



DOCUMENTO DE PROPUESTA
DE POLÍTICA PÚBLICA:

MARCO TERRITORIAL DE GOBERNANZA Y CONCERTACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO



AGENDA
PRESIDENCIAL
EL SALVADOR 2019



DOCUMENTO DE PROPUESTA
DE POLÍTICA PÚBLICA

MARCO TERRITORIAL DE GOBERNANZA Y CONCERTACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO



AGENDA
PRESIDENCIAL
EL SALVADOR 2019

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador hemos conformado un Asocio académico con el propósito de poner a disposición de la sociedad, partidos políticos y la administración 2019-2024, una serie de documentos de propuestas de políticas públicas, para atender aquellos problemas que más afectan a las y los salvadoreños. Esta iniciativa ha sido denominada Agenda Presidencial.

Este esfuerzo contó con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el marco del Proyecto Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral y Debate Público. Los puntos de vista y opiniones que acá se expresan son responsabilidad de sus autores y las instituciones a las que representan, y no reflejan necesariamente los de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Consejo Directivo del Asocio:

Ricardo Córdova, Director Ejecutivo, FUNDAUNGO.
Andreu Oliva, sj, Rector, UCA.
Omar Serrano, Vicerrector Proyección Social, UCA.
Mario Olmos, sdb, Rector, UDB.
Humberto Flores, Vicerrector Académico, UDB.
Carlos Iván Orellana, Representante, UDB.
Roberto Rodríguez, Director, FLACSO Programa El Salvador
Carlos Ramos, FLACSO Programa El Salvador.

Comité Editorial de Agenda Presidencial:

Leslie Quiñónez, FUNDAUNGO.
María Elena Rivera, FUNDAUNGO.
Oscar Morales, FUNDAUNGO.

Elaboración:

Raúl Artiga, Equipo técnico de FLACSO Programa de El Salvador.
Mónica Linares, Equipo técnico de FLACSO Programa de El Salvador.
Roberto Rodríguez, Equipo técnico de FLACSO Programa de El Salvador.

Edición, diseño y diagramación:

Unidad de Comunicación Institucional, FUNDAUNGO.

Fotografía de portada:

Lucy Tomasino.

© Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).

© FLACSO Programa El Salvador (FLACSO).

Todos los derechos reservados.

El Salvador, Centroamérica, febrero de 2019.

Forma recomendada de citar:

Artiga R., Linares M. y Rodríguez R. (2019). Documento de propuesta de política pública: Marco territorial de gobernanza y concertación del recurso hídrico. FUNDAUNGO, FLACSO Programa El Salvador, UCA y UDB. El Salvador.

Contenido

Presentación	IX
Introducción.....	1
1. Marco de referencia.....	3
2. Diagnóstico general de la problemática y oportunidades sobre el agua y su gestión en El Salvador.....	4
3. Visión estratégica del tema.....	7
4. Marco normativo vigente, políticas y programas en marcha relativas a la gestión hídrica.....	8
5. Propuestas y medidas hacia una gobernanza territorial del agua.....	12
6. Hoja de ruta	18
Bibliografía	19

Índice de tablas

Tabla 1. Hoja de ruta de las propuestas y medidas	18
---	----

Siglas y abreviaturas

Aecid	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada.
Arena	Alianza Republicana Nacionalista.
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa.
Cinach	Comité Interinstitucional Nacional de Planificación, Gestión y Uso Sostenible de las Cuencas Hidrográficas.
Cmnucc	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
CND	Contribución Nacionalmente Determinada.
Conasav	Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad.
ENOS	Fenómeno de El Niño Oscilación Sur.
FCAS	Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento de España.
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.
Fodes	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios.
GWP	Alianza Global por el Agua (por sus siglas en inglés).
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
NDC	Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (por sus siglas en inglés).
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
Planaps	Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento de El Salvador.
Pngirh	Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos.
Pnmids	Programa Nacional para el Manejo Integral de los Desechos
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo.
PREP	Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes.
RH	Regiones Hidrográficas.
SIHI	Sistema de Información Hídrica de El Salvador.
Seteplan	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

Presentación

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador hemos conformado un Asocio para la ejecución del Componente Agenda Presidencial, en el marco de la implementación del proyecto: *“Promoción de la participación ciudadana en el proceso electoral y debate público”*.

El Componente de Agenda Presidencial es una iniciativa que busca promover de forma participativa un conjunto de propuestas sobre temas claves y estratégicos de políticas públicas, desarrollados por especialistas con base en diagnósticos técnicos rigurosos, y consultas con organizaciones de la sociedad civil. Esta iniciativa se ha impulsado desde enero de 2018 hasta el presente año, tomando ventaja de las oportunidades que el período electoral ofrece de cara al incremento del debate político, para realizar contribuciones y recomendaciones de política pública basadas en evidencia y consultas documentadas para ponerlas a disposición de la administración 2019-2024.

El Consejo Directivo del Asocio, conformado por las máximas autoridades de las instituciones participantes, priorizó a través de un proceso analítico y participativo, áreas temáticas, las que fueron validadas en sesiones de trabajo y talleres con expertos de las instituciones del Asocio, así como por un proceso de consulta realizado con 158 líderes comunitarios de 39 municipios, durante el mes de junio de 2018.

Este proceso derivó en la elaboración de ocho documentos de propuesta de política pública sustentados en estudios técnicos, los cuales se enumeran a continuación: seguridad social; protección social; capacidades estatales para la transformación productiva y desarrollo territorial; prevención de la violencia en el entorno escolar; prevención comunitaria de la violencia; marco territorial de gobernanza y concertación del recurso hídrico; sistemas integrados de escuelas inclusivas de tiempo pleno; y, migración y retorno.

Con esta iniciativa, el Asocio apuesta por la consolidación de espacios de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y las fuerzas políticas en torno a la formulación de políticas públicas sustentadas en evidencia, con el propósito de aspirar a la construcción de una sociedad más democrática e incluyente, que amplíe las oportunidades económicas, sociales y políticas de la población salvadoreña.

Agradecemos el esfuerzo y dedicación de los equipos de investigación de las instituciones que conforman el Asocio, para hacer posible la consecución de esta serie de documentos de propuestas. Por último, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que ha hecho posible la implementación de esta iniciativa.

San Salvador, febrero de 2019

Introducción

El recurso hídrico es un elemento clave para el desarrollo del país. Actualmente, la gestión de este recurso se caracteriza por la fragmentación de la información técnica y de las líneas orientadoras de planificación para una gestión hídrica eficaz, eficiente y equitativa. Existe, además, una fuerte presión sobre el uso y contaminación del recurso y una tendencia creciente hacia un estrés hídrico, derivada del cambio climático que ya se evidencia a nivel nacional.

Debido a estos y otros factores relacionados directamente con actividades antropogénicas, la riqueza hídrica del país se ha convertido crecientemente en inseguridad hídrica. Por tanto, el manejo de este recurso requiere, de manera urgente, el establecimiento de políticas públicas y marcos institucionales para garantizar a futuro su gobernanza y gestión sostenible.

Uno de los puntos de partida de este documento es validar la pertinencia del enfoque de gestión integrada del recurso hídrico, que aspira a conciliar la dimensión del derecho humano al agua con los diversos usos de esta y fortalecer la gobernanza de los recursos hídricos. Este es un tema central en la gestión del agua, el cual ha carecido de consenso a nivel político. Esto se expresa en las diferentes iniciativas de normativa hídrica, presentadas a la Asamblea Legislativa desde el 2006, que no han logrado el apoyo legislativo. La existencia de una Ley de Aguas es la expresión más clara de un acuerdo alcanzado por la sociedad para administrar un bien público; por ende, la ausencia de la misma evidencia un déficit importante de gobernanza.

Justamente, ante la ausencia actual de dicha normativa se plantea la necesidad de construir, sobre la base de lo existente, un marco de trabajo y mecanismos para promover la gobernanza del agua; es decir, marcos de gobernanza, basados en la zonificación hídrica nacional. La premisa de este planteamiento es que, con el Plan Hídrico Nacional y los demás instrumentos de gestión logrados, El Salvador puede avanzar en una agenda de consenso que constituya una base de gobernanza efectiva del agua, toda vez que se tome como centro de referencia para la construcción de soluciones la dinámica del territorio y sus actores con sus especificidades y diferencias, sus desequilibrios, su vocación y potencialidades.

