

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

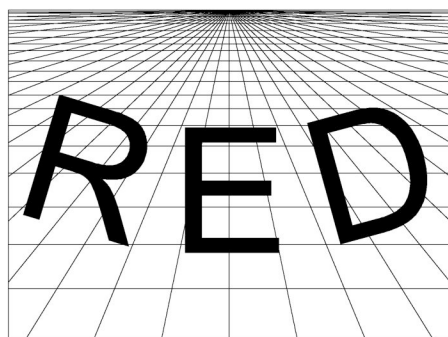


Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Nº 13 Diciembre de 2000

CARTA CIRCULAR Nº 13

En los países de América Latina y el Caribe hay un interés creciente por la utilización de instrumentos económicos para mejorar la gestión del agua. Este interés obedece a distintos motivos, entre los cuales se destacan los cambios en las políticas e ideologías que han ocurrido en el mundo, principalmente tendientes a favorecer enfoques de reformas institucionales que fomentan mercados tales como la participación privada en empresas de servicios públicos basados en el agua, corporativización, mercados del agua, transferencia de los sistemas de riego a los usuarios y otros.



Los ejemplos del empleo de instrumentos económicos en los países de América Latina y el Caribe son el uso del mercado como mecanismo de asignación del agua en Chile y México, y el uso de cobros por descargas de aguas servidas en Colombia y México. Estas experiencias son interesantes y su análisis cuidadoso puede decir mucho a los países que están pensando utilizar medidas similares sobre cómo pueden aplicarse estos instrumentos, en qué condiciones cumplen sus objetivos, para qué sirven y qué éxito relativo tienen. Cabe mencionar que, hasta la fecha, el efecto que causa la aplicación de instrumentos económicos es normalmente muy reducido, en gran parte, por carecerse de la institucionalidad adecuada para posibilitar su uso.

Fuera de los países donde se inició la aplicación de instrumentos económicos,

existen muchos mitos sobre su relativa efectividad. Tal vez el caso más publicitado por sus aparentes bondades, pero no tan estudiado, es el del mercado del agua en Chile (véase la Carta Circular Nº 10 y 11). La existencia de estos mitos contribuye a que se trate de copiar modelos foráneos sin prestar mucha atención ni a las condiciones existentes en que se aplican en sus países de origen, ni a los resultados obtenidos efectivamente en la práctica. Tampoco se detienen a verificar su efectividad relativa con relación a otras opciones, ni si son aplicables en las condiciones imperantes. Por ejemplo, los intentos de algunos países de la región de copiar el Código de Aguas de Chile de 1981, sin un debido análisis, han causado más demoras que ventajas en la discusión de sus anteproyectos de leyes de agua. En algunos casos, los debates han resultado en estériles discusiones teóricas ajenas a los problemas de gestión del agua existentes en los países donde deben aplicarse.

Lo anterior no significa que la aplicación de instrumentos económicos no sea útil para mejorar la gestión y el aprovechamiento del agua, sobre todo a nivel de uso sectorial, aun cuando cumplan inicialmente más un fin de recaudación de fondos que de incentivo a un buen uso. El excesivo énfasis en tratar de emplear instrumentos económicos no se compadece, sin embargo, ni con lo que puede realísticamente esperarse de su uso, ni con la preparación de las condiciones institucionales, políticas, legales y técnicas necesarias para aplicarlos. Dichas condiciones no existen en la mayoría de las regiones de los países de América Latina.

Cabe recordar que el interés en instrumentos económicos surgió originalmente en algunos países desarrollados que ya habían institucionalizado sus sistemas de gestión del agua originalmente con un enorme subsidio estatal y, comparativamente hablando, habían resuelto el grueso de los problemas y conflictos relacionados con el

aprovechamiento del agua y otro cúmulo de aspectos sociales, educativos y de servicios a la población. En muchos de ellos se manejaron durante siglos el agua en base a modalidades tradicionales antes de pensar en el uso de instrumentos económicos. En estos países, el uso de instrumentos económicos forma parte de un conjunto de medidas y es ciertamente muy útil tanto para resolver problemas y conflictos remanentes para los cuales los instrumentos tradicionales no son los más apropiados, como para subsanar algunas ineficiencias económicas que la excesiva fijación en instrumentos tradicionales en algunos casos ha causado.

CONTENIDO

- **Editorial:** La condicionada utilidad de instrumentos económicos en la gestión del agua.
- **Discusión abierta:** Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos.
- **Reuniones:** I Reunión Nacional de Consejos de Cuenca de México.
- **Actividades futuras:** IV Diálogo Interamericano sobre Administración de Aguas.
- **Noticias sobre Internet y WWW.**
- **Publicaciones** recientes de la CEPAL relacionadas con la gestión y el aprovechamiento de los recursos hídricos.

En América Latina y el Caribe, en cambio, el interés en instrumentos económicos puede interpretarse, en muchos casos, como un intento de copiar modelos, de responder a presiones externas, de “ganar” una ubicación en la corriente teórica del pensamiento, y de estar “in”, como ha sido tradicional que se haga en la región cuando aparecen nuevos términos o nuevas ideologías, sin preguntarse bajo qué condiciones son útiles (lo mismo sucede con fanáticos en el cálculo de indicadores ambientales y valorización de recursos y otras tantas aproximaciones numéricas que sólo son útiles si aliguen los toma en cuenta).

En los países de la región —que no disponen de los recursos humanos y financieros que hay en países desarrollados, ni de un aparato estatal y privado con capacidad de organización y gestión equivalente— el excesivo énfasis en tratar de emplear instrumentos económicos no se compadece con la preparación de las condiciones básicas para aplicarlos. Las condiciones imperantes de informalidad de los usuarios, falta de información, perversidad o ingenuidad en las acciones de uso (más bien de abuso) del agua —aunadas a una casi absoluta incapacidad de hacer cumplir las leyes inclusive en condiciones de formalidad legal— impiden en general que se obtengan buenos resultados.

