

Red de Cooperación en la Gestión Integral de Recursos Hídricos para el Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe



Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

N° 32 Julio de 2010

CARTA CIRCULAR N° 32

A nivel mundial, entre el 20 y 40% del dinero que circula en el sector hídrico se pierde por causa de la corrupción. Se trata de una práctica que, además de ser moralmente reprochable, tiene nefastos efectos sobre la población, especialmente la más vulnerable. Esto se debe a que afecta la salud y vida de las personas, compromete el crecimiento económico —al ahuyentar las inversiones y aumentar artificialmente los costos—, viola la dignidad humana, y le roba a los más pobres las posibilidades de una vida mejor; sin dejar de mencionar, por cierto, el deterioro al que se ve sometida la democracia y el sistema legal.

El problema de la corrupción no es propio de determinados países o regiones del mundo, sino que se ve favorecido por circunstancias específicas. En el caso del sector de agua potable y saneamiento, el poder desmedido de prestadores de servicios y de las autoridades —sobre todo locales—, las construcciones y contrataciones costosas de gran escala, los múltiples niveles de decisión, la ausencia de la fuerza controladora de la competencia, son algunas de las circunstancias que contribuyen a generar un ambiente propicio para la falta de transparencia. Consustancial con estas condiciones se presentan circunstancias coadyuvantes, como en demasiados casos lo son una débil y escasa institucionalidad gubernamental y judicial, o marcos regulatorios pobremente definidos.

La corrupción normalmente se define como “el abuso de la posición pública para obtener ganancias privadas”. Los casos que comprende van desde la exacción hasta conductas más sutiles como las contribuciones condicionadas a campañas electorales o la puerta giratoria entre administración pública y actividad privada. El concepto de corrupción se separa en dos conjuntos de conductas. Por una parte, encontramos la pequeña corrupción, que se refiere al intercambio de cantidades reducidas de dinero, para compensar favores menores o al empleo de amigos y parientes. Por la otra, aparece la gran corrupción que involucra a altas autoridades públicas en transacciones ilícitas.

Una de las formas para enfrentar estos problemas es integrar conceptos como transparencia, participación y rendición de cuentas a los procesos de planeamiento, toma de decisiones e implementación de las políticas públicas. Estas medidas deben ser incorporadas en el marco legal para darles estabilidad y continuidad en el tiempo. Sin embargo, corren el riesgo de transformarse en meras declaraciones, si no se empodera a la comunidad para exigir el aplacamiento de las conductas corruptas a través de mecanismos judiciales. Una clara manifestación de la seriedad de un país en la lucha contra la corrupción se encuentra en su estricto tratamiento de la regulación sectorial y del financiamiento de la actividad política, control de conflictos de interés y respeto al aparato público estable, profesionalizado, y adecuadamente reenumerado.

En paralelo a las medidas indicadas, surgen un gran número de iniciativas de fácil implementación por las comunidades, y que generan un impacto positivo en la prevención del fenómeno, como lo son las encuestas de corrupción, las evaluaciones participativas, leyes sobre reuniones abiertas, gobierno electrónico, capacitación a los medios de comunicación, regulación de conflictos de intereses, registro de lobistas, pactos de integridad, códigos de ética, etc.

Michael Hantke-Domas



La cantidad de tratados bilaterales de inversión (TBIs) ratificados por los países

latinoamericanos, así como el número y naturaleza de los arbitrajes de inversión que se han registrado, han transformado al sistema de protección de las inversiones extranjeras en una cuestión clave para el diseño e implementación de políticas públicas efectivas

CONTENIDO

- **Editorial.**
- **Discusión abierta:**
 - Tratados de protección de las inversiones y formulación de políticas públicas.
- **Reuniones:**
 - Servicios de agua potable y saneamiento en Guatemala.
 - Venezuela: Reunión de Presidentes de las Empresas Hidrológicas Regionales.
 - Chile: Seminario sobre Precios de Transferencia.
 - Acuerdos Internacionales de Inversión, Sustentabilidad de Inversiones y Regulación.
- **Noticias de la RED:**
 - Ecuador: Fondo para la Protección del Agua (FONAG).
 - Colombia: Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico.
 - Chile: Importante sentencia del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.
 - Ley de Gestión Ambiental del Agua de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 - Uruguay: Política Nacional de Aguas.
 - CEPAL: Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe.
 - Chile: Proposición de un modelo de gestión integrada para la cuenca Maipo-Mapocho.
 - Agenda por una gestión sostenible del agua, la cuenca y la minería.
- **Noticias sobre Internet y WWW.**
- **Publicaciones.**

en sectores estratégicos de las economías nacionales. En materia de regulación de servicios públicos en numerosas ocasiones la forma en la que los árbitros resuelven cuál es la relación que existe entre el poder estatal y el derecho de propiedad privada, se distanca de los parámetros legales admitidos por los sistemas legales domésticos y sus cortes constitucionales, en garantía de interés público, la paz social y la eficiencia. Las

consecuencias negativas de esa jurisprudencia arbitral se manifiestan en los planos institucional, político, social y económico.

En el marco del proyecto “Sustentabilidad e igualdad de oportunidades en globalización”, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), la División de Recursos Naturales e Infraestructura está por publicar el estudio “*Tratados de protección de las inversiones e implicaciones para la formulación de políticas públicas*” por Juan Pablo Bohoslavsky. En este número presentamos la primera parte de las recomendaciones acerca de lo que podrían hacer los países para auspiciar la sustentabilidad, predictibilidad y legitimidad del sistema de protección de las inversiones extranjeras, al mismo tiempo que promover sus externalidades positivas en los países que las alojan.

Negociando TBIs y acuerdos de inversión

Desde que se concibe la idea misma de acordar inversiones extranjeras, se debe pensar de manera estratégica, visualizando la materialización de la inversión y el conflicto subsiguiente como una hipótesis posible. Esto significa que los negociadores oficiales no sólo de los TBIs sino también de los contratos de inversión que definen los derechos y obligaciones de las partes, actúen como si sus prácticas estuvieran siendo juzgadas por los árbitros. Si prometen algo, explícita o implícitamente, será exigido por los inversores. Si son ambiguos en sus declaraciones, correrán el riesgo de que sean interpretadas como confirmadoras de las alegaciones de los inversores.

