

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

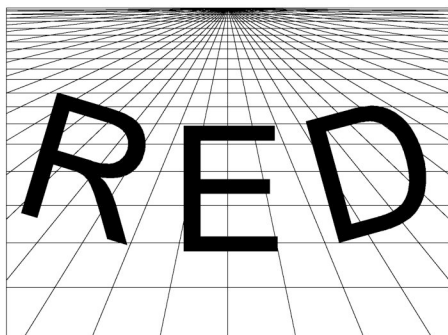


Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

N° 12 Julio de 2000

CARTA CIRCULAR N° 12

La gestión de los recursos hídricos ha vuelto a ser parte importante de las agendas de reuniones, tanto nacionales como internacionales, luego de un largo período en el cual el tema del agua pasó relativamente desapercibido dentro de la temática ambiental. Los aspectos debatidos en las últimas reuniones internacionales no han sido nuevos ni aparentemente han logrado aportar avances significativos en el mejoramiento de las políticas de gestión del agua, sobre todo para los países de América Latina y el Caribe. Lo que se percibe como inquietudes concretas por parte de los gobiernos nacionales, regionales, provinciales y municipales son bastante más básicas que las grandes declaraciones de principios que usualmente resultan de estos eventos.



La CEPAL es receptora de pedidos muy concretos vinculados al agua como por ejemplo apoyar la elaboración de anteproyectos de leyes de aguas, evaluar la aplicación de leyes de aguas en vigencia, asistir a la organización de sistemas de gestión del agua por cuencas, transferir sistemas de infraestructura hidráulica a usuarios, participar en programas de descontaminación de ríos y lagos, recuperar cauces naturales en zonas urbanas, hacer planes para la gestión de cuencas transfronterizas o asesorar gobiernos en procesos de privatización de empresas de servicios públicos relacionados con el agua. Las demandas de asesoramiento se han multiplicado exponencialmente en los últimos años. Ya no son únicamente los gobiernos

centrales quienes solicitan apoyo. Hoy, producto de la descentralización y los procesos de privatización de la gestión y el aprovechamiento del agua, los demandantes incluyen las organizaciones públicas y privadas de nivel central, estatal, provincial, departamental y municipal, así como universidades, organismos de asistencia multilateral y bilateral, organizaciones no gubernamentales, comisiones de usuarios del agua, empresas de servicios públicos, bancos y organismos de cuenca.

Para responder a los múltiples apoyos solicitados se hace hoy más necesario que, entre otros, se disponga de principios, procesos y prácticas ("*principles, processes and practices*") que permitan que cada uno de estos múltiples actores puedan realizar adecuadamente las acciones requeridas para la gestión del uso múltiple del agua y regulación de empresas de servicios públicos. Los países de la región, en general, carecen de estos elementos guía que permitirían orientar en gran escala los trabajos, abarcando simultáneamente muchas regiones y condiciones, y optimizando el uso de los escasos recursos disponibles.

Es para llenar este vacío de guías que la CEPAL enfatiza en su trabajo la ejecución de actividades orientadas a sistematizar, analizar y comparar experiencias en materia de gestión del agua y regulación de empresas de servicios públicos (aspectos políticos, legales, económicos, ambientales, sociales, financieros y gerenciales). Es de esperar que en la ejecución de esta tarea se unan las entidades interesadas en documentar y evaluar principios, procesos y prácticas, para la gestión del agua y regulación de empresas de servicios públicos. Sin duda alguna, estos esfuerzos, aun incipientes en la región, facilitarían que las grandes declaraciones que se aprueban en reuniones internacionales se conviertan en hechos concretos. La llamada "crisis del agua" hoy en día, para la CEPAL, es más una crisis institucional que una crisis propia del agua.

Discusión abierta

Gestión de cuencas y
ríos vinculados
con centros urbanos

La gestión del agua es equivalente a la gestión de conflictos entre seres humanos y de éstos con el entorno. Un sistema de gestión del agua y de sus cuencas de

CONTENIDO

- **Editorial.**
- **Discusión abierta.**
 - Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos.
 - Reducir el déficit regulatorio en los servicios públicos.
- **Actividades futuras.**
 - III Water Information Summit.
 - XXVII Congreso Interamericano de Ingeniería Sanitaria y Ambiental.
 - XIX Congreso Latinoamericano de Hidráulica "Córdoba 2000".
- **Cursos.**
 - Segundo Curso-Seminario Internacional "Provisión y Regulación de Servicios de Infraestructura".
- **Noticias sobre Internet y WWW.**
- **Publicaciones** recientes de la CEPAL relacionadas con la gestión y el aprovechamiento de los recursos hídricos.

captación se crea para evitar dichos conflictos, prevenirlos y solucionarlos. El ser humano debe aprender a vivir con estos conflictos y enfrentarlos adecuadamente, sabiendo además que la escasez relativa de agua se incrementará constantemente con el

tiempo, producto del crecimiento económico, demandas sociales y cambios climáticos. La competencia entre usuarios será cada vez más drástica y despiadada por lo que se requiere disponer de leyes e instituciones para gestionar adecuadamente el sistema.

En cuencas donde se asientan poblaciones o que abastecen a zonas urbanas —en particular aquellas que están ocupadas por grandes sectores poblacionales, mineros e industriales— estos conflictos se agudizan. Estas cuencas son a veces denominadas en forma simplificada pero incorrectamente como “cuencas urbanas”. Para conducir procesos de gestión integrada de cuencas y del agua se deben realizar alianzas o concertaciones entre múltiples actores que normalmente actúan en forma sectorializada sobre territorios que no coinciden con los límites de cuencas. La coordinación entre estos actores se dificulta en varios países de América Latina y el Caribe por la presencia de un vasto sector informal de población que no responde a normas legales e instrumentos económicos utilizados en países más avanzados en sus organizaciones.

La División de Recursos Naturales e Infraestructura recientemente ha publicado el trabajo titulado “*Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos*” (LC/R.1948, 16 de diciembre de 1999) elaborado por Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev. Este trabajo es el segundo libro que publica la División sobre gestión de cuencas. El primero se denomina “*Políticas públicas para el desarrollo sustentable: la gestión integrada de cuencas*” (LC/R.1399, 21 de junio de 1994) (véase la Carta Circular N° 6 y 7).