Para ello, el texto propone un enfoque de gobernanza territorial en contraposición a los modelos tradicionales de gobierno centralistas y burocráticos, los cuales no están diseñados para funcionar con métodos participativos, donde los problemas y conflictos son complejos, los daños son difusos, y afectan al particular y a la colectividad. Estas dimensiones rebasan las competencias y atribuciones tradicionales de las agencias del Estado, puesto que incluyen sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, desarrolladores privados, productores, industriales y diferentes tipos de usuarios, quienes deben ser tomados en cuenta para generar consensos, compromisos, pactos y fijar las reglas de cumplimiento y de corresponsabilidad.

Este estudio-propuesta realiza un diagnóstico de la problemática y parte del análisis de una serie de activos de política pública sobre gestión del recurso hídrico y la seguridad hídrica, desarrollados en el país desde finales de los 90. Particularmente, en la última década, en el país se ha avanzado en la lectura de la problemática hídrica nacional y se han generado importantes instrumentos nacionales de política pública para revertir la inseguridad hídrica, planificar la gestión del agua y hacer frente a las amenazas y riesgos climáticos, en camino hacia escenarios de mayor seguridad hídrica.

En ausencia de una ley general de aguas en el momento actual, esta nueva generación de políticas públicas debería permitir arreglos institucionales estratégicos para avanzar en la aplicación sinérgica de los instrumentos de política existentes y facilitar soluciones concretas de aseguramiento y gobernanza del recurso hídrico en el corto, mediano y largo plazo. Este es el objetivo de esta propuesta.

Este documento recoge una propuesta de política pública sobre un marco territorial de gobernanza y concertación en torno al recurso hídrico en El Salvador y presentado desde apartados complementarios. El primero corresponde al marco de referencia y diagnóstico, en el que por una parte se abordan los conceptos de gobernanza territorial, seguridad hídrica y el enfoque de gestión integrada del recurso hídrico; asimismo se presenta una caracterización general de la problemática y oportunidades sobre el agua y su gestión en El Salvador. Posteriormente, el documento establece una visión estratégica del tema, enfatizando en la importancia de la gobernanza del agua y la gestión territorial como elementos orientadores de la gestión pública del recurso. Seguidamente, se presenta el marco normativo vigente, así como las políticas y programas en marcha relativas a la gestión hídrica. Finalmente, el documento concluye con propuestas y medidas de política pública, así como una hoja de ruta, necesarias para avanzar en la generación de un marco de gobernanza territorial para la seguridad hídrica en El Salvador.

1. Marco de referencia

El Salvador cuenta con condiciones básicas habilitantes — en términos de información y líneas orientadoras de planificación para la gestión hídrica — que permiten potenciar un enfoque centrado en una mejor caracterización de las dinámicas territoriales que afectan el recurso; y, con ello, la implementación de nuevos modelos de gestión y creación de consensos territoriales, mecanismos de gobernanza, así como la identificación de oportunidades de inversión y financiamiento para la seguridad hídrica.

Este estudio se desarrolla tomando como referencia tres conceptos principales: gobernanza territorial, seguridad hídrica y el enfoque de gestión integrada del recurso hídrico. El concepto de gobernanza aparece en los 80, y con más fuerza en la década de los 90, después de la Cumbre de la Tierra, realizada en Brasil de 1992, como uno más amplio que el tradicional de gobierno porque, por una parte, involucra a otros actores de la sociedad civil y hace énfasis en aspectos institucionales, sociales y culturales, así como en procesos de cambio en los que importa cómo y quiénes identifican las problemáticas, cómo se toman las decisiones y de qué manera se implementan. Es otra forma de gestionar el gobierno de los bienes comunes. De allí su utilidad como herramienta para sistematizar la complejidad social, política e institucional de los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas en los territorios, y los referidos a bienes comunes, como el agua; y en generar la provisión de los bienes y servicios públicos a la población.

El concepto está relacionado con dinámicas muy propias del paisaje, la geografía, el clima, la demografía, los patrones de asentamiento, la cultura local y con el sentido de pertenencia. La gobernanza territorial se refiere a la capacidad de las sociedades de resolver sus asuntos y de contribuir al desarrollo nacional, mediante la

articulación y participación de diversos actores presentes en los territorios, entre ellos el Estado y sus agencias, la sociedad civil, el sector privado, en un contexto en el cual el gobierno debe gestionar el equilibrio del crecimiento económico con inclusión social y desarrollar capacidades locales para gestionar las desigualdades de los territorios.

Por otra parte, entendemos la seguridad hídrica como la provisión confiable de agua cuantitativa y cualitativamente aceptable para la salud, la producción de bienes y servicios y los medios de subsistencia, asociada a un nivel aceptable de riesgos relacionados y a un clima de paz y estabilidad política entre los usuarios del agua (Grey y Sadoff, 2007; Shah, 2016; UN Water, 2014).

Finalmente, el enfoque de Gestión Integrada del Recurso Hídrico promueve el desarrollo y manejo coordinado del agua, la tierra y otros recursos relacionados, con el fin de maximizar de manera equitativa el bienestar económico y social resultante sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales. Este enfoque lo ha desarrollado la plataforma global de aprendizaje y comunidades de práctica de la Global Water Partnership (GWP/WA, 2015).

Es a partir de ese marco que se elabora la presente propuesta de política pública. Esta busca orientar y facilitar la construcción de una agenda de compromisos y actuaciones en la materia, por parte de los tomadores de decisiones, considerando como base los avances y desafíos, identificados en el ejercicio de la política pública en las últimas administraciones gubernamentales; así como reconocer, a la vez, el enorme desafío de avanzar hacia la generación de un marco legal que brinde certidumbre jurídica a los arreglos institucionales y políticos relacionados al agua.

2. Diagnóstico general de la problemática y oportunidades sobre el agua y su gestión en El Salvador

El Salvador cuenta con una importante riqueza hídrica. Posee unos 360 ríos, cuyas áreas de recogimiento han sido agrupadas en 10 Regiones Hidrográficas (RH). En el marco del Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (Pngirh), se estimó que los recursos hídricos anuales totales, superficiales y subterráneos de El Salvador para el año 2012 ascendieron aproximadamente a 20,293 MMC (incluyendo los recursos que llegan al país a través de la escorrentía superficial que tiene lugar en las cuencas transfronterizas) (MARN, 2017). En cuanto a cuerpos superficiales, en el territorio salvadoreño existen lagos, lagunas y embalses principales, como el lago de Ilopango, con 70,4 km²; la laguna de Güija, con 44,1 km² (compartida con Guatemala); el lago Coatepeque, con 24.8 km²; la laguna de Olomega, con 24.2 km²; y la laguna El Jocotal, con 15 km² (MARN, 2016).

De acuerdo con el Pngirh (MARN, 2016), en El Salvador la precipitación se distribuye en forma irregular, tanto espacial como temporalmente; y, registra un promedio multianual que llega a los 1,785 mm/año para el período 1965-2012. La evapotranspiración¹ de referencia anual es de 1,682 mm/año²; y, las aportaciones naturales anuales alcanzan los 20,293 millones de m³ para el mismo período de estudio. El mayor aporte de 56.9 % se da en la región hidrográfica (RH) del Lempa; el 22.2 %, en la RH occidental Paz-Jaltepeque; y, el 20.9 %, en la RH oriental Jiquilisco-Goascorán.

Adicionalmente, a nivel de recursos subterráneos, PNGIRH identifica 21 masas de agua subterránea

y 21 acuíferos, con distintos niveles de desarrollo y calidad. El Mapa Hidrogeológico de 2007³ determinó que El Salvador cuenta con 6.155 mm³ de agua subterránea renovable cada año en la época de invierno (MARN, 2016), la cual representa la principal fuente de abastecimiento de agua potable del país. Por otro lado, análisis de escenarios de cambio climático evidencian la tendencia prevaleciente y de presión sobre el recurso hídrico de manera creciente para el 2050 y 2100 en un contexto de estrés hídrico⁴.