En tales negociaciones debería participar personal técnico debidamente preparado, y no sólo oficiales políticos. Ese personal técnico debería provenir de las áreas responsables de atraer inversiones pero también —y esto es de suma importancia— de las agencias públicas de regulación. Esto, presumiblemente, llevaría a los reguladores a participar más en la planificación y negociación de TBIs y de los contratos de inversión, advirtiendo sobre posibles impactos futuros de los compromisos negociados. Como la actuación de las autoridades locales compromete la responsabilidad del Estado nacional en términos de TBIs, es necesario que las autoridades regulatorias locales también se comprometan en esas negociaciones.

En forma previa a la negociación con el inversor, se debería realizar un diagnóstico del sector, constatando falencias, necesidades y desafíos para el futuro. Esta evaluación y estrategia de desarrollo deberían formar parte

integral de las negociaciones y los documentos preliminares que luego fungen en el acuerdo de inversión. En caso de disputa arbitral, esos documentos servirán para entender la visión gubernamental de ciertos compromisos.

Es importante que desde el principio se manifieste de manera precisa y explícita qué es lo que el Estado espera de la inversión, cuáles serán y en qué dirección evolucionarán los principios que regularán la relación entre el Estado y la empresa, y los deberes de ésta. De esa forma se reducen las lagunas normativas y se evita que sean integradas por la interpretación expansiva de los árbitros, previniendo a su vez el riesgo de que los laudos se alejen demasiado de lo que las partes del conflicto esperaban una de otra.

Tal como suele suceder en el sector privado, sería conveniente que el gobierno elaborara un documento o declaración de principios básicos uniformes que deben ser respetados por los oficiales que comprometen al Estado en las negociaciones de contratos de inversión. Ese documento de principios no podría ser modificado por declaraciones de agentes, con lo cual no sólo se reduce el margen de error de los negociadores, sino también el espacio para la corrupción.

Los programas de formación y capacitación de los oficiales públicos que negocian acuerdos o contratos de inversión deberían incluir cursos específicos sobre protección de las inversiones y temas regulatorios, de manera que puedan mensurar adecuadamente las consecuencias legales de mediano y largo plazo que producen sus decisiones (véase la Carta Circular N° 26).

Sería conveniente la aprobación de una regulación específica en materia de depósito y custodia de los documentos relativos a los trámites precontractuales y los ya propios del negocio, de manera de asegurarse que podrán ser presentados en un eventual juicio incluso décadas más tarde si ello fuera necesario. Asimismo, se sugiere evitar compromisos de confidencialidad de los documentos contractuales que serían positivamente definitorios para la suerte del Estado en caso de disputa arbitral.

Cómo redactar los contratos y las normas

Si las normas (y los contratos lo son) que regulan la inversión son ambiguas, los árbitros pueden presumir que esa característica auspicia la interpretación normativa que beneficie al inversor. Por tales motivos es recomendable que los contratos sean concretos y específicos acerca de los derechos y obligaciones de cada parte, así como sus expectativas recíprocas. Se deben describir los intereses y objetivos de las

partes, así como los principios generales y específicos que gobernarán la relación. Particularmente los principios, en caso de disputa arbitral, constituyen un elemento que coadyuva a reducir el ámbito de incertidumbre relacionada con las normas aplicables a la inversión. Así, el capítulo correspondiente al derecho aplicable asume una relevancia clave en la formación de los contratos.

Es probable que la mayoría de inversores se resista a someter una disputa a lo que disponga el derecho doméstico del país que los aloja. Pero también es cierto que el derecho internacional contiene reglas que tienden a balancear adecuadamente los intereses en juego en este tipo de controversias. En ese caso, a través de una comparación del estado del arte jurídico y prácticas normalmente aceptadas, se debe hacer mención tanto al derecho internacional como al derecho comparado que gobernarán el arbitraje, que no necesariamente coinciden con los estándares de protección de las inversiones tal como la jurisprudencia arbitral actual suele interpretarlos. El derecho aplicable puede referirse específicamente a los principios de buena fe, los principios regulatorios avanzados, el deber de prudencia y razonabilidad en la administración de los negocios y el principio de eficiencia, entre otros. Esto mejoraría substancialmente la calidad de las normas aplicables en caso de disputas.

También puede remitirse a principios o estándares en la forma que han sido reconocidos en laudos concretos, o describirlos para excluir su aplicación. Por ejemplo, la forma en la que la evolución regulatoria y su impacto sobre la situación de los inversores fue entendida en *Metalclad contra México* es muy diferente al criterio adoptado en *Methanex contra EE.UU.*

Asimismo, pueden incorporarse normas concretas que, si bien no están directamente relacionadas con los derechos de los inversores, en caso de arbitrajes también podrían ser relevantes dados todos los ámbitos y relaciones que una inversión puede afectar en la práctica. La referencia a normas domésticas e internacionales, relativas a los pueblos originarios, derechos humanos, protección del medio ambiente, los derechos laborales, los recursos naturales, etc., puede forzar a una visión más holística a la hora de resolver disputas por inversiones, sobre todo si se tiene presente que numerosos laudos tienden a asumir una mirada parcial acerca de las complejas variables sociales, políticas y económicas que interactúan en ese tipo de conflictos.

