

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° 18 Junio de 2003

CARTA CIRCULAR N° 18

En los países de América Latina y el Caribe, casi 80 millones de personas no tienen acceso a servicios de agua potable y unos 120 millones a servicios de saneamiento. Además, en general, la calidad y la confiabilidad de los servicios son mediocres y la infraestructura se encuentra en mal estado. La situación es agravada por la creciente contaminación hídrica que alcanza niveles alarmantes en muchos cuerpos de agua, debido principalmente a la falta generalizada de tratamiento de aguas servidas. No es sorprendente que estos problemas hayan inducido a los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe a conceder máxima prioridad al sector de agua potable y saneamiento. Así, en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas se acordó reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable para 2015. En la Cumbre de Johannesburgo de 2002 se reafirmó este compromiso añadiendo una meta acorde con la anterior: la de reducir a la mitad para el mismo año el porcentaje de personas que carecen de acceso a servicios sanitarios básicos.

¿Qué se puede hacer para lograr estos nobles objetivos? En primer lugar, existen algunos principios fundamentales en materia de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, entre los cuales cabe mencionar como mínimo los siguientes:

- Una clara separación institucional entre la función de formulación de políticas sectoriales, que corresponde a nivel ministerial o análogo; la de regulación, que corresponde a entidades especializadas para las cuales es imprescindible asegurar capacidad profesional y financiera, independencia y estabilidad; y la de prestación de los servicios, que debe desempeñarse con un criterio técnico, evitando su politización.
- Las empresas deben autofinanciarse y, si son eficientes, poder obtener una ganancia razonable. Cuando así sucede, deben crearse sistemas de compensación para grupos de bajos ingresos, en cuyo diseño

en lo posible se privilegie el enfoque de mecanismos directos o focales y se evite subsidios cruzados.

- Estructura horizontal racional del sector que permita realizar economías de escala y que sea congruente con el nivel jurisdiccional encargado de la función de regulación. Por un lado, no se puede regular un universo de cientos de prestadores, mientras que por el otro, la regulación de una única empresa coloca al regulador en una posición informativa y estratégica desventajosa.

Al mismo tiempo, es importante señalar que la solución de los problemas de la cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento no debe desvincularse de la necesidad de mejorar la gestión de los recursos hídricos y de las cuencas donde se capta el agua. La expansión de la cobertura de los servicios significa que se aumentará el uso del agua, recurso por el cual ya existe una intensa competencia en muchas cuencas, principalmente con la agricultura de riego. Lo mismo sucederá con descargas de aguas servidas, que son una de las principales fuentes de la contaminación hídrica que ya ha adquirido proporciones críticas especialmente en y aguas abajo de grandes zonas urbanas.

De aquí la necesidad de disponer —como un prerequisite indispensable para poder avanzar en la solución de los problemas de agua potable y saneamiento— de buenos sistemas de gestión del agua, lo que implica, entre otros aspectos:

- una legislación hídrica moderna;
- una autoridad de agua que sea independiente de usos sectoriales y con poderes y recursos acordes con su responsabilidad;
- un sistema eficiente de resolución de conflictos;
- un sistema de asignación del agua que promueva la inversión en el desarrollo y la conservación del recurso y, al mismo tiempo, asegure su uso eficiente y ordenado, evite la monopolización y

posibilite su control en función del interés público; y

- un sistema de control de la contaminación hídrica que sea capaz de movilizar los recursos económicos para financiar las grandes inversiones que se requieren en sistemas de tratamiento de aguas servidas.

CONTENIDO

- **Editorial.**
- **Discusión abierta:**
 - Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica.
 - Gobernabilidad del agua en las Américas: una tarea inconclusa.
- **Actividades futuras.**
 - Tercer Encuentro de Entes Reguladores de las Américas.
- **Noticias de la RED:**
 - Proyecto WALIR.
 - Prevención y reducción de las amenazas originadas por desastres naturales.
 - Comité Técnico Asesor para América del Sur (SAMTAC).
- **Noticias sobre Internet y WWW.**
- **Publicaciones.**



La vez pasada se inició la presentación del documento titulado “*Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*” (LC/L.1777-P, agosto de 2002) elaborado por Axel Dourojeanni, Andrei Jouravlev y Guillermo Chávez Zárate. En el número anterior la discusión se centró en torno a la importancia

de las cuencas como unidades territoriales para la gestión del agua. En este número se abarca el tema del manejo de cuencas.

Manejar una cuenca significa actuar en forma coordinada sobre los recursos naturales de la misma con el fin de recuperarlos, protegerlos y, en general, conservarlos y, a la vez, ejercer un control sobre la descarga de agua captada por la cuenca en cantidad, calidad y tiempo. Las acciones de manejo de cuencas se han realizado desde que el hombre ha utilizado los recursos naturales en función del agua. Los sistemas de manejo de cuencas más espectaculares, en base a andenes, se encuentran, por ejemplo, en Perú, tal como en el Valle del Colca en Arequipa.

Los inicios del concepto original de manejo de cuencas (“*watershed management*”), en el sentido de “manejarla” o “manipularla” para regular la descarga de agua que proviene de la misma, se encuentran en las escuelas forestales de los Estados Unidos de Norteamérica. En unos casos, se busca convertir los suelos en esponjas absorbentes de agua y así regular la descarga de agua en cantidad, calidad y tiempo, retardando la descarga superficial y aumentando el flujo base. En otros casos, se busca controlar la deposición de nieve en zonas sombreadas para que se derrita más lentamente, siempre buscando retardar y reducir la escorrentía superficial y aumentar la infiltración. Algunos proyectos de manejo de cuencas también podrían tener el fin contrario al anterior, es decir buscar que el agua no se infiltre para poder captarla en algún receptáculo o, si se infiltra, impedir que las plantas freatofitas actúen como bombas de extracción de agua subterránea. Para captar agua en zonas con mucha filtración se impermeabiliza la superficie de una cuenca para almacenar agua en reservorios. También se habla de manejo de cuencas en zonas áridas cuando se capta agua de neblinas costeras. En todos los casos estos objetivos se orientan a usar la cuenca como captadora (“*catchment area*”) de agua para diferentes fines, principalmente para consumo humano (cuencas municipales) y para reducir el impacto de la escorrentía protegiendo así zonas vulnerables cerca de pendientes o cauces. Los proyectos más recientes de manejo de cuenca enfatizan cada vez más la necesidad de mejorar la calidad del agua y no sólo la cantidad y tiempo de descarga.

