

---

## recursos naturales e infraestructura

# **I**ntegrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe

Miguel Solanes

Andrei Jouravlev



Santiago de Chile, octubre del 2005

Este documento fue preparado por Miguel Solanes, Asesor Regional en Derecho de Aguas y Regulación de Servicios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Andrei Jouravlev, oficial para asuntos económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL. Los autores agradecen las contribuciones y trabajos previos de Humberto Peña, Elisa Colon, Inés Restrepo, María Elena Corrales, Lidia Oblitas, Peter Rogers, María Elena Zúñiga, Torkil Jonch Clausen, Mohamed Ait-Kadi, Rinske Warner, Judith Rees, Guillermo Donoso, Jerson Kelman, Gisella Damm, Eduardo Zegarra, Víctor Pochat, Carlos Tucci, Diego Rodriguez, Emilio Lentini, Maureen Ballesteros y Oscar de Morais Cordeiro. Este trabajo es una versión sustancialmente complementada, ampliada y actualizada del documento “Gobernabilidad del agua en las Américas: una tarea inconclusa”, elaborado por Humberto Peña, Director General de Aguas de Chile, y Miguel Solanes, para el Foro “Agua para las Américas en el Siglo XXI” (Ciudad de México, México, 8 al 11 de octubre de 2002) y el III Foro Mundial del Agua (Kyoto, Japón, 16 al 23 de marzo de 2003), y posteriormente publicado por el Comité Técnico Asesor para América del Sur (SAMTAC) de la Asociación Mundial para el Agua (GWP) bajo el título “La gobernabilidad efectiva del agua en las Américas, un tema crítico”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN impreso 1680-9017  
ISSN electrónico 1680-9025

ISBN: 92-1-322777-9  
LC/L.2397-P

Nº de venta: S.05.II.G.144

Copyright © Naciones Unidas, octubre del 2005. Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

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

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Introducción</b> .....	7
A. La gobernabilidad del agua .....	8
B. El entorno y las políticas macroeconómicas .....	10
<b>II. La gobernabilidad del agua y el marco social y económico</b> .....	13
A. Los desafíos sociales y económicos .....	13
B. Los problemas del Estado y de la sociedad civil .....	14
C. Elementos que favorecen la búsqueda de soluciones .....	17
<b>III. Institucionalidad del sector hídrico: temas críticos</b> ...	19
A. La naturaleza de los recursos hídricos, rol del Estado y asignación .....	19
B. La dependencia jerárquica del sector y la estructura institucional.....	28
C. Racionalidad económica y demanda social .....	31
D. El papel del Estado y la regulación de los servicios de utilidad pública vinculados al agua.....	36
E. El problema de los niveles adecuados de gestión y prestación.....	40
F. Participación social .....	42
G. El dilema ambiental .....	44
H. Protección de intereses de etnias y usuarios consuetudinarios .....	48
I. Solución de conflictos.....	51
J. Criterios para la toma de decisiones .....	52
K. Cobros por el agua .....	55
L. Elementos jurídicos relevantes en áreas urbanas.....	56

M. Cuencas transfronterizas .....	59
N. La ética en la gestión integrada del agua .....	60
<b>VI. Conclusiones</b> .....	61
A. La ausencia de respuestas únicas .....	61
B. Lecciones y consensos generales .....	62
C. El proceso de construcción de una gobernabilidad efectiva del agua.....	65
<b>Bibliografía</b> .....	69
<b>Serie Recursos naturales e infraestructura: números publicados</b> .....	75

## Índice de cuadros

Cuadro 1	América Latina y el Caribe: cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, 2002 .....	32
Cuadro 2	América Latina y el Caribe: nivel de explotación de recursos hídricos con fines hidroenergéticos, 2003 .....	48

## Índice de recuadros

Recuadro 1	Decisiones públicas que afectan los recursos hídricos.....	9
Recuadro 2	Situación de la legislación hídrica en algunos países de la región.....	11
Recuadro 3	Aguas subterráneas: antecedentes y tendencias modernas.....	22
Recuadro 4	Características importantes del agua para el diseño de las instituciones encargadas de su gestión .....	24
Recuadro 5	Efectos de la emisión de derechos de agua no condicionados en Chile.....	26
Recuadro 6	La regulación de los mercados de agua en los Estados Unidos .....	29
Recuadro 7	Problemas que afectan la aplicación de los subsidios cruzados en los servicios de agua potable y saneamiento en los países de la región.....	33
Recuadro 8	El sistema de subsidios directos en Chile.....	35
Recuadro 9	El desarrollo de la contabilidad regulatoria en Chile .....	37
Recuadro 10	¿Por qué se consideran las cuencas como unidades territoriales adecuadas para la gestión de los recursos hídricos?.....	41
Recuadro 11	Problemas causados por la descentralización de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento a nivel municipal .....	43
Recuadro 12	Conceptos básicos para la aplicación de los caudales ecológicos.....	46
Recuadro 13	La revaloración ambiental y social de la hidroenergía bajo las exigencias del desarrollo sostenible .....	47
Recuadro 14	Condiciones legales para reconocer los derechos indígenas de agua.....	50
Recuadro 15	¿Qué es la gestión integrada del agua?.....	53
Recuadro 16	El intento de privatización de los servicios de agua potable y saneamiento en Cochabamba, Bolivia.....	58
Recuadro 17	El proceso de construcción de la gobernabilidad del agua en Chile .....	67