Del mismo modo sería conveniente que no sólo se describa en los términos recién indicados el derecho vigente al momento del perfeccionamiento del contrato, sino que se

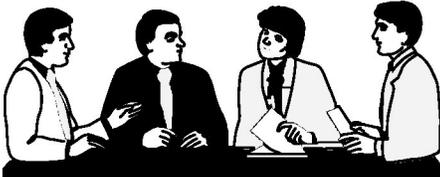
fije, si ello fuera posible, de manera prospectiva la dirección que tomará la evolución de esa regulación. Aquí se deberá hacer referencia a la orientación esperada de perfeccionamiento del marco legal de acuerdo con el estado del arte en la materia, mejores prácticas, el conocimiento científico de la actividad en cuestión, y demás definiciones de esa naturaleza. Esto no implica la imposición de estándares de desempeño a cargo de los inversores (que en no pocas ocasiones se encuentran prohibidos por los TBIs), sino la anticipación del sentido de la evolución de la regulación, de manera que todas las partes sean conscientes de ello. En ningún caso la prohibición de estándares de desempeño puede interpretarse de manera expansiva para justificar y promover conductas ineficientes por parte del inversor.

Finalmente, debería insertarse en los contratos una cláusula de diligencia debida de los inversores, de manera que se les sea claramente exigible un comportamiento que respete los estándares mínimos de cuidado profesional al desplegar su actividad económica en el mercado.

Desde que los contratos de inversión requieren de cierta jerarquía normativa dependiendo de cada sistema legal en cuestión, las consideraciones antedichas relativas a su redacción son aplicables transitivamente a la elaboración de decretos y leyes, pues también constituyen compromisos gubernamentales frente a los inversores.

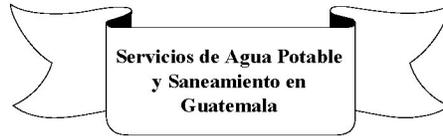
La participación y control ciudadanos en la formación y perfeccionamiento de acuerdos de inversión, sobre todo en sectores estratégicos y sensibles de la economía, reforzaría la propuesta antedicha. El reclamo ciudadano para que se consideren seriamente sus intereses sociales y económicos se puede traducir, precisamente, en la inyección al contrato de normas y principios que los promuevan y protejan adecuadamente. Esto requiere la profesionalización y especialización de las organizaciones no gubernamentales y representantes de usuarios, para lo cual el Estado puede asumir una política de capacitación activa.

Reuniones



Como parte de las actividades del proyecto "Sustentabilidad e igualdad de oportunidades en globalización", la División de Recursos Naturales e Infraestructura ha colaborado en varias reuniones con autoridades del sector de

agua potable y saneamiento en Chile, Guatemala, Perú y Venezuela, información sobre las cuales presentamos a continuación.



En el marco de la colaboración con el Gobierno de Guatemala, la División de Recursos Naturales e Infraestructura viene desarrollado el estudio "*Servicios de agua potable y saneamiento en Guatemala: beneficios potenciales y determinantes de éxito*" por Emilio Lentini. El estudio tiene como objetivo contribuir a la formulación de las políticas públicas para el sector de agua potable y saneamiento en este país.

El 10 de noviembre de 2009, en la Ciudad de Guatemala, se realizó un taller de trabajo para presentar y analizar el contenido de este estudio y debatir las principales conclusiones y recomendaciones con funcionarios gubernamentales, expertos nacionales y representantes de cooperación internacional, convocados por la Secretaría Técnica del Gabinete Específico del Agua (contraparte nacional). Se logró el objetivo de valorar y jerarquizar los problemas y cuestiones en discusión, completar el análisis y la información, identificar eventuales omisiones o errores del borrador, así como repasar y debatir las principales orientaciones y componentes de las propuestas sobre la reforma del sector de agua potable y saneamiento, y mejorar y enriquecer las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Complementariamente, el día previo, el equipo del proyecto participó en el XXVI Congreso Centroamericano y el V Congreso Nacional de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (Ciudad de Guatemala, 8-11 de noviembre de 2009) con el fin de presentar a la comunidad nacional y regional los resultados del trabajo que viene realizando la División de Recursos Naturales e Infraestructura, tanto en cuanto a la problemática de los servicios de agua potable y saneamiento a nivel regional como en lo referente al caso de Guatemala.

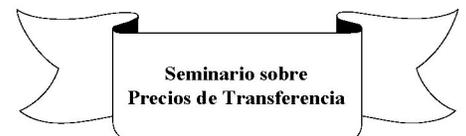


La División de Recursos Naturales e Infraestructura cooperó con las autoridades del sector de agua potable y saneamiento de Venezuela en el marco de la Reunión de Presidentes de las Empresas Hidrológicas Regionales (Caracas, Venezuela, 25 de noviembre de 2009) y el Taller de Planificación Estratégica de la Compañía Anónima Hidrológica del Caribe (HidroCaribe) (Isla de Margarita, Venezuela, 26 de noviembre de 2009).

HidroCaribe (véase la Carta Circular N° 25) está impulsando un importante cambio estratégico para mejorar la calidad del servicio, siendo parte fundamental de este proceso la mejora del sistema de planificación y control de gestión, los procesos comerciales y la plataforma tecnológica, buscando el equilibrio entre procesos y actividades centralizados y descentralizados. Por otra parte, HIDROVEN, Casa Matriz del Sector de Agua Potable y Saneamiento (véase la Carta Circular N° 19), ha iniciado una serie de debates a objeto de ajustar el marco institucional del sector para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios. En este contexto, el objetivo de la cooperación era presentar y debatir los resultados del trabajo de la división en economías de escala y contabilidad regulatoria. En relación al primer tema, se señaló lo siguiente:

- Estudios empíricos encuentran economías de escala para los prestadores que abastecen hasta 1 millón de habitantes servidos o despachan hasta 100 millones de metros cúbicos de agua al año, con la escala mínima eficiente entre 100 mil y 1 millones de habitantes. A partir de allí, aparecen las economías constantes a escala o deseconomías.
- Hay razones para creer que estos estudios subestiman seriamente las economías de escala.
- Más que un problema de opciones radicales, lo importante es estructurar sistemas equilibrados, ajustados a las condiciones nacionales, donde las atribuciones legales y políticas sean asignadas a niveles adecuados de gobierno, de acuerdo con consideraciones técnicas, disponibilidad de recursos, capacidad de gestión y, sobre todo, criterios objetivos que permitan aprovechar al máximo las economías de escala y reducir los costos de transacción.
- Continuar con una estructura fuertemente fragmentada, implica renunciar a transferir a los consumidores los beneficios de las economías de escala en términos de menores tarifas y mejor calidad del servicio, como lo prueba ampliamente la experiencia internacional en esta materia.