Los alcances de manejo de cuencas evolucionaron de ese enfoque orientado puramente a la captación de agua a otros niveles más complejos, como los de protección de recursos naturales y mitigación del efecto de fenómenos naturales extremos, los de control de erosión, el control de la contaminación, y luego conservación de suelos y rehabilitación y recuperación de zonas degradadas, para luego pasar a los de

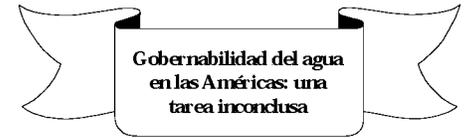
mejoramiento de la producción, primero forestal y de pastos, y luego agrícola, agroforestería o agrosilvopastoril en forma combinada. En épocas más recientes esta expansión del concepto original de manejo de cuencas lo ha hecho extensivo al manejo integrado de los recursos naturales de una cuenca, y por último a la gestión ambiental integrada. Se da el caso de proyectos que conservan el nombre de manejo de cuencas, pero que más bien son de desarrollo regional, puesto que incluyen desde caminos, viviendas, colegios y postas médicas hasta el uso de cocinas solares y digestores de biogas.

Originalmente, el manejo de cuencas era un dominio de los hidrólogos forestales que luego se amplió a los agrónomos especialistas en suelos, sobre todo en conservación de suelos, y luego a los expertos en agroforestería y también en la gestión de los recursos naturales con fines productivos. Algunos de estos enfoques privilegian aspectos estructurales menores, como construcción de terrazas y otras formas de conservación de suelos y retención de agua, otros acentúan aspectos participativos, y así sucesivamente cada proyecto enfatiza algo más que el otro. Dado que los proyectos de manejo de cuencas requieren mucho mayor involucramiento de la población local que los de hidráulica, también se encuentran especialistas en manejo de cuencas en las áreas de sociología y antropología. En el área de protección de cuencas hay geólogos y geomorfólogos, así como geógrafos. El área aún débil en cuanto a la disponibilidad de especialistas se encuentra en la parte de estudios económicos, sobre todo de servicios ambientales y de evaluación de proyectos de manejo de cuencas.

Institucionalmente, las actividades de manejo de cuencas no se realizan bajo estructuras administrativas claramente definidas. En algunos países se encuentran bajo el mandato de programas de medio ambiente; en otros, bajo esquemas de programas forestales; en otros, bajo sistemas de manejo de recursos naturales; y en otros, bajo programas de desarrollo local o comunal, por citar sólo algunas de las múltiples variantes que tiene la institucionalidad a cargo de conducir programas llamados todos de “manejo de cuencas”. En algunos países, como por ejemplo en Perú, se han formulado programas nacionales de manejo de cuencas, a veces también llamados de microcuencas, como en el sur de Brasil (“*microbacias*”) o de conservación de suelos o de agroforestería. Con algunas excepciones, es poco común que los programas de manejo de cuencas formen parte de las actividades de las entidades de gestión del agua por cuencas.

En general, se recomienda que en cada país exista un programa nacional de manejo de cuencas o equivalente, que podría depender

de los ministerios o secretarías de medio ambiente o de agricultura o de alguna organización forestal, el cual debería coordinar sus actividades con las entidades de gestión del agua por cuenca. Ambas instituciones podrían así complementar sus intereses, y sobre todo servir de base para financiar los servicios ambientales que prestaría un buen manejo de cuencas de captación a los usuarios aguas abajo y a las franjas costeras donde desembocan los ríos.



Presentamos el documento titulado “*Gobernabilidad del agua en las Américas, una tarea inconclusa*” elaborado por Humberto Peña, Presidente del Comité Técnico Asesor para América del Sur (SAMTAC) de la Asociación Mundial para el Agua (*Global Water Partnership — GWP*) y Director de la Dirección General de Aguas (DGA) de Chile, y Miguel Solanes, Asesor Regional en Legislación de Recursos Hídricos y Regulación de Servicios Públicos de la CEPAL y miembro del Comité Técnico (TEC) de la GWP, como contribución al Foro “*Agua para las Américas en el Siglo XXI*” (Ciudad de México, México, del 8 al 11 de octubre de 2002) (véase la Carta Circular N° 17). En este número la discusión se centrará en torno al marco conceptual de la gobernabilidad del agua y las lecciones y consensos generales. En el siguiente número discutiremos más a fondo otras contribuciones que hace el documento al tema de la gobernabilidad.

Marco conceptual

El concepto de gobernabilidad aplicado al agua se refiere a la capacidad social de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sustentable de los recursos hídricos. En dicha definición se incluye la capacidad de diseño de políticas públicas que sean socialmente aceptadas, orientadas al desarrollo sustentable del recurso hídrico, y de hacer efectiva su implementación por los diferentes actores involucrados. El nivel de gobernabilidad de una sociedad en relación con la gestión del agua, se ve determinado, entre otras, por las siguientes consideraciones: (i) el grado de acuerdo social (implícito o explícito) respecto de la naturaleza de la relación agua-sociedad; (ii) la existencia de consensos sobre las bases de las políticas públicas que expresan dicha relación; y (iii) la disponibilidad de sistemas de gestión que posibiliten efectivamente, en un marco de sustentabilidad, la implementación de las políticas.