Entre las condiciones visibles que no existen en la mayoría de los países de la región está la ausencia de un eficiente sistema institucionalizado de gestión del agua. Sin este requisito, y teniendo en cuenta la enorme dispersión institucional y de funciones para la gestión del agua, es muy poco lo que se puede hacer. Las situaciones de pobreza generalizada, la carencia de recursos humanos suficientemente capacitados, la falta de sistemas de control y monitoreo, la concentración del poder económico y social, la facilidad de “comprar” a los escasos fiscalizadores (si los hay) por parte de empresas formales o de amedrentarlos por parte de ilegales, impiden aplicar instrumentos económicos.

Algunos grupos interesados o entusiastas tienden a exagerar la efectividad de instrumentos económicos sin disponer de evidencias empíricas del éxito logrado. Es como si a toda costa se quisiera probar su relativa validez en base a alguna profesión de fe, que proviene de la teoría, sobre sus supuestos bondades. Se publicita una y otra vez el mismo ejemplo de escala reducida hasta hacerlo aparecer como más grande y efectivo de lo que realmente es. También se citan una y otra vez las mismas fuentes de un caso de “éxito” lo que produce el mismo efecto. En general, se carece de suficientes estudios de caso y al elaborar ponencias en gabinete se vuelve a caer sobre los mismos autores y casos de siempre. La mirada hacia instrumentos económicos debe relativizarse en relación con instrumentos tradicionales determinando condiciones y porcentaje de efectividad.

En resumen, se piensa que los países de la región deben recuperar su capacidad de saber y creer que no necesitan copiar todo lo que viene de afuera y que tienen suficiente conocimiento y experiencia para decidir con serenidad lo qué mejor se adapta a sus intereses y por dónde deben comenzar a actuar, como por ejemplo, mejorar la institucionalidad requerida para manejar el agua.



La vez pasada se inició la presentación del documento 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. En el número anterior la discusión se centró en torno a la elaboración de los procesos que implica la creación de entidades de cuenca. En este número se abarca el tema de la institucionalización de las acciones de gestión de cuencas.

A pesar de lo ya efectuado y sostenido en favor de la realización de actividades coordinadas a nivel de cuencas, sobre todo para lograr metas de gestión del uso múltiple del agua y de manejo de las cuencas, es notorio que el deterioro en general de las cuencas y del agua sigue en aumento. La creación de organismos de gestión a nivel de cuencas es un primer paso en el logro de metas tangibles que reduzcan el deterioro evidente del agua y sus zonas de captación. Un somero estudio de la demografía de los organismos de cuenca, en los países de América Latina y el Caribe, revela, sin embargo, que la creación y operación de estas entidades, en sus variados matices, no es fácil. Es aparente que existen, en una proporción similar, la misma cantidad de partidas de nacimiento que partidas de defunción de estos organismos.

Las variantes institucionales para la gestión de cuencas

El análisis de la institucionalidad de las acciones de gestión de cuencas no puede realizarse sin tratar de diferenciar las múltiples formas que adoptan. Entre las estructuras de una organización de gestión de cuencas hay tres que son básicas:

- **Estructura directiva.** Hay varios tipos de estructura directiva según el grado de participación que se les otorgue a los diferentes actores involucrados en el proceso de gestión. El nombre que se asigna a la entidad de cuenca no necesariamente refleja el grado de participación de los actores en la toma de decisiones pero, por lo menos, es un

indicador de intencionalidad. La fórmula más común es la de crear “comisiones de cuenca”, “comités de cuenca”, “consejos de cuenca” y “agencias de cuenca” que pueden optar por una variada forma de participación de los actores involucrados en los procesos de decisión. En otros casos se opta por la fórmula de directorios donde a veces sólo se incorporan funcionarios de gobierno y en otros se amplía mucho más para incluir usuarios, organizaciones no gubernamentales, universidades y otros. El directorio debe tener poder de decidir, resolver y hacer cumplir los acuerdos (no debe ser únicamente consultivo o coordinador).

- **Estructura operativa.** La estructura operativa es la que debe llevar a la práctica las decisiones del grupo directivo. Son los ejecutores de las acciones y procesos, sea en forma directa o los encargados de contratar empresas de consultores y de ejecución de obras. La estructura operativa de una entidad de cuencas debe conformarse con personal altamente calificado. Vienen a ser la “agencia” propiamente dicha, la cual puede recibir otras denominaciones como secretaría ejecutiva, grupo técnico, oficina técnica, corporación o hasta de instituto, entre otras fórmulas. La estructura operativa es la que debe suministrar los estudios e informaciones necesarias para que el grupo directivo tome decisiones.
- **Estructura financiera.** La estructura para la captación de recursos financieros es una de las más difíciles de diseñar. En los países de la región es usual que sólo en la fase de ejecución de obras hidráulicas existan recursos para la gestión de la cuenca, lo que obviamente no es la solución para una entidad de cuencas que debe tener permanencia. Hay pocos “modelos” de estructura financiera utilizados en otros países que son transferibles de un país a otro. El principio “contaminador—pagador”, las ayudas y los incentivos son una buena opción pero claramente insuficiente y hasta inaplicable en muchas cuencas de la región ocupadas por asentamientos y productores no formales. Toda propuesta de financiamiento debe estar acorde con la situación del país, región y cuenca.

Historia de la evolución de entidades de cuenca

Al revisar la historia de organizaciones de cuenca se percibe que en muchos casos las mismas nunca pasaron de ser, con suerte, “sistemas de coordinación de acciones” que en alguna forma lograron que se hicieran estudios integrados de cuencas. Inclusive algunos organismos de cuenca nacieron sólo

con el fin de patrocinar algún estudio o plan, el cual fue muchas veces realizado por grupos de consultores contratados temporalmente para ese efecto. Es decir que muchas de las llamadas “entidades de cuenca” que existieron temporalmente sólo tuvieron la función de dirigir la ejecución de inventarios, estudios, evaluaciones o diagnósticos, o elaborar planes de desarrollo de la cuenca algo más completos que los usuales. Muchos de los estudios disponibles por cuenca fueron efectuados por institutos de recursos naturales y ministerios; aquellos estudios obtuvieron los mismos resultados que los estudios integrados de cuenca realizados por entidades de cuenca temporalmente creadas.