En cuanto al segundo tema, se resaltó que la contabilidad regulatoria es una herramienta indispensable para regulación eficaz, y que este instrumento posee similar validez en el caso en que la prestación esté a cargo de empresas públicas, privadas o mixtas.



La División de Recursos Naturales e Infraestructura cooperó con la

Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) de Chile en la realización del **Seminario sobre Precios de Transferencia** (Santiago de Chile, 23 de marzo de 2010). Esta actividad se relaciona con la preocupación de la SISS sobre el modo de abordar la pertenencia de los prestadores de servicios a conglomerados económicos y la incidencia que este fenómeno pueda tener en los procesos de tarificación, así como con varias tendencias recientes en la industria de agua potable y alcantarillado que el marco regulatorio actual no contempla en forma específica.



A continuación, presentamos las conclusiones del **Seminario “Acuerdos Internacionales de Inversión, Sustentabilidad de Inversiones de Infraestructura y Medidas Regulatorias y Contractuales”** (Lima, Perú, 14 al 16 de enero de 2009) (véase la Carta Circular N° 31).

El uso de TBIs para la protección de los derechos de los inversionistas extranjeros es una respuesta de los países exportadores de capital a la preocupación con que ellos miran los procesos regulatorios y expropiatorios en los países en vías de desarrollo. La gestación y proliferación de estos acuerdos tienen múltiples causas. Por un lado, la errónea creencia de los países en vías de desarrollo en que la firma de estos tratados será un factor relevante en la atracción de inversiones extranjeras. Y por otro, una visión ideológica de que las actividades que desarrolla el Estado son intrínsecamente ineficientes y que, por ende, el mejor Estado es el que menos interfiere, aun en cuestiones relevantes en materia de protección del interés público. Ambos prejuicios han resultado erróneos a la luz de la experiencia. Por un lado, existen países, como el Brasil, en los cuales la falta de TBIs no ha disuadido la inversión extranjera. Y por otro, la insuficiencia de controles activos por los Estados ha derivado en la crisis financiera y de los servicios, que el mundo está actualmente afrontando. En validación de esta afirmación, las mayores economías han endurecido y extendido la regulación de las actividades económicas y financieras. Estas medidas, paradójicamente, están asociadas con la profundización de los mercados.

Sin embargo, la implementación de controles similares a los de las economías más avanzadas, por parte de países en vías de desarrollo suscriptores de TBIs, puede verse afectada por los principios fundamentales de estos tratados. Esto, por cuanto una serie de derechos de los inversionistas consagrados en este tipo de acuerdos —no expropiación, trato

justo y equitativo, trato nacional, nación más favorecida, y prohibición de cláusulas de desempeño— compromete la función regulatoria de los Estados. Conspiran tres factores para ello:

- Las disputas de inversión generalmente tratan de materias de interés público, como el sistema bancario, los servicios públicos esenciales y el medio ambiente. Sin embargo, el mandato de los árbitros es la protección del inversor extranjero. Por consiguiente, las cuestiones ambientales, de interés público y de servicio de utilidad pública, son ajenas a sus mandatos.
- Los tribunales arbitrales de inversión pueden constituirse sólo a pedido de los inversionistas, lo que compromete su imparcialidad y debido proceso. Por ejemplo, las decisiones se toman en procedimientos secretos, sin precedente obligatorio ni apelación tradicional. Los árbitros son remunerados en función de los casos que atienden —en los que pueden actuar como jueces y como abogados al mismo tiempo—, lo que crea potenciales conflictos de intereses; y tienden a adoptar interpretaciones amplias sobre lo qué es expropiación y violación del debido proceso. Todo esto compromete la capacidad regulatoria de los Estados de proteger el interés público.
- Existen serias brechas entre la jurisprudencia de los tribunales internacionales de inversión y los principios generales del derecho de las naciones, aplicables a disputas sobre la regulación económica de los servicios de agua potable y saneamiento.

Estas brechas son particularmente pronunciadas en materia de:

- Medidas para enfrentar los impactos de la crisis económica en los servicios públicos. La jurisprudencia arbitral, salvo excepciones, tiende a ignorar los criterios que han adoptado las cortes nacionales, que en tiempos de crisis son anuentes a no aumentar tarifas, suspender cobros, modificar tasas de interés y suspender ejecuciones forzadas.
- Los principios jurídicos comunes que rigen la actividad de los inversores privados cuando prestan los servicios públicos — como la eficiencia, debida diligencia, transparencia, y conductas razonables— son prácticamente ignorados por los tribunales arbitrales internacionales, pese a su indiscutida relevancia en la legislación comparada.
- Regulación en función del interés público, la cual los tribunales arbitrales muchas veces asimilan con expropiación, ignorando prácticamente la totalidad de los principios generales del derecho de las naciones en esta materia. Esto es particularmente grave en el caso de

cuestiones ambientales, derechos humanos, servicios públicos, aguas, minorías étnicas y recursos naturales.