El presente documento analiza las situaciones de conflicto por el uso del agua y de las cuencas que abastecen a poblaciones, y por la alteración de cursos de agua causada por asentamientos humanos. Presenta un análisis de las diferentes modalidades de gestión de cuencas. Dedicamos una especial atención a los aspectos operativos de gestión de cuencas con énfasis en la participación de gobiernos locales en dichos procesos. Igualmente presenta pautas para la creación de entidades de cuenca. Sugiere opciones de financiamiento de estas entidades así como orientaciones para valorizar servicios ambientales que prestan las cuencas de captación de agua para zonas urbanas. Presenta un análisis de opciones técnicas de gestión de cuencas con especial énfasis en alternativas para manejo de cuencas de captación de agua con fines de uso poblacional así como de manejo de cursos de agua que atraviesan zonas urbanas. Enfatiza la necesidad de rehabilitar cursos de agua por el alto valor que tienen para la conservación

de la biodiversidad, la recreación de la población urbana, la mitigación de efectos de inundaciones y el control de contaminación hídrica.

Se complementa el trabajo con una serie de referencias de situaciones de gestión de cuencas en los países de América Latina y en los Estados Unidos de Norteamérica. Se incluyen anexos sobre elementos de decisión para el aprovechamiento racional del agua en las ciudades y sobre especificaciones técnicas de apoyo a la gestión del uso múltiple del agua a nivel de cuencas. El texto proviene en general de material recopilado por los autores en misiones de asesoramiento, contribuciones de profesionales a eventos sobre la materia, estudios de caso y experiencias personales. Se incluye una amplia lista de referencias bibliográficas. El material presentado recopila y clasifica información usualmente dispersa y de difícil acceso.

En este número presentamos el documento. La discusión se centrará en torno a la elaboración de los procesos que implica la creación de entidades de cuenca. En el siguiente número discutiremos más a fondo otras contribuciones que hace el documento al tema de gestión de cuencas.

Procesos asociados a la gestión de cuencas

La creación de entidades de cuenca, con fines de gestión de cuencas bajo cualquiera de sus variantes (véase la Carta Circular N° 6), implica la ejecución de una serie de procesos que se pueden llevar a cabo en forma paralela y que son continuos en el tiempo. Conviene distinguir los siguientes procesos: (i) proceso de comunicación y concientización o sensibilización; (ii) proceso de formación de alianzas y acuerdos; (iii) proceso de legalización de funciones; (iv) proceso de formulación de escenarios, evaluaciones y diagnósticos; (v) proceso de consolidación operativa de cada usuario del agua; (vi) proceso de organización de la administración; (vii) proceso de valorización económica y formulación de estrategias; (viii) proceso de operación del sistema hidráulico compartido; (ix) proceso de conservación de cuerpos de agua, hábitat silvestre y biodiversidad, y (x) proceso de control de contaminación, de recuperación de cursos de agua y zonas aledañas a los ríos, y de recuperación de la capacidad de drenaje a nivel rural y urbano. Estos procesos se pueden ordenar en tres grupos: un proceso central de articulación, un grupo de procesos de carácter socioeconómico, y otro grupo de carácter técnico—físico.

Proceso de comunicación y concientización o sensibilización. Antes de proponer la creación de algún organismo de

cuenca es conveniente la realización de campañas de concientización por los medios de comunicación disponibles, para explicar a los actores que intervienen en la gestión del agua en una cuenca la necesidad y conveniencia de la creación de una entidad que articule sus esfuerzos. También sirve de etapa de recopilación de información disponible, de identificación de conflictos y de acopio de bibliografía. Al respecto es conveniente determinar qué entidades operan en la cuenca, cuáles de ellos distribuyen el agua, cómo realizan las mediciones para la distribución, si tienen registros de calidad de agua, si disponen de programas de emergencia y en general cómo y con qué recursos operan los sistemas hídricos existentes.

Proceso de formación de alianzas y acuerdos. Para realizar acciones que tienden a la gestión de cuenca, los actores deben conformar una alianza inicial, luego ampliarla paulatinamente. La alianza inicial normalmente se facilita si los actores se fijan un objetivo claro de acción (descontaminar una laguna o un río, reforestar una ladera, administrar el agua de un río o canal utilizado por varios usuarios, gestionar los márgenes de un río y el cauce u otro tema de interés de más de un actor). Estos actores pueden ser públicos o privados, organizaciones no gubernamentales, municipios, universidades, colegios profesionales, etc. Estas alianzas deben establecerse formalmente y fijar metas concretas de trabajo. La creación de mesas de concertación y diálogo es el resultado final de esta actividad. Los actores invitados a participar deben seleccionarse de acuerdo a cada cuenca, es decir, su selección debe ser flexible.

Proceso de legalización de funciones. La legalización de acciones puede adquirir progresivamente mayor jerarquía. En el caso de no existir una ley específica que dé nacimiento a un sistema de gestión de cuencas, la “legalización” puede iniciarse por un simple acuerdo entre las partes para realizar un proyecto. El objetivo final del proceso, sin embargo, es que el sistema de gestión de cuencas adquiera personería jurídica y tenga atribuciones claramente identificables para la gestión del agua de la cuenca (cobranzas, monitoreo, etc.) en forma directa o como coordinadora de acciones de organismos responsables. Hay varias formas de legalización de acciones parciales que tienden a la gestión de cuencas, entre ellas, las resoluciones ministeriales que crean proyectos y programas especiales y funciones asignadas por ley a municipios, ministerios o institutos, los que legalizan sus acciones bajo modalidades de ordenanzas, reglamentos y otras directivas.

Proceso de formulación de escenarios, evaluaciones y diagnósticos. Existiendo una base mínima de compromisos y acuerdos entre los actores que conforman una alianza establecida, sobre lo que desean realizar en forma coordinada en la cuenca, es necesario evaluar y diagnosticar la situación existente. El método a seguir requiere la participación de un equipo interdisciplinario. Este método puede ser definido como procedimiento de gestión para el desarrollo sustentable. Se debe fomentar el debate público entre los actores sobre los temas a ser abordados, el uso de sistemas de información geográfica y, en general, todas las técnicas disponibles para describir lo que ocurre en la cuenca, quiénes son los afectados y responsables, y qué costos y beneficios tiene la puesta en marcha de los programas de acción.

