
recursos naturales e infraestructura

Aministración del agua en
América Latina: situación actual y
perspectivas

Maureen Ballester

Ernesto Brown

Andrei Jouravlev

Ulrich Küffner

Eduardo Zegarra



Santiago de Chile, marzo del 2005

Este documento contiene cuatro estudios. El primero, fue elaborado por Ernesto Brown, Profesor Titular de la Universidad de Chile; el segundo, por Ulrich Küffner de la Fundación Pro-Aqua de Ecuador; el tercero, por Eduardo Zegarra, Investigador Principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) de Perú, y el cuarto, por Maureen Ballester, Coordinadora de la Asociación Mundial para el Agua (GWP) Centroamérica. Los primeros tres estudios fueron elaborados para el Comité Técnico Asesor para América del Sur (SAMTAC) de la GWP, y el cuarto para la GWP Centroamérica. Los estudios fueron editados por Andrei Jouravlev, Oficial para Asuntos Económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), quien además elaboró la introducción y las conclusiones. El SAMTAC cuenta con la asesoría técnica de Miguel Solanes, Asesor Regional en Derecho de Aguas y Regulación de Servicios de la CEPAL.

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 las instituciones involucradas.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-9017

ISSN electrónico 1680-9025

ISBN: 92-1-322678-0

LC/L.2299-P

Nº de venta: S.05.II.G.38

Copyright © Naciones Unidas, marzo 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

Resumen	5
Introducción	7
I. Sistema de administración del agua en Chile	
<i>Ernesto Brown</i>	13
A. Principales actores	13
1. Actores públicos.....	13
2. Actores no públicos.....	16
B. Desempeño del sistema de administración	24
1. Distribución de la asignación del recurso	25
2. Efectividad	25
3. Eficiencia.....	26
4. Equidad social	27
5. Calidad ambiental.....	27
6. Participación.....	28
7. Gestión integrada	28
C. Análisis del sistema de administración	29
1. Administración de sistemas de aguas superficiales ...	29
2. Administración de sistemas de aguas subterráneas....	31
II. El proceso de la formulación de la política hídrica en Ecuador	
<i>Ulrich Küffner</i>	33
A. Desarrollo del sistema institucional del Estado	33
1. La gestión de los recursos hídricos	33
2. La gestión de los servicios de agua	34
3. Corporaciones Regionales de Desarrollo	35

4.	Financiamiento de obras por ingresos petroleros	36
5.	Situación del manejo de los recursos hídricos	37
B.	El proceso de cambio de instituciones.....	37
1.	El origen de las reformas	37
2.	Las reformas de la década de los noventa.....	38
3.	Los resultados de las reformas.....	39
C.	El proceso de la formulación de la estrategia nacional	39
1.	Acciones iniciales (1994-1995)	39
2.	Elaboración de documentos básicos (1996-1997)	40
3.	Modificación de los documentos y consultas (1997-2000)	42
D.	Los resultados: decisiones en 2001-2004	44
E.	Las lecciones aprendidas	45
1.	La preparación de la política y estrategia	45
2.	El proceso de reforma de la Ley de Aguas	47
III.	Planificación y administración hídrica en Perú	
	<i>Eduardo Zegarra</i>	49
A.	Contexto macro.....	49
B.	Principales problemas del sector hídrico.....	50
C.	La situación de la institucionalidad de las aguas.....	50
D.	Situación de la planificación	51
E.	Conclusiones.....	53
IV.	Planificación y administración hídrica en Centroamérica	
	Maureen Ballesteros	55
A.	Antecedentes.....	55
B.	Gestión integrada del agua en la subregión	57
1.	Nuevo marco jurídico institucional	58
2.	Participación ciudadana	58
C.	Valoraciones sumarias por país	59
1.	Costa Rica	59
2.	El Salvador.....	59
3.	Guatemala	60
4.	Honduras	61
5.	Nicaragua	61
6.	Panamá.....	62
D.	Conclusiones.....	63
	Conclusiones	65
	Bibliografía	69
	Serie Recursos naturales e infraestructura: números publicados	72
	Índice de recuadros	
Recuadro 1	Interrogantes acerca de la organización que debe tener el Estado para la gestión de los recursos hídricos	8
Recuadro 2	La Comisión Nacional del Agua (CNA) de México	11
Recuadro 3	El Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos de Brasil.....	12
Recuadro 4	Procedimientos de distribución de las aguas	17
Recuadro 5	Identificación de las principales fallas del régimen	30
Recuadro 6	Consensos generales en gestión del agua	67

Resumen

Muchos países de América Latina y el Caribe se encuentran en proceso de elaboración de nuevas leyes de aguas o de modificación de las existentes. Uno de los temas centrales en los debates que se están realizando para avanzar en este proceso de reformas, es el diseño institucional del sistema administrativo de gestión de los recursos hídricos. Invariablemente, los sucesivos diagnósticos de administración del agua en los países de la región concluyen que estos sistemas se caracterizan por un enfoque esencialmente sectorial. En condiciones actuales de creciente escasez, externalidades en aumento, competencia entre usuarios cada vez más drástica y despiadada, y como consecuencia, interés generalizado en gestión de la demanda, este enfoque está llevando a conflictos crecientes y uso ineficiente del recurso, principalmente debido a: (i) la falta de objetividad y de imparcialidad, y a menudo prescindencia de los criterios técnicos, en el proceso de toma de decisiones asociadas a los recursos hídricos; y (ii) el hecho de que las funciones de gestión tienden a separarse de una manera que no responde a las características físicas del recurso y a su uso óptimo, lo que dificulta tener una visión integrada del mismo. De aquí el interés de muchos países por adecuar la organización administrativa del sector hídrico en función del enfoque de gestión integrada del agua. El objetivo de este trabajo es examinar, a través de cuatro estudios elaborados por expertos latinoamericanos para el Comité Técnico Asesor para América del Sur (SAMTAC) de la Asociación Mundial para el Agua (GWP), y para la GWP Centroamérica, la situación actual y perspectivas de la administración del agua en Chile, Ecuador y Perú, y además, en forma resumida, en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Introducción

