
recursos naturales e infraestructura

Evolución de políticas
hídricas en América Latina y
el Caribe

Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev



NACIONES UNIDAS



División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, diciembre de 2002

Este documento fue preparado por los señores Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev, funcionarios de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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 la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1826-P

ISBN: 92-1-322111-8

ISSN versión impresa: 1680-9017

ISSN versión electrónica: 1680-9025

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2002. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.02.II.G.133

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. Dilemas para mejorar la gestión del agua en América Latina y el Caribe	17
A. El interés por la gestión integrada de los recursos hídricos....	17
B. Actores exógenos y endógenos que intervienen en la gestión integrada del agua	25
C. La evolución de los sistemas de gestión del agua	28
D. Propuestas para superar los obstáculos que enfrenta la gestión integrada del agua y de las cuencas	35
E. Elementos que condicionan la efectividad de un sistema de gestión del agua: compromiso, conocimiento y acción.....	38
F. Motivos que originan retrocesos en la toma de decisiones para mejorar la gestión del agua.....	38
II. Tendencias actuales de las políticas hídricas en América Latina y el Caribe	45
A. Los motivos de las reformas actuales.....	47
B. Reformas en la gestión del agua como recurso	48
C. Reformas a nivel de los sectores usuarios de agua.....	50
1. Reestructuración de sistemas administrativos.....	50
2. Reestructuración de entidades prestadoras.....	51
3. Participación del sector privado	51
D. El autofinanciamiento y los instrumentos económicos	55
1. Tarifas de servicios públicos y subsidios	55
2. Instrumentos económicos.....	56

3. Mercados del agua	57
E. Avances en materia de gestión del agua a nivel de cuencas	59
F. Lecciones aprendidas	61
Conclusiones	65
Bibliografía	67
Serie Recursos naturales e infraestructura: números publicados	71

Índice de recuadros

Recuadro 1	Los organismos de cuencas en Brasil.....	9
Recuadro 2	Los organismos de cuencas en México.....	10
Recuadro 3	Los problemas asociados a la globalización	13
Recuadro 4	Protección de intereses de etnias y usuarios consuetudinarios.....	18
Recuadro 5	Condiciones que facilitan la gobernabilidad	22
Recuadro 6	Los problemas asociados a la falta de gobernabilidad en la gestión de los recursos hídricos en Paraguay	24
Recuadro 7	El intento de privatización de los servicios de agua potable y saneamiento en Cochabamba, Bolivia	30
Recuadro 8	Estrategia para la recuperación de los recursos hídricos de la Municipalidad de Talcahuano, Chile.....	32
Recuadro 9	Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable	33
Recuadro 10	El Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos de Brasil.....	34
Recuadro 11	Propuesta para la creación de un centro de logística de gestión integrada de cuencas	37
Recuadro 12	La Organización de los Estados Americanos (OEA) en la gestión de los recursos hídricos.....	42
Recuadro 13	¿Cómo se debe regular?	52
Recuadro 14	La concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado en Buenos Aires, Argentina	54
Recuadro 15	La experiencia de Chile en materia de mercados del agua	58
Recuadro 16	Avances en la creación de entidades de cuencas con funciones de coordinación y fomento de participación en gestión del agua	61

Resumen

En el presente documento se destacan en forma resumida los principales dilemas que enfrentan los responsables de la gestión de los recursos hídricos en los países de América Latina y el Caribe, tanto en la gestión integrada del agua como en la prestación de servicios públicos, particularmente de agua potable y saneamiento. Lo que mejor caracteriza las iniciativas de gestión del agua es la gran diversidad de enfoques con que se plantean las propuestas legales e institucionales para este propósito. Ello se refleja en los largos debates que motivan los anteproyectos de leyes de aguas y las constantes propuestas de reformas a las escasas leyes ya aprobadas.

Por una parte, hay un debate teórico tendiente a definir conceptos tales como la gestión integral del agua, la gobernabilidad y la gestión del agua a nivel de cuencas. Por la otra, hay una marcada tendencia a considerar e internalizar más objetivos que los tradicionalmente tomados en cuenta en la gestión del agua, así como a debatir y analizar más opciones para lograrlos. Mediante estos objetivos se busca convertir en operativos ciertos conceptos altruistas, como desarrollo sustentable y sostenible, a través del fomento de la participación, los enfoques interdisciplinarios, la inclusión del género y de los indígenas, entre otros. Las declaraciones al respecto están llenas de buenos propósitos.

Sin embargo, cada país y región dentro del país se enfrenta a situaciones complejas. De un enfoque sectorial, centralista, poco participativo, con instituciones relativamente débiles en varios aspectos y con poca autonomía, se desea pasar a un enfoque multisectorial, integral, participativo, democrático y descentralizado, y

con sistemas institucionales capaces de gobernar sobre espacios delimitados por razones naturales, como son las cuenca hidrográficas.

Si bien los países de la región tienen una vasta gama de experiencias exitosas conducentes a lograr los objetivos mencionados previamente, éstas todavía no tienen la continuidad necesaria en el tiempo ni la cobertura requerida, por lo que las experiencias positivas se limitan a casos aislados. En este trabajo se establece la relación entre las dificultades que enfrentan los países, los éxitos logrados por algunos de ellos y, en algunos casos, las posibles opciones de solución que se han seguido fuera de la región. Constituye un singular aporte que debe servir tanto a políticos como a profesionales y estudiantes para comprender la complejidad inherente a la gestión de los recursos hídricos y a la prestación de los servicios públicos relacionados con el agua. Esta investigación se basa en una serie de documentos presentados previamente en conferencias, así como en informes de misiones de asistencia técnica a los países de la región y en una revisión amplia de estudios de caso. El documento está profusamente ilustrado con notas de pie de página y recuadros que ayudan al lector en la comprensión de las afirmaciones y observaciones contenidas en el texto.