En síntesis la gobernabilidad supone: capacidad de generar las políticas adecuadas y

la capacidad de llevarlas a la práctica. Esas capacidades pasan por la construcción de consensos, la construcción de sistemas de gestión coherentes (regímenes: que supone instituciones, leyes, cultura, conocimientos, prácticas), y la administración adecuada del sistema (que supone participación y aceptación social y el desarrollo de competencias). Como bien puede extraerse de lo señalado, un elemento central de la gobernabilidad es la posibilidad de construir (implantar y desarrollar) arreglos institucionales armónicos con la naturaleza, competencias, restricciones y expectativas del sistema o ámbito bajo consideración.

La ausencia de respuestas únicas

Estando el agua tan intrínsecamente ligada a las formas de ser de la sociedad y al entorno, no hay respuestas únicas ni fáciles que garanticen su gobernabilidad. Lo único que parece posible sugerir a este respecto es que mientras que se pueden proponer distintos modos de organización y contenido de los componentes formales de la gobernabilidad, como leyes y arreglos institucionales, cada sociedad tiene condiciones naturales, grupos y estructuras de poder y necesidades que deben ser objeto de atención específica en el proceso de diseño. De otro modo, se tiene el riesgo de no considerar los elementos que aseguren su viabilidad. En este sentido, una mención especial merece la consideración de los siguientes aspectos:

- Las características étnicas y culturales prevalecientes, ya que por sus cosmovisiones muy arraigadas pueden ser decisivas en la aplicabilidad de determinadas formas de gestión. En el caso de Chile, por ejemplo, se ha exceptuado del requisito de asignación individual a los derechos de agua de uso ancestral en la comunidades Aymaras y Atacameñas.
- La historia institucional del sector, considerando que dicha historia ha generado prácticas que han sido aplicadas por generaciones en numerosas comunidades y frecuentemente constituyen un capital social extremadamente valioso para la gobernabilidad efectiva del agua.
- El marco económico, las ideas y prácticas sociales y económicas, la capacidad de los distintos actores existentes y sus condiciones socio-económicas. En este sentido, cabe señalar que la creación de incentivos de mercado en el sector hídrico no puede ser el resultado de la aplicación de una política pública aislada del desarrollo general de la sociedad.
- La capacidad de gestión del Estado, ya que ella restringe las posibilidades prácticas de implementación eficaz de los arreglos institucionales.
- Las características geográficas, ya que, por ejemplo, resulta muy distinta la aproximación a los temas del agua en

zonas donde predominan las condiciones de escasez de aquéllas en que es abundante.

Por otra parte, es importante recordar que la globalización afecta los contenidos de la gobernabilidad en más de un sentido. Los procesos internos son influenciados, más que nunca antes, por factores y agentes externos. Al respecto, lo más importante es tener conciencia del fenómeno e identificar aquellos factores o condicionamientos externos que pueden afectar seriamente la gobernabilidad.

Lecciones y consensos generales

No obstante lo indicado en el punto anterior, se debe estar consciente que cuando el régimen de un recurso o sus servicios presenta en forma consistente ciertas características esto no es consecuencia de la falta de capacidad innovativa del sector sino probablemente de la naturaleza del objeto tratado. Esto es claro en las características más típicas de la legislación de aguas y sus servicios conexos. De acuerdo a lo anterior, a continuación se presenta en forma tentativa algunas normas que según experiencias prácticas conocidas pudieran considerarse de validez bastante general. En materia de legislación de aguas:

- 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, o que propendan al, uso efectivo y beneficioso, que no causen perjuicios ambientales, están protegidos por las cláusulas constitucionales de la propiedad privada. Este es el elemento legal fundamental de los sistemas que han promovido con éxito la inversión privada en el desarrollo del recurso.
- Sin embargo, y siempre que no haya un despojo funcional del contenido económico del derecho, 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.
- Los sistemas de concesión de aguas y sus normas de otorgamiento deben ser uniformes y no admitir excepciones, 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 a petición de parte deberían ser los usos para bebida y

saneamiento siempre que se establezcan resguardos para que lo anterior no impida generar señales claras acerca del nivel de escasez del agua existente, y no conduzca a un uso ineficiente a partir de dicho privilegio. 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 entre partes en disputa, prioridad de pedido, u otro criterio relevante.

- En caso de derechos y usos preexistentes al cambio legislativo, incluidos los tradicionales e indígenas, 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.
- Es necesaria la existencia de instancias de planificación que permitan generar una visión compartida de la evolución futura de los recursos hídricos a nivel de las cuencas.
- Es importante un sistema de información público acerca de todos los elementos que inciden en la gestión de los recursos y además otorguen transparencia a las actuaciones que inciden en este bien perteneciente al dominio público.
- Los procedimientos para la implementación de estos recaudos sustantivos deben asegurar su vigencia.

En materia de regulación de servicios públicos de agua y saneamiento:

- Servicio universal y no discriminatorio.
- Servicio adecuado en cantidad y calidad.
- Tarifas y ganancias razonables. Al respecto, es importante recordar que los procesos de privatización no hacen rentable en forma milagrosa lo que no lo es.
- Sistema de subsidio que, en lo posible evite los subsidios cruzados en favor de la población con suficientes recursos económicos, y que, en cualquier caso, garantice a los sectores indigentes los consumos mínimos básicos.
- Control de transferencias, *holdings* y triangulaciones.
- Derecho a información adecuada y oportuna, tanto para reguladores como para usuarios.
- Contabilidades obligatorias, conforme a sistemas obligatorios.
- Uso de instalaciones fundamentales.
- Derechos a inspección, participación, oportunas y adecuadas.
- Máximo uso de economías de escala y ámbito.

