

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° 9

Diciembre de 1998

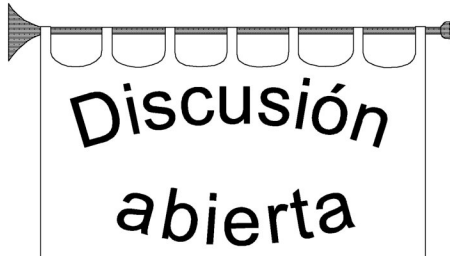
CARTA CIRCULAR N° 9

Últimamente, muchas actividades de la CEPAL han estado dedicadas a la participación de una gama más amplia de la población en la gestión de los recursos hídricos. En particular, se ha puesto énfasis en la participación del sector privado y en la descentralización y la creación de entidades de cuenca, lo que ha quedado reflejado en las recientes reuniones en Buenos Aires (véase “*Reuniones*”). Estas reuniones realizadas conjuntamente con el Honorable Senado de la Nación Argentina constituyen otro intento de hacer que la gestión de los recursos hídricos sea más participativa.

Esta vez dedicamos una gran parte de la carta circular a prácticas recomendables a ser consideradas en la redacción o reformas de las leyes del agua para hacer esta participación más factible. Este es otro eslabón importante para asegurar que las acciones relacionadas con la gestión de los recursos hídricos sean más abiertas, transparentes y democráticas.

Esta es la última Carta Circular bajo la coordinación del Sr. Terence R. Lee, quien jubila de la CEPAL el 31 de diciembre de 1998; el desea mandar saludos a todos sus amigos y espera seguir viéndolos en los años venideros.

Finalmente, deseamos a todos nuestros lectores un exitoso año 1999.



La publicación “*Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico*”, preparada por Miguel Solanes, Asesor

Regional en Legislación de Recursos Hídricos y Regulación de Servicios Públicos de la CEPAL, y David Getches, Profesor de la Universidad de Colorado, Estados Unidos, es el resultado de un proyecto conjunto entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la CEPAL.

El documento resume las prácticas recomendables para la preparación de leyes y regulaciones relacionadas con el agua. No pretende ser un manual que indique como elaborar leyes de agua, sino intenta servir como orientador en cuanto a los principios básicos mínimos que una legislación de aguas debe contener. Su preparación se divide en tres etapas:

- la recapitulación de criterios internacionales para un manejo eficiente y sostenible del recurso;
- un análisis de las políticas, leyes y propuestas de reforma actuales en países seleccionados; y
- la recomendación de criterios fundamentales que se deberán utilizar en la elaboración de leyes de agua.

En los últimos años se ha logrado un consenso, a nivel internacional, sobre los principios básicos para un manejo eficiente y sostenible del agua: eficiencia económica, sostenibilidad ecológica, equidad, eficacia, y balance o equilibrio. Para incorporar estos principios en la legislación de recursos hídricos, las leyes deben tomar en cuenta ciertos factores, que incluyen: reconocimiento de leyes económicas, desarrollo de la capacidad institucional, descentralización de actividades a niveles apropiados, divulgación de información y educación de usuarios, y democratización de sistemas de manejo. Además, una legislación de aguas debe cumplir, desde un punto de vista meramente pragmático, con los tres propósitos siguientes: permitir y facilitar un enfoque integral en el manejo de los recursos hídricos, minimizar conflictos y agilizar

procesos de solución, y tener altas posibilidades de aplicación.

Conceptos generales

- Las leyes son productos sociales, a los cuales los abogados solo le dan un cierto contenido técnico. El substrato de la ley y la institucionalidad es, en este entorno, el resultado de aportes e intereses sociales diversos. Las leyes de agua de países donde hay equilibrio entre los elementos institucionales, sociales, económicos y ambientales tienden a reflejar este equilibrio básico. Las leyes de aguas de países sin este tipo de equilibrio estructural, reflejan el desequilibrio de base del sistema subyacente, tanto en aguas como en otros recursos naturales.

CONTENIDO

- **Editorial.**
- **Discusión abierta:** prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico.
- **Reuniones.**
 - Taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe.
 - Sesión Parlamentaria Latinoamericana de Políticas Hídricas.
- **Actividades futuras.**
 - Congreso Internacional de la ICID.
 - Reunión del Consejo Ejecutivo Internacional de la ICID.
 - Diálogo Interamericano sobre Administración de Aguas.
 - Congreso Chileno de Ingeniería Agrícola.
 - Congreso Americano de Educación en Ingeniería Agrícola.
- **Noticias sobre Internet y WWW.**
- **Publicaciones** recientes de la CEPAL relacionadas con la gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe.

- Mientras que en todos los países existen leyes y marcos institucionales,

prácticamente ninguno tiene una evaluación del rol del agua en la economía nacional. Un intento consistente de legislar el agua en función de políticas nacionales debería tener un substrato más elaborado sobre la economía general y subsectorial del recurso.