Proceso de consolidación operativa de cada usuario del agua. Este proceso tiene como meta asistir a cada actor comprometido en las acciones de manejo del agua y de la cuenca para asegurarse que cumpla con las funciones. Por ejemplo, se debe apoyar a las organizaciones de usuarios agrícolas, de servicios de agua potable y saneamiento, de uso minero, de pesca, de recreación y, en general, a todos los actores que de alguna manera alteran el flujo de agua en la cuenca para que lo hagan utilizando las mejores prácticas disponibles. En este trabajo también se debe incluir el apoyo que requieren los gobiernos locales para que cumplan con sus funciones ambientales y a los ministerios — como el de salud, para que cumpla con su rol de control de calidad ambiental—, y a organismos no gubernamentales entre otros.

Proceso de organización de la administración. Todas las etapas sólo pueden realizarse sobre la base de la existencia de un adecuado sistema de administración, cobranza, registro de actores, contabilidad, contraloría, fiscalización, adquisición de equipos y contratación de personal y consultores. El sistema administrativo va haciéndose más complejo con el avance del proceso. Para que la entidad subsista debe hacerse indispensable. Ello sólo lo va a conseguir si genera confianza en el manejo de fondos y en la calidad de sus acciones. Los profesionales que conforman el sistema administrativo deben ser calificados.

Proceso de valorización económica y formulación de estrategias. Los planes son estrategias escritas y las estrategias se presentan en forma de programas de trabajo o proyectos debidamente sustentados y financiados. El planeamiento como proceso no termina nunca una vez que se ha iniciado. De ahí que el planeamiento debe verse como la construcción de un sistema de información, que facilite la toma de decisiones con

participación de múltiples actores. Las etapas de identificación de actores, sus criterios, problemas y objetivos, la construcción de escenarios compartidos por los actores, la evaluación de la situación existente, los diagnósticos, y la identificación de obstáculos y restricciones suministran los elementos para calcular costos y beneficios así como para diseñar estrategias y elaborar un plan. El plan es un elemento que sirve para comunicar las intenciones de ejecución de acciones y coordinar aquellas que así lo requieran, incluyendo la sustentación económica y financiera de cada proyecto.

Proceso de operación del sistema hidráulico compartido. La operación y mantenimiento del sistema hidráulico construido en la cuenca así como el apoyo para el manejo y conservación de los recursos hídricos requiere tanto la preparación de técnicos calificados como la participación de los múltiples usuarios del agua de la cuenca. Además, se debe equipar o reforzar los ríos de la cuenca y todos los sistemas hidráulicos construidos con una serie de estaciones de monitoreo del agua, información satelital y, en general, dotar a la entidad con el equipo suficiente para conocer las situaciones y proyectar acciones. Es esencial apoyar la operación con el uso de sistemas de comunicación modernos para la buena operación del sistema.

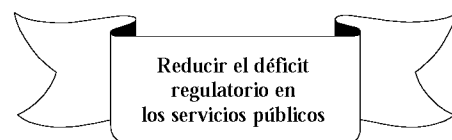
Proceso de conservación de cuerpos de agua, hábitat silvestre y biodiversidad. No basta con sólo operar los sistemas hidráulicos construidos. Hay una enorme cantidad de tareas de recuperación de zonas dañadas a lo largo de las laderas y riberas de los ríos y de recuperación de hábitats biológicos. Para mitigar los conflictos relacionados con gestión del agua y las cuencas de captación es fundamental que los planes de ordenamiento del uso y ocupación del territorio se hagan tratando de respetar al máximo las condiciones naturales de captación y flujo de agua en la cuenca. Ello es necesario para mantener la capacidad de la cuenca en todos sus aspectos originales, en particular para conservar la biodiversidad y el paisaje. Este proceso requiere que los urbanistas integren los cauces naturales, con flujo de caudal permanente o estacional, en sus decisiones.

Proceso de control de contaminación, de recuperación de cursos de agua y zonas aledañas a los ríos, y de recuperación de la capacidad de drenaje a nivel rural y urbano. En la mayoría de las cuencas y sobre todo en centros urbanos, este proceso requiere revertir situaciones que ya han alterado profundamente el comportamiento de los cauces y flujos de agua. Esta tarea es larga y es ciertamente la más desafiante. No se puede hacer conservación de cuencas, ni de cauces

si estos ya están totalmente deteriorados. Mientras en países desarrollados se está en proceso de recuperar ríos (“*stream corridors rehabilitation*”) en la mayoría de los países en vías de desarrollo se está en proceso de destruirlos.

El análisis anterior obviamente no se considera completo. Tampoco incluye la forma como podría plasmarse en un “flujograma de trabajo”, al cual se le debe adjuntar las actividades, el personal y el tiempo necesario para ejecutar cada acción. Para facilitar la ejecución de las etapas antes mencionadas se sugiere el relevamiento de información teórica y práctica para sustentar la creación de la entidad de cuenca. Todo esto se puede complementar con información adicional que incluya una evaluación del conocimiento de los usuarios del agua, los actores que intervienen en la gestión del agua en la cuenca, sus criterios en cuanto a la gestión del uso múltiple del agua, los problemas y conflictos por los cuales atraviesan en la gestión del agua en forma compartida con otros usuarios y los objetivos que persiguen. Se considera también necesario que dentro del mismo país —y si es posible en más de un país— se haga un análisis comparativo de las experiencias y tentativas ya realizadas, en el pasado y en el presente, para la creación de dichas entidades, hayan o no tenido éxito.