En cuanto a la institucionalidad para el manejo del agua se van elaborando consensos en diferentes niveles:

- La autoridad responsable por el manejo y asignación de aguas debe ser independiente de usos sectoriales; con poderes y recursos conmensurados a su responsabilidad.
- La inserción del agua en el contexto ambiental puede resultar en una minimización de sus elementos como factor de desarrollo.
- El agua debe tener su propia institucionalidad independiente y estable.
- Los organismos de cuenca son opciones válidas para el manejo del agua, pero sus funciones deben diseñarse de manera tal que sean implementables y concentrarse fundamentalmente en agua; también deben tener poderes y financiación adecuada.
- Las organizaciones de usuarios son instancias de manejo útiles. Sin embargo no pueden suplir al Estado, pues son inherentemente limitadas, y deben estar sujetas a controles adecuados.
- Debe existir un sistema de resolución de conflictos, que establezca un adecuado equilibrio y delimite los ámbitos de aplicación de las facultades de las organizaciones de usuarios, la administración y el poder judicial.
- Existen materias vinculadas al agua y sus servicios directamente vinculadas a la gobernabilidad, por el impacto que tienen sobre la estabilidad social. Estas materias deben ser contempladas adecuadamente en los tratados para protección de inversión extranjera.

Los reguladores de servicios públicos de agua potable y saneamiento necesitan un mínimo de requisitos para funcionar adecuadamente:

- El universo a regular debe ser manejable. No es factible suponer que se puede regular un universo de miles de prestadores. La consolidación es necesaria por ventajas de escala y necesidades de control.
- El regulador debe tener independencia y estabilidad y estar sujeto a reglas de conducta y ética.
- Debe contar con poderes y recursos necesarios.
- Debe tener capacidades legales adecuadas.

Una limitante que parecen tener los sistemas de administración en sus diferentes niveles es una notable falta de capacidad operativa, debido a múltiples factores como las limitaciones de recursos financieros, humanos y legales, y, en ocasiones, a la baja valoración de su rol regulador. Esto ha resultado de un entendimiento limitado de que los roles de la administración, con una definición adecuada de funciones, extensión, estructura y controles sobre la administración son fundamentales para el manejo de un recurso complejo como es el agua. De hecho la apropiada definición de los papeles de la administración es crucial, para proteger en

ésta, como en otras materias más generales, al manejo sustentable y la comunidad de usuarios y al público en general, del predominio y control de intereses especiales.

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 **Tercer Encuentro de Entes Reguladores de las Américas** se llevará a cabo del 23 al 25 de septiembre de 2003 en Santiago de Chile. Este encuentro reúne dos eventos, el Seminario Final del Programa de Fortalecimiento de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) de Chile y el Tercer Encuentro de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA), y cuenta con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el patrocinio de CEPAL.

Información adicional puede solicitarse a la siguiente dirección:
 María Concepción Palominos
 Jefe de Gabinete
 Superintendencia de Servicios Sanitarios
 Tel.: (56-2) 382-40-07
 E-mail: mpalominos@siss.cl



Presentamos el documento "**Derechos de los pueblos indígenas al agua y normas internacionales**" elaborado por David Getches, Profesor de Derecho de Recursos Naturales de la Escuela de Derecho de la Universidad de Colorado, Estados Unidos, en el marco del proyecto **Derecho de Aguas y Derechos Indígenas (Water Law and Indigenous Rights - WALIR)**, que es

ejecutado en forma conjunta por la CEPAL y la Universidad de Wageningen, Países Bajos.

Los pueblos indígenas de casi todos los países han visto sus fuentes tradicionales de agua explotadas por sociedades no-nativas para el beneficio económico de los nuevos grupos. El agotamiento y contaminación de fuentes de agua causados por estas actividades a menudo han limitado la capacidad de los pueblos nativos de continuar sus tradiciones basadas en el agua, como la agricultura o la pesca. Igualmente esta problemática muchas veces impide perpetuar culturas que dependen de actividades tradicionales de subsistencia y prácticas espirituales que requieren el acceso al agua. Además, los gobiernos nacionales normalmente han creado sistemas de leyes de aguas que fomentan su aprovechamiento no-nativo y permiten el agotamiento o contaminación de fuentes de agua de las cuales depende la subsistencia de los pueblos indígenas.

No existe un cuerpo de ley internacional que específicamente proteja la capacidad de los pueblos nativos para prevenir la sobreexplotación o el mal uso del agua por otros o de asegurar su acceso al agua para satisfacer sus propias necesidades. Sin embargo, hay varios acuerdos multinacionales y normas internacionales que se relacionan con las conductas, prácticas y políticas de los gobiernos con respecto a los pueblos indígenas. De igual modo como los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y a los recursos naturales, sus potenciales reclamaciones del derecho al agua se pueden derivar de garantías internacionales de los derechos humanos y de compromisos de la protección al medioambiente.

El hecho de que no se hace mención específica del agua se debe en parte a que sólo recientemente la ley internacional empieza a comprender la naturaleza única de las demandas por los pueblos indígenas en torno a los recursos naturales. Además, sólo recientemente (con la excepción de las leyes nacionales de unos pocos países) los grupos o individuos indígenas han empezado a exigir sus demandas a tierras y recursos naturales. Es probable que se presenten demandas adicionales puesto que la legislación internacional de los derechos humanos tiende a incluir los derechos indígenas al agua y a otros recursos naturales.

Una forma de clasificar los muchos acuerdos internacionales y fuentes potenciales del derecho internacional consuetudinario que pueden servir como fuentes de derechos indígenas al agua es utilizar las categorías que corresponden a los tipos de demandas que los pueblos indígenas pueden afirmar cuando se les priva del acceso al agua: protección de las tierras y recursos indígenas, protección del medioambiente, derecho a la subsistencia,

identidad cultural, discriminación racial, y derecho a la autodeterminación.