- Estudios, que tienen por objeto determinar “quién obtiene qué a partir del agua” y “quién paga por qué” en los recursos hídricos tendrían varios elementos positivos, además de permitir una identificación de los elementos mencionados arriba: generarían una metodología de análisis, con lo cual se podrían empezar a formar los elementos de un análisis sistémico con vistas a equilibrios de largo plazo y a pronunciamientos o sugerencias sobre factores macro; permitirían avanzar más allá de exámenes y declaraciones formales hacia evaluaciones sustantivas; permitirían identificar factores que causan inercia o deterioro en el manejo del recurso y articular estrategias para su manejo; finalmente permitirían una evaluación objetiva de la calidad y dimensión de la participación de la comunidad real y operativa, y de la información en que se basa, con la posibilidad de sugerir políticas para su mejoramiento.
- Por distintas causas los países de la región están pasando por una transformación de descentralización de actividades y competencias. Se supone que este proceso debería tener en cuenta ciertos aspectos mínimos: la cultura general y las capacidades y los recursos disponibles en el nivel descentralizado, la cultura de participación a nivel local y su operatividad, los mecanismos de seguimiento, y los medios disponibles para proteger a usuarios y administrados cuando el nivel local no llega a cumplir sus cometidos en forma efectiva y equitativa. Algunos de los ejemplos de descentralización sugieren que muchos de los procesos no han cumplido su cometido en la forma esperada, detectando como posible falla la carencia de una cultura amplia y participativa del gobierno local. A este respecto sería útil contar con una matriz de los elementos relevantes, previos, durante y después de la descentralización que permitirían asegurar y promover los aspectos sustantivos, de procedimientos, de recursos, y de democratización efectiva, requeridos para el éxito de la descentralización.
- Los textos más elementales de economía de aguas enfatizan su carácter mixto, por tener elementos coetáneos de bien público y de bien privado. Esto en sistemas jurídicos maduros y estructuralmente balanceados se plasma en sistemas legales que reconocen la titularidad pública del agua en derechos privados a su explotación. También se

traslada en sistemas de manejo, pues las características de bien público del recurso exigen una cierta capacidad técnica para su conocimiento, administración y solución de conflictos.

- En los procesos privados de inversión los inversionistas se aseguran de que las condiciones legales y operativas de rendimiento de aquellas entidades en las que invierten permitan un desempeño tal que asegure recuperar la inversión. En sentido similar es posible que los organismos de financiación internacional puedan cumplir un papel instrumental semejante, diseñando e implementando programas para el desarrollo de políticas de agua, legislación al respecto, y sistemas y capacidades de manejo del recurso.

Recomendaciones específicas para legislación

Derechos de agua

- Las leyes de aguas deben determinar en forma precisa que las aguas son bienes del dominio público del Estado. Al mismo tiempo deben determinar en forma también precisa que los derechos que se otorguen para el uso del agua, en condiciones de uso efectivo y beneficioso, que no causen perjuicios ambientales, están protegidos por las cláusulas constitucionales de la propiedad privada. Sin embargo, las leyes pueden permitir que las maneras de ejercicio de los derechos, sean reguladas, con carácter general, en función de necesidades de sustentabilidad ecológica y social.
- Algunas experiencias recientes indican la conveniencia de que ciertas normas para el manejo del agua, como los requisitos para otorgar derechos de concesión, tengan la máxima jerarquía constitucional a fines de prevenir su manipulación por intereses especiales. A este respecto los derechos de agua se entregan cuando hayan caudales disponibles, no se afecten derechos de terceros y requerimientos ecológicos y cuando a juicio de la administración de aguas el pedido sea consecuente con el interés público del uso de las aguas.
- Las únicas prioridades funcionales a efectos de otorgar derechos deberían ser los usos para bebida y saneamiento. Ello sin perjuicio de la preservación de flujos o caudales por razones ecológicas. En caso de usos concurrentes con otros propósitos las autoridades de agua deben evaluarlos en sus méritos y en caso de equiparación adjudicar en función de licitación económica, prioridad de pedido, u otro criterio relevante.
- En caso de derechos preexistentes los mismos deberían como regla ser reconocidos en la medida de su uso efectivo y beneficioso, histórico y actual, sin

perjuicio de que se impongan normas de uso adecuado.

- Los procedimientos para la implementación de estos procedimientos sustantivos deben asegurar su vigencia.

Administración de aguas

- El administrador del agua debe ser un ente no sectorial, separado de estamentos administrativos con vocación sectorial. En general los órganos de administración de tipo colegiado no han dado buenos resultados, por lo que se sugiere que las políticas se orienten a crear órganos no colegiados de administración, pudiéndose incorporar órganos o intereses sectoriales a efectos de consulta y participación.
- La administración adecuada exige una determinación precisa de funciones de la administración, sus deberes y facultades, y los derechos de los administrados y el público en general, bajo el control de la ley y la supervisión judicial a efectos de controles de legalidad y arbitrariedad. Las funciones fundamentales de la administración del agua son la aplicación de la ley, la evaluación del recurso, la otorga de derechos de uso y permisos de descarga, el registro y catastro de los usos, la determinación de cargas financieras y su percepción, el monitoreo y control de uso del agua, la posibilidad de llevar a cabo inspecciones y requerir información relevante, la aplicación de estándares de calidad, la elaboración de planes, y la de adjudicar en instancia administrativa conflictos vinculados al uso del agua, con excepción de ciertas materias, como titularidad de aguas, y siempre con recursos ante la justicia para mejor protección de los administrados.
- La toma de decisiones sobre aguas tiene contenido económico y la presión de grupos de interés especial puede promover o disuadir esas decisiones. Por ello se recomienda que las administraciones de agua tengan presupuestos independientes y sus titulares un período de estabilidad mínima. Además sería conveniente que éstos fueran personalmente responsables por el cumplimiento de las leyes y los daños que genere el incumplimiento de sus funciones.
- La creación de entidades de cuenca requiere una serie de condicionantes: determinación precisa de funciones específicas exclusivas y recursos de base propia. También requiere, que se determinen las capacidades sustantivas que deberían tener y se las dote de recursos sustantivos suficientes.
- Cuando se hayan llevado a cabo procesos de descentralización es conveniente mantener una capacidad residual en el órgano central a fines de que promueva, o implemente por sí, las actividades o

medidas necesarias cuando los estamentos descentralizados sean negligentes o incapaces para el cumplimiento de sus funciones.