Un aspecto especial que es altamente relevante para facilitar la ejecución de los procesos que permiten crear y estabilizar una entidad de cuencas es que los mismos se inicien durante el período de construcción de las obras hidráulicas, sean éstas a cargo del Estado o del sector privado. En el presente es común apreciar que sólo cuando la obra se termina se piensa en un “plan director” para la gestión integrada de cuencas. Lo más grave es que no se asignan recursos para instalar el sistema operativo —que es mucho más que hacer un plan—, incluyendo la necesidad de financiar obras complementarias de comunicación y sistemas de monitoreo. En este sentido debe por lo menos asignarse entre el 5% y el 10% del valor de las obras hidráulicas mayores para establecer el sistema de gestión —incluyendo en ello la infraestructura necesaria— y no menos de 10 años de consolidación, sobre todo en cuencas donde hay una combinación de actores formales e informales y grupos de bajos ingresos.



Una evaluación de los resultados de las reformas estructurales y de las

transformaciones de las políticas públicas aplicadas en la región durante la década de los noventa, así como un balance de los problemas aún pendientes, fueron los temas centrales del Vigésimoctavo período de sesiones, que la CEPAL celebró en Ciudad de México, entre el 3 y el 7 de abril del 2000. El período de sesiones es el encuentro más importante de cada bienio para la CEPAL. Durante éste los gobiernos examinan la marcha de las actividades de la CEPAL durante los dos años precedentes y aprueban el plan de trabajo para los dos siguientes años.

En la reunión, la CEPAL presentó el documento titulado “*Equidad, desarrollo y ciudadanía*” (LC/G.2071(SES.28/3), 28 de febrero de 2000), donde analiza los retos del desarrollo de la región desde el punto de vista de políticas públicas, en el marco del complejo y dinámico proceso que representa la globalización. En este número de la Carta Circular presentamos las conclusiones principales del capítulo “*Reducir el déficit regulatorio en los servicios públicos*” del dicho documento en cuya elaboración participaron funcionarios de nuestra División.

El proceso de privatización de los servicios públicos en la región ha obedecido a una serie de motivos financieros, así como a cambios en los paradigmas políticos y económicos. Dicho proceso se ha generalizado progresivamente en la región desde mediados de los años ochenta, aunque con diversos ritmos, niveles de cobertura y profundidad según los países. El análisis de la situación revela, a grandes rasgos, una percepción de que la cantidad y calidad de los servicios públicos privatizados ha mejorado. Este proceso ha dejado dos lecciones importantes:

- La primera de ellas es que la definición del marco normativo y regulatorio, así como el diseño e implantación institucional de los entes encargados, debe preceder el proceso mismo de privatización; de lo contrario, las reformas pueden ser inestables y dar lugar a transferencias patrimoniales y de ingresos injustificadas, algunas veces de elevada cuantía.
- La segunda lección subraya la conveniencia de establecer una nítida división entre las funciones de formulación de las políticas sectoriales de desarrollo, de regulación y de operación de los servicios. Esta diferenciación representa un avance institucional importante y, por ello, es recomendable aun en aquellos casos en que se decida mantener la provisión pública de servicios.

En los años noventa se produjo un avance significativo en la regulación de los mercados. Sin embargo, donde no es posible

garantizar condiciones competitivas, la experiencia regional demuestra que es necesario perfeccionar los marcos y las prácticas regulatorias. En algunos países se observa un déficit al respecto y, en otros, han surgido nuevos desafíos como consecuencia de la maduración de los mercados.

Las nuevas modalidades de coordinación de las actividades de servicios públicos plantean dos tipos básicos de problemas que requieren ser respondidos sobre la base de esquemas regulatorios. En primer término, buena parte de las actividades de servicio público carecen naturalmente de las características adecuadas para que actúen los mecanismos propios de mercados competitivos. En tales actividades, se debe construir un contexto más proclive a la competencia por medio de la reorganización productiva y de mecanismos institucionales y regulatorios. En segundo lugar, la racionalidad de las decisiones de los nuevos actores privados (maximizar ganancias) no coincide necesariamente con las finalidades sociales globales que deben cumplir actividades tan básicas como las de los servicios públicos como requerimientos de cobertura, calidad y costo.

Si bien es importante privilegiar opciones que permitan aprovechar las ventajas de la inversión y gestión privadas, también es necesario garantizar la sostenibilidad de las reformas en términos de mayor eficiencia, más amplia cobertura, adaptación al cambio tecnológico, intensificación de la competencia, mejoramiento de la calidad y prestación de nuevos servicios. En este contexto, la regulación es el instrumento idóneo para armonizar intereses públicos y privados en aquellas áreas en que puedan presentarse divergencias.

Por otra parte, se sabe que el sistema de mercado funciona sobre la base de transacciones de derechos individuales de propiedad, que se instrumentan mediante contratos y cuyos conflictos se resuelven en cortes nacionales o internacionales. A este respecto se debe señalar que existe actualmente una tendencia a trasladar conflictos que involucran inversión extranjera a cortes internacionales, aun en aquellas situaciones en que la jurisdicción nacional fue una condición establecida en el contrato. Esto significa que es esencial tomar en cuenta y evitar los eventuales condicionamientos respecto de la regulación en el ámbito nacional que puedan derivarse de acuerdos y otras iniciativas en progreso en el plano internacional. Este tipo de asuntos reclama la máxima claridad y precisión contractual, a fin de prevenir que un país que acordó la jurisdicción nacional como condición del contrato sea sorprendido con procedimientos arbitrales externos.

Entre las principales conclusiones que se derivan del análisis efectuado en dicho documento, conviene resaltar, en primer lugar, que prácticamente en ningún país de la región existe una legislación general sobre la regulación de los servicios públicos. El resultado ha sido el predominio de sistemas nacionales fragmentados y una falta de consagración legal de los principios elementales de los servicios públicos. Por ello es necesario que los países tengan presentes las experiencias extrarregionales de ajustes regulatorios, a fin de mejorar sus sistemas y contar con marcos previos generales con vistas a regulaciones futuras. Es particularmente importante disponer de estos marcos generales antes de suscribir contratos específicos.

Al elaborar estas normativas se deberá tener en cuenta que, si bien el comportamiento de las empresas de servicios se rige fundamentalmente por la regulación, también es determinado por legislaciones más amplias como, por ejemplo, las leyes de defensa y promoción de la competencia, y también por otras específicas, entre ellas las que reglamentan los contratos y el control de ciertos recursos naturales (por ejemplo, el agua).