Las posibilidades para la utilización de la ley internacional, así como de la ley nacional, para establecer y proteger los derechos al agua de los indígenas son muchas, pero complicadas. Como mínimo, los pueblos indígenas pueden beneficiarse de la investigación legal de sus situaciones individuales con el objetivo de identificar los instrumentos legales más promisorios para la protección de sus derechos al agua. La selección de dichos instrumentos depende de la situación de cada comunidad. Además, ellos necesitan asesoramiento competente sobre los foros más apropiados para presentar sus reclamos. De igual modo, la investigación y el asesoramiento necesarios para los grupos indígenas requieren conocimientos legales; los pueblos indígenas necesitan tener a su disposición abogados con conocimientos profundos de leyes nacionales, así como expertos en legislación internacional. Si los grupos de un país llevan demandas que carecen de fundamento o no están presentadas adecuadamente y fracasan, esto puede dañar los esfuerzos de otras comunidades. Por lo tanto, sería aconsejable que las comunidades indígenas de diferentes países coordinen sus esfuerzos regionales o internacionales para identificar los mejores casos que sirvan para avanzar en el desarrollo del derecho internacional como una herramienta para asegurar los derechos indígenas al agua.

El texto de este y de varios otros estudios sobre derechos de los pueblos indígenas al agua están disponibles en <http://www.agualtiplano.net/revista/pueblos.htm>.

Prevención y reducción de las amenazas originadas por desastres naturales

Como parte de las actividades del proyecto “*Prevención y reducción de las amenazas originadas por desastres naturales*” (véase las Cartas Circulares N° 16 y 17), que ejecuta la CEPAL, por medio de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, con el aporte de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), actualmente se están desarrollando los talleres locales en cada una de las áreas donde se realizan los estudios de caso (subcuenca del Arroyo del Medio, Argentina; cuenca del Río Limarí, Chile; cuenca del Río Tunjuelo, Colombia y cuenca del Río Sisa, Perú), para debatir con las autoridades locales y la comunidad las acciones de prevención. La etapa siguiente será la elaboración de los informes finales de los estudios de caso, incorporando las recomendaciones emanadas de dichos talleres.

Para el mes de agosto de 2003, se tiene previsto la realización, en la sede de la

CEPAL, del seminario técnico con la participación de expertos y autoridades políticas para debatir las acciones de prevención de desastres a nivel nacional y local. El documento final del proyecto será editado en los meses de octubre y noviembre de 2003.

Información adicional puede solicitarse a la siguiente dirección:

Matías Renard

Tel.: (56-2) 210-22-84

Fax: (56-2) 208-02-52

E-mail: prad@eclac.cl

SAMTAC

La *ToolBox* es una herramienta diseñada por la GWP que busca facilitar el intercambio de experiencias respecto de buenas y malas prácticas de gestión de los recursos hídricos (véase la Carta Circular N° 17). Se complementa con una serie de estudios de caso que ilustran el uso de las herramientas propias de la *ToolBox*. A continuación se presentan los resúmenes de los siguientes tres estudios de caso realizados por el SAMTAC en los países de la región:

- “*Privatización del sistema de agua potable y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina. Debilidad institucional-regulatoria y enseñanzas*” por Daniel Azpiazu;
- “*La guerra del agua o la resistencia contra el intento de privatización y tarifación del agua en Cochabamba, Bolivia*” por Rocio Bustamante; y
- “*Estrategia integral para la recuperación hídrica de Talcahuano, Chile*” por Jaime Valenzuela.

Lecciones de la concesión del sistema de agua potable en Buenos Aires, Argentina

En 1993, el Gobierno de Argentina suscribió un contrato de concesión de 30 años con Aguas Argentinas para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en el área metropolitana de Buenos Aires. Los resultados obtenidos de la concesión de los servicios al capital privado no son más que los previsibles de la conjunción de deficiencias en el diseño y las modalidades de la concesión, agravadas por las debilidades e insuficiencias del marco regulatorio y de su propia institucionalidad, recurrentes renegociaciones contractuales, debilidad regulatoria, inexistencia de incentivos reales para que la concesionaria atienda las áreas más deficitarias en cuanto a la prestación del servicio y, en síntesis, la sistemática subordinación de los intereses sociales.

La relevancia y pertinencia del análisis del caso guarda estrecha relación con las principales lecciones que el mismo ofrece en términos de la discordancia entre los objetivos perseguidos —universalización y mejora sustancial en la calidad de los servicios— y los insuficientes resultados obtenidos hasta ahora. Al respecto, cabe resaltar la necesidad de:

- Debate social y parlamentario previo a la sanción de una ley específica, brindando seguridad jurídica.
- Un análisis integral de las posibilidades de incorporar mecanismos de competencia que tiendan a limitar el poder monopólico de quien resulte adjudicatario.
- El carácter oneroso de la concesión (pago de canon) por el uso económico de activos públicos o la exigencia de aportes de capital de forma de impedir la presentación de ofertas oportunistas.
- Incorporar al marco regulatorio la figura del “riesgo empresarial” o, en otras palabras, la inexistencia de reaseguros que lo tomen nulo aún bajo condiciones de ineficiencia del operador. La “razonabilidad” y “justicia” de las tarifas deben ser parte constitutiva fundamental del mismo.
- Propender a la universalización del servicio a partir de incentivos efectivos para el operador, adecuados subsidios cruzados y, de resultar necesario, la implementación de tarifas sociales que no sólo permitan acceder al servicio a los sectores de menores ingresos sino, también, al pago del mismo para quienes lo poseen. Ello debería compatibilizarse con una creciente micromedición en procura de una mayor racionalidad en el uso del recurso.
- Dotar de independencia y autarquía plena a la agencia reguladora, que garantice una total autonomía, cuadros técnicos capacitados, presupuestos independizados de la facturación de las empresas reguladas, políticas activas que prioricen la defensa de los derechos de los usuarios y, fundamentalmente, una estructura organizativa que anule su posible captura.
- Incorporar a la problemática regulatoria la implementación de programas de desarrollo de proveedores locales, estableciendo estrictos controles sobre la recurrencia a precios de transferencia en las compras intracorporativas de la empresa concesionaria.
- En economías con niveles de pobreza e indigencia como los que se registran en buena parte del escenario internacional, los servicios de agua potable y saneamiento no pueden ser considerados como meras mercancías sujetas a las “fuerzas del mercado” sino que son parte constitutiva de la calidad de vida de la población.
- Implementar principios de transparencia, una contabilidad regulatoria específica, y

sanciones por su violación, que incorporen y precisen determinada información económica, contable, social e infraestructural que es esencial para el desarrollo del control y regulación, de forma de minimizar las asimetrías de información, cualquiera sea el mecanismo de regulación tarifaria y medioambiental que se adopte.