En consecuencia, en estas condiciones se sugirió:

- Que los países sean renuentes a firmar TBIs que no contengan cláusulas de protección del interés público, y que reivindiquen los principios generales del derecho de las naciones en cuestiones regulatorias.
- Que a los derechos de los inversionistas extranjeros se agreguen sus deberes correlativos, como los de eficiencia, diligencia debida, buena fe, transparencia y respeto por el interés público del país huésped y sus normas legales.
- Que se promueva una reforma del sistema arbitral de inversión, para que se corrijan sus disfuncionalidades de carácter procedimental, entre las que se cuentan la falta de rendición de cuentas, el déficit en materia de publicidad y participación, la inexistencia de sistemas de unificación de la jurisprudencia arbitral, y la falta de independencia —conflicto de interés— de los árbitros.
- Que se propicie que sean incorporados expresamente como derecho aplicable en los arbitrajes de inversión los principios regulatorios comunes que se han desarrollado en la legislación comparada en materia de protección de interés público, medio ambiente, aguas, servicios públicos, derechos humanos y manejo de crisis económica. Los TBIs han generado un sistema jurídico mediante el cual la institucionalidad internacional ha avanzado sobre el derecho doméstico aplicando principios que ni se ajustan a la materia tratada, ni coinciden con el derecho que las naciones aplican en iguales circunstancias.
- Que antes de aceptar la inversión privada internacional en servicios públicos, los países desarrollen e implementen los marcos regulatorios basados en los principios fundamentales de eficiencia, buena fe, igualdad ante la ley, debida diligencia y transparencia. En este sentido, los lineamientos para la revisión tarifaria del sector del agua potable y saneamiento en el Perú, aprobados en 2008 (véase la Carta Circular N° 31), son una muestra de una notable sofisticación de la técnica regulatoria.
- Que se haga claro a los inversores que las gestiones ante las agencias de promoción de inversiones extranjeras, no los eximen de cumplir con todas las obligaciones ante los organismos sectoriales competentes (como los ambientales, de aguas o de asuntos sociales), ni constituyen una excusa para la ignorancia de las legislaciones y regulaciones nacionales.
- Que las agencias de promoción de inversiones no deben otorgar

autorizaciones sin la conformidad expresa de los organismos sectoriales competentes en cuestiones de servicios públicos, recursos hídricos y medio ambiente.



Fondo para la Protección del Agua (FONAG)

El abastecimiento de agua potable para el Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, proviene de las fuentes ubicadas en los páramos de la cordillera andina occidental y oriental. Lamentablemente, el ineficiente uso del recurso, la contaminación, la explotación excesiva de las reservas de aguas subterráneas y la creciente demanda para satisfacer las necesidades humanas, afectan tanto la calidad como la cantidad del recurso.

Ante esta situación, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Empresa Municipal de Alcantarillado y Agua Potable de Quito (EMAAP-Q), junto con The Nature Conservancy (TNC), crearon el **Fondo para la Protección del Agua (FONAG)** (véase la Carta Circular N° 29). Este fondo se financia con los aportes de la EMAAP-Q, la Empresa Eléctrica Quito (EEQ), TNC, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Cervecería Andina y Tesalia Springs Co. Con los rendimientos del patrimonio, el FONAG interviene, de manera prioritaria, en las cuencas hídricas que surten de agua a Quito a través de programas de largo plazo (como recuperación de cubierta vegetal, educación ambiental, vigilancia y monitoreo de áreas protegidas y gestión del agua) y que cuentan con una buena participación de las comunidades que viven en esas cuencas. También apoya varios proyectos como el mejoramiento de los sistemas productivos sustentables, el fomento de las capacidades locales, las investigaciones, el autodesarrollo sustentable; todo en busca de liderar los procesos que puedan contribuir para contar con agua de buena calidad.

Esta forma de gestión, y su mecanismo financiero, fueron destacados por la Secretaria de Estado de EE.UU., Hillary Clinton, en su discurso con ocasión del Día Mundial del Agua (véase la Carta Circular N° 22), 22 de marzo de 2010, en el que señaló que, hace diez años en Ecuador, la Agencia de los

Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) inició su apoyo a la creación de un fondo fiduciario de agua para la protección de las cuencas hídricas desde donde se abastece de agua el Distrito Metropolitano de Quito y su entorno, a fin de garantizar la disponibilidad de agua a mediano y largo plazo. Hoy, agregó, gracias a la labor de numerosos asociados, el fondo ha crecido a más de 6 millones de dólares y financia actividades de conservación por 0,8 millones al año. Los logros alcanzados por el FONAG han motivado a la creación de fondos similares tanto en Ecuador (Ambato, Riobamba, Cuenca, Loja y Espíndola), como a nivel internacional (Colombia y Perú).

Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia lanzó el 19 de marzo de 2010 la **Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico** (PNGIRH), que establece los objetivos, estrategias, metas, indicadores y líneas de acción para el manejo del recurso hídrico, en un horizonte de 12 años. Esta política se fundamenta en los siguientes principios:

- **Bien de uso público:** El agua es un bien de uso público y su conservación es responsabilidad de todos.
- **Uso prioritario:** El acceso al agua para consumo humano y doméstico tendrá prioridad sobre cualquier otro uso y en consecuencia se considera un fin fundamental del Estado. Además, los usos colectivos tendrán prioridad sobre los usos particulares.
- **Factor de desarrollo:** El agua se considera un recurso estratégico para el desarrollo social, cultural y económico del país por su contribución a la vida, a la salud, al bienestar, a la seguridad alimentaria y al mantenimiento y funcionamiento de los ecosistemas.
- **Integralidad y diversidad:** La gestión integral del recurso hídrico armoniza los procesos locales, regionales y nacionales y reconoce la diversidad territorial, ecosistémica, étnica y cultural del país, las necesidades de las poblaciones vulnerables (niños, adultos mayores, minorías étnicas), e incorpora el enfoque de género.
- **Unidad de gestión:** La cuenca hidrográfica es la unidad fundamental para la planificación y gestión integral descentralizada del patrimonio hídrico.
- **Ahorro y uso eficiente:** El agua dulce se considera un recurso escaso y por lo tanto, su uso será racional y se basará en el ahorro y uso eficiente.
- **Participación y equidad:** La gestión del agua se orientará bajo un enfoque participativo y multisectorial, incluyendo a

entidades públicas, sectores productivos y demás usuarios del recurso, y se desarrollará de forma transparente y gradual propendiendo por la equidad social.

- **Información e investigación:** El acceso a la información y la investigación son fundamentales para la gestión integral del recurso hídrico.