En cuanto a los marcos regulatorios específicos, es conveniente respetar principios mínimos que permitan el control de actividades y sus objetivos conexos: servicio adecuado en calidad y cantidad; tarifas razonables; suministro de información; acceso a instalaciones y recursos naturales clave; y normas contables obligatorias, procesales y de resolución de conflictos que aseguren la transparencia y la imparcialidad. Este tipo de regulaciones sólo debería morigerarse cuando se perciba claramente que las estructuras de mercado permiten una competencia efectiva.

Las posibilidades de competencia varían según la naturaleza de la actividad, por lo que es erróneo aplicar un esquema teórico general y único. Cabe señalar, en este sentido, que en la región se han adoptado en algunas ocasiones sistemas regulatorios que suponen competencia, cuando ésta no existe en la práctica. Convendría que los países establecieran el principio de la capacidad regulatoria residual, entendida como la capacidad necesaria para remediar el déficit en materia de regulación cuando las expectativas iniciales de desempeño y comportamiento no se cumplan.

La importancia de las instalaciones esenciales, así como la necesidad de garantizar un acceso adecuado y oportuno a ellas, no siempre se reconoce claramente y, por ende, las normas y prácticas respectivas suelen ser insuficientes o débiles. De manera

similar, pese a avances significativos, la región muestra carencias en cuanto a su capacidad institucional para regular las actividades de sociedades de cartera (*holdings*) y conglomerados. Por cierto, las empresas no tienen derechos adquiridos para funcionar monopolícamente sin regulación de conductas, pero tampoco basta con esta legislación. Es necesario disponer, además, de normas para manejar los problemas de las sociedades de cartera, las transferencias y triangulaciones entre grupos empresariales; es decir, instrumentos que permitan regular el comportamiento de los sujetos que determinan la estructura de los mercados.

En algunos casos, puede necesitarse reajustar las prácticas, contratos y regulaciones vigentes; sin embargo, para hacerlo se requiere de información adecuada, a fin de fundamentar la lógica de las acciones, así como de respeto al principio de la rentabilidad razonable, para no afectar a la garantía constitucional de la propiedad. Estas medidas tienen claros antecedentes en las experiencias de países como los Estados Unidos y el Reino Unido, cuyos sistemas de regulación maduros tienen un elemento en común: promover la sostenibilidad en la prestación de los servicios, sin cobros excesivos a los usuarios. Varios de los sistemas regionales analizados, sin embargo, garantizan rentabilidades mínimas, pero no establecen topes; otros no contemplan el criterio de la ganancia razonable. Estas carencias deberían remediarse, pues la razonabilidad tarifaria es una importante garantía para usuarios y prestadores.

Asimismo, la integración en la normativa de pautas de calidad del servicio y las penalidades por su violación, al igual que la información a los usuarios, son elementos relevantes que requieren ser considerados más detalladamente en la regulación regional. Vale recordar que una regulación deficiente equivale a gravar a los usuarios con un impuesto adicional, lo que atenta contra la equidad. De hecho, se ha señalado que las empresas prestadoras de servicios en países en desarrollo obtienen ganancias excesivas.

En la región se han realizado esfuerzos por sustituir sistemas de subsidios cruzados por subsidios focales. Sin embargo, no en todos los países se dan las condiciones políticas, tributarias y de auditoría que permitan pasar de un sistema a otro. Además, todavía persiste la práctica de otorgar subsidios y garantías a las empresas, lo que redundará en la generación de pasivos contingentes.

La protección y participación de los consumidores es un fenómeno relativamente

nuevo en la región. Recién a partir de mediados de los años ochenta, varios gobiernos comenzaron a promulgar leyes en que se reconocen los derechos de los consumidores y se establecen mecanismos para su protección. No obstante, los actuales marcos regulatorios presentan aún importantes insuficiencias. Un tema crítico es la fijación de tarifas, cuyos procedimientos se han ido transformando, en algunos casos, en un simple ejercicio de negociación entre empresas y reguladores.

En la región, y también en la experiencia internacional, existen variantes respecto de la modalidad de inserción institucional del ente regulador, su configuración y su grado de autonomía relativa. Este tema, que depende en gran medida de cada contexto institucional específico, debería concitar mayor atención en la región, ya que se registran varios ejemplos de captura del ente regulador, cuando no del proceso regulatorio en su conjunto. Como regla general, para minimizar dicho riesgo parecería conveniente establecer un sistema de atribuciones más balanceado, con controles recíprocos y mayor responsabilidad.

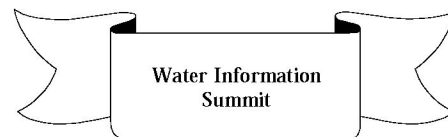
Como es sabido, la asimetría en materia de información afecta seriamente a la calidad de la regulación: por ejemplo, en la región son pocos los países que cuentan con sistemas contables obligatorios y uniformes que permitan reducir a un grado aceptable la incidencia de esa asimetría en la eficiencia y transparencia del proceso regulatorio, sobre todo en el ámbito tarifario. La falta de información adecuada torna compleja la justificación de la regulación, puesto que su aceptabilidad legal es una función de su razonabilidad y ésta, a su vez, depende de la comprobación de los hechos que la fundamentan. Además, reduce la protección y capacidad de acción de los usuarios, cuyas bases y medios de participación son, de por sí, muy limitados.

Por último, un aspecto que debe ser objeto de creciente atención es que mientras las empresas se manejan en ámbitos cada vez más globales, los órganos reguladores siguen siendo nacionales. Los países de América Latina y el Caribe se beneficiarían si se promovieran los contactos, el intercambio de información y el diseño de estrategias comunes, a nivel regional y subregional, entre los entes regulatorios y las entidades pro competencia.

El texto completo del documento "*Equidad, desarrollo y ciudadanía*", así como más informaciones sobre el Vigésimo octavo período de sesiones de la CEPAL, están disponibles, en español e inglés, en el sitio Internet de la CEPAL, <http://www.eclac.cl>, o en sus sitios espejo, <http://www.cepal.org> y <http://www.eclac.org>.