En otros casos, las organizaciones de cuenca son en la práctica la gerencia de proyectos de inversión en obras hidráulicas de importancia en la cuenca. Los nombres que se asignaron a estas organizaciones fueron también variados siendo los más comunes los de corporaciones, comisiones o agencias de cuenca o simplemente “programas” o “proyectos especiales” que tenían funciones de ejecución de proyectos de inversión hidráulica en una o más cuencas. Cabe mencionar además que existieron muchos proyectos de carácter nacional, que realizaban un sólo tipo de acción, y que hacían simultáneamente estudios en muchas cuencas. Son los llamados “programas nacionales” tales como los orientados a control de inundaciones, estabilización de cauces, conservación de suelos, drenaje e incorporación de tierras, manejo de cuencas o electrificación rural, por citar sólo algunos. Parte de estos trabajos se coordinan a nivel de cuenca pero la mayoría de los programas nacionales actúan en forma independiente.

Con el auge de la búsqueda de la participación municipal en gestión ambiental y el reconocimiento de la vital importancia que reviste la participación masiva de la población en los programas de gestión de cuencas se ha abierto un nuevo enfoque al tema de manejo de cuencas y ríos compartidos por sectores urbanos y por varios municipios. Los funcionarios de los municipios son los “clientes” más recientes y necesitados de disponer de metodologías de trabajo de manejo de cuencas y recuperación de cursos de agua con la participación de los habitantes de sus comunas.

En diversas circunstancias históricas se dieron pasos avanzados para la creación y operación de entidades de cuencas como los recientemente creados 25 consejos de cuenca en México. Existen además varias entidades de cuenca que están operativas desde hace varias décadas. En general, durante su existencia han sufrido más de una vez alguna mutación sea de nombre, funciones o

autonomía. Ninguna tiene, sin embargo, garantía de permanencia total si no se adapta a las situaciones cambiantes en política, economía y demandas de las poblaciones. Si bien la operación eficiente de un organismo de cuenca no da garantías de continuidad, sí le puede dar cierto peso para no desaparecer, a pesar de ocurrir cambios en la institucionalidad de un país.

Antes de proponer la creación de una nueva entidad de cuencas en un país es, por lo tanto, útil hacer un seguimiento histórico de la evolución que han tenido otras entidades similares. Se debe obtener explicaciones de por qué algunos de estos organismos aún subsisten después de años de haber sido creados, mientras que otros desaparecieron o se transformaron en entidades con otras funciones.

El largo camino hacia la legalización de organismos de cuenca

Los avances en la institucionalización formal de entidades de cuenca tienen variados matices en la región. El más relevante sin duda es la dictación de una ley de carácter nacional que sirva de marco normativo para realizar el proceso de creación de estas entidades indicando, como parte de la misma, y según la estructura político—administrativa del país, las opciones de legalización a nivel de estados, provincias o regiones. En países federales, así como en aquellos que disponen de regiones con algún grado de autonomía, es común que la legalización de la creación de entidades de cuenca que se encuentran dentro de su territorio se da a nivel de la división política—administrativa pertinente a cada país (estados, provincias o regiones). En algunos casos la legalidad es inclusive obtenida por acuerdos entre alcaldes que comparten una cuenca y en otras por simples acuerdos entre actores usuarios principales de dichos territorios.

Los dispositivos legales que crean estas entidades normalmente deberían estar enmarcados dentro de una ley de aguas como ocurre en México y Brasil. Sin embargo, también se dan situaciones en que los dispositivos legales de creación de nivel nacional se encuentran amparados bajo leyes de descentralización, leyes ambientales que incluyen una propuesta de organización territorial, leyes de promoción de inversiones, leyes de aprobación de programas o proyectos de inversión de carácter nacional y varias otras variantes que provienen de propuestas de diferentes ministerios o gobiernos regionales.

Los acuerdos sobre desarrollo de cuencas transfronterizas también pueden proveer la base de una formalización de acciones de gestión de cuencas. Usualmente estos

acuerdos tienen un gran poder de permanencia, inclusive mucho mayor que las formalizaciones internas. Algunas de las entidades de cuenca que más han perdurado, aun cuando a veces cambiando de nombre y funciones, son precisamente aquellas que se amparan en tratados internacionales que involucran compromisos bilaterales o multilaterales.

Otro factor catalítico y técnico importante en la estabilización y legalización de estos organismos son los tratados bilaterales de asistencia técnica. Estos tratados tienen la virtud de permitir que el establecimiento de estos organismos y su funcionamiento se legalicen por acuerdos con bancos o países cooperantes y con ello sobrevivan más de un ataque directo a su existencia con un cambio de directiva o de estado de ánimo de algún funcionario o la súbita transformación estructural y funcional del organismo público responsable de su fiscalización.

El proceso de legalización de algún tipo de organización de cuencas es lento y muchas se fracasan en los intentos de lograrlo. El hecho de que se apruebe una ley creando estas entidades no garantiza, en absoluto, que se van a implementar. La aprobación de la ley es sólo un paso previo que debe ser acompañado de muchas otras acciones paralelas, sobre todo para organizar y poner en práctica las fórmulas que se necesitan para la creación y operación de estos organismos. El apoyo para la consolidación de organismos de cuenca requiere además que se les asigne la capacidad de captar ingresos propios.

Dificultades para la creación y operación de entidades de cuencas

La creación de entidades de cuenca encuentra oposiciones muchas veces de algunos de los principales usuarios, otras por rivalidades interinstitucionales y otras por que se enfrentan o compiten abiertamente con las autoridades regionales. Muchos organismos que estuvieron operando por años se han visto, más de una vez, enfrentados a una serie de conflictos y de oposiciones a que sigan existiendo. En este proceso se ha registrado la desaparición de un gran número de organismos de cuenca como lo atestiguan las estadísticas de algunos países. Los que más perduran son aquellos amparados por sistemas propios de captación de fondos.

