

Los instrumentos económicos en la gestión del agua. El caso de Costa Rica

Liudmila Ortega Ponce



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Unidad de Energía y Recursos Naturales

México, D. F., octubre del 2006

Este documento fue preparado por Liudmila Ortega Ponce, en su calidad de funcionaria de la Unidad de Energía y Recursos Naturales de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8800

ISSN electrónico 1684-0364

ISBN: 92-1-322984-4

LC/L.2625-P

LC/MEX/L.754

Nº de venta: S.06.II.G.149

Copyright © Naciones Unidas, octubre del 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Los instrumentos económicos en la gestión del agua	11
1. Antecedentes	11
2. Características de los instrumentos económicos.....	12
II. El canon de aprovechamiento del agua en Costa Rica	17
1. Antecedentes	17
2. Concepción y diseño del canon ambientalmente ajustado de aprovechamiento del agua en Costa Rica	19
III. El canon por vertidos a los cuerpos de agua	29
1. Antecedentes	29
2. Proceso de implementación del canon ambiental de vertidos (CAV).....	30
IV. La gestión de los bosques como actores en el ciclo hidrológico	37
1. Antecedentes del programa de pago por servicios ambientales	37
2. El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	39
V. Conclusiones	47
Bibliografía	51
Anexo: Pagos por servicios ambientales (PSA) y certificados forestales según fuentes de financiamiento (1995-2004)	55
Serie Estudios y perspectivas: números publicados	57

Índice de cuadros

Cuadro 1	Costa Rica: Monto del canon por aprovechamiento para uso doméstico (basado en la Ley de Agua de 1942).....	18
Cuadro 2	Costa Rica: Monto del canon por aprovechamiento para uso hidroeléctrico (basado en la Ley de Agua de 1942).....	18
Cuadro 3	Costa Rica: Valor del derecho de uso de agua por sector y origen. Propuesta del MINAE en 2005	22
Cuadro 4	Costa Rica: Valoración del servicio ambiental hídrico por sector	24
Cuadro 5	Costa Rica: Propuesta de canon ambientalmente ajustado por MINAE, 2005	24
Cuadro 6	Costa Rica: Canon ambientalmente ajustado de aprovechamiento de agua, 2006.....	26
Cuadro 7	Costa Rica: Cuencas hidrográficas protegidas mediante PSA con financiamiento privado.....	42

Índice de gráficos

Gráfico	Clasificación de instrumentos económicos	14
---------	--	----

Resumen

En el presente documento se aborda el proceso de diseño y puesta en práctica en Costa Rica de dos instrumentos económicos para la gestión del agua, en cuyo diseño se incluyen consideraciones sobre su valor económico. Éstos son: el canon por aprovechamiento del agua, que reconoce su servicio ambiental, y el canon por vertidos de elementos contaminantes a los cuerpos hídricos.¹

Ambos cánones pertenecen a la batería de los instrumentos económicos orientados a mejorar la gestión del agua, tema que ha cobrado actualidad en la última década debido a la poca efectividad de la sola aplicación de los métodos de regulación directa y a la necesidad de obtener recaudaciones financieras que se invertirían en perfeccionar el manejo del recurso.

En Costa Rica las políticas de desarrollo forestal y de perfeccionamiento de la gestión del agua están íntimamente vinculadas, por lo que en este trabajo se examina también el desarrollo y funcionamiento del Programa de Servicios Ambientales y otros proyectos implementados y apoyados por el Fondo de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).

¹ Es el nombre que se da en Costa Rica a los impuestos por aprovechamiento de agua y de vertidos contaminantes.

Introducción

A raíz de la creciente escasez relativa que presenta el recurso hídrico como resultado de diversos factores económicos, sociales y naturales, se ha puesto en marcha una nueva visión de la gestión del agua, incorporada en mayor o menor grado a las políticas públicas casi en todos los países del mundo. Uno de los principios centrales del nuevo enfoque de los recursos hídricos constituye el reconocimiento de su valor económico en los distintos usos, como elemento primordial del medio ambiente e indicador de su calidad.