Participación de usuarios y ciudadanos

- Las leyes deberían tener matrices de información a ser suministradas al público y a la sociedad sobre el estado de los recursos hídricos en calidad y cantidad y sobre las condiciones de su titularidad. La obligación de preparar y suministrar este informe debe ser una obligación del titular de la administración de aguas.
- A efectos de proyectos y programas especiales debería haber una obligación de hacer los resultados disponibles al público para que éste pudiera hacerse un juicio razonable sobre costos, impactos y beneficios de la actividad.
- El proceso debe implementarse de modo que el público y los interesados participen en forma oportuna y significativa en los distintos procesos: integración de información, evaluación, verificación de la calidad de la información y seguimiento para asegurar que las evaluaciones son instrumentalmente utilizadas para tomar decisiones.
- Cuando la participación no se materializa, es importante promover cuerpos legales que induzcan un esfuerzo extra en las administraciones de agua, en informar adecuadamente y en recabar información.
- La violación de la obligación de suministrar información acabada y veraz conforme las pautas legales vigentes, de promover participación, y de manejar procesos consultivos en forma imparcial, significativa y oportuna, debe ser considerada una violación de los deberes del funcionario público responsable de la administración del recurso.

Cobros por agua

- Las leyes de agua deben incluir como condición de adquisición y mantenimiento de derechos de agua, que los titulares de esos derechos paguen los cargos financieros anexos al derecho.
- En cuanto al contenido específico de los cobros por agua, pueden haber distintas percepciones y sistemas. En algunos casos el cobro debe reflejar los costos de la administración del recurso más los específicos requeridos por servicios u obras de beneficio especial. En otros se sugiere que se utilice el cobro como incentivo al uso más eficiente del agua o a su conservación.
- Ningún sistema de cobros es efectivo como sistema de manejo de demanda de aguas o de protección de calidad de aguas, si existen subsidios generales. Sin embargo,

se debe tener presente que socialmente es necesario contar con subsidios focales para sectores de población económicamente marginales.

Centralización y descentralización

- Según la actividad a descentralizar, evaluar cual es el nivel apropiado según consideraciones técnicas y economías de escala y alcance.
- En caso de actividades descentralizadas separar sus requerimientos y manejo técnico de influencias políticas, a fines de asegurar viabilidad y eficacia mediante métodos legales, financieros y de control que sean necesarios.
- Tener presente que los modelos exitosos de descentralización han promovido la descentralización y no la autonomía.
- Conservar en el núcleo del sistema una capacidad residual de monitoreo, de reabsorción en caso necesario, o de intervención en las actividades en caso de mala gestión.
- Diseñar sistemas en los que los administrados y usuarios tengan acceso rápido y expedito a la justicia.
- Establecer en forma clara las obligaciones legales del sistema descentralizado y hacer personalmente responsable a su titular por violaciones a las mismas.

Definición clara de derechos consuetudinarios

- Se sugiere que como sistema las leyes de agua incorporen el principio que los derechos consuetudinarios de etnias indígenas son reconocidos por la legislación. Cuando la realización de obras hidráulicas de interés general no permita el respeto de estos usos, los indígenas deberán ser compensados.
- Los grupos indígenas podrán pedir la inscripción de los derechos consuetudinarios y su formalización en cualquier tiempo, y si los mismos hubieran sido otorgados a terceros esta otorga será anulable. Los derechos deben ser susceptibles de expansión, en la medida en que las condiciones y el número de población cambie. Si no se hiciera lugar a la nulidad, los indígenas deberán ser compensados. El monto de la compensación deberá reflejar no solo el valor pecuniario de los derechos, sino además su relevancia a efectos de la subsistencia de las etnias.
- En áreas donde existan etnias la autoridad de agua debe relevar e inscribir de oficio los usos y derechos con derivación o en flujo que los asisten.
- Los procedimientos para implementar estos procesos deberán garantizar la audiencia, la participación, la defensa de los derechos de las etnias y la prueba de los derechos y

usos. En caso de duda se estará a favor de los indígenas.

Datos y planificación

- Las legislaciones de aguas deben determinar los datos mínimos que deben obrar en poder de las administraciones de agua a efectos de su adecuado manejo. Los titulares de derechos de agua deben inscribir los mismos en los registros correspondientes, como así también sus transferencias. Los derechos de agua no inscritos no son oponibles a terceros.
- A efectos de homogeneizar la administración de aguas y su planificación la entidad de planificación debería ser la misma que la entidad de administración.
- Los derechos de agua vigentes deberían ser ajustables en función de objetivos de planificación. Cuando estos ajustes tengan por objeto prevenir o remediar daños a terceros o asegurar la sustentabilidad de fuentes los mismos no serán compensables, en la medida en que sean requerimientos generales y no impliquen la destrucción funcional del derecho.
- La planificación debe incluir medidas estructurales y no estructurales, con consideración del rol de los mercados de agua. Debe ser participativa y basarse en procedimientos que aseguren la participación oportuna y significativa de todos los estamentos interesados en los recursos hídricos. La administración de aguas debe proveer elementos de juicio adecuado a usuarios, interesados y el público en general.

Resolución de conflictos

- Las legislaciones de aguas deberían permitir que los interesados resuelvan los conflictos que se planteen por acuerdo y por recurso a arbitrajes, adjudicación por comunidades o entidades de usuarios y otros medios amigables. Sin embargo, cuando las partes no pudieran llegar a un acuerdo, la legislación debería permitir que la administración de aguas resuelva en primera instancia, salvo en lo que se refiere a ciertas materias fundamentalmente legales, como carácter público o privado de las aguas, para lo cual se puede recurrir directamente a la justicia. Tanto de las decisiones de la administración como de las arbitrales, debería haber recurso a la justicia.