En términos de presiones antropogénicas, la demanda de uso por agua en cantidad y calidad ha sido una constante en el país, que ha derivado en conflictos, inequidades y exclusión de sectores importantes de la población al goce de su derecho.

Encontramos que los diversos usos del agua mantienen una demanda creciente para su aprovechamiento. Para el 2016, los usos del agua, según el Pngirh, eran de 1,884.4 millones de metros cúbicos de agua (MMC). La demanda bruta por sector era la siguiente: uso para consumo humano, 577 MMC/año, equivalente al 30.6 % del total de la demanda; riego, 953 MMC/año, equivalente al 50.6 %; uso industrial, 70.6 MMC/año, equivalente al 3.70 %; uso termo eléctrico, 245 MMC/año, equivalente al 13 %; uso acuícola, 33.30MMC/año, equivalente al 1.80 %; y, uso hotelero, 0.5 MMC/año, equivalente al 0.02 %.

La demanda del agua genera una importante presión por sus usos, la cual se agrava debido a

1 Se conoce como evapotranspiración a la combinación de dos procesos: evaporación desde el suelo y desde la superficie cubierta por las plantas y transpiración desde las hojas de las plantas (Sistema de Información Agroclimática para el Regadío, s/f).

2 En época lluvia se da el 47 % de la evapotranspiración total anual. En período seco es de 53 %.

3 Elaborado por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA).

4 Se considera estrés hídrico cuando la demanda de agua es más alta que la cantidad disponible durante un período determinado o cuando su uso se ve restringido por su baja calidad.

la deforestación, la degradación del suelo y a la inadecuada gestión de residuos sólidos y líquidos, que a su vez inciden en la calidad y cantidad del recurso. Por otro lado, la calidad del agua es uno de los principales desafíos socio ambientales. Las prácticas humanas en las últimas décadas han convertido a la contaminación en un problema grave, haciendo que la disponibilidad de los recursos hídricos disminuya enormemente.

Con relación a las aguas superficiales, es creciente la contaminación bacteriológica en la mayor parte del país, en las distintas cuencas y aguas superficiales sin una adecuada depuración o capacidad de absorción, especialmente, agudizado por una ausencia total de tratamiento⁵ (MARN, 2016 y 2017). En general, se desaconseja el consumo de las aguas superficiales sin un tratamiento previo que incluya desinfección, ya sea para consumo humano o para el uso de las aguas para riego de cultivos de consumo fresco.

Las principales fuentes de contaminación identificadas son los vertidos directos al cauce de aguas residuales domésticas e industriales, sin depuración o tratamiento previo suficiente o con un tratamiento insuficiente, lo que genera problemas de salubridad y calidad del agua⁶.

Las presiones de tipo difuso son producidas, principalmente, por las zonas de acopio y disposición de desechos sólidos, próximas a los cursos de agua que generan lixiviados sobre las aguas superficiales y percolan a las subterráneas; las presiones derivadas de la actividad agropecuaria que generan un exceso de nutrientes; y, la presencia de contaminantes persistentes en algunas zonas. Adicionalmente, se registran otras presiones sobre los cuerpos de agua superficiales por especies invasoras, y sobre las aguas subterráneas en la franja costera por la intrusión salina. En cuanto a las presiones

relacionadas con la extracción y regulación del agua, los estudios no cuentan con suficiente información para poder valorarla, pero en la práctica es la principal causa de conflictos locales relacionados con el recurso.

Si bien es cierto los datos nacionales son relevantes para tener una visión de conjunto de la problemática, en general, el agua al no distribuirse uniformemente en el territorio requiere el análisis de su relación biofísica con su dinámica de uso y aprovechamiento en el territorio. Esto es determinante para la consecución de modelos de gestión sostenibles ante escenarios futuros que indican una fuerte presión sobre el recurso.

De acuerdo con información de registros oficiales del año hidrológico 2012-2013, a escala nacional, se prevé un aumento de la demanda del 16.40 %, al 2022 respecto al 2012 (MARN, 2017). Las RH que experimentarán el mayor crecimiento en la demanda de agua al 2022 en relación con su situación actual son Grande de San Miguel y Paz, 76 % y 73.4 %, respectivamente, debido principalmente al desarrollo de riego en 2022. Sin embargo, en términos volumétricos, la RH Lempa 189.25 MMC/año (21.28 %) requerirá un mayor volumen de agua adicional en el 2022. Las regiones de Cara Sucia – San Pedro, Grande de Sonsonate - Banderas y Bahía de Jiquilisco, son las que tienen menos crecimiento de la demanda.

El estado actual de la gobernanza del recurso agua en El Salvador, al igual que otros recursos naturales básicos para el desarrollo, acusa avances, pero también riesgos y amenazas que nos califican como un país cercano del estrés hídrico. El agua es un recurso renovable, siempre y cuando se gestione adecuadamente en su uso, tratamiento, liberación y disponibilidad.

5 Los vertidos ocasionan contaminación orgánica, desoxigenación de los principales cauces y cuerpos superficiales. Adicionalmente, se evidencian elevadas concentraciones de fenoles y coliformes fecales a lo largo de la mayor parte de la red hidrográfica.

6 La presión por vertidos ordinarios y especiales es destacable aguas abajo de los principales asentamientos humanos y ciudades.

Definitivamente, El Salvador tiene un problema de gobernanza, expresado claramente en la ausencia de un marco normativo e institucional que establezca los arreglos institucionales necesarios para administrar, regular y gestionar los diversos usos del recurso. Esto se evidencia, especialmente a nivel territorial, por la diversidad y la racionalidad propia de los diferentes usos del agua: para consumo humano, agrícola, industrial, energía, turismo y ocio en general. De allí la importancia de trabajar el tema desde la especificidad de los territorios.

Por usos, el sector que muestra el mayor crecimiento porcentual es el hotelero en un 94.02 % en el período 2012-2022, que supone una demanda adicional de 2.2 MMC/año. En términos de cantidad, el mayor incremento en la demanda de agua lo presenta el sector agropecuario con 174.16 MMC/año en el 2022, 15.7 % más de la demanda en situación actual. El sector de abastecimiento demandará un aumento adicional de 137.64 MMC/año en el 2022 (23.84 %), con respecto a la demanda en situación actual.

En cuanto a las demandas de usos no-consuntivos⁷, estas provienen de la producción de energía hidroeléctrica y geotérmica. En la Región Hidrográfica Lempa están todas las grandes centrales hidroeléctricas con posibilidades de aumentar la capacidad instalada; y, los emplazamientos potenciales para construir las nuevas centrales de El Cimarrón y El Chaparral.

Finalmente, es necesario destacar que, de forma adicional a las presiones antropogénicas, el agua se convierte también en una fuente de amenaza y riesgo. El país está expuesto a tormentas tropicales y huracanes, los cuales ocasionan

graves daños a la infraestructura social y productiva, así como a las poblaciones asentadas en zonas vulnerables. La franja costera es la zona más susceptible a graves inundaciones. Especialmente, la cuenca baja de los Ríos Lempa, Paz y la Bahía de Jiquilisco. Según el Pngirh, más de 180,000 personas están en zonas de riesgo muy alto de inundación⁸.

Por otro lado, encontramos los fenómenos de sequías, crecientemente recurrentes en la denominada zona del Corredor seco⁹. Las regiones hidrográficas que presentan estrés hídrico medio son: región Cara Sucia-San Pedro y estero de Jaltepeque; mientras que, la región con estrés hídrico alto es la región Río Grande de Sonsonate-Banderas. Los sistemas con mayor índice de estrés hídrico para la agricultura no regada son el Sirama, seguido de Goascorán, Grande de San Miguel y algunas zonas del Lempa (MARN, 2016).

7 Los usos no extractivos, in situ, o no-consuntivos corresponden a los usos que ocurren en el ambiente natural de la fuente de agua sin extracción o consumo del recurso.