- Articular la normativa específica del sector con las disposiciones que emanen de la legislación *antitrust*.



En septiembre de 1999 se entrega en concesión al consorcio Aguas del Tunari la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento de la ciudad de Cochabamba, Bolivia. Un mes y medio después se aprueba la Ley N° 2029, “*Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario*”, como instrumento normativo para regular el sector, pero que, debido a la inexistencia de una ley de aguas moderna en el país, contenía también disposiciones sobre la gestión del agua como recurso. Además, a pesar de lo avanzado de las discusiones y planteamientos sobre el reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas y campesinas en el proceso de formulación de una nueva ley de aguas, Ley N° 2029 no incluía ninguna disposición al respecto. Cabe agregar que tanto en la otorgación del contrato de concesión como en la aprobación de la Ley N° 2029, la participación ciudadana fue restringida.

Ambos hechos, junto con las irregularidades en el proceso de licitación y otorgación del contrato, motivan las reacciones y movilización de la población que protesta, en el área urbana, por los incrementos tarifarios excesivos y, en las comunidades rurales, por la afectación que la nueva legislación implica para sus derechos tradicionales. El conflicto social estalla en febrero de 2000 y se repite nuevamente en abril del mismo año con varios días de intensos enfrentamientos, llegándose hasta la declaratoria de un estado de sitio nacional. El descontento social es tan grande que sólo se logra solucionarlo con la rescisión del contrato firmado con el consorcio Aguas del Tunari y la modificación de la Ley N° 2029 que en adelante pasara a ser la nueva Ley N° 2066. El conflicto posiblemente se hubiese evitado si el proceso se planteaba como participativo, de dialogo y concertación con todos los actores involucrados.

Lo ocurrido en la “guerra del agua” de Cochabamba impacta fuertemente a nivel internacional como un ejemplo de resistencia en contra de la privatización de los servicios

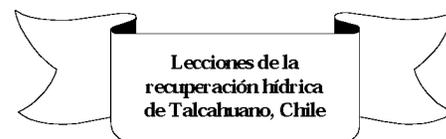
de agua potable y saneamiento, generando en el país la apertura de un proceso más participativo para la formulación de normativas y políticas sobre los recursos hídricos. En esta línea de acción, es que se crea en 2002, el Consejo Interinstitucional del Agua (CONIAG), con la finalidad de abrir un espacio de diálogo y concertación entre el gobierno y las organizaciones económicas y sociales para adecuar el actual marco legal, institucional y técnico relacionado con la temática hídrica.

Las principales lecciones aprendidas en el intento de la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento en Cochabamba son las siguientes:

- La dificultad de formular e implementar políticas y legislación sobre agua desde arriba en contextos donde desde hace bastante tiempo existe una gestión autónoma de este recurso por parte de las comunidades campesinas y las organizaciones sociales, en base a normas localmente definidas y legitimadas.
- El movimiento se manifestó radicalmente en contra de la privatización del recurso que para la cultura local es considerado incluso un ser vivo.
- El conflicto mostró con claridad que no es posible regular el uso y aprovechamiento del recurso desde una ley sectorial.
- Se relativizan e incluso cuestionan algunos supuestos básicos de la privatización, se pone en evidencia que la participación del sector privado no debe limitarse exclusivamente a la empresa privada, sino que debe considerar otras formas de organización y posibilidades de cooperación entre los sectores público y privado.
- Queda claro que debe considerarse la necesidad de flexibilizar el principio de la completa recuperación de costos en algunos casos, especialmente países pobres donde la inversión pública en el sector es necesaria mediante subsidios y otras formas de asistencia.
- Un tema importante es el de la regulación de los servicios, que debería ser fortalecida para hacerla más eficiente, puesto que de lo contrario frente a la debilidad de los gobiernos las empresas imponen condiciones que finalmente afectan a los usuarios. Por otro lado, es necesario generar mecanismos de control social que permitan mayor transparencia en la regulación de los servicios básicos.
- Es evidente que la participación social, el acceso público a la información y la transparencia en la gestión de los servicios y el recurso en si es fundamental. Excluir a la población en la toma de decisiones crea las bases para la emergencia de problemas y conflictos. En ese sentido las leyes y políticas deberían ser una construcción social, por lo que en su elaboración es

necesario considerar la participación de la población, más aún cuando se trata de recursos y servicios fundamentales para la vida y la salud como el agua.

- Finalmente está la importancia de invertir tiempo, esfuerzos y recursos en procesos de dialogo y concertación como mecanismo de evitar conflictos cuyos costos en términos sociales y económicos pueden ser incalculables.



La Comuna de Talcahuano, Chile, por su ubicación geográfica, condiciones naturales y cercanía a centros de abastecimiento de energía, tuvo a partir de 1950 un importante crecimiento industrial, pesquero, militar y portuario, que generó posteriormente un acelerado crecimiento urbano. La contaminación originada por dichas actividades fue sobrepasando la capacidad natural de la comuna, alterando y afectando sus recursos naturales, deteriorando con ello la calidad de vida de sus habitantes y creando una potencialidad de riesgo crítica en el desarrollo económico.