El Istmo Centroamericano no está ajeno a esta corriente, aunque sus avances son pequeños a causa de que la condición de los recursos hídricos en dicha región adolece de grandes carencias en cuanto a instrumentos políticos, económicos e institucionales necesarios para su gestión sobre esas nuevas bases (Ballesteros, 2005; CEPAL, 2005). Entre tanto, el avance de las sociedades con respecto al nuevo enfoque del agua se refleja en las formas y los mecanismos que se van desarrollando para poner de relieve su valor económico. Por esta razón, es de la mayor importancia conocer las medidas que se están emprendiendo para alcanzar dicho objetivo, y sin minimizar los esfuerzos de los otros países centroamericanos, es quizá Costa Rica el país que más ha avanzado en este camino.

Precisamente, en este país se están aplicando dos instrumentos en la administración del agua en cuyo diseño se incluyen consideraciones sobre su valor económico, que son el canon por aprovechamiento del agua que reconoce su valor ambiental y el canon

por vertidos de elementos contaminantes a los cuerpos hídricos.² Asimismo, con el concurso de amplios sectores sociales se está discutiendo un proyecto de ley del agua que busca reflejar los nuevos enfoques y conceptos sobre el recurso y su manejo.³ Los debates se refieren sobre todo a la necesidad de una política de Estado enfocada en el recurso hídrico, así como de un sistema institucional que elimine su manejo sectorial y disperso en varias entidades, como se ha estado llevando a cabo hasta ahora (Memoria, 2005; Segura y otros, 2004; Aguilar y otros, 2004).

Un largo proceso de discusiones sobre el futuro del agua y su gestión se refleja en diferentes documentos, foros, seminarios y talleres realizados con la participación activa de amplios sectores sociales. Muchos de estos eventos han sido encabezados por las instituciones públicas a partir de la constatación de que no bastan las inversiones, por ejemplo, en infraestructura sanitaria, de agua potable o de riego para mejorar las condiciones de vida de la población si éstas no van acompañadas de un sistema de administración económica que considere no sólo la ampliación de la cobertura de los servicios, sino también la sustentabilidad de la infraestructura creada y el servicio mismo.

A partir de dichos planteamientos, se ha puesto en tela de juicio dentro de algunas entidades públicas, como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA),⁴ la carencia de un sistema de contabilidad de costos y la imposibilidad, debido a su modalidad de gestión, de hacer una planificación a largo plazo de su funcionamiento.⁵ En consecuencia, dicha entidad está llevando a cabo diversos cambios, sobre todo respecto de la estructura tarifaria y la elaboración de proyecciones financieras en búsqueda de la sustentación de la cobertura y la calidad de los servicios.⁶

Tratándose de Costa Rica, es necesario subrayar que las discusiones sobre el recurso hídrico y la necesidad de su valoración económica han sido impulsadas, entre otros factores, por el intenso desarrollo turístico que el país ha experimentado en los últimos años, acompañado por el incremento de las capacidades hoteleras. La irrupción de estas actividades en la vida económica del país mostró que el recurso hídrico no sólo sería indispensable para las necesidades sociales, sino que también podría convertirse tanto en un recurso para el desarrollo económico, como en su contrario, en caso de no diseñar medidas para mejorar su gestión.

² La puesta en vigor de los cánones mencionados tiene lugar durante el año 2006.

³ En Costa Rica existe una ley del agua que rige desde 1942. La discusión de una nueva ley del agua comenzó en 1998, cuando se logró una concertación con respecto a la necesidad de reemplazar la ley de 1942. Vinculado con este proceso, en el país se realizaron por lo menos ocho talleres regionales y un Foro Nacional en el período 2003-2004. Como resultado del foro se formó el Grupo Técnico del Agua, compuesto por promotores de diversos proyectos de ley y un equipo multidisciplinario de gran experiencia en la gestión del recurso hídrico proveniente de entidades públicas y de la sociedad civil. Todo ello se ha realizado en estrecha vinculación con la Asamblea Legislativa. Como resultado de este proceso se promulgó un dictamen afirmativo de mayoría por la Comisión Permanente del Ambiente el 14 de abril de 2005 (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2005; Aguilar y otros, 2004).

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2340