Estándares de evaluación

- Es conveniente que la legislación imponga en forma normativa obligatoria la necesidad de efectuar evaluaciones ecológicas, económicas, y sociales de proyectos de uso de aguas. También debe establecer los mecanismos a través de los cuales los

interesados y afectados podrán participar en las evaluaciones y la forma en que la participación debe llevarse a cabo para que sea oportuna y significativa. Por último debería determinar los umbrales por debajo o por encima de los cuales no se aprobarán proyectos. Finalmente debería establecer los mecanismos de recursos administrativos y judiciales para que las partes que sientan que no se han cumplido los requerimientos legales del sistema puedan actuar.

Responsabilidad por daños ambientales vinculados al agua

- Se recomienda que la responsabilidad por daños sea objetiva; que en el caso de personas jurídicas sea personal y solidaria entre la persona jurídica y el directivo responsable de negligencia o dolo o incumplimiento de la ley; que producido el daño, la carga de la prueba pese sobre la parte que alega no responsabilidad, y que entre los remedios se incluyan no sólo el pago de compensaciones sino además recuperación de los recursos afectados.

Conflictos entre entidades descentralizadas

- Las legislaciones nacionales deberían reconocer los dos principios básicos que rigen esta materia: (i) equidad y razonabilidad; y (ii) no causar perjuicio significativo.

Competencia ambiental en aguas

- Cuando la administración de aguas sea parte del sistema general de ministerios del ambiente o recursos naturales es recomendable que la misma tenga cierta autonomía funcional a fin de facilitar el cumplimiento de sus funciones y el desempeño de sus tareas. Esta autonomía incluye el manejo de fondos que se recauden con motivo de cobros por agua.

Mercados de aguas

- Se recomienda que los países permitan el intercambio de derechos de agua entre sectores o dentro de sectores de usuarios.
- Sujeto al requisito de que no se podrán intercambiar o mercadear derechos que no hayan sido efectivamente usados, o más allá de sus usos históricos. Sujetos a la condición de audiencia y posibilidad de intervención de terceros interesados. Teniendo en cuenta sus impactos ambientales y sociales y los intereses públicos asociados a los mismos. Sujetos a aprobación por el administrador de aguas y a registro.
- Teniendo presente que sin buenos registros de derechos y bases de datos sobre aguas, los mercados no operarán.

Legitimación procesal de miembros del público

- Uno de los problemas más relevantes frente a la inercia administrativa o la toma de decisiones no correctas es que en general los miembros del público tienen problemas para acreditar su legitimidad en procesos. A este respecto se recomienda que las legislaciones flexibilicen los requisitos de la legitimación sustancial activa en procesos judiciales a fin de permitir la intervención de organizaciones no gubernamentales y sujetos privados en el cuestionamiento de acciones públicas ilegales o arbitrarias.



Del 16 al 18 de noviembre de 1998 se realizó, en Buenos Aires, Argentina, el *Tercer Taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe*, evento organizado por la Comisión de Recursos Hídricos y por la Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Honorable Senado de la Nación Argentina, la CEPAL y el Consejo Federal de Inversiones (CFI). Asistieron delegados de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y México, así como de la CEPAL y la Delegación Regional para el Cono Sur del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia.

El taller tuvo como áreas temáticas centrales la creación y operación de entidades u organismos de cuencas, así como la formulación de planes directores y participación municipal en la gestión de cuencas. El consenso generalizado fue la necesidad urgente de fortalecer, crear y mantener operativos los sistemas de gestión de agua por cuencas. Las experiencias de las entidades de cuenca en operación avalan plenamente este consenso en vista de los resultados obtenidos en su gestión desde el punto de vista de rentabilidad económica, ambiental y social. Lo que sí quedó en claro es que no se ha puesto suficiente énfasis en el rescate y difusión de dichos beneficios.

La División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL presentó dos documentos de trabajo: *“Guía para la creación de entidades de gestión de cuenca: marco de referencia para su elaboración”*

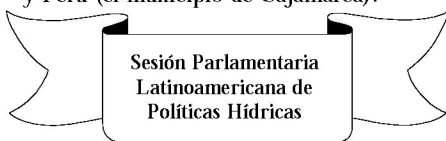
por Axel Dourojeanni, Guillermo Dascal y René Salgado, y *“Participación municipal en actividades de gestión a nivel de cuencas”* por Axel Dourojeanni y Guillermo Acuña.

El primer informe tiene por objetivo presentar las bases (marco de referencia) para elaborar una guía que motive y oriente al lector en la creación de entidades de gestión de uso múltiple del agua, a nivel de cuenca, a partir de experiencias regionales seleccionadas. Su elaboración responde a una demanda regional manifestada en el Segundo Taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 11 al 13 de diciembre de 1997), en cuyo informe se señala la necesidad de sistematizar, editar, publicar y difundir una guía de referencia para el manejo y gestión de cuencas, que permita la divulgación de los procesos y métodos de gestión multisectorial del agua y el establecimiento de prioridades del recurso hídrico como tema generador central de la gestión ambiental. El documento se estructura en tres partes y un anexo:

- La primera parte corresponde a la conceptualización teórica que define a una entidad de gestión de aguas a nivel de cuenca.
- La segunda recopila y agrega aspectos relevantes para la creación de entidades de cuenca. Es un marco que sirve para definir las etapas y especificaciones técnicas necesarias para la creación de dichas entidades.
- La tercera recopila las especificaciones técnicas que se tenían disponibles para la ejecución de estudios por cuencas, así como una cartilla para hacer estudios comparados de entidades de cuencas.
- El anexo recoge los resultados de la comparación de cinco estudios de caso (cuenca del Río Mapocho en Chile, cuenca del Río Rímac en Perú, cuenca de los Ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá en Brasil, cuenca del Río Huasco en Chile, y cuenca del Río Doce en Brasil).