8 Todo indica que este número se incrementará, dado el crecimiento demográfico previsto y la falta de ordenamiento territorial.

9 La sequía, característica de este corredor, se refiere al período de época lluviosa denominado "canícula inter estival". Se trata de un fenómeno cíclico asociado a El Niño de la Oscilación Sur (ENOS).

3. Visión estratégica del tema

La gobernanza del agua parte del reconocimiento de ciertos principios básicos sobre qué hacer, quién hace qué, por qué, a cuál nivel de gobierno, derechos, rol y responsabilidades de los usuarios, entre otros aspectos. En síntesis, la gobernanza del agua requiere definir el tema de la gestión y de los instrumentos, mecanismos gerenciales y operativos, los cuales son parte sustantiva de la concepción y principios de la gobernanza, que, generalmente, se expresa y desarrolla en un marco de políticas y normativa para garantizar su efectiva implementación.

Sin embargo, las respuestas de política pública sólo serán viables si son coherentes; si los actores están acoplados correctamente; si los marcos regulatorios vigentes están bien diseñados; si se dispone de información adecuada y accesible; y, si existe suficiente capacidad, integridad y transparencia para impulsar mecanismos de decisión e implementación de planes y proyectos a los diferentes niveles y escalas territoriales.

Por eso, la gobernanza efectiva del agua debe entenderse como el proceso de interacción e integración mediante el cual, el conjunto de principios, instituciones, marcos normativos, procesos (tanto formales como informales), valores, comportamientos y modalidades organizativas (públicas y privadas) del gobierno en todos sus niveles, al igual que los ciudadanos, las organizaciones, los movimientos sociales y los diversos grupos de interés, articulen sus intereses, medien sus diferencias y ejerzan sus derechos y obligaciones en relación al acceso y uso del recurso hídrico.

La gobernanza no es un fin en sí, es un medio para garantizar la protección, conservación y sostenibilidad del recurso como fuente esencial de vida y como recurso estratégico para el desarrollo económico, evitando y/o gestionando racionalmente los riesgos y los conflictos que se pudieran suscitar por su uso.

Esta debe caracterizarse por ser: (i) eficiente: maximizar el uso del agua con base en patrones de consumo racional, que pueden beneficiar a la mayor parte de los consumidores; (ii) equitativa: los usuarios deben compartir tanto los beneficios como los costos, y se utiliza un proceso transparente para la toma de decisiones; y, (iii) sostenible: la gestión del agua no debe comprometer la integridad del ciclo hidrológico y de los ecosistemas que dependen de él, y debe contribuir a que una sociedad pueda perdurar en el tiempo.

Adicionalmente, la gobernanza del agua tiene cuatro dimensiones: política, económica, social y ambiental. La dimensión política y social propende a un uso equitativo del agua; la dimensión económica busca un uso eficiente del recurso; y la dimensión ambiental busca un uso sostenible del mismo. Una buena gobernanza estará caracterizada por una implementación adecuada de sus diferentes componentes (político, legal, económico, social, ambiental, etc.). Por tanto, la gobernanza del agua hace referencia a la implementación efectiva y socialmente aceptada de responsabilidad y regulación y es, por lo tanto, de naturaleza política.

El país, a la fecha, ha presentado un déficit histórico de gobernanza del agua que se evidencia en la existencia de un entramado institucional y normativo disperso, confuso y contradictorio, que no define con claridad competencias y roles para la administración y gestión del recurso. En segunda instancia, prevalecen, permanentemente, los desacuerdos y falta de consensos entre los sectores público, privado y organizaciones de la sociedad civil sobre la existencia o no de normativa, institucionalidad y rectoría del agua y lo que debe constituirse en un marco legal específico en la materia. Este déficit histórico ahora se contrapone con los avances sustantivos en materia de instrumentos de información y gestión, desarrollados en la última década en el tema.

Desde el marco de gobernanza del agua de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2015), se puede evaluar el avance de esta en un país, analizando las brechas o la superación de estas con base en la existencia y el desarrollo de políticas, información, administración, desarrollo de capacidades, financiamiento y rendición de cuentas sobre el agua.

Al realizar este análisis en el país, encontramos importantes brechas de política, principalmente ante la ausencia de una legislación o normativa específica que garantice la administración y gestión del agua para todos los usos; igualmente, en materia de financiamiento para las inversiones que el sector requiere. Sin embargo, el país ha avanzado en superar la falta de datos con la implementación del Sistema de Información Hídrica (SIHI), necesario para monitorear el estado del recurso y planificar su uso. Asimismo, se han mejorado las capacidades institucionales y se cuenta con objetivos claros para el desarrollo del sector al tener un plan hídrico (Pngirh) y una serie de estudios técnicos que permiten mejorar la gestión y regulación del recurso. Finalmente, también hay avances sustantivos en la rendición de cuentas, ya que existen mecanismos permanentes para ello.

Por otro lado, la gestión territorial, que es de naturaleza multidimensional, implica la construcción dinámica de los territorios, el desarrollo sistémico de las relaciones e interrelaciones endógenas entre los actores de los territorios y de estos con su entorno, así como la gestión pública y privada. La gestión territorial considera las interdependencias de todos los elementos y actores con una perspectiva de sostenibilidad, de cooperación horizontal y de articulación intersectorial e interinstitucional. En ese sentido, requiere de marcos normativos e instrumentos de política pública que permitan potenciar, en el corto, mediano y largo plazo a los territorios, y que aseguren los recursos y fortalezcan las capacidades necesarias para impulsar el desarrollo humano sostenible. Para intervenir en ese proceso de gestión y desarrollo territorial complejo, es necesario implementar mecanismos de gobernanza territorial.

Finalmente, si bien desde el modelo de gobernanza se propone una participación activa de múltiples actores en el territorio, la gobernanza del recurso precisa contar con un ente rector público que pueda velar por el derecho humano al agua y regular sus diferentes usos.

4. Marco normativo vigente, políticas y programas en marcha relativas a la gestión hídrica

Hasta la fecha, la normativa relativa al agua en el país regula los usos sectoriales de la misma. Se cuenta con una Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), aprobada en 1960, que crea la entidad autónoma y le asigna la responsabilidad de proveer el agua para consumo humano a nivel nacional, revirtiendo esa responsabilidad originalmente en manos de las municipalidades. Otra legislación sectorial es la Ley de Riego

y Avenamiento, que data de 1970, bajo responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Esta plantea como objetivo incrementar la producción y la productividad agropecuaria mediante la utilización racional del recurso suelo y agua, promoviendo los distritos de riego y su regulación. Adicionalmente, se encuentra la Ley de creación de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), de 1948, la cual le asigna a la entidad la

potestad para la generación hidroeléctrica y el aprovechamiento del río para tales fines.

Finalmente, se cuenta con la Ley General de Medio Ambiente, de 1998. En esta se aborda y desarrolla la normativa relativa a la protección y conservación de los recursos naturales, que incluye los hídricos. A estos marcos normativos se agregan otras legislaciones asociadas a la obra pública, salud humana, ordenamiento y desarrollo territorial, entre otros; lo que en su conjunto se ha convertido, a lo largo de los años, en un entramado disperso y contradictorio que no atiende directamente la administración y regulación de su gestión en su carácter de bien público.

Esta situación ha supuesto la generación de conflictos institucionales, sociales y económicos, los cuales han reducido la eficacia y eficiencia en la gestión del agua y su rol y aporte al desarrollo, convirtiendo el recurso en fuente de riesgo y amenaza, y no de vida en un contexto de variabilidad climática.

A finales de los 90, y en el marco de una agenda de privatización, impulsada por las administraciones de gobierno de esa época, se iniciaron los esfuerzos para generar legislación sobre el recurso. La idea era establecer una administración del agua que garantizara derechos de uso y certidumbre en su explotación y aprovechamiento. Las entidades de gobierno elaboraron sendas propuestas de anteproyectos de ley entre 1999 y 2006; sin embargo, por distintas razones, nunca fueron presentadas ante la Asamblea Legislativa. Así, quedaron siempre en el análisis jurídico de la secretaría técnica de la presidencia de turno. Es hasta el 2006, y a iniciativa de organizaciones de la sociedad civil, que se presentan propuestas concretas de legislación hídrica; y, más recientemente, a partir del 2012, que el gobierno, por medio del MARN, presenta su propuesta, a la cual se le unen al menos tres a cuatro propuestas más hasta la fecha, incluyendo la Ley de Gestión Integral del Agua propuesta por el partido Arena.