Lo que probablemente más retarda la creación y entorpece el funcionamiento de autoridades de cuencas es la falta de conciencia en la población y usuarios sobre las ventajas económicas de disponer de tales organismos, la falta de claridad sobre sus roles —lo que crea elementos de competencia potencial con otras autoridades y sectores de gobierno o privados—, falta de

representatividad en la composición de la mesa directiva (consejo, comisión, directorio) y de las formas y legalidad en la obtención de fuentes de financiamiento, así como el hecho que en muchos lugares la gestión del agua por cuenca es dominada por un sector usuario a quien no le interesa formar parte de un sistema de gestión compartida.

Para proponer la creación de una entidad de cuencas se requiere, por lo tanto, conducir una serie de procesos en paralelo. Es estratégico partir por reconocer la existencia de algún tipo de administración del agua existente en la cuenca, ya sea que se realice por un sector usuario, tal como el de riego o hidroenergía o abastecimiento de agua potable y saneamiento, o desde la perspectiva de varios sectores, e involucrarlos en el proceso de creación desde un inicio. El olvidar algo tan elemental ha sido la razón de muchos fracasos o retardos en los procesos de creación de estas entidades.

Es obviamente fundamental que existan también acuerdos entre las instituciones públicas que intervienen en la gestión del agua para crear estas entidades. Las pugnas entre instituciones estatales son las más perjudiciales para la creación de estas entidades y ello ocurre frecuentemente entre ministerios y entre dependencias, inclusive del mismo sector, a grados que llegan a boicotear las iniciativas. A veces los conflictos ocurren entre los municipios, estados o provincias con el gobierno central por razones políticas, sobre todo si el alcalde o el gobernador es un candidato de oposición al partido gobernante.

Existe, en general, una carencia enorme de previsión por parte de la mayoría de los agentes financieros de grandes obras hidráulicas para financiar el establecimiento de entidades de cuenca que operen y mantengan las obras hidráulicas construidas. Eso se considera como obligación de gastos corrientes (presupuesto fiscal) y no como parte de los gastos de proyectos.

Los conflictos sobre la creación de entidades de cuencas también surgen por efecto de leyes existentes o inexistentes. Puede ser que exista alguna ley para la creación de entidades pero que no sea lo suficiente flexible para lograr su propósito ya que establece condiciones de participación de actores, composición de directorios o cobranzas que no se pueden llevar a la práctica. En otros casos, no hay leyes que respalden su creación ni le den la categoría jurídica ni apoyo financiero.

El trabajo realizado analiza estas situaciones y propone vías para superar dichas deficiencias. Una recomendación

importante es la de crear centros de información (logística) para apoyar los procesos de creación de entidades de cuenca así como elaborar especificaciones técnicas.



Del 25 al 27 de octubre de 2000 se realizó en la Ciudad de México, la **Primera Reunión Nacional de Consejos de Cuenca**. La reunión tuvo como objetivo principal el de evaluar los avances logrados en la modernización de la organización institucional y de los procesos de gestión del agua y propiciar el diálogo entre los diferentes actores sociales que participan en nuevas formas de la gestión del recurso. La CEPAL estuvo presente en la reunión. A continuación reproducimos el documento titulado “*Avances y perspectivas de los Consejos de Cuenca*” que fue presentado en dicha reunión por el señor Guillermo Chavez Zarate, Coordinador de Consejos de Cuenca de la Comisión Nacional del Agua (CNA) de México.

Antecedentes

Con plena conciencia de los retos y desafíos que representa la satisfacción de las necesidades de agua y de infraestructura hidráulica y servicios, en un país de gran desigualdad en la distribución territorial de sus recursos hídricos, con escasez severa en grandes regiones y con una creciente competencia entre usos y usuarios, la actual administración federal, en cumplimiento a los objetivos, metas y estrategias postuladas en el Programa Hidráulico 1995—2000, se propuso crear y desarrollar los Consejos de Cuenca previstos en la Ley de Aguas Nacionales, como instancias de coordinación y de concertación para contribuir a la mejor administración del agua, al desarrollo de la infraestructura hidráulica y a la preservación de los recursos naturales de las cuencas.

El proceso de creación y desarrollo de los Consejos de Cuenca aprobados por el Consejo Técnico de la CNA, se ha ido consolidando gradual y progresivamente en los últimos años, para constituirse en uno de los pilares más sólidos del cambio estructural que se impulsa en el sector hidráulico. La organización de los Consejos de Cuenca

reconoce cuatro niveles territoriales (Cuenca, Subcuenca, Microcuenca y Acuífero) para articular los intereses de los usuarios de los distintos usos del agua reconocidos en la Ley de Aguas Nacionales, los correspondientes a las organizaciones no gubernamentales y los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal). Su base legal y reglamentaria, sus actuales Reglas de Organización y Funcionamiento, así como el respaldo social de sus Comités Estatales, Subregionales y Regionales de Usuarios, y sus Asambleas de Representantes, constituyen una estructura organizativa amplia y estable, que la califica para llevar a cabo una moderna gestión del agua.

Estrategias desarrolladas

En 1997, con la finalidad de superar las dificultades inherentes a un proceso de participación social cada vez más complejo, tanto por la escasez creciente del recurso agua, como por la mayor competencia por sus usos, se propuso y se puso en ejecución, una estrategia general concebida en cuatro etapas sucesivas e interdependientes, que al aplicarse en todo el país, permitió ir creando, gradual y progresivamente, una sinergia de participación que alcanzó, primero a todos los ámbitos de la CNA, y posteriormente a los gobiernos estatales, usuarios de los distintos usos e interesados en la gestión ordenada del recurso. Las etapas de la estrategia se denominaron: (i) gestación, (ii) instalación, (iii) consolidación inicial, y (iv) operación y desarrollo.