En el segundo informe, se señala que la acelerada tasa de urbanización agrava los serios problemas ambientales que se observan en la vasta mayoría de las áreas urbanas de los países de la región. Los municipios se encuentran muchas veces imposibilitados de enfrentar estas situaciones dado que, a pesar de haber generado los espacios institucionales para la gestión ambiental local, los mismos no han podido incorporar debidamente la dimensión ambiental en la gestión municipal ni darle a esa dimensión un enfoque sistémico e integral. La participación de los municipios en la gestión de cuencas a nivel local puede contribuir a una gestión eficiente de los recursos naturales dentro de su jurisdicción, y en particular, de los recursos hídricos. El documento se estructura en cinco partes:

- En la primera parte se presenta la aproximación conceptual de la relación entre los municipios y la gestión de cuencas. Se analizan temas tales como la gestión ambiental y la gestión del agua por cuencas, enfoques de gestión de cuenca en los países de la región e importancia para los municipios de la protección de cuencas.
- La segunda corresponde a la conceptualización teórica del tema del municipio frente a las cuencas (el agua, un recurso vital pero conflictivo; la conciliación entre la gestión municipal y la gestión de cuencas; y las condiciones necesarias para que los municipios participen en los procesos de gestión de cuencas).
- La tercera se refiere a la creación de un mecanismo coordinador y articulador entre municipios (principios para la creación de entidades de cuencas en la región y tareas que facilitan la creación y funcionamiento de entidades de cuenca).
- En la cuarta se analizan los beneficios y obligaciones de los municipios por su participación en la gestión de cuencas (gestión efectiva de cuencas hídricas para la provisión de aguas superficiales y las mejores prácticas en la protección de cuencas).
- La quinta recoge experiencias de participación municipal en la gestión de cuencas hidrográficas en Brasil (los casos del Consorcio Intermunicipal de las Cuencas de los Ríos Piracicaba y Capivari y el Consorcio Intermunicipal para el Desarrollo Sustentable de la Cuenca del Río Taquari), Colombia (Río Chicamocha) y Perú (el municipio de Cajamarca).



Del 18 al 19 de noviembre de 1998 se realizó, en Buenos Aires, Argentina, la **Primera Sesión Parlamentaria Latinoamericana de Políticas Hídricas**, evento organizado por el Honorable Senado de la Nación Argentina, el CFI y la CEPAL. Las discusiones se centraron en torno a los temas siguientes:

- **“Análisis comparado de las políticas y de la legislación de aguas en América Latina”** por Miguel Solanes de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL, quien en su presentación se refirió a las prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con los recursos hídricos y al tema de servicios públicos y regulación. Agregó que en el tema de administración y gestión se observa una tendencia a que el agua no sea manejada por organismos

sectoriales. Sin embargo todavía existe muy poca participación pública en la formulación de políticas hídricas. Indicó que debe haber más participación pública a través del suministro de información al respecto y que no se puede administrar el agua sino se cobra por ella, ya que las arcas fiscales no tienen los recursos para mantener la administración de la misma. Otro tema importante es la resolución de conflictos vinculados al agua. Éstos no deberían ser resueltos entre particulares, sino el Estado debe establecer marcos de regulación en torno a esta temática.

- **“Instrumentos económicos en la gestión del agua”** por Carl Bauer de la Universidad de Berkeley, quien en su exposición se refirió a los instrumentos económicos mencionando los Principios de Dublín de 1992 que indican que el agua debe ser tratada como un bien económico, así como un bien social. Señaló que hay aspectos económicos muy importantes que han sido dejados de lado en las leyes. Los instrumentos económicos son importantes en la gestión integrada de los recursos hídricos. Los mercados de agua son parte de los instrumentos económicos; representan una buena respuesta a algunos problemas pero no a otros. Es importante hacer hincapié en un enfoque pragmático y no ideológico. Indicó que se debían aprovechar los mercados de agua como parte del marco institucional y que los instrumentos económicos deben ir acompañados de un marco de regulación adecuado. No se pueden redefinir los derechos de propiedad de aguas sin un debate adecuado. No se pueden resolver conflictos sin disponer de un marco institucional apropiado. Lo principal es buscar un balance entre lo privado y lo público.

- **“La participación privada en el servicio público del agua”** por Terence R. Lee de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL, quien señaló que al analizar la participación privada en los servicios públicos relacionados con el agua, es importante no exagerar su magnitud. En el conjunto de la región, la participación privada todavía es incipiente y, en la mayor parte de los países, el sector público administra aún lo esencial de la infraestructura. La experiencia de la participación privada en la administración es muy limitada, aunque se tiene mucha más experiencia con contratos de servicios. Indicó que la apertura de los servicios públicos relacionados con el agua a la participación privada se ha visto limitada, en parte, porque en la mayor parte de los países falta un marco de regulación que rijan el funcionamiento de las actividades

monopolísticas. Muchos países están desarrollando sistemas de regulación, aunque pocos han tenido aún la experiencia de su funcionamiento real. Finalmente destacó que la apertura a la participación privada de los servicios públicos relacionados con el agua ha creado muchas y muy distintas oportunidades de inversión. Esto ha atraído a América Latina y el Caribe a muchas empresas de otras regiones. Sin embargo, quizá uno de los fenómenos más interesantes ha sido la expansión hacia el exterior de las empresas de electricidad de Chile.

- **“Reflexiones en torno a la importancia de la interdisciplina y la incorporación de la dimensión multisectorial en la elaboración de leyes de agua”** por César Magnani, quien destacó la importancia de la interdisciplina al momento de trabajar con el tema del agua. Señaló que si no hay decisión política no es posible llevar adelante los proyectos de ley de agua. Otro aspecto determinante es la incorporación de la dimensión multisectorial. La participación de todos los actores relacionados con el tema permite que la elaboración de leyes de agua se consolide cada vez más. Agregó que las leyes de agua en un país federal son doblemente complejas, por lo que se hace imprescindible fijar antes que nada los grandes objetivos nacionales. En consecuencia, es necesario pensar en los principios; y más importante aún respetar a las leyes naturales (ciclo hidrológico) y entender que el agua determina un límite que va más allá de los límites políticos de una región. En resumen, la ley debe saber operacionalizar la gestión del uso múltiple del agua a nivel de cuenca.