Actualmente, el debate de la aprobación de una ley general de agua se centra en el tema de institucionalidad, rectoría y regulación en la administración del agua. En las propuestas presentadas por el sector privado y Arena, la representación del sector privado está por encima de la participación del sector público o el Estado en el ente rector. En todo caso, en el debate hasta ahora ha habido consenso en el sentido de constituir una entidad autónoma, pero adscrita a una autoridad ministerial (MARN para el caso), asegurando en el ente rector la predominancia del sector público bajo el principio del papel del Estado como garante del derecho universal al agua y al saneamiento de todas y todos los salvadoreños.

En este contexto, lamentablemente, 20 años después de las propuestas iniciales, el limitado nivel de conocimiento técnico y político sobre el tema, y la priorización de intereses privados por sobre el interés público aún no ha permitido a la sociedad construir una visión compartida que le permita alcanzar un consenso sobre el tipo de instrumento e institucionalidad que el país requiere para administrar, regular y gestionar sus aguas.

Es en este escenario, y a pesar de esa limitante, que el país, gracias a apoyos externos y voluntad de las dos últimas administraciones, ha logrado avanzar en el otro lado de la ecuación: desarrollo de instrumentos de gestión que constituyan bases para una gobernanza y seguridad hídrica.

La última década ha sido particularmente relevante para el desarrollo de instrumentos de política y de planificación para el sector de los recursos hídricos en El Salvador. El déficit histórico de desatención pública al tema fue superado a partir de 2009. Ese año inició la negociación de un importante flujo de recursos del gobierno español al salvadoreño por medio del Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento de España (FCAS), incluyendo inversiones en infraestructura sanitaria, en gestión hídrica y la generación de los instrumentos básicos de política y planificación sectorial.

En tal sentido, pueden señalarse de manera especial: la reforma de la Ley de Medio Ambiente, en el 2012, la cual desarrolla roles, competencias y atribuciones en la gestión ambiental; la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos (2013); la Estrategia Nacional de Saneamiento (2013); Las Contribuciones Nacionalmente Determinadas¹⁰ (CND) (2015); el Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico de El Salvador con Énfasis en Zonas Prioritarias (MARN, 2016); el Plan de Descontaminación de Ríos Urbanos (2015); la Estrategia Nacional de Cuencas Hidrográficas (MAG, 2017); la Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al cambio climático del sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Acuícola (MAG, 2015); el Plan Nacional de Agua y Saneamiento de El Salvador (2017); la Política Nacional de Recursos Hídricos (2017); y, recientemente, el Plan El Salvador Sustentable (2018). Todos estos instrumentos habilitan un marco ordenado de planificación, regulación e intervención tanto del ámbito público, como privado y social sobre el agua.

Adicionalmente, se impulsaron programas para la generación o implementación de estos instrumentos de política, tales como:

- **Programa de Gobernabilidad y Planificación de la Gestión del Recurso Hídrico de El Salvador (2009)**, bajo la responsabilidad y ejecución del MARN, ANDA y FisdI. Dicho programa generó los instrumentos de gestión y planificación hídrica del sector hídrico (Pngirh) y subsector agua potable y saneamiento (Planaps). Incluye apoyo a inversiones prioritarias en materia de recursos hídricos y de infraestructura sanitaria. Adicionalmente, ha financiado instrumentos de gestión que contribuyan a la modernización y gobernabilidad del sector hídrico, tales como: el desarrollo del

Sistema de Información Hídrico (SIHI)¹¹; y, la conformación de mesas territoriales de usuarios, quienes participan en la aplicación de los instrumentos de gestión hídrica en las áreas de intervención priorizada.

- **Programa Nacional para el Manejo Integral de los Desechos Sólidos (Pnmids) (2010)**. El órgano responsable es el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El Programa está compuesto por tres grandes planes: el Plan Nacional de Sensibilización en Manejo Integral de Desechos Sólidos; el Plan Nacional de Recuperación de Desechos Sólidos; y, el Plan Nacional para el Mejoramiento del Manejo de los Desechos Sólidos.
- **Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP) (2013)**, bajo responsabilidad del MARN. El programa se ha constituido en una agenda prioritaria y herramienta para la transformación de las prácticas, abordajes y formas de desarrollo en el territorio; a efectos de promover y facilitar la restauración de ecosistemas, cuencas y paisajes rurales como mecanismo para asegurar los servicios ecosistémicos; y, la conservación de la biodiversidad como forma de adaptarse a los impactos del cambio climático.
- **Proyecto Vida (2015)**. Es una iniciativa del Grupo CEL para mejorar las condiciones ambientales, económicas y sociales de la gente que vive en las zonas de influencia de las centrales hidroeléctricas. Este proyecto promueve acciones para enfrentar la exclusión económica y social. La iniciativa es parte de la visión del Grupo CEL en torno a la generación hidroeléctrica: se obtiene energía a partir del agua de los ríos, con

10 Compromisos nacionales derivados del Acuerdo de París sobre Cambio Climático en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Cmnucc, 1992) y donde hay diversos compromisos relativos a la gestión del agua.

11 El SIHI se creó como una herramienta para la implementación del Pngirh. El sistema recopila la información histórica disgregada en diferentes instituciones. Gestiona información y datos de balance hídrico e incluye aguas superficiales, subterráneas y calidad de agua, mapas temáticos, aplicaciones para consulta y visualización de información de agua superficial y subterránea, un inventario hídrico, y estadísticas hidrológicas.

un aprovechamiento limpio, sustentable y renovable. La ejecución del proyecto busca recuperar espacios y áreas con cobertura vegetal en las cuencas y subcuencas de los ríos.

- **Proyecto Restauración de zonas de recarga hídricas en tres subcuencas hidrográficas del río Grande de San Miguel (2017)**, ejecutado por el MAG. Tiene como objetivos restaurar cuatro subcuencas hidrográficas para mejorar la recarga hídrica en la zona y construir resiliencia de pequeños productores en áreas degradadas; a través de la rehabilitación y mejoramiento de sus medios de vida, para incrementar su seguridad alimentaria y nutricional. Beneficia a nueve municipios del país, siete del departamento de Morazán: San Francisco Gotera, San Carlos, Cacaopera, Delicias de Concepción, Chilanga, El Divisadero, Jocoro; y, dos de San Miguel: Comacarán y Uluazapa, como beneficiados directos.

Por otro lado, en paralelo, aunque sin ese nivel de consolidación de instrumentos para la gestión hídrica, se evidencian esfuerzos importantes en el tema de la planificación y la territorialización de las políticas públicas liderados por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (Seteplan) en áreas como salud, educación e inversión pública para el desarrollo. El Plan Maestro para el Desarrollo de la zona oriental (2016) es una de las muestras de los avances en materia de territorialización del desarrollo y acción del Estado. Estos desarrollos en la capacidad planificadora y en el enfoque de atención e inclusión territorial sientan las bases para una plataforma político/institucional que puede potenciar modelos de gobernanza territorial que promuevan la seguridad hídrica.

Este conjunto de instrumentos de política, planificación e inversión para el sector hídrico

ha estado a disposición del Gabinete de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad del gobierno¹². Este gabinete es el responsable de coordinar de manera efectiva las diferentes iniciativas que permitan lograr un desarrollo económico y productivo en armonía con el medio ambiente, bajo el marco del Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019. La agenda estratégica de dicho gabinete incluye la gestión ambiental y seguridad hídrica; la reducción de los niveles de contaminación e insalubridad ambiental; la reducción de la vulnerabilidad ambiental y socioeconómica ante los efectos del cambio climático y fenómenos naturales, así como la resiliencia en los territorios; y, la restauración y la conservación de los ecosistemas degradados.