Gestación. Esta etapa consistió en la promoción y divulgación ante los usuarios de las aguas nacionales, gobiernos estatales y municipales, dependencias públicas y entidades privadas, universidades e institutos de educación superior, y grupos sociales organizados como Asociaciones, Colegios de Profesionales y Organismos no Gubernamentales, los principios que orientan la gestión ordenada e integral del agua, y su importancia como recurso esencial para la vida, el desarrollo económico y la preservación de los ecosistemas. Parte sustantiva de esta etapa, fue la formulación y presentación ordenada y sistemática de las condiciones hídricas prevaletentes en las correspondientes cuencas hidrológicas, los conceptos y alcances de los Consejos de Cuenca y de sus órganos auxiliares, así como la identificación y discusión inicial de las posibles prioridades a considerar en un programa preliminar de trabajo para la cuenca. Los trabajos iniciales incluyeron la caracterización de los usuarios del agua en la cuenca y de su entorno regional, y la formación de un grupo promotor del Consejo de Cuenca, a quien se le encomendaba la tarea de contactar e invitar a participar en las futuras tareas del Consejo a un número

mayor de usuarios y de personalidades representativas en la cuenca. Los trabajos de esta etapa concluían con la integración formal de Comités Estatales, Subregionales y Regionales de usuarios por cada uno de los usos previstos en la Ley de Aguas Nacionales, y en la celebración de la Asamblea de Representantes de los Usuarios para obtener su representación ante el correspondiente Consejo de Cuenca. Desde las primeras acciones de promoción y difusión, hasta la celebración de la Asamblea de Usuarios, esta etapa ocupó entre 1 y 2 años de trabajo ininterrumpido, dependiendo de la complejidad y extensión territorial de cada Consejo de Cuenca.

Instalación. Con los Vocales Usuarios designados en Asamblea de Representantes se inició la segunda etapa de creación y desarrollo de los Consejos de Cuenca. Para cada caso, se formalizó la invitación a los Gobiernos Estatales que forman parte de la cuenca, y se revisó conjuntamente el documento jurídico (Acta de Instalación) que sirvió para formalizar la instalación del Consejo; este documento incluye el señalamiento de las primeras prioridades que atenderá cada Consejo, y señala la integración de un Grupo de Seguimiento y Evaluación, responsable de instrumentar las decisiones del Consejo, de reunir y analizar nueva información y datos para someter a la consideración del Consejo nuevas decisiones sobre los futuros planes, programas y acciones de gestión del agua en la cuenca. La instalación de un Consejo de Cuenca es una etapa con duración aproximada de 3 a 4 meses, en los que se concilian agendas, se integra y se revisa el Acta de Instalación y se acuerda la logística necesaria para el evento formal y público de instalación.

Consolidación. Es la etapa más importante del Consejo de Cuenca, pues en ella se concreta su viabilidad y se fortalece su organización y funcionamiento, consistente en el desarrollo gradual y progresivo de sus capacidades de gestión, propiciando un conocimiento más amplio de los asuntos del agua por región, cuenca y acuífero, y en la realización de reuniones y talleres participativos en los que se integran diagnósticos y se proponen líneas de solución a los problemas locales.

Como eje básico para la consolidación, cada uno de los Consejos en funcionamiento cuenta con un Grupo de Seguimiento y Evaluación en el que participan todas las partes involucradas y permite la incorporación de otros actores representativos e importantes para la gestión futura del agua en la cuenca, como los representantes de dependencias públicas y privadas, y de institutos y universidades regionales o locales.

Para fortalecer su capacidad de participación en la planeación, y de coordinación y de concertación, que son las funciones sustantivas que la ley otorga a los Consejos de Cuenca, se propició que, el Grupo de Seguimiento y Evaluación de cada Consejo se reuniera regularmente (4 veces durante el año 1999 y mensualmente durante el año 2000), analizando y estudiando asuntos relevantes de interés general para la política hidráulica de cada cuenca o región hidrológica.

Además, dentro de la misma estrategia de consolidación, la representación de los usuarios, que se sustenta en Asambleas de Usuarios de cada cuenca y en Comités Estatales y Regionales de Usuarios por tipo de uso del agua, se ha logrado establecer vínculos estables de relación y comunicación entre la estructura superior de los Consejos y sectores amplios de los usuarios, a la vez que se amplía su representatividad y legitimidad. Así, las 25 Asambleas constituidas tienen como soporte más de 350 Comités estatales, regionales y subregionales de usuarios.

La etapa de Consolidación inicial de los Consejos de Cuenca se contempla con una duración de 3 años. Comprende desde la instalación del Consejo hasta la primera renovación de sus vocales usuarios.

Desarrollo y operación. Se considera la etapa de maduración plena de los Consejos de Cuenca en que logran una autonomía operativa y financiera amplia, y por lo tanto son autosustentables. Han superado la limitada representación de los usuarios y articulan procesos de información y de consulta con las organizaciones de base de los usuarios. Se contempla con una duración de 5 años. En este período el Consejo de Cuenca integra y depura su primera Agenda del Agua, señalando claramente sus prioridades y asuntos relevantes. Así mismo logra madurar sus acciones iniciales y expresarlas, previa consulta y consenso, en Planes o Programas de Gestión Integral del Agua para la Cuenca. En esta etapa, los órganos auxiliares de cada Consejo ya fueron formados, incluyendo su Grupo de Seguimiento y Evaluación; las Comisiones y Comités de Cuenca necesarios conforme los problemas regionales caracterizados; los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas para atender la sobreexplotación de las aguas subterráneas prioritarias en el territorio del Consejo y opera consistentemente el correspondiente Centro de Información y Consulta sobre el agua.