Muchos países de América Latina y el Caribe se encuentran en proceso de elaboración de nuevas leyes de aguas o de modificación de las existentes. Uno de los temas centrales, y que ha sido fuente de importantes controversias en los debates que se están realizando para avanzar en este proceso de reformas, es el diseño institucional del sistema administrativo de gestión del agua; es decir, de la estructura administrativa que debe tener el Estado para la aplicación de la legislación hídrica vigente, la evaluación de los recursos hídricos, la formulación de políticas públicas de estos recursos, la asignación del agua, el control de la contaminación hídrica, la coordinación de uso múltiple del agua, la resolución de conflictos por el uso del recurso y la fiscalización de los aprovechamientos (véase el Recuadro 1).

Invariablemente, los sucesivos diagnósticos de los sistemas administrativos de gestión del agua en los países de la región concluyen que los mismos se caracterizan principalmente por un enfoque esencialmente sectorial (INELA, 1976; CEPAL, 1985 y 1994). En la práctica, esto significa que históricamente las principales funciones de gestión se han asignado, y todavía se asignan, a instituciones centralizadas con responsabilidades funcionales por usos específicos de agua (principalmente, el riego, la generación hidroeléctrica y la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento): “a nivel regional, hay pocos ejemplos genuinos, si es que existen, de instituciones que poseen una perspectiva orientada a fines múltiples o un interés en el recurso mismo, y no en el uso que puede prestar” (CEPAL, 1989). El accionar de estas entidades se restringe normalmente a actividades exclusivamente limitadas al aprovechamiento del agua para un uso sectorial específico, por lo que

INTERROGANTES ACERCA DE LA ORGANIZACIÓN QUE DEBE TENER EL ESTADO PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

En relación con las propuestas de la modificación de la Ley General de Aguas de Perú, del Castillo (2001) plantea las siguientes interrogantes acerca de la organización que debe tener el Estado para la gestión de los recursos hídricos.

Es evidente que la respuesta a esta pregunta dependerá de los roles que debe asumir el Estado en gestión y aprovechamiento del agua. Si se quiere un Estado mínimo, sólo encargado de velar porque las reglas del mercado funcionen, bastará una pequeña Dirección de Aguas, una suerte del Instituto Nacional de Protección de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI) para el tema del agua, con sedes aún más pequeñas en algunos departamentos del país. Por el contrario, si se quiere que el Estado asuma a cabalidad sus funciones en materia de gestión, control y promoción del uso del agua, se requiere fortalecer y reformar la actual organización, empezando por devolverle a la Dirección General de Aguas y Suelos (DGAS), actualmente Intendencia de Recursos Hídricos, un lugar más importante dentro de la organización del Estado, puesto que ahora es una dirección dentro del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), dependencia del Ministerio de Agricultura.

Esta última opción abre, a su vez, otras interrogantes. Si se apuesta por un organismo público con mayores facultades que las que actualmente cuenta la DGAS, que corrigiendo la actual dispersión en materia administrativa de aguas, sea expresión de una clara política y de una eficiente práctica en la gestión de los recursos hídricos, estamos hablando de un organismo distinto del actual. ¿Este organismo será una entidad multisectorial o, por el contrario, deberá ubicarse dentro de un ministerio sectorial, en cuyo caso debemos preguntarnos, en cuál? Este tema es más complejo de lo que se cree, pues durante muchos años se ha acusado el sesgo agrario de la administración del agua, dependiente del Ministerio de Agricultura. Pero hacer de la dependencia pública encargada de la gestión del agua una entidad multisectorial es más fácil de afirmar que de resolver. ¿Debe ubicarse en el Ministerio de la Presidencia cuya desactivación está anunciada? ¿Debe depender del Presidente del Consejo de Ministros, cuyo diseño original era el de un ministro sin cartera, pero que ya tiene una cantidad de organismos a su cargo?

La organización interna de esta nueva DGAS, entendida como órgano más poderoso de lo que es actualmente, nos lleva también a un debate de mucha actualidad, que tiene que ver con el proceso de descentralización. ¿Se tratará de una dependencia centralizada o más bien se dotará de órganos desconcentrados y descentralizados? ¿Dónde estarán sus oficinas locales, en los departamentos, en las regiones por crearse? ¿En las partes altas, medias o bajas de las cuencas?

Por último, respecto de las Autoridades Autónomas de Cuencas Hidrográficas (AACHs), creadas por el Decreto Legislativo N° 653, "*Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario*", del 30 de julio de 1991, un punto importante a definir es si deben estar incluidas en el texto de la nueva Ley de Aguas. Si la respuesta es afirmativa, lo que sigue es definir cuál debe ser su conformación, es decir, cómo se combina la presencia de autoridades públicas y representantes de los usuarios. Tomemos en cuenta que actualmente, las AACHs tienen un carácter mixto, pues en sus directorios se encuentran

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_2586