Finalmente, otro espacio que adquirió relevancia en los dos últimos años por su composición y respaldo político fue el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (Conasav)¹³, instancia de diálogo y concertación, con una composición amplia de representantes del sector público, sector productivo y sector social.

Después de un proceso participativo, Conasav ha definido un conjunto de acciones prioritarias que dan forma al Plan El Salvador Sustentable, documento que señala un conjunto de acuerdos y acciones interinstitucionales e intersectoriales, acordadas con las entidades públicas, sociales y privadas clave. Estos buscan complementar y apoyar los actuales esfuerzos institucionales, sociales y del sector productivo por avanzar hacia un desarrollo sostenible en un horizonte de mediano plazo. Todos los instrumentos de política mencionados anteriormente aportan a la seguridad hídrica del país.

En conclusión, los avances citados en materia de normativa, políticas y planes existentes deberían completarse con un modelo de institucionalidad para la gestión hídrica en el que el Estado

12 Conformado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales que lo coordina, el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, Ministerio de Turismo, Viceministerio de Cooperación, la Secretaría para la Vulnerabilidad de la Presidencia de la República, y las entidades autónomas ANDA y CEL (Diario Oficial, 13 de junio de 2014).

13 Decreto Ejecutivo N.o 8, del 3 de febrero de 2016.

tenga un rol preponderante. Así, se considera conveniente configurar en la futura normativa un ente rector del agua que resuelva la fragmentación de competencias actual. Esta autoridad única centraría todas las atribuciones

relativas al otorgamiento de permisos y decisiones administrativas, económico-financieras y sancionatorias tanto para los usos agrícolas, energéticos, industriales, de abastecimiento humano, turismo y otros.

5. Propuestas y medidas hacia una gobernanza territorial del agua

Ante el escenario descrito, en materia de gobernanza del agua y seguridad hídrica el país debe atender dos agendas de trabajo en paralelo. La primera es la Agenda Legislativa sobre el Agua. Esta agenda requiere un proceso sostenido de mejora del conocimiento y diálogo de políticas sobre la naturaleza del recurso, su gestión y regulación entre los actores políticos, partidos y legisladores. Esta es una agenda que requiere un fuerte acompañamiento técnico experto, de entidades con credibilidad y legitimidad en facilitar el diálogo de políticas de desarrollo. El énfasis acá debe centrarse en garantizar el entendimiento de los instrumentos y mecanismos necesarios para administrar y regular el uso del agua por parte de los legisladores y sus grupos de interés; y, evidenciar las fórmulas y modalidades institucionales que garanticen la integridad, transparencia y certidumbre jurídica que requiere la administración de un bien público estratégico para la vida y el desarrollo.

El avance real de esta agenda es incierto ya que demanda una verdadera voluntad política para lograr un resultado concreto: la aprobación de una Ley General del Agua.

La segunda agenda de trabajo es la Agenda Ejecutiva del Agua. Ante la incertidumbre del avance en la Agenda Legislativa del Agua, esta es la agenda prioritaria y sobre la cual este documento profundiza y establece líneas de

acción para avanzar en materia de gobernanza del agua y de seguridad hídrica.

Para el fortalecimiento de la gobernanza hídrica desde el ámbito de la política pública, en beneficio de la gobernanza territorial del agua, se debe aprovechar la existencia y desarrollo de los instrumentos de política, planificación e información generados para el sector hídrico. Para ello se sugiere la implementación de las medidas siguientes:

- a) Fortalecer la conducción estratégica del proceso nacional de gobernanza del agua. En la práctica, esta requiere la activación de espacios de coordinación de la agenda hídrica. Hasta la fecha, el rol del MARN ha sido determinante, pero insuficiente para conducir la complejidad que supone este sector. En este sentido, se recomienda activar y dotar de respaldo político al Comité Interinstitucional Nacional de Planificación, Gestión y Uso Sostenible de las Cuencas Hidrográficas (Cinach)¹⁴, constituido por Decreto Ejecutivo en el 2015. Este puede convertirse en el espacio de trabajo que impulse acciones coordinadas desde el ámbito público para que los actores en el territorio se organicen y movilicen alrededor de la gestión sostenible del agua.

El país ya cuenta con el Pngirh y la Estrategia Nacional de Cuencas e información hídrica relevante, que pueden guiar los esfuerzos

14 La creación de este comité está consignada en el art. 48 de la Ley de Medio Ambiente.

de planificación operativa, acciones e inversiones en materia de recursos hídricos, bajo la conducción de dicho comité. Es urgente que esta instancia elabore cuanto antes su plan de trabajo, definiendo prioridades en función de la seguridad hídrica. Complementariamente, se pueden constituir otros mecanismos o modalidades de colaboración y cooperación interinstitucional para garantizar la capacidad operativa en el marco de la gestión nacional y territorial del sector.

- b) Alinear y armonizar los instrumentos de política, planificación y gestión hídrica existentes y compromisos internacionales. Una acción de corto plazo relevante para la gobernanza del agua a nivel nacional y con implicaciones en las acciones regionales es la revisión, alineamiento, armonización y priorización de las medidas establecidas en el Pngirh, el Planaps, la Estrategia Nacional de Cuencas, entre otros; con (i) los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente con el ODS 6,¹⁵ referido al agua y (ii) con las Contribuciones Nacionalmente Determinadas en materia de recursos hídricos.

Esta acción es relevante en tanto otorga valor a los instrumentos de política y planificación del sector. Estos productos representan un avance e insumos importantes en camino al cumplimiento de objetivos y metas que el país ha asumido frente a la comunidad internacional en materia de desarrollo sostenible y cambio climático. En ese sentido, cualquier administración que llegue los retomará para la consecución de estos compromisos.

- c) Implementar la estrategia de socialización a nivel nacional y territorial de los instrumentos para la gestión del agua. Los instrumentos de política y planificación hídrica arriba enumerados marcan la pauta y lineamientos para la actuación de los usuarios del agua y de la sociedad en su conjunto frente al agua. En ese sentido, los avances en información hídrica, acciones de planificación, medidas y prácticas para la gestión del agua y prioridades de inversión, deben ser asumidos por un conjunto de actores. Esto solo puede ser realidad en tanto la población conozca los productos generados, se apropie de ellos y valore las orientaciones y líneas de acción que estos instrumentos indican.

El nivel de conocimiento de estos productos de valor público es sumamente limitado. El proceso de formulación y elaboración de la mayoría de estos fue participativo, pero sus resultados finales no fueron conocidos; y, mucho menos, apropiados por los usuarios del agua. Esta medida es urgente en términos de asegurar que los productos son parte de las orientaciones y herramientas que tienen los actores en el territorio para relacionarse con el agua en sus diversos usos; y, adicionalmente, con ello reducen la posibilidad del no reconocimiento e implementación de estos. El espacio de Conasav puede ser una plataforma útil para emprender una estrategia de socialización que llegue a nivel local.

- d) Establecer acuerdos internacionales en el manejo de aguas transfronterizas. La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos no es posible en El Salvador si no se aborda la dimensión transfronteriza de las cuencas¹⁶ y de los sistemas acuíferos¹⁷. El Salvador

15 Cuencas transfronterizas de los ríos Lempa, Paz y Goascorán.

16 Cuencas transfronterizas de los ríos Lempa, Paz y Goascorán.

17 La superficie fuera de El Salvador de las tres cuencas compartidas con Guatemala y Honduras (ríos Paz, Lempa y Goascorán) equivale al 62 % del territorio nacional. En el caso de la cuenca del río Lempa, la más grande de las tres, el 44 % está entre Guatemala y Honduras; el 65 % de la cuenca del río Paz está en Guatemala; y, el 43 % de la cuenca del río Goascorán está en Honduras.

cuenta con tres acuíferos transfronterizos¹⁸. A la fecha, en la región centroamericana no se han adoptado marcos legales que faciliten acuerdos conducentes para un manejo colaborativo de cuencas hidrográficas fronterizas. El Salvador ha suscrito instrumentos legales aprobados en conferencias internacionales y en acuerdos multilaterales globales¹⁹. Sin embargo, esos instrumentos no son jurídicamente vinculantes, y hoy por hoy son insuficientes para garantizar un marco jurídico favorable a la gestión sostenible de cuencas y acuíferos transfronterizos, tan determinante para la gestión hídrica en el país. La política exterior de El Salvador debe trabajar el tema con sus países vecinos.