Actividades futuras

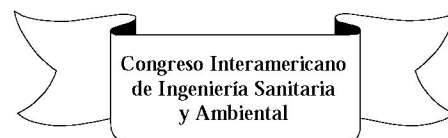
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				



La **III Water Information Summit** se llevará a cabo en Miami, Florida, Estados Unidos de Norteamérica, los días 3 al 5 de noviembre de 2000. Los debates a llevarse a cabo se orientarán en torno a los temas siguientes: (i) la necesidad de contar con una información confiable y rápidamente disponible; (ii) el uso de la Internet y otros mecanismos para promover y apoyar gestión integral de los recursos hídricos; y (iii) el desarrollo de tecnologías de difusión de información sobre el agua.

Información adicional puede solicitarse a la siguiente dirección:

Terry Dodge
Florida Center for Environmental Studies
3932 RCA Blvd., Suite 3210
Palm Beach Gardens, FL 33410, U.S.A.
Tel.: (561) 691-8557
E-mail: tdodge@ces.fau.edu



La Asociación Brasileña de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (ABES) está organizando el **XXVII Congreso Interamericano de Ingeniería Sanitaria y Ambiental**, bajo el lema "*Las Américas y la Acción por el Medio Ambiente en el Milenio*", a realizarse en Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, del 3 al 8 de diciembre del 2000. El congreso tiene entre sus principales objetivos crear un ámbito de discusión para el establecimiento de técnicas y metodologías direccionadas hacia la calidad de vida de las poblaciones, particularmente en lo que dice respecto a la salud y a la preservación de los recursos naturales.

El temario del congreso incluye los temas siguientes: (i) alcantarillado sanitario, tratamiento de efluentes domésticos e industriales; (ii) suministro y tratamiento del agua, (iii) residuos sólidos; (iv) materiales, equipos e instrumentación; (v) calidad, conservación y gestión de los recursos

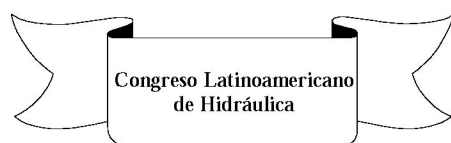
hídricos; (vi) educación, gestión, manejo y control ambiental; (vii) salud pública y control de vectores; (viii) recursos humanos, enseñanza y adiestramiento; (ix) planificación, legislación, administración y gestión del sector; (x) riego, drenaje urbano, y control de la erosión; y (xi) otros. Además de los trabajos propios del congreso, se llevará a cabo en paralelo la *Expo Aidis / Aquatech Latin America 2000*, donde profesionales y empresarios de todo el mundo tendrán la oportunidad de presentar sus productos y servicios.

Información adicional puede solicitarse a la siguiente dirección:

ABES - Sede Nacional

Av. Beira Mar, 216 - 13 andar
Rio de Janeiro - RJ - 20021 060 - Brasil

Tel.: 55 (21) 210 3221
Fax: 55 (21) 262 6838
E-mail: eventos@abes-dn.org.br
WWW: <http://www.abes-dn.org.br>



El Instituto Nacional del Agua y del Ambiente (INA) de Argentina, la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad Nacional de Córdoba (EFN-UNC) y la División Latinoamericana de la Asociación Internacional de Investigaciones Hidráulicas (IAHR-LAD) invitan a participar en el *XIX Congreso Latinoamericano de Hidráulica "Córdoba 2000"* a realizarse en la Ciudad de Córdoba, Argentina, del 22 al 27 de octubre de 2000. El Congreso tiene por objeto evaluar y estimular las investigaciones hidráulicas en todos sus aspectos, tanto en el campo de sus estudios básicos como en sus aplicaciones tecnológicas. Los debates a llevarse a cabo se orientarán en torno a los temas siguientes: mecánica de fluidos e hidráulica fundamental, hidrología superficial y subterránea, planificación de los recursos hídricos, hidromecánica, hidráulica ambiental, hidráulica fluvial y marítima, obras hidráulicas, métodos computacionales aplicados a la hidráulica, técnicas de laboratorio, e hidráulica de riego y drenaje.

Para la semana previa a la del Congreso, se ha programado una serie de cuatro cursos, a ser dictados del 18 al 20 de octubre de 2000, en las siguientes ciudades de Argentina: La Plata (Provincia de Buenos Aires), Santa Fe (Provincia de Santa Fe), Santiago del Estero (Provincia Santiago del Estero), y Villa Carlos Paz (Provincia de Córdoba). En forma simultánea con el desarrollo del Congreso, se llevará a cabo una exposición de productos y servicios

relacionados con los temas propios del Congreso.

Información adicional puede solicitarse a la siguiente dirección:

Oficina de Encuentros y Seminarios
Comisión Organizadora del XIX Congreso Latinoamericano de Hidráulica
Instituto Nacional del Agua y del Ambiente (INA)

Autopista Ezeiza-Cañuelas
Tramo Jorge Newbery km 1620
Ezeiza (1804), Provincia de Buenos Aires
Argentina

Tel.: (54) 11 4480 4576 y 11 4480 0433
E-mail: eys@ina.gov.ar y iahr_lad@bigfoot.com
WWW: http://members.tripod.com/~iahr_lad/Cordoba2000.htm



El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), con la cooperación técnica de nuestra División, está organizando el *Segundo Curso-Seminario Internacional "Provisión y Regulación de Servicios de Infraestructura"*, a realizarse en Santiago de Chile, del 4 al 15 de setiembre del 2000. El Primer Curso se llevó a cabo del 23 de agosto al 3 de setiembre de 1999 (véase la Carta Circular N° 11). Los objetivos centrales del Segundo Curso son posibilitar un intercambio estructurado de experiencias nacionales y sectoriales en materia de provisión y regulación de los servicios de infraestructura y, también, contribuir a la construcción de un acervo regional teórico y práctico sobre el tema. El Curso se concibe como un taller de especialización y actualización orientado a profesionales provenientes de los gobiernos de América Latina y el Caribe, en los tramos medio y alto de su carrera funcionaria y con responsabilidades en el diseño y ejecución de políticas públicas en los temas del mismo.