El objetivo general de la PNGIRH es garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente. Como objetivos específicos se definen los siguientes:

- **Oferta:** Conservar los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país.
- **Demanda:** Caracterizar, cuantificar y optimizar la demanda de agua en el país.
- **Calidad:** Mejorar la calidad y minimizar la contaminación del recurso hídrico.
- **Riesgo:** Desarrollar la gestión integral de los riesgos asociados a la oferta y disponibilidad del agua.
- **Fortalecimiento institucional:** Generar las condiciones para el fortalecimiento institucional en la gestión integral del recurso hídrico.
- **Gobernabilidad:** Consolidar y fortalecer la gobernabilidad —entendida como un proceso que considera la participación a múltiples niveles más allá del Estado, en donde la toma de decisiones incluye no solamente a las instituciones públicas, sino a los sectores privados, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general— para la gestión integral del recurso hídrico.

Para alcanzar dichos objetivos específicos se han definido estrategias en cada uno de ellos y directrices o líneas de acción estratégicas que definen el rumbo hacia donde deben apuntar las acciones que desarrollen cada una de las instituciones y de los usuarios que intervienen en la gestión integral del recurso hídrico. Para desarrollar cada uno de esos grandes lineamientos, se formulará e implementará el Plan Hídrico Nacional que define en detalle cada uno de los programas y proyectos que se implementarán para alcanzar los objetivos específicos de la política. El plan tendrá tres fases: corto plazo (2010 a 2014), mediano plazo (2015 a 2018) y largo plazo (2019 a 2022) y su estructuración considerará las diferentes características y particularidades de cada una de las regiones del país.

Mayor información sobre la PNGIRH se encuentra disponible en: <http://www.minambiente.gov.co>.

Importante sentencia del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia

En Chile, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) acogió la demanda de la Constructora e Inmobiliaria Independencia en contra de la empresa de servicios sanitarios Aguas Nuevo Sur Maule, que fue acusada de establecer cobros arbitrariamente discriminatorios y abusivos en la prestación de servicios a proyectos inmobiliarios en zonas rurales, condenando a dicha compañía al pago de una multa. Como parte de esta sentencia, TDLC decidió proponer al gobierno la modificación de la Ley General de Servicios Sanitarios, imponiendo a aquellas empresas de servicios sanitarios que cuenten con instalaciones de producción de agua potable, tratamiento y disposición de aguas servidas que sean calificadas como facilidad esencial, la obligación de otorgar interconexión: (i) a otras actuales o potenciales concesionarias de servicios sanitarios; y (ii) a quienes presten estos servicios en zonas rurales. Este servicio deberá estar sujeto a fijación de tarifas.

El texto de esta sentencia se encuentra disponible en: <http://www.tdlc.cl>.

Ley de Gestión Ambiental del Agua

La *Ley de Gestión Ambiental del Agua de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (Ley N° 3.295), sancionada el 26 de noviembre de 2009 y promulgada el 11 de enero de 2010, regula la gestión ambiental del agua de dominio público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Tiene los siguientes objetivos:

- La protección ambiental, la remediación y la gestión ambiental integrada del agua.
- Asegurar una calidad ambientalmente adecuada del agua.
- Proveer al uso y aprovechamiento, racionales, eficientes, equitativos y sostenibles del agua.
- Promover las innovaciones tecnológicas y la gestión de procesos ambientalmente adecuados.

La ley contiene una serie de disposiciones referidas a la preservación del recurso, los regímenes de utilización del agua y de infracciones y sanciones, y la autoridad de aplicación. Entre ellas se destacan las siguientes:

- La ciudad garantiza a todos sus habitantes el acceso al agua potable en cantidad y calidad suficientes para usos personales y domésticos como derecho humano fundamental.

- La ciudad establece su política hídrica sobre la base de los principios rectores instituidos por el Consejo Hídrico Federal (COHIFE) en su Acuerdo Federal del Agua (véase la Carta Circular N° 23).
- La ciudad debe concertar con las demás jurisdicciones con las que comparte cuencas hídricas, la adopción de medidas y políticas, y la definición de objetivos y programas de acción en dichas cuencas.
- Establece como su autoridad de aplicación, la Agencia de Protección Ambiental del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El texto de esta ley puede consultarse en: <http://www.cedom.gov.ar>.

Política Nacional de Aguas

En Uruguay, se dictó la Ley N° 18.610, "*Política Nacional de Aguas. Se Establecen los Principios Rectores*" (28 de octubre de 2009). De acuerdo con esta ley, la Política Nacional de Aguas tendrá por principios:

- La gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general.
- La gestión integrada de los recursos hídricos —en tanto recursos naturales— deberá contemplar aspectos sociales, económicos y ambientales.
- Que la falta de certeza técnica o científica no podrá alegarse como eximente —ante el riesgo de daño grave que afecte los recursos hídricos— para la no adopción de medidas de prevención, mitigación y recomposición.
- Que la afectación de los recursos hídricos, en cuanto a cantidad y calidad, hará incurrir en responsabilidad a quienes la provoquen.
- El reconocimiento de la cuenca hidrográfica como unidad de actuación para la planificación, control y gestión de los recursos hídricos, en las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable.
- La educación ambiental como una herramienta social para la promoción del uso responsable, eficiente y sustentable de los recursos hídricos en sus distintas dimensiones: social, ambiental, cultural, económica y productiva.
- Que el abastecimiento de agua potable a la población es la principal prioridad de uso de los recursos hídricos. Los demás usos se determinarán teniendo en cuenta las prioridades que se establezcan por regiones, cuencas hidrográficas y acuíferos.
- Equidad, asequibilidad, solidaridad y sustentabilidad, como criterios rectores que tutelen el acceso y la utilización del agua.

- Que para la gestión sustentable de los recursos hídricos compartidos con otros Estados deberán promoverse estrategias de coordinación y cooperación internacional.
- La participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control.
- Que las personas jurídicas estatales sean las únicas que puedan prestar, en forma exclusiva y directa, los servicios públicos de agua potable y saneamiento.
- Que el marco legal vigente en materia de aguas debe estar en consonancia con la evolución del conocimiento científico y tecnológico.

El texto de esta ley puede consultarse en: <http://www.parlamento.gub.uy>.

Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe

El estudio "*Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo en América Latina y el Caribe*" (LC/G.2428-P), elaborado bajo la supervisión de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, y de Joseluis Samaniego, Director, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, y con la colaboración de funcionarios de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, da seguimiento a los avances y dificultades en el cumplimiento del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM7) referido a la sostenibilidad ambiental en la región. Este informe fue coordinado por la CEPAL y elaborado en estrecha colaboración con las oficinas regionales de los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas.

En este estudio se identifican los siguientes principales desafíos para cumplir las metas relacionadas con los servicios de agua potable y saneamiento:

- aumentar el suministro de agua potable a las áreas rurales y los grupos de bajos ingresos, así como los servicios de saneamiento;
- mejorar la calidad del servicio en cuanto a continuidad, control de calidad del agua potable y otros;
- ampliar el tratamiento de las aguas servidas urbanas; y
- asegurar la sustentabilidad de las prestaciones ante la competencia creciente por el agua, la destrucción de las cuencas de captación, la contaminación hídrica y los efectos del cambio climático.

Los futuros avances al respecto dependen en gran parte de la capacidad de los gobiernos de resolver dos problemas críticos:

- mejorar la situación financiera del sector, lo que implica evolucionar hacia tarifas de

autofinanciamiento, aumentar las asignaciones presupuestarias y crear sistemas eficaces de subsidio para los pobres; y

- perfeccionar los marcos regulatorios, contractuales e institucionales, incluida la organización industrial del sector.

El documento completo puede descargarse en: <http://www.eclac.org>.

Gestión de recursos hídricos en Chile

A continuación presentamos la segunda parte de la contribución de Juan Antonio Garcés, profesor de la Universidad de Chile, que corresponde a la investigación realizada en el marco de la tesis de Magíster en Gestión y Planificación Ambiental de la Universidad de Chile, "*Gestión de recursos hídricos en Chile: proposición de un modelo de gestión integrada para la cuenca Maipo-Mapocho*".

Los paradigmas que se encuentran presentes en la sociedad y particularmente en los tomadores de decisiones, determinan los modelos de gestión de los recursos hídricos. La gestión integrada es coherente con una visión ecosistémica del agua, mientras que la gestión fragmentada corresponde a una visión reduccionista del recurso.

La visión ecosistémica permite entender la cuenca como el área en que el agua interactúa con los sistemas bióticos y abióticos, en forma permanente y dinámica. En la medida que percibe el ecosistema, reconoce la existencia de los servicios ambientales como la regulación de caudales, la recarga de acuíferos, la capacidad de dilución de contaminantes, el control de inundaciones, el reciclado de nutrientes, la constitución de hábitat de diferentes especies, entre otros. En esta visión, las personas son parte integrante del ecosistema y deben convertirse en elementos activos de la gestión y conservación de los recursos naturales. La visión reduccionista realiza un aporte en la comprensión de los procesos físicos y químicos que se producen al interior de los cuerpos de agua.

Cada paradigma o visión, da origen a un sistema de relaciones diferentes, en que existen instituciones, leyes y estructuras de poder. En ambos casos existe gestión de los recursos hídricos. Una diferencia relevante entre ambos sistemas de gestión es el rol que le asignan al Estado, el mercado, la planificación hidrológica y la participación de los usuarios del agua. En el modelo de gestión integrada, el Estado asume la obligación de proteger la cantidad y calidad del recurso, desarrollando un sistema de planificación que considera la participación activa de los usuarios. En el sistema reduccionista, el

Estado tiene un papel reducido, se deja al mercado la resolución de los problemas de escasez, la planificación no tiene un papel importante y no existen mecanismos de diálogo entre los usuarios y las autoridades.

Los procesos de cambio desde un sistema de gestión fragmentada a uno integral no son lineales y no existe una fórmula determinada a emular, pero se puede mencionar a lo menos dos condiciones: (i) voluntad de las autoridades para cambiar el sistema de gestión; y (ii) motivación desde la sociedad civil, y en particular de los usuarios para establecer crecientes grados de concertación en torno a la resolución de conflictos originados en el sistema de gestión existente.

En el caso chileno, han existido iniciativas legales desde el Gobierno, para avanzar hacia la gestión integrada. En la cuenca Maipo-Mapocho se están desarrollando procesos que pueden incentivar el tránsito en tal dirección. Sin embargo, a la fecha, el paradigma reduccionista ha sido más fuerte que las iniciativas de cambio y las relaciones de poder que el sistema cristaliza han impedido avanzar hacia la gestión integrada de cuenca.

Agenda por una gestión sostenible del agua, la cuenca y la minería

El Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible, Perú, es un espacio de diálogo de múltiples actores con casi una década de funcionamiento que tiene el objetivo de promover la construcción de espacios y agendas para el diálogo intercultural sobre la minería, y su relación con la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Además, busca generar confianza entre actores de cada realidad local, apoyando la prevención y resolución de conflictos, el desarrollo de capacidades y el mejoramiento de políticas que permitan consolidar procesos de gestión concertada en el ámbito local, regional y nacional.

Una de sus realizaciones es la adopción de manera consensuada y masiva de una *Agenda por una gestión sostenible del agua, la cuenca y la minería*. Este proceso, destacado en "Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), contó con la participación de un numeroso grupo de actores de sectores público y privado, así como de la sociedad civil, y con la cooperación de la División de Recursos Naturales e Infraestructura. Algunos de los compromisos más importantes de esta iniciativa son los siguientes:

- Cooperación y participación responsable de todos los actores en los organismos de gestión de la cuenca y subcuencas.

- Información, balances y planes participativos al alcance de todos.
- Expansión de buenas prácticas de gestión del agua en la minería.
- Cooperación de actores para la remediación de los pasivos ambientales.
- Monitoreo y vigilancia ambiental participativa en la industria extractiva y la cuenca.
- Acción mancomunada para una minería artesanal formalizada y no contaminante.

Mayores informaciones sobre esta propuesta se encuentran disponibles en: <http://www.pnud.org.pe> y <http://www.grupodialogo.org.pe>.