El deterioro en la calidad de vida de sus habitantes, la contaminación del agua, aire y suelo y la imagen de ser una de las comunas más contaminadas del país generaron en las autoridades municipales el compromiso de iniciar una estrategia de recuperación, partiendo por resolver los problemas que siendo más graves, permitieran una pronta solución. Esta manifestación de responsabilidad se hizo creíble para la comunidad y las empresas, lo que permitió diseñar bajo el liderazgo comunal una estrategia participativa con una visión consensuada de desarrollo, “*Talcahuano, equilibrio de ciudad, oportunidad para todos*”. El elemento clave que se logró a través de la participación fue que cada sector usuario del recurso asumiera su responsabilidad por el manejo sustentable del mismo. El municipio asumió además la responsabilidad de armonizar los distintos intereses en juego, el desarrollo económico, la protección de los recursos naturales y la calidad de vida de los vecinos de la comuna.

La lección más importante que arroja este caso es la demostración de la idoneidad del nivel municipal de gobierno para abordar con éxito la recuperación de los recursos hídricos y el manejo ambiental. La experiencia analizada indica que las municipalidades pueden lograrlo mediante el ejercicio de una conducción efectiva, informada, y que utilice una estrategia capaz de concertar intereses y negociar una asociación eficaz, con la comunidad, las empresas privadas y el gobierno nacional y regional. Los factores que

mayormente influyeron en el logro de este resultado fueron los siguientes:

- Liderazgo político y técnico de las autoridades municipales frente al problema de deterioro ambiental, a lo que suman diagnósticos informados, adecuado monitoreo de los problemas y desarrollo de soluciones realistas.
- Determinación clara de las causas directas e indirectas del deterioro de los recursos hídricos, e identificación de las variables a considerar para solucionar los problemas y asegurar la sostenibilidad de ellas en el tiempo (mejoras en la educación, infraestructura, tecnología, capacitación laboral, motivación de los actores, aplicación de incentivos y sanciones, etc.). Parte importante de esta lección es el enfoque integral de la gestión de los recursos hídricos, demostrando que los problemas no son puntuales y originados en una circunstancia aislada, sino parte de un sistema de manejo deficiente por parte de los agentes contaminantes.
- Metodología realista y participativa del diagnóstico, cuyo resultado fue un completo informe que identificó los principales problemas ambientales que afectaban a la comuna, indicando las causas del problema según el ámbito de ella (agua, aire, etc.). La sola sistematización de esta información activó en organismos públicos con atribuciones de fiscalización una serie de coordinaciones y acciones para resolver estos problemas. Este enfoque participativo del diagnóstico se extendió a la etapa de propuestas, pues al estar en las comisiones de trabajo sectorial tanto los afectados por los problemas como sus causantes, la búsqueda de soluciones resultó realista y ajustada a lo posible de efectuar en plazos cortos a medianos.
- Definición de los diferentes actores que intervienen en el problema: los generadores del problema; los receptores del impacto; y los responsables de administrar el manejo del problema.
- Gestión coordinada y negociada de las acciones entre los diferentes actores, desde el diagnóstico y formulación de soluciones hasta su puesta en práctica y evaluación de los resultados.
- La voluntad de respuesta y compromiso de los agentes contaminantes en acoger las exigencias fijadas de común acuerdo.
- Esfuerzo por asegurar una acción eficiente por parte de los servicios públicos participantes en la solución del problema ambiental, a fin de asegurar su credibilidad por las diferentes partes involucradas: diagnóstico técnicamente formulado; interacción razonada y no autoritaria con los agentes a fin de alcanzar un acuerdo adecuado para su solución; respuesta rápida para su puesta en práctica; determinación para aplicar sanciones ante

el incumplimiento de los acuerdos; e integridad de las soluciones (considerando los diferentes aspectos e intereses involucrados).

- La continuidad de la estrategia durante doce años, dada, en gran medida, por la duración en el cargo de director de medio ambiente del mismo funcionario, de alto nivel técnico, iniciativa y liderazgo.

Para la elaboración y aplicación de estrategias de este tipo a nivel de cuencas, municipios y microrregiones, ha resultado sumamente útil el método descrito en la publicación titulada "Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable" (LC/L.1413-P, agosto de 2000, Serie Manuales N° 10) por Axel Dourojeanni (véase las Cartas Circulares N° 2 y 13).



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:

- Se acaba de inaugurar el sitio web del proyecto CEPAL/GTZ "Prevención y reducción de las amenazas originadas por desastres naturales" (véase "Noticias de la RED"). El sitio (<http://www.cepal.cl/dnri/proyectos/prad>) contiene información interesante: antecedentes del proyecto, noticias, estudios de caso que se realizan en el marco del proyecto, documentos relacionados con la prevención y reducción de las amenazas originadas por desastres naturales y enlaces con sitios web de entidades especializadas en esta temática.
- La **Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados** (ANDA) es el principal prestador de los servicios de agua potable y saneamiento en El Salvador (<http://www.anda.gob.sv>). Su visión para el año 2004 es lograr una transformación institucional en los ámbitos administrativos, financieros, legales y técnicos, de forma que se puedan mejorar los servicios en cantidad, calidad y continuidad, aplicando un modelo de gestión descentralizada que permita la participación de otros actores en la prestación de los servicios.
- El **Instituto de Promoción para la Gestión del Agua** (IPROGA) de Perú se institucionalizó en marzo de 1993, constituyéndose en una plataforma de carácter nacional con la finalidad de

promover concertadamente propuestas y acciones para mejorar la gestión del agua, como parte de un uso más racional de los recursos naturales, contribuyendo a articular y potenciar las diversas experiencias y capacidades institucionales y profesionales del país. En su sitio web (<http://www.iproga.org.pe>) se encuentra disponible información sobre sus actividades, proyectos, publicaciones, y eventos. Además, se puede suscribirse a una lista de correo denominada RIEGO, que es un medio de comunicación que permita a sus integrantes analizar e intercambiar experiencias en torno a la problemática del uso y gestión de los recursos hídricos.