Introducción¹

Es notorio que, a pesar de su indudable importancia, establecer un adecuado sistema de gestión del agua no parezca ser un tema político prioritario en la agenda pública de una gran parte de los países de América Latina y el Caribe, con algunas notables excepciones, como Brasil y México.² Ello cambia temporalmente si se producen cambios abruptos —cabe observar que los cambios paulatinos, aunque tal vez significativos a lo largo del tiempo, suelen ser mucho menos efectivos en crear conciencia sobre la importancia del recurso— en el abastecimiento o acceso al agua o cuando ocurren fenómenos extremos, como inundaciones, que sobre todo afecten centros poblacionales y causen víctimas, o sequías, que afecten la producción de energía o la población rural, generando migraciones. También despierta la preocupación política la ocurrencia de movimientos populares, de la población en general o de los indígenas en particular, contra alguna propuesta de privatización de alguna empresa de servicios públicos basados en el agua o de apropiación de aguas de dominio ancestral indígena. La súbita mortalidad de peces o la pestilencia de un río por contaminación también despierta interés, sobre todo si afecta el turismo y por ende los ingresos de los sectores productivos.

Estas son las situaciones que mueven a la prensa y a la opinión pública, y que hacen reaccionar a los políticos. Lamentablemente, estas reacciones son transitorias mientras dure la inquietud popular y sólo se

¹ Una versión preliminar de este texto fue presentada por Axel Dourojeanni en el Seminario Regional para Periodistas “Medios de Comunicación y Manejo de Recursos Hídricos en América Latina y el Caribe” (Santiago, Chile, 2 al 4 de diciembre de 2002).

² De acuerdo con Choza (2002), “a pesar de su alta prioridad, los problemas del recurso hídrico no han recibido atención prioritaria en la agenda del Gobierno ..., debido a que existe más presión pública en aspectos vinculados a la pobreza, el desempleo, la reducción del tamaño del Estado, o la consolidación del proceso democrático, como ocurre en la mayoría de nuestros países”.

refieren a aspectos de impacto periodístico pero a no al deterioro paulatino y solapado del medio ambiente y de los sectores de menores recursos o de las fuentes de captación de agua que, una vez perdidas, originan colapsos económicos, sociales y ambientales graves, como son los causados por la sobreexplotación del agua subterránea.

Consecuentemente, hay en general una débil institucionalidad del Estado para la gestión del agua en varios países y una manifiesta desorientación con relación a que tipo de organización debería adoptarse en cada país. La gestión de los recursos hídricos es generalmente compartida por el Estado (según políticas de gobierno, en muchos casos transitorias); las organizaciones de usuarios, normalmente vinculadas al uso del agua para riego; las comunidades indígenas, que tienen sus propias reglas y sistemas ancestrales de gestión del agua; las grandes corporaciones de cuencas y de ejecución de proyectos hidráulicos; las empresas de agua potable y saneamiento y hidroelectricidad; así como por gobiernos regionales, estatales, regionales, provinciales y municipales. Es decir que, lo más frecuente es que exista superposición de funciones, roles poco definidos y, por ende, responsabilidades no lo suficientemente claras.

Además de esta variedad de actores, con fuerte incidencia en las políticas de gestión del agua, en la mayoría de los casos estas autoridades combinan funciones de gestión del agua, con fines de uso múltiple, con funciones de gestión ambiental y hasta de desarrollo local o comunal y de microcuencas. También se refieren indistintamente en los objetivos de gestión a aspectos de uso sectorial del agua (como la gestión de servicios de agua potable y saneamiento u otro sector usuario como riego) y a aspectos de gestión del agua en las cuencas y al manejo de cuencas. La confusión de términos es generalizada y, en general, cada cual entiende algo diferente cuando se refieren a la gestión del agua y de las cuencas, y a las formas de lograr dichos objetivos. Lo mismo ocurre con conceptos referentes a desarrollo sustentable, participación, evaluación, diagnóstico, manual, gestión integral y ahora también “integrada”, trabajo interdisciplinario, plan “estratégico”, plan “maestro”, y muchas otras frases por el estilo.

Estas confusiones de objetivos, definiciones, niveles de gestión, roles de actores (del Estado, de los privados, de los indígenas, del mercado, de los reguladores, de los ambientalistas) y otros aspectos, se reflejan en los interminables y poco conocidos debates y postergaciones constantes para actualizar las leyes de agua. La falta de claridad en los roles y de autoridad permiten eludir responsabilidades en los momentos en que hay que rendir cuentas por parte de los encargados de la gestión del agua, en particular con relación a la aplicación de las leyes, entrega de derechos, cobros por el uso del agua, manejo de cuencas, control de la distribución del agua y otros aspectos esenciales para la gestión del recurso. También la confusión facilita y permite las intervenciones y presiones externas para asignar o aumentar la oferta de agua a ciertos sectores usuarios económicamente más rentables, sin preocuparse del efecto que ello puede causar en lo económico, lo social y lo ambiental.³ Además, muchas intervenciones y otorgamientos de concesiones de uso del agua se hacen desconociéndose cuánto se dispone del vital recurso.

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_2941