---

## Resumen

---

Este documento intenta identificar avances en la legislación de aguas que favorecen su inserción sustentable en el desarrollo socioeconómico. Como es claro que esto no depende sólo de factores institucionales formales, como la letra de la ley y la organización administrativa, también se hacen referencias a factores dinámicos, como las circunstancias socioeconómicas y la calidad de la administración, resumidos en la noción de gobernabilidad. Los autores están muy familiarizados con situaciones en las cuales los gestores del agua tratan de controlar situaciones de insustentabilidad o falta de inversión a través de mecanismos legales, cuando en los hechos los factores relevantes consisten en fuerzas económicas, contra las cuales las leyes son de ningún o de reducido valor. Los objetivos específicos de este trabajo son: (i) ayudar a centrar la reflexión regional sobre aquellos aspectos relativos a la gobernabilidad del agua, la legislación hídrica y la macroeconomía, que resultan especialmente críticos en la realidad concreta de los países de América Latina y el Caribe; (ii) promover la elaboración de una postura de la región que refleje genuinamente sus realidades, visiones, aspiraciones y problemas; (iii) fomentar un análisis crítico y ajuste de legislación, políticas públicas e institucionalidad referidas al agua y sus servicios; y (iv) aportar un marco conceptual básico que sea consistente con el debate que se está desarrollando en el mundo con vistas al IV Foro Mundial del Agua (Ciudad de México, México, 16 al 22 de marzo de 2006). De acuerdo a lo anterior, el trabajo no representa un diagnóstico acabado de la situación regional, ni pretende desarrollar un conjunto de prescripciones “de autoridad”, sino que busca motivar un debate activo y generar interrogantes y sugerencias que sean valiosas para los objetivos señalados.



## I. Introducción

---

En el documento “Hacia la Seguridad Hídrica: Un Marco de Acción”, presentado por la Asociación Mundial para el Agua (GWP) en el II Foro Mundial del Agua (La Haya, Holanda, 17 al 22 de marzo de 2000), se estableció que “la crisis del agua es a menudo una crisis de gobernabilidad”, y se identificó la necesidad de colocar a la gobernabilidad eficaz del agua como una de las principales prioridades de acción (GWP, 2000a). La Declaración Ministerial realizada en la misma ocasión reforzó este punto de vista y solicitó “que se gobernara sabiamente el agua para asegurar una gobernabilidad eficiente, de manera que la participación del público y los intereses de todos los colaboradores fueran incluidos en el manejo de los recursos hídricos”.

En la Declaración del Milenio adoptada en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas (6 al 8 de septiembre de 2000), los Jefes de Estado hicieron hincapié en la conservación y la administración del agua, con el fin de proteger nuestro medio ambiente común y, especialmente, “Poner fin a la explotación insostenible de los recursos hídricos formulando estrategias de ordenación de esos recursos en los planos regional, nacional y local, que promuevan un acceso equitativo y un abastecimiento adecuado”.

En la Declaración Ministerial de la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce “El Agua: Una de las Claves del Desarrollo Sostenible” (Bonn, Alemania, 3 al 7 de diciembre de 2001), los ministros con responsabilidades en los asuntos relativos al agua, el medio ambiente y el desarrollo, llegaron al acuerdo en que “Cada país debe establecer los acuerdos pertinentes para la gobernanza de los asuntos relativos al agua a todos los niveles y, cuando sea necesario, acelerar las reformas del sector del agua”.

La experiencia de la CEPAL en la última década ha certificado que el tema de una legislación de aguas vigente y efectiva no puede ser escindido de dos temas fundamentales de entorno: (i) la gobernabilidad; y (ii) el contexto macroeconómico, las políticas macroeconómicas y los criterios para la toma de decisiones que afectan los recursos hídricos (véase el Recuadro 1).

## A. La gobernabilidad del agua

### 1. Marco conceptual

El concepto de gobernabilidad aplicado al agua se refiere a la capacidad de la sociedad 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 de los recursos hídricos, 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 entre el agua y la 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 dichas políticas.

En síntesis, la gobernabilidad supone: (i) la capacidad de generar las políticas adecuadas; y (ii) la capacidad de llevarlas a la práctica. Esas capacidades pasan por la búsqueda de consensos, la construcción de sistemas de gestión coherentes (regímenes, lo que supone instituciones, leyes, cultura, conocimientos, prácticas y tradiciones), 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 y con las competencias, restricciones y expectativas del sistema o ámbito bajo consideración.

La importancia del término gobernabilidad en la región, está en buena medida asociada a las restricciones y posibilidades de los países para incorporar los profundos cambios institucionales que han caracterizado las últimas décadas. En muchos casos, estos cambios han implicado la construcción de una nueva institucionalidad, entendida como el diseño y reconocimiento de nuevas reglas del juego, la creación de organizaciones y el desarrollo de nuevos comportamientos, formales e informales, de los agentes públicos y privados. Obviamente, como cualquier proceso de construcción social, el mismo surge dentro de un fuerte proceso de cambio y de destrucción del anterior orden social. En realidad, son las desarmonías existentes entre el arreglo institucional preexistente y el nuevo, las que pueden estar en el origen de los problemas de gobernabilidad o la

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\\_2513](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2513)