Se debe fortalecer la iniciativa de municipalidades y asociaciones de municipios o mancomunidades, ubicadas en cuencas compartidas, algunas de las cuales cuentan con reconocimiento jurídico en cada uno de sus países y otras se encuentran en camino de serlo. Esto es parte de una agenda central para el país dada la dependencia de cuencas compartidas. El gobierno central debe proveer lineamientos que orienten los planes y proyectos conjuntos, que respeten la soberanía y otros principios del derecho internacional.

e) Diseñar e implementar un Observatorio Ciudadano para la Gestión Integrada del Agua en el territorio. El MARN ha integrado el Sistema de Información Hídrica (SIHI), una herramienta central para la gestión

del agua, que garantiza una base de datos de información oficial sobre los recursos hídricos, acceso a información sobre calidad y cantidad de agua en las regiones hidrográficas y sistemas hídricos, estado de las aguas superficiales, acuíferos y sistemas interconectados. La consolidación del SIHI abre nuevas posibilidades para avanzar hacia la gobernanza del agua y su gestión territorial. En ese sentido, se propone el diseño y constitución de este observatorio como un mecanismo adicional para potenciar y facilitar la participación activa e informada de los sectores y usuarios del agua en el territorio.

Este observatorio promovería la interdependencia, la gestión del conocimiento y una plataforma interactiva entre la agenda e información oficial con las iniciativas y dinámicas de los actores clave y usuarios del agua en el territorio. Este tipo de herramienta fomentará la participación de la sociedad de una forma ordenada e informada, canalizará el enorme capital social alrededor del agua y fomentará la contribución de los ciudadanos a la contraloría social y la solución de conflictos locales por el uso del agua, aportando en la consecución del objetivo de seguridad hídrica.

f) Formulación participativa de agendas y mesas territoriales considerando el estado, tendencias y proyecciones hídricas. El Pngirh ya establece el estado de cada región hidrográfica y/o sistema hídrico²⁰.

18 Los acuíferos Ostua-Metapán, río Paz, Esquipulas, Ocotepeque y Citalá son aprovechados a través de pozos excavados y perforados para satisfacer las demandas de consumo humano, irrigación e industria, las cuales han aumentado progresivamente durante los últimos años, sin que exista control de los volúmenes explotados.

19 Convención relativa al Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas que Interesan a varios Estados (1923, Ginebra); Reglas de Helsinki sobre el Uso de Aguas Internacionales (1966, Helsinki); Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales (1992, Helsinki); Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (1997, Nueva York); y Tratado entre las repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del plan Trifinio.

20 En ese sentido, es importante identificar las regiones hidrográficas de relevancia para los planes nacionales y regionales; así tenemos, por ejemplo, la necesidad de determinar intervenciones en las regiones hidrográficas delimitadas por el Pngirh, tales como: Lempa, Jiquilisco, Grande de San Miguel, Mandinga-Comalapa, Jiboa, Grande de Sonsonate, Estero Jaltepeque, Cara Sucia- San Pedro y Sirama.

Adicionalmente, indica las tendencias y proyecciones de demanda futura de agua en las mismas. Un paso determinante en la construcción de gobernanza del agua a nivel territorial es lograr agendas territoriales o mesas que busquen armonizar el desarrollo productivo y social compatible con la caracterización, dinámica, y tendencias y planes sobre la gestión de los recursos hídricos, a partir de un proceso participativo en cada una de las cuencas o sistema hídrico que sean priorizados por el Cinach.

Este mecanismo puede ser relevante para espacios territoriales con ejes dinamizadores diversos o fragmentados, con alto capital social empoderado y con planes de desarrollo en marcha, donde el nivel de esfuerzo de conjuntar actores y construir agenda común es altamente complejo. En estos casos, la gobernanza territorial, pactada alrededor de los ejes dinamizadores del territorio, mediante un abordaje más temático, y no tanto a través de aproximaciones sucesivas, permite ir construyendo un espacio de trabajo hacia la configuración de una identidad territorial que permita unificar criterios entre los actores. Avanzar en ello requiere de un facilitador que debiera provenir de los actores en el territorio para asegurar la necesaria y adecuada apropiación del proceso; y, por otro lado, deberá contar con el apoyo de instancias del gobierno central (Cinach, entre otros) para asegurar que se inicie el proceso de articulación y escalamiento.

En ese sentido, las mesas se constituyen como espacios de trabajo que deben procesar el aporte, la consistencia y coherencia entre sus agendas locales y los programas y planes de macro inversión desde el gobierno central, e identificar sinergias y modalidades operativas de actuación.

A partir de ello, deben establecerse arreglos institucionales que permitan construir agendas territoriales con base en las necesidades y dinámicas propias de los

territorios, potenciando un eje productivo y un eje socio ambiental. Esto bajo el objetivo de garantizar la seguridad hídrica, la inversión pública y privada, y establecer mecanismos de coordinación o gobernanza, basados en la institucionalidad local, que sea capaz de monitorear el desarrollo y cumplimiento de dichas agendas. La gobernanza del proceso dependerá del tipo de arreglo interinstitucional a nivel local que se logre consolidar basado en una visión compartida de desarrollo resiliente e inclusivo en ese territorio.

- g) Constituir comités de subcuentas para la elaboración participativa de planes de gestión y su implementación. La cuenca hidrográfica es el espacio geográfico por excelencia, definido naturalmente, que integra y relaciona los sistemas naturales, sociales y económicos. La gestión integrada de cuencas surge como un enfoque porque la gestión del agua y del territorio no se desarrolle en forma parcial, fragmentada e incluso descoordinada, por los diferentes actores que tienen competencia en su gestión agudizando las amenazas y riesgos de dichos territorios.

En los espacios territoriales más consolidados, con fuerte organización social alrededor de la gestión del agua y con una visión compartida para la generación de trabajo conjunto en el tema, se propone la conformación de comités de subcuentas que puedan ser reconocidas legalmente, por medio de la elaboración de un reglamento especial derivado de la Ley de Medio Ambiente; y, reguladas bajo la coordinación del Cinach.

Estos comités deberán elaborar el Plan de manejo de cuenca que se diseñará, estableciendo las líneas de acción para mejorar las condiciones de vida de la población y sus oportunidades de propiciar la gobernabilidad local, a través del fortalecimiento de capacidades del gobierno del territorio y la participación ciudadana efectiva. La gobernanza territorial, a nivel de cuencas, permite conciliar los

conflictos, tomar decisiones informadas y consensuadas, e implementar decisiones socialmente aceptadas.

El proceso de implementación del plan en el territorio deberá estar orientado a dinamizar y mejorar la producción y productividad de los territorios en función de sus potencialidades naturales, sus interacciones socioeconómicas y las dinámicas de los ecosistemas y promoción de un manejo sostenible de los medios de vida de la población local que garanticen la seguridad hídrica en esos espacios.

- h) Fomentar instrumentos financieros en apoyo a la gobernanza territorial del agua y la seguridad hídrica. Esta línea de actuación supone la revisión del marco de competencias y atribuciones institucionales, valorar aspectos de desconcentración y de descentralización posible, bajo el actual marco legal y la articulación plan presupuesto con enfoque territorial. Es imprescindible que el modelo de intervención y de gobernanza territorial del agua sea respaldado por medio de una serie de arreglos interinstitucionales en el nivel local y central que garanticen la eficacia y eficiencia del proceso. Otras modalidades que pueden ser consideradas bajo los arreglos interinstitucionales son los socios público-público, público-comunitario y público-privado. Estos pueden representar una opción que puede ser explorada en el marco de las macro inversiones previstas en algunos espacios territoriales.

