

# Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

## Gestión ambiental desde el municipio:

### Hacia la definición de un marco legal e institucional.

### El caso del municipio de Nejapa

Anne Germain y  
Diego Rosales

#### En este número:

Gestión ambiental desde el municipio: Hacia la definición de un marco legal e institucional. El caso del municipio de Nejapa.

A. Germain/D. Rosales p. 1

Acajutla: Industria y Contaminación Ambiental  
R. Rivera p. 8

El Programa de Transferencia de Tierras en Tecoluca: Situación Actual y Proyecciones  
L. Meza/A. Cummings p. 14

En un artículo anterior (*Alternativas* N° 35), afirmamos que la unidad político-administrativa del Estado más apropiada para la gestión ambiental en El Salvador es el municipio. Esta cualidad se debe a que su reducido tamaño territorial lo vuelve más adaptable a las condiciones particulares de cada ecosistema, y permite un estrecho contacto con los agentes sociales, económicos y políticos que actúan directamente sobre el medio ambiente.

De alguna manera, esta situación comenzó a ser percibida por los políticos a nivel nacional cuando, en 1986, incluyeron atribuciones relativas al medio ambiente en el Código Municipal.

Reconocimos, sin embargo, que en la actualidad, la gran mayoría de municipios enfrentan una realidad que no les permite asumir adecuadamente estas funciones, señalando como principales limitaciones internas: la escasez de recursos financieros, la débil capacidad técnica, el bajo nivel educativo y la insuficiente capacitación de los funcionarios municipales. También apuntamos como principal limitación externa, la seria restricción de sus competencias que ejerce el Estado Central al adjudicar las mismas funciones a sus ministerios y entidades autónomas.

En este artículo, se profundizará en el análisis de la restricción de las competencias municipales por parte del Estado y su efecto negativo sobre la gestión de los recursos naturales. Ello es una clara evidencia de las incoherencias del sistema institucional y legal del Estado salvadoreño.

Para apoyar este análisis, se hará referencia al caso particular –pero representativo– de la instalación de una megaplanta embotelladora de bebidas gaseosas (EMBOSALVA S.A. de C.V.) en el municipio de Nejapa. Se tratará de poner en relieve algunas facetas de estas inconsistencias legales e institucionales, así como demostrar que resulta muy limitado el poder efectivo que el Código Municipal confiere a las alcaldías en cuanto al manejo de los recursos naturales.

Asimismo, esta misma demostración servirá de base para plantear la siguiente hipótesis: el desarrollo sustentable del país dependerá en buena medida de un entorno institucional

y legal que haya ordenado las jurisdicciones de los organismos del Estado y, más particularmente, definido con claridad y visión de

complementariedad las prerrogativas que corresponden a las instancias municipales y nacionales.

## I. El caso de Nejapa

El municipio de Nejapa tiene aproximadamente treinta mil habitantes. Se encuentra en la ruta de crecimiento habitacional y de reubicación industrial del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), transformándose de una realidad predominantemente rural en una realidad primordialmente urbana, con la consecuente presión demográfica y los multifacéticos retos que esto implica en términos económicos, sociales y ambientales.

El entorno regional del municipio apunta hacia una creciente presión migratoria puesto que uno de los rumbos tomados por el crecimiento del AMSS es hacia el norte de San Salvador. Es de señalar, por ejemplo, que durante el período intercensal (1971-92) las poblaciones de los municipios de Mejicanos y Apopa se han más que duplicado y ambos se encuentran muy cerca de su punto de saturación. De continuar las actuales tendencias, Nejapa se perfila como el sector más inmediato de crecimiento urbano en la zona norte del AMSS.

Actualmente, el 36% de la población de Nejapa declara haber nacido fuera del municipio; y en un «cinturón» poblacional constituido por el casco urbano y un conjunto de comunidades con características suburbanas, que se extienden a lo largo de la carretera Apopa-Quezaltepeque, se encuentra concentrada el 72% de la población y el 86% de la población inmigrante. Así por ejemplo, la segunda concentración poblacional del municipio (Calle Vieja), la cual no tiene más de una década de formación, está constituida por 1560 unidades habitacionales carentes de título de propiedad y a punto de ser desalojadas debido a la existencia de planes de modernización del mencionado eje vial<sup>1</sup>.