Información adicional puede solicitarse a la siguiente dirección:

María Ester Montero

Tel.: (562) 210-2619 y 2620
Fax: (562) 206-6104 y 208-0252
E-mail: mmontero@eclac.cl
WWW: www.eclac.cl/Ilpes-Esp/indice.htm



Entre los lugares de Internet que vale la pena visitar en relación con la problemática de gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos y temas afines destacamos los siguientes:

- *Agua Latina* (www.agua-latina.com) es una revista técnica mensual dirigida a las empresas, ingenieros, especialistas, consultores y agencias de todas partes del mundo dedicadas a promover y mejorar el uso del agua en América Latina. La revista cubre todos los temas relacionados con el agua incluyendo suministro, tratamiento, contaminación, abastecimiento, riego e hidroelectricidad.
- La misión de la *Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento* (SUNASS) de Perú es regular la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, para que se brinden en adecuadas condiciones de calidad y precio. Su sitio Internet (<http://www.sunass.gob.pe/>) proporciona información sobre sus actividades, estructura orgánica, noticias, publicaciones, así como sobre las empresas prestadoras de servicios incluyendo un exhaustivo directorio de las mismas e información sobre sus indicadores de gestión.
- Se acaba de crear *WaterForum*, una nueva, y tal vez la más grande del mundo, lista de discusión para facilitar el intercambio de información entre todos los interesados en temas relacionados con los recursos hídricos incluyendo abastecimiento de agua potable y saneamiento, humedales, aguas servidas, riego, pesca y acuicultura, áreas costeras, oceanografía, contaminación, salud ambiental, etc. Para subscribirse hay que enviar un mensaje en blanco a waterforum-subscribe@egroups.com.
- El *Tribunal Latinoamericano del Agua* (<http://www.tragua.com/>) es un organismo que pretende estimular la creación de tribunales éticos dedicados a la defensa de los recursos hídricos del continente. Su sitio Internet proporciona información sobre experiencias similares en otras regiones, tratados y declaraciones, etc. Proporciona además acceso directo a varias

publicaciones tales como “*El agua: realidad y utopía*”, “*Tribunal Centroamericano del Agua: fundamentos éticos y jurídicos*”, “*Tribunal Centroamericano del Agua: declaración centroamericana del agua*” y “*Los proyectos hidroeléctricos y el equilibrio ambiental*”.

- La Comisión de Gestión de los Recursos Hídricos de la Asociación Brasileña de Recursos Hídricos ha creado **ABRH-Gestao**, una nueva lista de discusión especializada en gestión del agua y temas afines en Brasil. Se puede subscribirse en <http://www.egroups.com/group/ABRH-Gestao>.
- Los ríos y lagos proveen beneficios únicos tanto a las personas como a la naturaleza. Sin embargo, la mayoría de los ríos, sus cauces y márgenes, han sido fuertemente afectados por una amplia variedad de actividades humanas, incluyendo entre estas a la canalización, el dragado, y varias otras acciones destinadas a controlar las inundaciones. Históricamente, en muchos países miles de hectáreas de humedales han sido drenadas para crear tierras agrícolas de alta productividad. Adicionalmente, las comunidades han crecido a lo largo de las líneas de riberas y dentro de las cuencas hidrográficas, resultando en un desarrollo urbano concentrado a lo largo de ríos y bordes de lagos. Un excelente y sumamente detallado documento (“*Stream corridor restoration: principles, processes, and practices*”) de más de 500 páginas sobre recuperación de corredores de ríos y lagos se encuentra disponible en http://www.usda.gov/stream_restoration/newgra.html.
- Con el propósito de progresar en el manejo de las cuencas hidrográficas y en la promoción del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, se creó en 1980, la **Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Manejo de Cuencas Hidrográficas** (REDLACH), con el apoyo de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). La REDLACH, es un mecanismo de carácter técnico, constituido por instituciones, ya sean públicas y privadas o autónomas de países miembros de la Red. El propósito general de la REDLACH es aumentar progresivamente la capacidad tecnológica de los países a través del intercambio de experiencias y conocimientos, la cooperación técnica horizontal y la promoción de programas y proyectos de inversión en manejo de cuencas. En su sitio Internet (<http://www.fao.org/Regional/>

LAmerica/redes/redlach/) se puede acceder a información sobre sus actividades, reglamento, boletín, bibliografía, etc.

- La **Red Regional de Agua y Saneamiento para Centroamérica** (RRAS-CA) y sus afiliadas Redes Nacionales de Agua y Saneamiento enlazan programas de gobierno, organizaciones no gubernamentales, municipalidades y agencias externas activas en el sector de abastecimiento de agua potable y saneamiento en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (<http://www.rasca.un.hn/>).
- La **Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente** (SERNA) de Honduras tiene como competencias la formulación, coordinación, y evaluación de las políticas relacionadas con la protección y aprovechamiento del ambiente, los recursos hídricos, fuentes de energía, actividad minera, protección de los ecosistemas, el sistema nacional de áreas protegidas y parques nacionales, la flora y la fauna, además brinda servicios de investigación y control de la contaminación en todas sus formas. Su sitio Internet (<http://ns.sdnhon.org.hn/miembros/serna/>) brinda información relativa a sus principales actividades.
- La misión de la **Oficina de Análisis Económico** del Ministerio del Medio Ambiente de Colombia es diseñar e implementar instrumentos económicos para el control de la contaminación y conservación del medio ambiente. En su sitio Internet (<http://www.minambiente.gov.co/oe/Default.htm>) se encuentra disponible mucha información interesante (legislación, estudios, artículos, etc.) sobre: (i) las tasas retributivas y compensatorias que son un instrumento económico diseñado para minimizar el costo total de cumplimiento de una meta regional de descontaminación concertada con la comunidad; (ii) los Fondos Regionales de Inversión que son un mecanismo financiero de inversión regional en descontaminación del agua; y (iii) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Protocolo de Kioto y temas afines.
- El **Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales** asesora a comunidades en conflicto, para empoderarlas de capacidades de gestión a favor de sus derechos ambientales. Realiza un seguimiento de conflictos ambientales; desarrolla instrumentos de gestión de conflictos; investiga y difunde aspectos relacionados con la protección ambiental y los derechos ciudadanos; realiza catastros a

nivel sectorial, investigaciones específicas y promueve la transferencia metodológica en la gestión de conflictos. Su sitio Internet (<http://relca.net/oca/>) proporciona información sobre sus actividades, conflictos ambientales, noticias, eventos, etc., así como acceso directo a varias publicaciones como por ejemplo “*Guía metodológica para la gestión comunitaria de conflictos ambientales*”.