Entre los sitios web que vale la pena visitar en relación con temas de agua, destacamos los siguientes:

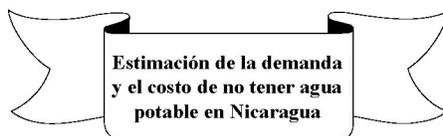
- El *Sistema de Información Estratégica Socio Ambiental* (SIESAM) de Guatemala es una herramienta que da soporte, en materia de administración de información, a los diferentes programas de investigación que impulsa el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la Universidad Rafael Landívar (<http://www.infoiarina.org.gt>). Parte de los propósitos que el Instituto promueve y que se desarrollan en este sitio de consulta y trabajo se refieren a: (i) el análisis de la situación socio ambiental de Guatemala; (ii) el desarrollo de la contabilidad ambiental y económica integrada; (iii) el seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio; y (iv) el análisis de la sostenibilidad del desarrollo en Guatemala con un enfoque de sistemas.
- *APRCHILE* es una iniciativa privada de difusión en temas del agua potable rural (<http://www.aprchile.ch>).
- El *Sistema de Información del Agua Potable y Saneamiento* (SIAPS), muestra la cobertura de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento de las aguas residuales en el Estado de Veracruz, México, desagregando la información a nivel municipal, por localidades urbanas y rurales, por áreas geostadísticas básicas y por manzanas, lo que facilita la focalización de acciones y recursos, tanto del gobierno, como de otros actores sociales, tanto en la dotación de infraestructura como en la priorización de las zonas, que atendiendo a la problemática

del agua y a la marginación requieren de mayor atención (<http://siaps.colmex.mx>).

- **PROHIMET, Red iberoamericana para el monitoreo y pronóstico de fenómenos hidrometeorológicos**, es una red temática, de ámbito iberoamericano, que une a especialistas en varias disciplinas especialmente preocupados por los problemas de las crecidas y las sequías, aunque también se tratan los temas relacionados con el cambio climático (<http://www.prohimet.org>).
- Les invitamos a conocer la nueva página web de **Tecnología y Ciencias del Agua**, antes Ingeniería Hidráulica en México, en <http://www.imta.gob.mx/tyca>.
- La **Memoria del Seminario de Intercambio de Experiencias "Gobernanza de Servicios de Saneamiento Sostenibles" en Centroamérica** (San Salvador, El Salvador, 1-3 de febrero 2010) se puede consultar en <http://www.es.irc.nl>.
- La **Secretaría del Ambiente** (SEAM) de Paraguay tiene como función la formulación de políticas, la coordinación, la supervisión y la ejecución de las acciones ambientales y los planes, programas y proyectos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo y referentes a la preservación y la conservación, la recomposición y el manejo de los recursos naturales (<http://www.seam.gov.py>). La misión de su Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos es atender los procesos relacionados con la protección y conservación de los recursos hídricos, para la gestión integrada de los mismos, respetando el ciclo hidrológico.
- El **Espacio Agua** busca promover el acceso universal al agua y al saneamiento

como derecho humano, y la gestión integral de los recursos hídricos mediante acciones de comunicación y educación a fin de favorecer la equidad, el desarrollo y el cuidado del agua y los ecosistemas (<http://www.espacioagua.org.ar>).

- En el sitio web de la **Superintendencia de Servicios Sanitarios** (SISS) de Chile se puede consultar el **Informe de Gestión del Sector Sanitario 2008** (<http://www.siss.ch>).
- La **Red de Agua y Saneamiento de Guatemala** (RASGUA) integra las entidades nacionales e internacionales involucradas con el tema de agua potable y saneamiento y otros actores que promueven tecnologías y metodologías apropiadas para el desarrollo sostenible de los servicios, con énfasis en los grupos de bajos recursos y con difícil acceso a los servicios (<http://www.rasgua.net.gt>).



El estudio **"Estimación de la demanda y el costo de no tener agua potable en Nicaragua, tomando como base las diferentes alternativas de abastecimiento"** por Carlos Antonio Narváez Silva (carlonar06@hotmail.com), evalúa la demanda de agua de las viviendas que no cuentan con el servicio por medio de tubería. Utiliza el modelo teórico basado en el enfoque de producción de hogares que permite estimar el excedente del consumidor como medida de beneficios potenciales de contar con agua potable dentro de la vivienda. Los beneficios estimados se calcularon tomando en cuenta el costo de oportunidad en el tiempo dado un proceso de búsqueda de agua por parte del hogar más el pago por el bien en las diferentes alternativas (puestos, río, manantiales, pipas, carretas y pozos).

Publicaciones



Publicaciones recientes de la División de Recursos Naturales e Infraestructura sobre temas relacionados con el agua y los servicios a ella vinculados:

- **"Acuerdos internacionales de inversión, sustentabilidad de inversiones de infraestructura y medidas regulatorias y contractuales"** (*Serie Documentos de Proyectos*, LC/W.325, junio de 2010). Este informe contiene un resumen de los debates, las conclusiones, el programa, la lista de participantes y dos estudios elaborados para el Seminario "Acuerdos Internacionales de Inversión, Sustentabilidad de Inversiones de Infraestructura y Medidas Regulatorias y Contractuales" organizado por la División de Recursos Naturales e Infraestructura, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) de Perú y el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (IISD) de Canadá (véase "Reuniones").

Las publicaciones de la División de Recursos Naturales e Infraestructura se encuentran disponibles en dos formatos: (i) como archivos electrónicos (PDF) que pueden bajarse en <http://www.eclac.org/drni> o solicitarse a andrei.jouravlev@cepal.org; y (ii) como documentos impresos que deben solicitarse a la Unidad de Distribución de la CEPAL (por correo electrónico a publications@eclac.cl, por facsímil a (56-2) 210-20-69, o por correo a CEPAL, División de Documentos y Publicaciones, Casilla 179-D, Santiago de Chile).

NACIONES UNIDAS

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
División de Recursos Naturales e Infraestructura
Casilla 179-D
Santiago de Chile

IMPRESOS
VIA AEREA