Resultados

En el transcurso de tres años se logró crear una organización de soporte para la gestión

colectiva del agua que comprende, 25 Consejos de Cuenca y 6 Comisiones de Cuenca proyectadas para todo el país, 3 Comités de Cuenca, y 38 Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS) en los acuíferos con mayor grado de sobreexplotación. Cada Consejo de Cuenca cuenta con un Grupo de Seguimiento y Evaluación, que involucra a todas las partes y que se reúne periódicamente para analizar y discutir los asuntos hídricos relevantes de la cuenca, conforme a un programa anual de actividades previamente acordado, y que se apoya en grupos especializados de trabajo que se crean al interior de los Grupos de Seguimiento cuando se requiere de apoyo en temas muy específicos.

Esta organización de soporte para la gestión colectiva del agua, se ha reunido durante los últimos 3 años en 302 ocasiones. Durante el año 2000, los Grupos de Seguimiento y Evaluación han tenido más de 100 reuniones para estudiar ordenada y sistemáticamente entre otros, los siguientes temas:

- Reglas de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Cuenca.
- Balances y disponibilidades de agua por cuenca y acuífero.
- Compilación y coordinación de los programas de inversión 2000 de Municipios, Estados y Federación que en materia hidráulica se llevan a cabo en la(s) cuenca(s).
- Sistemas de información necesarios para la gestión del agua.
- Presentación y análisis del Registro Público de Derechos de Agua (REPGA) en la cuenca.
- Presentación y análisis del Diagnóstico y Lineamientos de Estrategia Hidráulica Regional.
- Presentación del Movimiento Ciudadano por el Agua.
- Presentación y análisis de las bases para la programación hidráulica nacional, regional y por cuenca.
- Identificación de proyectos y programas de inversión para el año 2001 en materia hidráulica en la cuenca.
- Revisión y consenso de los Problemas Hídricos Relevantes de la Cuenca y Propuestas de Solución.

Una parte sustantiva del programa de actividades llevado a cabo, fue la discusión y consulta con todos los consejeros de cuenca, de las "Reglas" que actualmente norman y regulan su "Organización y Funcionamiento", y la celebración de Talleres de capacitación sobre temas como Legislación y Administración Hidráulica, Gestión y Negociación de Conflictos, Planeación Estratégica y otros de carácter más técnico relacionados con el

comportamiento de las aguas superficiales y subterráneas.

En resumen se ha logrado:

- La constitución de Consejos de Cuenca con suficiente fortaleza para trascender al cambio de gobierno y con bases organizativas y funcionamiento reglamentadas, lo que deberá permitir y facilitar sus labores de planeación y gestión del agua.
- Una mayor y mejor participación de los usuarios, basada en el conocimiento de la información y documentación básica del agua.
- Mejor integración de todos los actores involucrados.
- Procesos de capacitación regulares y programados.
- Asimilación plena del concepto de los Consejos de Cuenca y su papel en la gestión del agua por cuenca hidrológica, tanto en el ámbito de las instituciones del sector hidráulico como entre los usuarios de las aguas nacionales.
- Mayor apoyo social y gubernamental para la consolidación financiera de los programas.

En lo particular, cada Consejo de Cuenca concentra su atención en los asuntos propios de cada cuenca, en función de su grado de consolidación y madurez. Así, mientras el Consejo de Cuenca Lerma—Chapala celebró en agosto del 2000 su Cuarta Sesión Ordinaria, en donde acordó las Bases para la Actualización del Acuerdo de Distribución de las Aguas Superficiales de la Cuenca, los Consejos de Cuenca de los Ríos Yaqui —Mátape, Río Mayo, en los Estados de Chihuahua y Sonora, y de los Ríos Tuxpan y Jamapa en los Estados de Puebla, Hidalgo y Veracruz, apenas inician su funcionamiento a partir de su instalación en el mes de agosto y septiembre respectivamente.

Perspectivas

Al finalizar una primera etapa del proceso de creación y desarrollo de los Consejos de Cuenca, cada una de estas organizaciones cuenta con una Agenda Básica del Agua que señala los problemas y prioridades que deberán ser atendidos en los próximos años; igualmente se cuenta con Reglas de Organización y Funcionamiento expedidas por la CNA como lo establece el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, y se trabaja en un primer Proyecto de Plan o Programa de Gestión Integral del Agua para cada una de las principales cuencas hidrológicas del país, en el que habrán de señalarse objetivos, lineamientos de estrategia de mediano y largo plazo, e incluir la identificación de los principales proyectos y programas de inversión para los siguientes años. Todo

ello ampliamente discutido entre los participantes.

Conforme los Consejos participen más amplia y directamente en el proceso de planeación de los usos y aprovechamientos del agua en cada cuenca, las nuevas formas de gestión colectiva de los recursos hídricos deberán ofrecer:

- Un nuevo orden para administrar y aprovechar mejor el agua.
- Programas mejor estructurados y más arraigados en la cultura regional para mejorar la eficiencia en el uso del agua; preservación y manejo de las cuencas; manejo y reglamentación de los acuíferos sobreexplotados; cuidado y cultura del agua, y otros de relevancia regional.
- Mayor conciencia de la responsabilidad compartida entre usuarios y gobiernos para resolver los problemas de disponibilidad del agua y de mejora de su calidad.
- Nuevas formas para financiar y alcanzar la autosuficiencia financiera en los servicios y sistemas de infraestructura hidráulica de la cuenca.

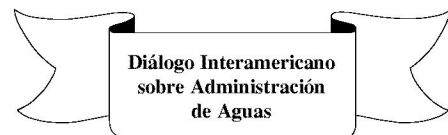
A mediano y largo plazo, los Consejos de Cuenca están llamados a ser organizaciones con mayores facultades y recursos y con mayor autonomía de gestión, articulando el esfuerzo de usuarios, organizaciones no gubernamentales y entidades de los tres órdenes de gobierno para alcanzar la sustentabilidad del agua y contribuir al desarrollo económico de las regiones en que se ubican y operan.

En los últimos dos años, el esfuerzo en materia de Consejos de Cuenca se ha centrado en promover su establecimiento y en sentar las bases para su consolidación gradual y progresiva. Por ello, los indicadores para medir sus avances y logros se han establecido en términos cuantitativos como organismos instalados y reuniones efectuadas, así como en la observación y seguimiento del cumplimiento de puntos clave del proceso.