Desde el punto de vista de los recursos naturales, el municipio de Nejapa constituye una parte sustancial de la principal área de recarga acuífera del AMSS que se realiza en la falda oriental del volcán de San Salvador (al sur del municipio). Conformada también una parte importante de la principal área de almacenamiento acuífero que se localiza en el Valle de San Salvador. En la actualidad, estos acuíferos abastecen de agua potable (mediante el Proyecto Tres Pozos) a los municipios de Apopa, San Salvador y Santa Tecla, los cuales albergan aproximadamente el 46% de la población capitalina.

A pesar de su riqueza acuífera, el agua potable domiciliar sigue siendo un privilegio de difícil acceso para la mayoría de la población de Nejapa. En efecto, solamente el 25.4% de la población total del municipio tiene acceso al servicio de agua domiciliar, y éste está desigualmente distribuido entre el área urbana (89.32%), suburbana (0%) y rural (5.31%)<sup>2</sup>. Ello implica que el 75% de la población recurre a otras formas de abastecimiento tales como la cantarera, el manantial, el pozo o la compra<sup>3</sup>.

Mientras tanto, esta abundancia de agua que aún no beneficia a la población, está comenzando a funcionar como un poderoso imán sobre las empresas altamente consumidoras de este recurso, como EMBOSALVA S.A de C.V, embotelladora líder de bebidas gaseosas. Esta, urgida por el inminente agotamiento del caudal de agua subterránea que abastece su actual planta de Soyapango<sup>4</sup>, ha iniciado la instalación de una megaplanta embotelladora de Coca-Cola en el cantón El Salitre de Nejapa. Se menciona también que otras empresas de semejante naturaleza (Tropical, Constancia y Agua Cristal), están interesadas en instalar otras

plantas embotelladoras en la misma zona<sup>5</sup>.

La situación descrita permite entrever que en el futuro los acuíferos de Nejapa estarán sometidos a una presión que no dejará de crecer a lo largo del tiempo. Por lo pronto, la mencionada planta embotelladora de Coca-Cola necesitará un caudal de 1,000 galones de agua por minuto, el cual será abastecido por medio de dos pozos con un rendimiento del 50% cada uno.

Otra fuerza de atracción industrial que ejerce Nejapa radica en sus relativamente buenas vías de comunicación. Esto contrasta con la actual saturación de las mismas en la tradicional zona industrial de Ilopango, Soyapango y San Bartolo, lo cual se evidencia diariamente por los congestionamientos de tráfico a lo largo del Bulevar del Ejército.

### Las interrogantes del crecimiento urbano

En este contexto es lógico preguntarse en primer lugar: *¿que impacto tendrá esta dinámica para el municipio de Nejapa?*

Sin duda, la respuesta es más compleja que la dudosa expectativa de apertura de nuevas fuentes de trabajo. Pese a que el estudio de impacto ambiental elaborado para EMBOSALVA afirma que la nueva planta necesitará de 634 puestos de trabajo, en los contactos que hasta el momento ha mantenido con

las autoridades edilicias, la empresa se ha mostrado especialmente cuidadosa en no prometer trabajo para la población del municipio<sup>6</sup>. La razón es que en un plazo de tres años, esta nueva planta sustituirá a la de Soyapango haciendo uso de una tecnología más sofisticada, que hace uso de menos mano de obra. Si tomamos en cuenta que actualmente la empresa cuenta con 1700 trabajadores, es de prever que la planta trasladada será operada

por personal ya contratado por la empresa<sup>7</sup>.

En realidad, las experiencias de industrialización en el Tercer Mundo demuestran que la instalación de industrias produce un efecto multiplicador en la inmigración, habitualmente mayor que las oportunidades reales de trabajo que genera. Las más de 120 poblaciones marginales que actualmente existen en Soyapango, zona industrial por excelencia, evidencian esta realidad. No sería de extrañarse que en algunos años, Soyapango quede con una fuerte pérdida de recursos naturales, edificios industriales vacíos y una inalterada presencia de población marginal.

Al mismo tiempo, el previsible crecimiento de la inmigración hacia Nejapa generará una mayor demanda de vivienda y de servicios básicos (agua potable, electricidad, transporte, saneamiento, salud y educación) que el municipio no tiene capacidad de absorber y que el Estado central no acostumbra anticipar. Más bien, en cuanto al AMSS se refiere, la regla no ha sido la previsión, sino la acción retardada e insuficiente.