- Los textos de la **Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible** y del **Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible** (Johannesburgo, Sudáfrica, del 2 al 4 de septiembre de 2002) están disponibles en el sitio web de la División de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/docs.htm>).
- **Noticias – Agua y Saneamiento** es un boletín de noticias, que es un esfuerzo conjunto del Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento (WSSCC) y el Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento (IRC), editado por el Instituto de Investigación y Desarrollo en Agua Potable, Saneamiento Básico y Conservación del Recurso Hídrico (CINARA) de la Universidad del Valle, Cali, Colombia. Para formar parte de la lista de suscriptores envíe un mensaje a majordomo@mafalda.univalle.edu.co sin asunto e indicando en el texto: *suscribe boletinagua@univalle.edu.co*.
- El **Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados** (SANAA) de Honduras es la empresa estatal encargada de construir y administrar los sistemas de agua potable y saneamiento en las áreas urbanas y rurales del país. Mayores informaciones sobre sus actividades están disponibles en <http://www.sanaa.hn>.
- La Asamblea General de las Naciones Unidas ha proclamando el año 2003 **Año Internacional del Agua Dulce** para aumentar la toma de conciencia y adoptar medidas para proteger y gestionar mejor este recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente. Mayores informaciones en <http://www.wateryear2003.org>.
- Una de las principales limitaciones para el desarrollo de Cochabamba, Bolivia, está asociada a la problemática en torno al

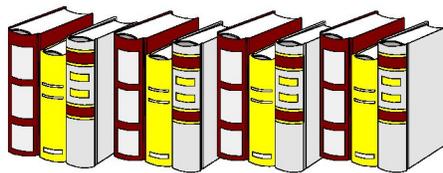
agua, tanto por su escasez como por los problemas de inundaciones que se presentan durante los períodos de lluvia. En este contexto, el **Programa de Manejo Integral de Cuencas** (PROMIC) surge en 1991 con la finalidad de contribuir a la recuperación ambiental de la Cordillera del Tunari, zona que se constituye en la fuente principal del recurso y cuya degradación y deterioro ambiental marca el origen del problema; favorecer la recarga de acuíferos subterráneos de la región; y coadyuvar a la prevención y atenuación de riesgos de inundación y desbordes. Mayores informaciones sobre las actividades del PROMIC están disponibles en <http://www.promic-bolivia.org>.

- **Aguadulce** (<http://www.agua-dulce.org>) es un sitio web dedicado a los varios temas relacionados con el agua, entre los cuales destacamos la información sobre un gran número de programas desarrollados por administraciones públicas y entidades privadas de diferentes países, dirigidas a controlar y reducir el consumo de agua en las ciudades.
- La **Administración Provincial del Agua** (APA) es la autoridad del agua de la provincia del Chaco, Argentina. Tiene por objeto fundamental: proteger el uso racional del agua; preservar su calidad; ejercer los derechos de condominio sobre los ríos límites a su territorio; regular, proyectar y ejecutar planes generales de obras hidráulicas, riegos, canalización y defensa; centralizar, como ente ejecutor, el manejo unificado racional, participativo e integral del recurso; y ejercer la fiscalización y control en forma independiente. En su sitio web (<http://www.chaco.gov.ar/apa>) se puede encontrar información sobre sus actividades, obras, servicios, licitaciones, boletines de prensa, sistema de alerta, así

como varios documentos interesantes, como el Código de Aguas de la provincia.

- En el sitio web de la **División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos** (<http://www.eclac.org/dmaah>) de la CEPAL se encuentran disponibles varias publicaciones interesantes, como, por ejemplo, “*Aplicación del principio contaminador-pagador en América Latina*”, “*Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales*”, y “*Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica*”.
- La **Asociación Nacional de Especialistas en Irrigación** (ANEI) es una asociación civil integrada por profesionales de las diversas disciplinas orientadas al desarrollo del riego en México. En el sitio web de la asociación (<http://www.irrigacion.org.mx>) se encuentran disponibles varios interesantes documentos relacionados con riego y drenaje, como, por ejemplo, memorias de los Congresos Nacionales de Irrigación, del Congreso Internacional de Transferencia de Sistemas de Riego y la Revista Riego.

Publicaciones



Publicaciones recientes de la División de Recursos Naturales e Infraestructura sobre temas relacionados con el agua:

- “*Informe del IV Taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile,

22 al 23 de abril de 2002)” por Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (relatores) (LC/L.1901-P, mayo de 2003, Serie Seminarios y Conferencias N° 26). El Taller, organizado en forma conjunta por la División de Recursos Naturales e Infraestructura y el SAMTAC, tuvo como objetivo principal reunir a expertos en la gestión integrada del agua por cuencas y en el manejo de cuencas para acordar la puesta en marcha de mecanismos de cooperación que permitan apoyarlos en los procesos de gestión orientados a la gestión de cuencas en los países de América Latina y el Caribe. Este informe contiene un resumen de los debates, las conclusiones y acuerdos, el programa, lista de participantes y algunas de las presentaciones efectuadas en el taller, así como varios anexos sobre el Programa Asociado de la Red Internacional de Organismos de Cuenca (RIOC) y la GWP, la propuesta de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de estudiar la conveniencia de crear un centro o sistema logístico de apoyo a las iniciativas de programas y proyectos de gestión integrada de cuencas en los países de la región, y los talleres de gerentes de organismos de cuenca organizados en 1997 y 1998.

Las publicaciones de la División de Recursos Naturales e Infraestructura se encuentran disponibles gratuitamente en dos formatos: (i) como documentos impresos cuyas copias individuales se distribuyen a través de correo aéreo; y (ii) como archivos electrónicos (Microsoft Word o PDF) que se distribuyen a través de correo electrónico como “*attachments*”, o pueden bajarse directamente en <http://www.eclac.org/drni>. 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