Por otro lado, se puede impulsar la reorientación del presupuesto público para carteras de Estado, revisión de incentivos positivos para el uso del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (Fodes), uso de fondos municipales propios, inversión privada nacional e internacional, promoción de nuevos mecanismos financieros territoriales (ej. Fondos de Agua por cuenca). Estos pueden ser instrumentos económicos

innovadores en el proceso que pueden atraer recursos locales en apoyo a los proyectos y programas planificados. La inversión concertada desde el mecanismo de gobernanza dará viabilidad a los planes de cuencas, los socios u otros instrumentos que en el territorio se establezcan en la escala correspondiente.

- i) Dar viabilidad política y económica a las propuestas. La problemática de inseguridad hídrica de El Salvador se produce a partir del impacto de las actividades antropogénicas, de los factores climáticos y de una limitada gobernanza del agua. Se trata, esencialmente, de un problema de gestión más que de escasez del recurso.

A pesar de los avances en términos de instrumentos de política y planificación existentes, el país adolece de consensos básicos y acciones efectivas. En el plano político, sobre el tema del agua sigue primando un clima de desencuentro entre el interés público y el privado.

Ante este escenario tan preocupante, las propuestas planteadas se encuentran basadas en la necesidad de generar y difundir conocimiento sobre el tema, a partir de la caracterización de las diferentes dinámicas territoriales en seguridad hídrica; y, de escenarios que identifiquen los actores en el territorio produciendo sus propios mapas de amenazas e identificando líneas prioritarias de inversión para la seguridad hídrica.

Por tanto, para garantizar el acceso sostenible y la regulación de los diversos usos del agua es fundamental la construcción de mecanismos de articulación institucional a diferentes escalas territoriales. Esto es, generar marcos territoriales de gobernanza y concertación que promueven la protección ambiental y la equidad social en el abordaje de conflictos y disputas que se generen por la presión de usos y gestión del agua.

Las propuestas planteadas requieren una fuerte dosis de voluntad política para impulsar

procesos graduales de fortalecimiento de la gestión del territorio por parte de los actores locales. De igual manera, debe realizarse una dotación de recursos técnicos y económicos para su promoción y consolidación sobre la base de los instrumentos de política y planificación hídrica generados, contando con participación ciudadana, sobre todo en territorios con capital social acumulado, para avanzar con base en resultados y escalando procesos e impactos.

Una opción importante para considerar es utilizar la plataforma del Conasav como un espacio público privado y social que puede activar un diálogo en la materia; especialmente, porque en el Plan El Salvador Sustentable aparecen un conjunto de acuerdos relativos a la gestión del agua. Otra opción para viabilizar el tema es llevarlo directamente a los espacios territoriales con los actores de mancomunidades y microrregiones existentes.

En dicho sentido, es posible diseñar un proceso metodológico de diálogo y de reflexión territorial que permita una puesta en común del estado del tema; y, la identificación de instrumentos y mecanismos que potencien el avance en modelos de gestión territorial para fortalecer la gobernanza del agua y su gestión sostenible. La existencia de los planes nacionales y estrategias en materia de recursos hídricos y la socialización de las prioridades y requerimientos de inversión deben ser parte central del proceso de diálogo en la materia.

Metodológicamente, el proceso de construcción de gobernanza debe ir internalizando costos de implementación del modelo GIRH; e identificar mecanismos para movilizar recursos locales y alcanzar acuerdos entre usuarios en el territorio, y a nivel nacional, para enfrentar las inversiones necesarias y requeridas para alcanzar la seguridad hídrica. En todo caso, es recomendable constituir un marco de alianzas con entidades con capacidad de convocatoria y credibilidad política para establecer los espacios nacionales y territoriales necesarios para abordar

tanto la dimensión política como económica de las propuestas de política pública sobre el tema.

La viabilidad económica y financiera también cuenta con un marco de oportunidades importante dada la alta probabilidad de continuidad de una fase 2 del Fondo de cooperación en agua y saneamiento por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid); y, del fomento de fondos de agua a nivel territorial, como mecanismos de financiamiento de inversión y desarrollo para la seguridad hídrica.

6. Hoja de ruta

A continuación, se presenta una propuesta inicial de hoja de ruta para la implementación de las medidas de política pública, requeridas para avanzar en la generación de un marco de gobernanza territorial para la seguridad hídrica en El Salvador:

Tabla 1. Hoja de ruta de las propuestas y medidas

Actividad / Medida Propuesta	Descripción	Responsable	Línea de tiempo
Fortalecer la conducción estratégica del proceso nacional de gobernanza del agua.	Activación del Cinach y elaboración de su plan de trabajo con prioridades.	Ministerios que integran el Gabinete de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad y el MARN	Segundo semestre de 2019.
Alinear y armonizar los instrumentos de política, planificación y gestión hídrica existentes y compromisos internacionales.	Estudios de armonización y alineamiento de las medidas y prioridades del Pngirh, Planaps y Estrategia Nacional de Cuencas con los ODS y las Contribuciones Previstas y Determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés).	Seteplan/MARN	Segundo semestre de 2019.
Implementar la estrategia de socialización a nivel nacional y territorial de los instrumentos para la gestión del agua.	Socialización de las estrategias, políticas y planes a nivel sectorial y territorial con auditorios clave.	Seteplan/MARN/ANDA/MAG	Primer semestre de 2020.
Establecer acuerdos internacionales en el manejo de aguas transfronterizas.	Revisión de los instrumentos internacionales, diálogo de políticas y establecimiento de un marco de trabajo para promover la cooperación en aguas internacionales, diálogo oficial con Guatemala y Honduras.	Ministerio de Relaciones Exteriores /MARN	Segundo semestre de 2020.
Diseñar e implementar un observatorio ciudadano para la gestión integrada del agua en el territorio.	Consolidar y socializar el SIHI; diseñar el componente de Observatorio ciudadano para la gestión territorial del agua; establecer gobernanza y modalidad de operación.	MARN	Segundo semestre de 2020.
Formar participativamente agendas y mesas territoriales considerando el estado, tendencias y proyecciones hídricas.	Caracterización de los territorios y sus dinámicas; priorización de territorios de cuenca y sistemas hídricos; facilitar los procesos territoriales con actores clave; y, conformación formal de los espacios territoriales y sus agendas.	Cinach	Segundo semestre de 2020.
Constituir comités de subcuencas para la elaboración participativa de planes de gestión y su implementación.	Elaborar reglamento especial sobre comités de cuenca; establecer criterios y procedimientos para la aprobación oficial de dichos comités; facilitar el proceso de conformación y organización, asistencia y apoyo técnico, monitoreo.	Cinach	2020-2022.
Fomentar instrumentos financieros en apoyo a la gobernanza territorial del agua.	Definir estrategia de apoyo financiero a los espacios territoriales; establecer mecanismos oficiales de apoyo, diseño y apoyo a mecanismos financieros territoriales.	Cinach	2020-2022.

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- CMNUCC (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Nueva York: ONU.
- Global Water Partnership (GWP) (2015). *Annual Report. Our ambition, achieve the mission*. Burkina Faso.
- Grey, D. y Sadoff, C. V. (2007). *Sink or Swim? Water security for growth and development*. The World Bank. New Delhi.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (2015). *Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Acuícola*. San Salvador: MAG.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (2017). *Estrategia Nacional de Cuencas Hidrográficas de El Salvador*. San Salvador: MAG.
- Ministerio de Medio Ambiente de Recursos Naturales (MARN) (2016). *Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico de El Salvador con énfasis en Zonas Prioritarias*. San Salvador: MARN.
- Ministerio de Medio Ambiente de Recursos Naturales (MARN) (2017). *Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, con énfasis en las Zonas Prioritarias*. San Salvador: MARN.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2015). *Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE*.
- Shah, T. (2016). *Aumentando la seguridad hídrica: la clave para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Estocolmo: Global Water Partnership.
- Sistema de Información Agroclimática para el Regadío (SiAR) (s/f). *Evapotranspiración*. Recuperado de: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/gestion-sostenible-regadios/Evapotranspiraci%C3%B3n_tcm30-82951.pdf
- United Nations (2014). *UN-Water Annual Report 2014*. New York.

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
81 Avenida Norte y 7a. Calle Poniente, Casa No. 509.
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador, C.A.

 (503) 2213-1280 y 2264-5130