Como respuesta a esta primera pregunta, podemos afirmar entonces que Nejapa está entrando en una dinámica de mayor presión sobre el medio ambiente, que nada garantiza compensar. Precisamente, el actual traslado

---

*Precisamente, el actual traslado de EMBOSALVA hacia Nejapa se debe en parte a la situación de sobre-explotación y agotamiento al cual fueron sometidos los mantos acuíferos de Soyapango.*

---

de EMBOSALVA hacia Nejapa se debe en parte a la situación de sobre-explotación y agotamiento al cual fueron sometidos los mantos acuíferos de Soyapango.

En vista de lo anterior surge una segunda interrogante con validez general: *¿existen las condiciones institucionales y legales que permitan a las alcaldías del país manejar adecuadamente el impacto que este tipo de dinámicas conlleva sobre el medio ambiente?*

La respuesta es que las posibilidades de los poderes municipales son pequeñas. En primer lugar existe una institucionalidad nacional cuyo poder de decisión sobre los mencionados aspectos es legalmente superior al Código

Municipal; en segundo lugar, esta institucionalidad padece de un desorden sorprendente que permite prevalecer intereses de corto plazo.

## II. Las incoherencias del marco institucional y legal actual

En el caso específico de la gestión de los recursos hídricos, según el Código Municipal, al municipio le compete «el incremento y protección de los recursos renovables y no renovables,» así como «la regulación de la actividad de los establecimientos comerciales, industriales, de servicio y otros similares<sup>8</sup>.» A primera vista, esto induce a pensar que para la perforación de pozos de agua las empresas necesitarían el aval de la municipalidad. Sin embargo, es de admitir que en la práctica la situación es otra. Por ejemplo, en el caso de Nejapa, EMBOSALVA ya inició la perforación de sus pozos con la sola autorización de ANDA.

En la legislación nacional, existe una diversidad de leyes relativas al recurso agua que generan conflictos de autoridad. Para subsanar este problema, en el año 1981, se aprobó una ley marco –Ley Sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos–, la cual ordenaba la elaboración de una Ley General o Código de Agua que regulase los distintos usos del recurso y ordenaba al MIPLAN la creación de la Oficina Especializada del Agua (OEDA), siendo esta última encargada de la coordinación de los mismos. Sin embargo, MIPLAN, en contravención a la ley, transfirió la OEDA a ANDA, de forma que el organismo superior de coordinación del recurso se encuentra hoy subordinado a una institución de servicios de orden inferior y, por lo tanto, desactivado. Mientras tanto, la mencionada Ley General o Código de Aguas no termina de aprobarse por razones políticas.

Mientras no se apruebe la Ley General de Agua, la falta de definición legal del manejo del recurso agua inhibe y debilita el poder real de las instituciones encargadas de coordinar o

velar por el buen uso del recurso agua (como la OEDA, el Comité Ejecutivo Protector de los Recursos Hídricos –CEPRHI–, la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente –SEMA– y las municipalidades).

Sin embargo, la falta de definición de un poder formal de gestión sobre el agua no significa que no exista poder real. Este último es de hecho ejercido por ANDA, muchas veces a satisfacción de las cada vez más numerosas empresas que, en la lógica de la privatización y las reglas del mercado, abastecen el servicio. Estas empresas buscan de manera individual y con estrategias disímiles satisfacer necesidades de corto plazo, haciendo caso omiso al impacto de sus acciones sobre el estado de los recursos hídricos. Es más, la ley de creación de la ANDA contempla el recurso agua como un bien dominal sujeto de mercadeo o venta al usuario, resultando de esto que la gestión del agua es ejercida actualmente por una institución cuya competencia se limita a la prestación del servicio.

Adicionalmente, se puede afirmar que ANDA está involucrada en el mal uso del agua. La explotación desmedida del recurso se debe en parte a las múltiples fugas en el sistema de distribución de la ANDA; también, a la multiplicación de sistemas privados de abastecimiento de agua que se realizan con el permiso de la misma sin las debidas previsiones (como es el caso de la planta embotelladora de Coca-Cola). Asimismo, esta institución es una de las principales contaminadoras de los ríos dado que su sistema de alcantarillado es deficiente en plantas de tratamiento de aguas negras.

### III. El margen de maniobra de la municipalidad

Aunque en el actual contexto institucional y legal resulta seriamente restringida la competencia de la alcaldía en cuanto al «incremento y protección de los recursos renovables y no renovables» se refiere, hay espacios en los cuales el poder municipal puede moverse<sup>9</sup>.