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				

Comisión Internacional
de Riego y Drenaje

La **Comisión Internacional de Riego y Drenaje (International Commission on Irrigation and Drainage - ICID)** (véase la Carta Circular N° 6) está organizando su **Decimoséptimo Congreso Internacional** y la **Quincuagésima Reunión de su Consejo Ejecutivo Internacional**. Ambos eventos se llevarán a cabo en Granada, España, los días 11 al 19 de septiembre de 1999.

El tema central del Congreso será “*El Agua para la Agricultura en el Próximo Milenio*”. Los debates a llevarse a cabo se orientarán en torno a dos temas: riego en condiciones de escasez del agua y la rehabilitación y modernización de los sistemas de riego y drenaje. Además habrá una sesión especial sobre la utilización sostenible de agua de mala calidad, y un coloquio sobre las restricciones, el papel futuro y la diversificación de cultivos en la agricultura de riego.

Información adicional puede solicitarse a la siguiente dirección:

Catherine Roy
Secretaria del XVII Congreso Internacional de la ICID
Confederación Hidrográfica del Guadalquivir
Avenida de Madrid, 7 - piso 11
18012 Granada, España
Teléfono: +34-58-29 59 84
Fax: +34-58-27 06 41



El Tercer Diálogo Interamericano sobre Administración de Aguas “*Enfrentando la Creciente Crisis del Agua en el Siglo XXI*” se realizará en la Ciudad de Panamá, Panamá, del 21 al 25 de marzo de 1999. Su objetivo será identificar y formular recomendaciones y lineamientos prácticos para la gestión y el aprovechamiento integrados, equitativos y sostenibles de los recursos hídricos en las Américas. Este encuentro continuará el debate iniciado durante el Primer Diálogo en Miami (1993) y en el Segundo Diálogo en Buenos Aires (1996) (véase la Carta Circular N° 3 y 5), con el fin de facilitar y fortalecer la puesta en marcha de las recomendaciones contenidas en el Programa 21 y que han sido ratificadas en recientes conferencias internacionales sobre el agua.

Los debates a llevarse a cabo se orientarán en torno a los temas y áreas de discusión siguientes:

- **Agua y salud** (calidad del agua y gestión de ecosistemas acuáticos, estrategias para la prevención de la contaminación y la protección de fuentes, estándares y tecnologías de agua potable segura, y leyes y reglamentos de aguas para la protección de la salud pública y ambiental).
- **Manejo integrado de aguas** (enfoques globales en la administración de cuencas, desarrollo y usos de los recursos hídricos transfronterizos, cambios en la participación de los sectores público y

privado en la administración de aguas, y marcos jurídicos e institucionales para la gestión integrada de los recursos hídricos).

- **Valorización social, ambiental y económica de los recursos hídricos** (valorización del agua: precios y políticas, perspectivas rurales y urbanas en la valorización de los recursos hídricos, manejo de la demanda del agua: uso, reciclaje y conservación, y cuestiones jurídicas en la valorización del agua).
- **Participación pública en la toma de decisiones sobre recursos hídricos** (participación pública en asociaciones y consejos de cuencas y en comisiones de usuarios del agua, participación de los interesados en la toma de decisiones sobre cuencas transnacionales y multiculturales, papel de la educación y la concientización, para promover la participación pública, y estrategias para la solución de conflictos para promover la seguridad social, económica y ambiental).
- **Cambio global y los recursos hídricos** (evaluación integrada de los recursos hídricos en el contexto de un mundo dinámico, entendimiento actual de los patrones de cambio climático en las Américas, El Niño: capacidad de predicción e impactos, y estrategias de mitigación de los impactos potenciales del cambio global y la variabilidad climática).

Paralelamente al Diálogo se llevarán a cabo importantes eventos internacionales relacionados con el agua:

- El **Segundo Coloquio Internacional sobre Hidrología y Manejo de los Recursos Hídricos en los Trópicos Húmedos**, cuyo objetivo es discutir los nuevos avances de la última década en las ciencias del agua y explorar como éstos pueden ser aplicados a su administración.
- El **Consejo Consultivo de la Red Interamericana de los Recursos Hídricos**, que se reunirá con el fin de discutir el futuro de la red y los próximos pasos a seguir para la implementación de una administración integrada de los recursos hídricos en las Américas.
- La **Primera Cumbre Infantil del Agua**.

Información adicional puede solicitarse a la siguiente dirección:

CATHALAC
Antigua Base de Albrook
Edificio 803
Planta Baja, Local B
P.O. Box 873372
Panamá, República de Panamá
Teléfono: (507) 232-6851/6805
Fax: (507) 232-6834
E-mail: cathd3@sinfo.net
WWW: <http://iwrn.ces.fau.edu>

- La **Exhibición AQUA'99**, en la cual participarán empresas relacionadas con el agua, organizaciones profesionales, etc.



La Facultad de Ingeniería Agrícola de la Universidad de Concepción de Chile está organizando el **Tercer Congreso Chileno de Ingeniería Agrícola** y el **Primer Congreso Americano de Educación en Ingeniería Agrícola**. Los eventos, que cuentan con el patrocinio de la *American Society of Agricultural Engineering*, la *International Commission of Agricultural Engineering* y el Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, se llevarán a cabo en Chillán, Chile, los días 12 al 14 de mayo de 1999. Los debates a llevarse a cabo se orientarán en torno a los temas siguientes: mecanización, energía, riego, drenaje, hidrología, procesos, medio ambiente, estructuras agrícolas y educación en ingeniería agrícola.