- La **Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija** ha sido creada mediante un acuerdo suscrito entre los gobiernos de Argentina y Bolivia, el 9 de junio de 1995. La Comisión tiene asignada la responsabilidad de la administración de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija, con el objetivo de impulsar el desarrollo sustentable de su zona de influencia, optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales, generar el desarrollo socioeconómico y permitir la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos. Su sitio Internet (<http://www.cbbermejo.org.ar/>) contiene información sobre la cuenca (descripción, imágenes satelitales, información hidrológica, etc.), el Programa Estratégico de Acción para la Cuenca del Río Bermejo, etc.
- El **Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales** (ICLEI) es una asociación de gobiernos municipales abocada a prevenir y resolver los problemas ambientales locales, regionales y globales, a través de acciones a nivel local (<http://www.iclei.org/>). Los miembros del ICLEI son más de 300 ciudades, pueblos, comunas y asociaciones de municipios de todo el mundo. Su misión se centra en la constitución y fortalecimiento de un movimiento mundial de gobiernos municipales, capaz de mejorar en forma tangible las condiciones ambientales globales, a través del impacto acumulativo de múltiples acciones realizadas desde el nivel local.
- La Comisión Europea ha aprobado recientemente un **Libro Blanco sobre la responsabilidad ambiental** (<http://europa.eu.int/comm/environment/liability/index.htm>). El Libro Blanco tiene como objetivo principal determinar la manera más adecuada de poner al servicio de la política ambiental comunitaria el principio “quien contamina, paga”.
- La **Corporación de Obras Sanitarias** (CORPOSANA) de Paraguay se encarga de la promoción de servicios de agua y disposición de excretas en todas las

comunidades con población superior a 4 000 habitantes. Su sitio Internet (<http://www.corposana.gov.py/>) contiene información sobre su historia, servicios que presta, situación del saneamiento en Paraguay, cobertura actual de servicios, programa de inversión, fuentes de financiamiento, licitaciones, tarifas, reglamento de agua potable, etc.

Como siempre invitamos a nuestros lectores a hacer llegar cualquier información sobre actividades realizadas o por realizar, cursos, reuniones, publicaciones y cualquier otro comentario, artículo, inquietud o sugerencia relacionados con el objetivo de nuestra Red que es el de promover la cooperación en la gestión integral de los recursos hídricos en los países de América Latina y el Caribe.

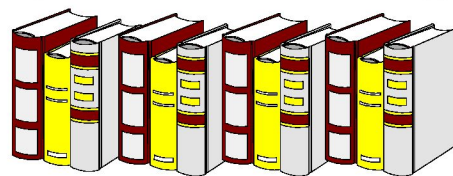
- La **Central Hidroeléctrica de Itaipu** es un proyecto binacional desarrollado conjuntamente por Paraguay y Brasil, a partir de la firma del Tratado de Itaipu, en 1973. La represa fue construida en el río Paraná en un trecho de la frontera entre los dos países. En su sitio Internet (<http://www.itaipu.gov.py/>) se encuentra información sobre esta entidad binacional, con datos de interés sobre su historia, acciones ambientales, noticias, aspectos financieros, datos técnicos, licitaciones, etc.
- En el sitio Internet de la **Representación en Colombia de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)** (<http://www.col.ops-oms.org/index1.htm>) se encuentra disponible la publicación titulada *"Guía latinoamericana de tecnologías alternativas en agua y*

saneamiento". Es un documento breve que presenta métodos e instrumentos sencillos y de bajo costo que son conocidos por la mayoría y gozan de buenos grados de credibilidad entre los usuarios. Entre otras publicaciones disponibles destacamos *"Alcantarillados condominiales: una alternativa para los municipios saludables"*.

- Recientemente ha sido inaugurado el **Sistema Español de Información sobre el Agua** (Hispagua) (<http://hispagua.cedex.es/>). Sus objetivos son: (i) convertirse en el centro de referencia para la información sobre agua continental en España; y (ii) ofrecer un medio interactivo de comunicación a los usuarios de esta materia, para el intercambio de ideas, colaboraciones en proyectos, petición de información, sugerencias, publicaciones en línea por parte de los autores, etc. Desde Hispagua se proporciona acceso a la información existente sobre los conocimientos en materia de agua en los siguientes campos: instituciones, documentación, investigación, formación, datos sobre el agua, y la historia y la cultura del agua en España. Hispagua forma parte del Sistema Euro-Mediterráneo de Información sobre los Conocimientos Especializados en el Sector del Agua (SEMIDE). Los objetivos del SEMIDE son: (i) facilitar el acceso a la información existente entre los países euro-mediterráneos; (ii) crear una red de información que permita a cada país miembro conocer sus responsabilidades, actividades, áreas de interés, etc.; y (iii) desarrollar productos comunes y

programas de cooperación que permitan valorar las informaciones disponibles a la vez que cubrir los vacíos informativos existentes todavía en esta materia.

Publicaciones



Publicaciones recientes de la División de Recursos Naturales e Infraestructura relacionadas con la gestión y el aprovechamiento de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe:

- *"Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos"* por Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/R.1948, 16 de diciembre de 1999) (véase *"Discusión abierta"*).

Las publicaciones de la División de Recursos Naturales e Infraestructura se encuentran disponibles en dos formatos: (i) como documentos impresos cuyas copias individuales se distribuyen a través del correo aéreo; y (ii) como archivos electrónicos (Microsoft Word o PDF) que se distribuyen a través de Internet como *"attachments"*. Los pedidos hay que enviar a ajouravlev@eclac.cl o la **División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, 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