Para etapas posteriores de maduración y consolidación de los Consejos de Cuenca, se contempla dar seguimiento y medir su desempeño con base en el cumplimiento de los objetivos y metas señalados en los correspondientes planes y programas de gestión del agua. Esto significa que habrá que desarrollar un nuevo sistema de indicadores de gestión que, cuantitativa y cualitativamente reflejen mejor la situación hídrica de cada cuenca; indicadores que señalen cuánto y cómo se avanza en el cumplimiento de objetivos y metas en materia de ordenamiento, saneamiento, uso eficiente, conservación de la cuenca y reconocimiento del valor del agua.

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				



El **IV Diálogo Interamericano sobre Administración de Aguas** se llevará a cabo del 2 al 6 de septiembre de 2001 en Foz do Iguaçu, Estado de Paraná, Brasil. Este encuentro continuará el debate iniciado en Miami (1993) y continuado en Buenos Aires (1996) y Panamá (1999) (véase la Carta Circular N° 3, 5 y 9), con el fin de presentar lecciones aprendidas en la administración del agua, especialmente aquellas que incluyen la participación activa del sector privado y la sociedad civil. El tema central del IV Diálogo es **"En Busca de Soluciones"**. Los debates a llevarse a cabo se orientarán en torno a los siguientes temas: cuencas transfronterizas, vulnerabilidad climática, gestión de los recursos hídricos en zonas metropolitanas y gestión de los recursos hídricos en regiones áridas y semiáridas. Paralelamente al Diálogo se llevarán a cabo importantes eventos internacionales relacionados con el agua incluyendo la Reunión de la Red Latinoamericana de Organizaciones de Cuencas (RELOC).

Información adicional puede solicitarse a las siguientes direcciones:

Secretaría del Diálogo

Av. Brigadeiro Luiz Antônio, 317 — cj. 53
01317—901 — São Paulo — SP — Brasil

E-mail: dialogo@acquacon.com.br

WWW: <http://www.ivdialogo.com/> y

<http://www.iwrn.net/dialogue4/d4.html>



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

- Recientemente se ha creado la primera página boliviana que trata el tema de la legislación de aguas (www.aguabolivia.org), como uno de los proyectos de la **Comisión para la Gestión Integrada del Agua en Bolivia** (CGIAB). La CGIAB es un conjunto de instituciones públicas y privadas, involucradas en el manejo y gestión del agua. Nació en Cochabamba en junio de 1998, con la asistencia del Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (CONDESAN), en respuesta al debate creciente sobre la legislación pendiente sobre el tema del agua. En esta página se puede encontrar las disposiciones legales más importantes sobre recursos hídricos, las propuestas generadas desde la sociedad civil, legislaciones de varios países, artículos de prensa, documentos de análisis, un resumen de la situación de los recursos hídricos en Bolivia y un espacio para foros.

- **EcoPlata** es un programa interinstitucional de Apoyo a la Gestión Integrada de la Zona Costera Uruguaya del Río de la Plata. La gestión integrada ha sido definida como “un proceso continuo y dinámico que vincula al gobierno y a la comunidad, la ciencia y la administración, los intereses comunitarios y los sectoriales en la preparación y ejecución de un plan integrado para proteger y desarrollar los ecosistemas y los recursos costeros”. Busca promover la gestión integrada de la zona costera uruguaya del Río de la Plata a través de la investigación en ciencias naturales y sociales, la planificación y la formulación de políticas. Para obtener mayor información sobre EcoPlata visite <http://www.ecoplata.org.uy/>.

- El **Instituto para el Control y la Conservación de la Cuenca Hidrográfica del Lago de Maracaibo** (ICLAM) de Venezuela es un organismo autónomo y descentralizado, adscrito al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR), que tiene por misión lograr el manejo sustentable y racional de los recursos naturales del territorio de la Cuenca del Lago de Maracaibo. Su página web (<http://www.iclam.gov.ve/>) contiene abundante información sobre sus actividades.

- El **Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados** (INAA), es el Ente Regulador de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en Nicaragua. Su página web (<http://www.inaa.gob.ni/>) brinda información relativa a su historia a partir de los años sesenta, funciones, misión y visión, marco legal, normativa y normas,

etc. La **Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados** (ENACAL) es la empresa pública nacional responsable de la provisión de los servicios de agua y saneamiento, que sirve a 181 ciudades y poblaciones, con un total de 380 000 clientes registrados. En su página web (<http://www.enacal.com.ni/>) se encuentra información sobre los logros alcanzados en el sector de abastecimiento de agua, saneamiento y proyectos de desarrollo comunitario ejecutados por parte de esta empresa. ENACAL está llevando a cabo un **Programa de Modernización de la Gestión de los Servicios de Agua y Alcantarillado**. Información sobre este programa se encuentra disponible en <http://clients.freese.com/enacal/>.

- La **Fundación Beteguma** es una organización no gubernamental con asentamiento en la ciudad de Quibdó, Departamento del Chocó, Colombia, que tiene como objetivo principal promover el desarrollo económico, social, cultural y ambiental en el Chocó Biogeográfico, fomentando principalmente la investigación, la educación, la conservación y la producción sostenida de los recursos naturales de la selva húmeda tropical. Su página web (www.geocities.com/ramonobeteguma.htm) contiene abundante información sobre sus actividades así como varios documentos tales como “La cuenca del Cabi: Madre de aguas”.
- Información sobre las actividades de la **Oficina Regional para Mesoamérica** de la **Unión Mundial para la Naturaleza** en el campo de humedales y zonas costeras se encuentra disponible en <http://www.uicnhumedales.org/>. Su página web contiene muchas secciones interesantes (Principales Iniciativas, Centro de Documentación de Humedales y Zonas Costeras, Boletín de Humedales y Zonas Costeras, Directorio de Especialistas, etc.), así como proporciona acceso directo a varias publicaciones tales como “Uso sostenible de manglares en América Central” y “Situación del manejo integrado de zonas costeras en Centroamérica”.
- El boletín electrónico **Semillero** está dirigido a todas aquellas personas que trabajan en el campo del desarrollo rural en América Latina y el Caribe, sobre todo en temas relacionados con el agua potable, agricultura forestal, energía renovable y fortalecimiento de la sociedad civil que vive en el campo (<http://www.newforestsproject.com/>).
- La **Comunidad Virtual de las Ciencias de la Gestión del Agua** tiene por misión

principal poner a disposición de la comunidad docente e investigadora en materia de gestión del agua las herramientas telemáticas necesarias para realizar tales labores de una forma coordinada (<http://agua.rediris.es>).