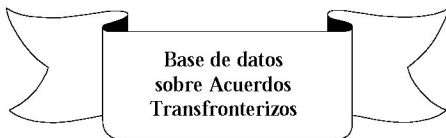
Información adicional puede solicitarse a la siguiente dirección:

Avda. Vicente Méndez 595
Casilla 537
Chillán, Chile
Teléfono: 42-208797
Fax: 42-228360
E-mail: facagric@udec.cl



La revista **Ambiente Ecológico** tiene su sitio web en <http://www.ambiente-ecologico.com>. Sus artículos abarcan una gran diversidad de temas: recursos hídricos, protección del medio ambiente, ecosistemas, legislación, cambio climático, desarrollo sustentable, suelos, aspectos económicos de la problemática ambiental, etc. Una buena parte de los contenidos se refiere a la problemática de los países de la región. Entre sus artículos más recientes relacionados con el agua destacamos el artículo “*Agua potable y desagües cloacales*” por Luis Fernández

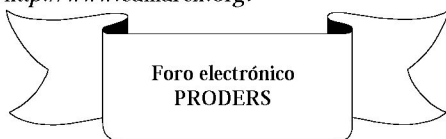
(Edición N° 47 de junio de 1998) sobre el sector de abastecimiento de agua potable y alcantarillado en Argentina.



La **Comisión para la Cooperación Ambiental** (CCA) (<http://www.cec.org>), una organización internacional integrada por Canadá, México y los Estados Unidos, creada por el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte para tratar las preocupaciones ambientales regionales, recientemente ha anunciado el lanzamiento de una nueva **base de datos sobre Acuerdos Transfronterizos**, que ofrece acceso a la información sobre acuerdos y tratados sobre cooperación ambiental transfronteriza en América del Norte. Se pueden hacer búsquedas por tema, nombre del acuerdo o sus partes firmantes. La base de datos contiene enlaces con el texto completo de los acuerdos y otros sitios en Internet que ofrecen información adicional relacionada con el tema. Se puede explorar este nuevo recurso en la dirección: <http://www.cec.org/infobases/agreements/?format=1&Language=Spanish>.



El **Proyecto CAMAREN** (Sistema de Capacitación en el Manejo de los Recursos Naturales Renovables) de Ecuador se creó como respuesta a dos necesidades: por un lado, mejorar la eficacia de las acciones del personal encargado de la gestión de los recursos naturales y, por otro, el reconocimiento de que un proceso de capacitación requiere de una oferta pedagógica altamente especializada. El objetivo central del proyecto es poner en funcionamiento un sistema de capacitación a extensionistas y técnicos en el manejo de los recursos naturales renovables en la Sierra andina. El proyecto escogió cinco ejes temáticos para sus actividades de capacitación: riego parcelario, agroforestería, pastos y animales de altura, suelos, y agua para consumo humano. Se puede obtener mayor información en <http://www.camaren.org>.



Uno de los grandes objetivos de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) de México es

introducir el factor de sustentabilidad en el desarrollo nacional. De esta manera, se busca ejecutar acciones que permitan lograr un crecimiento económico sostenido, contrarrestar la pobreza en que se encuentra gran parte de la población y evitar que continúe el deterioro de la base natural del desarrollo. En este contexto se inscribe la propuesta del diseño e instrumentación de "**Programas de Desarrollo Regional Sustentable**" (PRODERS) dirigidos a atender un conjunto de regiones prioritarias de México.

Los PRODERS se conciben como un programa de desarrollo que busca generar procesos que permitan equilibrar el crecimiento económico con una mayor calidad de vida y la conservación de los recursos naturales. Se plantea realizar esto a través del impulso a mecanismos de gestión y administración de recursos que amplíen las capacidades regionales en la planeación y toma de decisiones y logren que la política de inversión y gasto público se haga bajo objetivos consensados y de forma coordinada, considerando la existencia de diferentes actores sociales, económicos y políticos que deben involucrarse desde su elaboración, implementación y evaluación.

El foro electrónico PRODERS fue creado como un espacio destinado a intercambiar opiniones y desarrollar discusiones, principalmente entre la comunidad académica, pero con la posibilidad de incluir a miembros de otros sectores que participen o estén interesados en los programas para el desarrollo regional sustentable. Para suscribirse hay que enviar un correo electrónico a la dirección: majordomo@hp.fciencias.unam.mx con el siguiente contenido en el cuerpo del mensaje: *subscribe proders*.



La **lista de discusión AMBIENTAL** tiene por finalidad servir de instrumento de intercambio de todo tipo de información relacionada con la protección ambiental de los distintos ecosistemas. Todo tipo de políticas de protección del medio ambiente y desarrollo sostenible pueden ser discutidas en esta lista: instrumentos de planificación ambiental, derecho ambiental (desde sus distintos enfoques: derecho administrativo, derecho penal, derecho internacional, etc.), economía de los recursos naturales y economía ecológica, técnicas de conservación de hábitat y especies, ingeniería ambiental y otras ciencias ambientales. Tiene especial interés para la lista el debate de las actividades que las distintas administraciones

públicas implicadas en la protección del medio ambiente lleven a cabo en todos los ámbitos, mundial, regional, nacional y local. Mayores informaciones en la dirección: <http://listserv.rediris.es/archives/ambiental.html>.

