemas de coordinación, deberá evitarse utilizar la fórmula de imponer más reglas y de crear más mecanismos de supervisión jerárquica. Las entidades del gobierno deben utilizar grupos ad hoc conformados por miembros de las entidades involucradas y sus grupos interesados externos a las instituciones. El enfoque de estos grupos de trabajo deberá ser el de construir entendimientos relacionados con funciones, objetivos y actividades; y desarrollar procedimientos formales e informales para manejar problemas de traslape, conflictos y coordinación entre el nivel central y el local.

3.3.6. Superación de Problemas de las Instituciones

Debido a que la mayoría de las instituciones del GOES relacionadas con el medio ambiente se enfrentan a grandes obstáculos: Recortes presupuestarios, equipos e instalaciones inadecuadas, salarios bajos, bajo nivel técnico, etc., el gobierno debería de superar estos problemas para poder manejar adecuadamente la política ambiental urbana. Si bien es cierto que contar con instituciones, bien equipadas, con buen personal y presupuestos adecuados es lo ideal, desafortunadamente este no es un escenario muy probable.

3.3.7. Distribución de Funciones

El GOES deberá pensar estratégicamente acerca de cuáles funciones y agencias deberán de permanecer en el sector público y fortalecer éstas de manera que puedan cumplir con sus funciones normativas con efectividad. Las opciones de privatizar funciones deberán de pensarse cuidadosamente y dar atención a las posibles asociaciones con gobiernos locales, ONG's y grupos comunitarios. En la medida de lo posible estas asociaciones deberán incluir y hacer énfasis en incentivos positivos, de tal manera que se reduzca la necesidad "policial" del gobierno en su labor de velar por el cumplimiento de las leyes y reglamentos, introduciendo regímenes de incentivos para fomentar actividades en favor de lo ambiental que sean rentables.

3.4. Recomendaciones para la Sociedad Civil

3.4.1. Nivel de Desarrollo de ONG's Ambientalistas

Entre los pioneros de la sociedad civil existen varias ONG's Ambientalistas que trabajan a nivel nacional desde San Salvador. Su ímpetu e impacto, en muchos casos, se debe al carisma y convicción de varios de sus fundadores y/o personal técnico altamente motivado. En la medida en que las ONG's Ambientalistas logren su madurez, éstas ONG's se enfrentan con una transición importante: De ser impulsadas por líderes, a ser impulsadas por grupos de membresía, igualmente motivados que sus líderes. En ausencia de estos grupos de apoyo, y mientras esto sucede, las ONG's Ambientalistas salvadoreñas necesitan establecer mejores y mayores relaciones con ONG's internacionales, al mismo tiempo que fortalecen sus vínculos con las comunidades

locales, amplían sus membresías y formulan proyectos creativos para generar ingresos que les permitan la autosuficiencia financiera en el largo plazo. En la medida en que puedan demostrar que representan los intereses de grandes números de grupos interesados, en esta misma medida podrán ser mejores interlocutores y tener mas fuerza ante políticos y niveles decisorios del gobierno.

3.4.2. Papel de las ONG's

Las ONG's necesitan equilibrar las dimensiones de su papel técnico y político. Tal como lo indican los resultados del estudio, casi todas las ONG's se perciben, ya sea a la derecha o a la izquierda del espectro político. Estas asociaciones políticas tienen influencia en la forma como se percibe, y se responde a, su mensaje ambiental. Si bien es cierto que en algunos casos es necesario el giro político, las ONG's deberán de estar conscientes de que un enfoque más técnico en sus planteamientos podría lograr una audiencia mas receptiva y un mayor apoyo de parte de ciudadanos y decisores.

3.4.3. Implementación de Políticas

Si las ONG's están dispuestas a establecer nuevas asociaciones con el gobierno para implementar políticas ambientales, para el manejo ambiental urbano, necesitan estar conscientes de su propia capacidad y eficiencia operativa. Esto es importante porque los fracasos pueden tener un impacto negativo en la voluntad del gobierno de considerar a las ONG's como socios en el desarrollo.

3.4.4. Organización

Dentro de éste marco actualizado de lo que está sucediendo con las ONG's ambientalistas a nivel nacional, la sociedad civil Migueleña deberá organizarse en torno de algunas causas ambientales urbanas, muchas de las cuales se presentan y desarrollan en los documentos del Plan de Ordenamiento Ambiental. Es ventajoso que las ONG's surjan alrededor de algún tema en particular, y que se especialicen en su labor de abogacía y promoción y que se especialicen técnicamente en el mismo. Las oportunidades de tener éxito en el financiamiento para atender problemas ambientales urbanos, de contaminación del aire, del agua, de los desechos sólidos, etc., se incrementan a medida que el gobierno central y las agencias internacionales cobran consciencia y se organizan para apoyar la participación de la sociedad civil en éstos temas.