En primer lugar, la alcaldía puede ampararse en el Código Municipal y exigir legalmente medidas de compensación a las empresas que hacen uso de los recursos naturales. Estas compensaciones pueden resultar más costosas para la empresa que el haber negociado con la municipalidad desde el principio.

En segundo lugar, aunque la municipalidad cuente con limitaciones de tipo técnico, puede solicitar el apoyo de algunas instancias públicas o no gubernamentales relacionadas con la protección del medio ambiente para determinar la naturaleza de las compensaciones apropiadas. El actual clima democrático del país permite tener expectativas en cuanto a encontrar respuestas positivas dentro y afuera del Estado.

En tercer lugar, la opinión pública y, en particular, la opinión ciudadana

del municipio no deja de ser un importante e imprescindible recurso para los poderes municipales. Las situaciones ocurridas en El Espino y el Pescadito de Oro demuestran que la opinión pública debe ser muy tomada en cuenta a la hora de llegar a decisiones sobre los recursos naturales.

No obstante, los anteriores señalamientos sobre el poder potencial con que cuentan los municipios, no tienen por objetivo conducir a la confrontación. Por el contrario, se pretende

demostrar que la necesaria negociación entre poder político local, sociedad civil e intereses empresariales no sólo es necesaria, sino también deseable para concertar iniciativas que permitan conciliar la contradicción inherente entre el crecimiento económico por un lado y la sustentabilidad ambiental por el otro.

Volviendo al caso particular de Nejapa, es deseable y necesario que la alcaldía y EMBOSALVA entren en una dinámica de concertación con el fin de establecer compromisos recíprocos que permitan la utilización sustentable del recurso agua. En términos más concretos, este compromiso debería traducirse en el cumplimiento de una serie de acciones o medidas que garanticen la sustentabilidad del acuífero, del cual se abastecerá la planta embotelladora de Coca-Cola.

En esta perspectiva, las dos partes podrían empezar a concertar sobre las modalidades

---

*Es deseable y necesario que la alcaldía y EMBOSALVA entren en una dinámica de concertación con el fin de establecer compromisos recíprocos que permitan la utilización sustentable del recurso agua.*

---

que permitan acatar las resoluciones que el Comité Ejecutivo Protector de los Recursos Hídricos (CEPRHI) emitió en mayo de 96, en cuanto a los posibles efectos

que tendrá la construcción y funcionamiento de la planta de Coca-Cola sobre los recursos hídricos de la zona (véase el cuadro aparte).

En vista de la importancia de los recursos hídricos locales para la población de Nejapa y del Area Metropolitana de San Salvador, las resoluciones del CEPRHI tienen como propósito asegurar la disponibilidad de los mismos a mediano y largo plazo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

#### IV. Hacia un ordenamiento del marco institucional y legal

Es de reconocer que los estrechos caminos para abordar los problemas ambientales a nivel municipal, planteados por la inversión industrial y el crecimiento urbano, no han sido hasta hoy transitados por los gobiernos municipales. Existen soluciones para las dificultades técnicas y financieras, siempre y cuando se cuente con la necesaria responsabilidad y valentía política para enfrentar los retos que plantea el desarrollo sustentable.

No obstante, como se ha demostrado, el actual entorno legal e institucional del país minimiza las posibilidades para generar un proceso local de gestión ambiental que

contribuya efectivamente al desarrollo nacional. A la hora de definir las futuras políticas, instituciones y leyes ambientales será necesario incrementar considerablemente el papel que deben jugar las administraciones locales en la gestión de los recursos naturales. A éstas, les debería corresponder ser las primeras instancias en definir el uso más adecuado de recursos tan vitales como el agua, el suelo, el bosque, etc.

En el caso de Nejapa, EMBOSALVA o cualquier otra empresa o persona debería tener un permiso municipal para poder perforar pozos de agua, producir desechos industriales, talar bosque, pavimentar amplias superficies

#### **Extracto de la Resolución del CEPRHI Respecto al Proyecto Industrial de Embotelladora Salvadoreña, S.A.**

\* «La empresa bajo supervisión de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables y la Secretaría Ejecutiva del Ambiente, deberá identificar una área en la zona de recarga y comprometerse bajo acta notarial a su protección permanente en función de garantizar la sustentabilidad del recurso hídrico subterráneo (acuífero) del cual se abastecerá el proyecto.»

\* «Que del área total del terreno se impermeabilice únicamente el veinticinco por ciento.»

\* « No deberá autorizarse ni permitirse ningún tipo de descarga, sea ésta provisional o permanente. A la quebrada Barranca Honda, con el fin de garantizar la no contaminación del nacimiento del río San Antonio.»