Publicaciones



Publicaciones recientes de la CEPAL relacionadas con la gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe:

- "**La regulación de la prestación privada de servicios de agua potable y alcantarillado**" por Terence R. Lee y Andrei S. Jouravlev (*Revista de la CEPAL*, N° 65, LC/G.2033-P, agosto de 1998). Desde el decenio de 1970, los gobiernos de la región han venido transfiriendo empresas públicas al sector privado. La privatización ya se ha extendido a todos los sectores de la economía, incluidos los servicios de agua potable y alcantarillado. La participación del sector privado en la prestación de estos servicios puede traer consigo importantes mejoras de eficiencia pero no garantizará, por sí sola, una mejora duradera del bienestar social, porque estos servicios no se prestan en un mercado competitivo. Por lo tanto, los resultados dependerán del régimen de regulación en el que actúen las industrias, régimen cuya eficacia estará determinada por la capacidad de los gobiernos de buscar y crear condiciones institucionales y regulatorias que obliguen a que las empresas proveedoras sean eficientes y se hagan eco de las necesidades de sus clientes. El presente artículo se concentra en las cuestiones que han de abordarse para preparar un marco regulatorio adecuado para el sector de agua potable y alcantarillado.
- "**Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua**" por Terence R. Lee y Andrei S. Jouravlev (LC/L.1097) de octubre de 1998, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 6. Traducción al español del informe "**Prices, property and markets in water allocation**" (LC/L.1097) de febrero de 1998 (véase la Carta Circular N° 8).
- "**Recomendaciones de las reuniones internacionales sobre el agua: de Mar del Plata a París**" (LC/R.1865) del 30 de octubre de 1998. Este informe ha sido elaborado como una contribución a la Primera Sesión Parlamentaria Latinoamericana de Políticas Hídricas y el

Tercer Taller de Gerentes de Organismos de Cuencas en América Latina y el Caribe (véase "Reuniones"). El informe se divide en dos partes. En la primera se analizan las tendencias actuales en la gestión de los recursos hídricos en los países de la región, así como la complejidad y algunas de las causas que dificultan el avance hacia una gestión integral y sostenible de los recursos hídricos dentro de la corriente actual de reformas de la institucionalidad del sector hídrico. En la segunda se recopila la información sobre las principales conferencias internacionales sobre el agua, a saber: (i) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, Argentina, 14 al 25 de marzo de 1977); (ii) la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente: El Desarrollo en la Perspectiva del Siglo XXI (Dublín, Irlanda, 26 al 31 de enero de 1992); (iii) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Rio de Janeiro, Brasil, 3 al 14 de junio de 1992); y (iv) la Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible (París, Francia, 19 al 21 de marzo de 1998).

- **"Report on the Second Workshop on Private Participation in Water Supply and Sanitation Utilities in the Americas (San José, Costa Rica, 3-6 February, 1998)"** (LC/R.1868) del 9 de noviembre de 1998 (disponible solamente en inglés). Este informe contiene un resumen de los debates, las conclusiones, el programa y la lista de participantes del Segundo Taller ASCE-CEPAL sobre Participación Privada en la Administración y Operación de

Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento (véase la Carta Circular N° 8). Contiene además algunas de las ponencias presentadas en el taller, a saber: *"Trinidad & Tobago - the stepping stones to privatisation"* por John Banyard, *"Contracting goods and services from the private sector as a means for promoting the modernisation and transformation of the public sector in Costa Rica"* por Ronaldo Calvo, *"Recent progress with cost effective water resource activities in the Great Lakes Region of North America"* por Jack Day y Douglas McTavish, *"Water and sanitation services and utilities privatisation in Latin America"* por Vinio V. Floris, *"Private sector participation in the Indian urban water supply and sanitation sector"* por Richard Franceys, *"Designing water concessions: case studies from Latin America"* por Henry Lee, *"The state of private provision of water-related services in Latin America"* por Terence R. Lee, *"Regional water supply planning - the work of the Capital Region Water Board"* por Walter A. Lyon, *"Public-private contracts: analysis and formulae for sustainability. Development and application in Mexico"* por Javier I. Morales-Reyes, y *"The law for the regulation of public water-related utilities"* por Miguel Solanes.

- **"Las mujeres en los procesos asociados al agua en América Latina. Estado de situación, propuestas de investigación y de políticas"** (LC/R.1864) del 28 de octubre de 1998. Este informe fue presentado por María Nieves Rico, de la Unidad Mujer y Desarrollo al Octavo Coloquio de Agua

en Estocolmo, taller "Contribuciones de las Mujeres en el Campo de los Recursos Hídricos" efectuado del 8 al 12 de agosto de 1998 en Estocolmo, Suecia. En este informe, se describen los principales temas que vinculan la relación de género con el agua, ya sea como recurso o como servicio, tales como el acceso al agua potable, acciones comunitarias que se llevan a cabo y metodologías elaboradas en orden a aumentar la activa participación de las mujeres, centrado en la situación de pobreza que afecta a una importante porción de la población femenina en América Latina. Por otra parte, se presentan nuevas áreas donde se ha integrado el análisis de género, tales como el impacto de los procesos globales en las políticas públicas, derechos de agua, inversiones e infraestructura, y el acceso y participación de mujeres en la capacitación y en los procesos de toma de decisiones en el sector. Finalmente, se presentan algunos aspectos centrales para generar el proceso de institucionalización del enfoque de género dentro de los problemas sociales, políticos, económicos y ambientales del agua.

Las publicaciones de la División de Medio Ambiente y Desarrollo se encuentran disponibles en dos formatos: (i) como archivos electrónicos que se distribuyen a través de Internet como "attachments" (las publicaciones más recientes en el formato de Microsoft Word para Windows 95 versión 7.0 y las más antiguas en el formato de WordPerfect para D.O.S. versión 5.1); y (ii) como documentos impresos cuyas copias individuales se distribuyen gratuitamente a través del correo. Los pedidos hay que enviarlos a ajouravlev@eclac.cl.

NACIONES UNIDAS

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
División de Medio Ambiente y Desarrollo
Casilla 179-D
Santiago de Chile

IMPRESOS
VIA AEREA