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:

- “**Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable**” (LC/L.1413-P), agosto de 2000, por Axel Dourojeanni. *Serie Manuales* No. 10 (reedición de un documento previamente publicado). La guía proporciona los elementos necesarios para orientar procesos de gestión para el desarrollo sustentable y equitativo del ser humano en ámbitos geosocioeconómicos claramente definidos. El documento ha sido escrito sobre la base de numerosas experiencias de desarrollo en regiones, microrregiones y cuencas de América Latina y el Caribe. La guía se basa en una secuencia lógica de pasos, originalmente diseñada por Axel Dourojeanni en el año 1976 (véase la Carta Circular N° 2). El proceso principal se sustenta en una adaptación del método de optimización para la toma de decisiones conocido como “*Goal Programming*”, el cual a su vez es una variación de la programación lineal. La principal utilidad de este manual es que, sin recurrir al uso de fórmulas y procesos matemáticos de optimización, permite tratar en forma ordenada los numerosos temas y disciplinas que intervienen en procesos de gestión para el desarrollo del ser humano en ámbitos rurales y urbanos. La secuencia articula la ejecución simultánea de cuatro procesos de decisión: (i) proceso de materialización de acciones; (ii) proceso de integración de disciplinas; (iii) proceso de transacciones entre actores; y (iv) proceso de incorporación del medio ambiente. El primer proceso lleva al desarrollo económico, el segundo a la integración, el tercero a la equidad, y el cuarto a la sustentabilidad ambiental. El eje articulador del método es el proceso de materialización de acciones. Dicho proceso se sintetiza en una secuencia de diez pasos, identificando: (i) actores;

(ii) criterios; (iii) problemas; (iv) objetivos; (v) evaluación y diagnóstico del ámbito; (vi) restricciones; (vii) diseño de soluciones; (viii) diseño de estrategias; (ix) elaboración de programas de trabajo; y finalmente, (x) ejecución de programas y monitoreo. Los capítulos de la guía explican cada paso de la secuencia con ejemplos aplicados al desarrollo de territorios delimitados por fronteras naturales (cuencas hidrográficas, franjas costeras) y por aspectos político-administrativos (municipios, provincias, regiones y estados). Este manual tiene como objetivo orientar al gestor o al asesor de procesos de desarrollo en determinados ámbitos para tomar decisiones con la participación de los actores involucrados en dichos procesos. La utilidad del método presentado es universal y por lo tanto, debidamente adaptado, puede ser aplicado para asistir a la toma de decisiones y diseño de estrategias en cualquier ámbito, desde un municipio hasta un país. El manual ha sido redactado para ser utilizado tanto por gestores como por personas dedicadas a la enseñanza, así como para asesores que prestan asistencia técnica en los ámbitos y dimensiones ya mencionados. Cabe mencionar que el método ha sido ampliamente utilizado tanto en América Latina y el Caribe como en Europa, contándose con numerosos casos que confirman su uso práctico y aplicabilidad. Entre sus ventajas destaca el ser una herramienta útil para fomentar la participación de la población, planificar y ejecutar estudios interdisciplinarios, orientar trabajos de asistencia técnica en zonas rurales y urbanas, ayudar a la

formulación de marcos de referencia para proyectos de desarrollo regional y de cuencas, así como orientar la selección y evaluación de programas y proyectos.

- *“Water utility regulation: issues and options for Latin America and the Caribbean”* (LC/R.2032), 11 de octubre de 2000, por Andrei S. Jouravlev (está siendo traducido al español). Desde el decenio de 1970, los gobiernos de los países de América Latina han venido transfiriendo, de una forma u otra, empresas públicas al sector privado. La privatización ya se ha extendido a todos los sectores de la economía, comprendidos los servicios de agua potable y saneamiento. La participación del sector privado en la prestación de estos servicios brinda unas mejoras de la eficiencia potencialmente importantes, pero como no existe un mercado competitivo, no garantiza, por sí sola, una mejora duradera del bienestar social. En actividades sujetas a monopolios naturales, como lo son los servicios de agua potable y saneamiento, los resultados de la participación del sector privado dependen forzosamente del régimen de regulación en el que actúen las empresas prestadoras. La regulación de monopolios naturales abarca la regulación de estructuras, que determina qué organizaciones o tipos de organizaciones pueden dedicarse a determinadas actividades, y la regulación de la conducta o el comportamiento, que atañe al comportamiento que se permite a las organizaciones en las actividades a que han optado dedicarse. En este documento se esbozan los principios considerados esenciales para formular un marco

regulatorio adecuado para el sector de agua potable y saneamiento. Se examina un amplio acervo de publicaciones recientes sobre la regulación económica y la participación del sector privado en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, así como la experiencia de los países en los que la privatización y las reformas regulatorias han conseguido los mayores adelantos. Se hace hincapié en la regulación de los precios, la calidad de los servicios, las inversiones y la diversificación. También se glosan las distintas posibilidades de solucionar los problemas de la asimetría de la información entre el regulador y las empresas reguladas, las limitadas facultades de compromiso de los gobiernos y los órganos reguladores, los conflictos entre reguladores con mandatos distintos, así como las posibilidades de introducir la competencia y facilitar la regulación mediante cambios en la estructura industrial, comprendida la reestructuración horizontal y vertical.

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