\* «(...) será esta (la ANDA) que establecerá las normas para la extracción del agua.»

\* «La empresa deberá presentar el diseño, memoria de cálculo, manual de operación y mantenimiento y el cronograma de actividades de los siguientes sistemas de tratamiento: a) aguas residuales domésticas o aguas negras, y b) aguas residuales industriales.»

\* «Los afluentes de los sistemas de tratamiento deberán de presentar valores de los parámetros físico-químicos-biológicos dentro de las normas sanitarias vigentes.»

\* «Con respecto a los afluentes de los sistemas de tratamiento de las aguas residuales (domésticas e industriales) la empresa deberá presentar alternativas de disposición final que no sea su evacuación a las Quebradas Hondas.»

(Fuente: CEPHRI, resolución 30/96, 28 de mayo 96.)

de suelo, etc. Además, la municipalidad debería supervisar regularmente el uso de los recursos naturales.

Por otro lado, a las instancias nacionales les correspondería definir las regulaciones marco, supervisar a las instancias municipales y tomar las decisiones pertinentes sobre los recursos que por su extensión territorial traspasan el ámbito municipal. Las instancias nacionales podrían también funcionar como organismos de asistencia técnica y de apelación en los casos en que existan contradicciones entre las instancias municipales y las personas naturales o jurídicas.

Así, en el contexto de una relación complementaria entre alcaldía y Estado central, la gestión ambiental del municipio llegará tan lejos como lo permitan las regulaciones y políticas de las instituciones nacionales. Mientras tanto, la gestión ambiental del país será tanto más efectiva cuanto más permita que las instituciones municipales asuman con responsabilidad y poder de decisión los distintos aspectos de la gestión ambiental de su territorio.

En cuanto a los entes del Estado central, se hace imprescindible reordenar sus competencias de forma que se establezca con claridad cuál es el ente rector de cada recurso natural. A cada uno de estos entes rectores le corresponderá establecer las regulaciones y responsabilidades de compensación al medio ambiente que deberán ser cumplidas por las instituciones públicas y privadas que hagan uso del recurso. En esta perspectiva, por ejemplo, no deberían haber empresas prestadoras de un servicio, como es el caso de ANDA, que al mismo tiempo dispongan del recurso sin control de un ente regulador superior.

En el contexto actual de gravísimo deterioro ambiental que enfrenta El Salvador, y desde la perspectiva legal e institucional, a las alcaldías no les queda otra alternativa que actuar simultáneamente en dos áreas de igual

importancia: 1) poner a prueba las prerrogativas legales que les confiere el Código Municipal en cuanto a su papel en el incremento y protección de los recursos naturales de su jurisdicción territorial; y 2) participar activamente en el diseño del marco legal e institucional que velará por la sustentabilidad ambiental del país en su conjunto. Está en juego la conservación de los pocos recursos naturales que quedan en El Salvador. Es más, el manejo sustentable de los mismos se impone como una condición *sine qua non* para la sobrevivencia de los salvadoreños.

### Notas:

<sup>1</sup> Los porcentajes mencionados son el resultado de una encuesta realizada por la FUNDE durante el mes de febrero de 1996.

<sup>2</sup> La población de Nejapa ha sido clasificada por la FUNDE como urbana (26.1%), suburbana (39.3%) y rural (34.6%) según tres criterios: acceso a servicios, densidad habitacional y sector económico que provee los ingresos de la población.

<sup>3</sup> Datos de encuesta citada.

<sup>4</sup> Fuente: Departamento de Relaciones Públicas, EMBOSALVA S.A. de C.V., San Salvador, julio de 1996.

<sup>5</sup> Universidad Luterana Salvadoreña, revista *Nuestro Tiempo*, junio de 1996.

<sup>6</sup> Estudio de Impacto Ambiental realizado por Rivera-Harrouch, S.A. de C.V. Ingenieros Consultores, San Salvador, enero de 1996.

<sup>7</sup> Departamento de Relaciones Públicas de EMBOSALVA, *op. cit.*

<sup>8</sup> *Código Municipal*, numeral 10 y 12.

<sup>9</sup> *Código municipal*, *op. cit.*

*Este artículo forma parte del estudio "Gestión Ambiental del Desarrollo desde el Municipio, Caso de Nejapa" que lleva a cabo FUNDE desde septiembre de 1995, con el apoyo de la Fundación Inter-Americana.*