

**Distr.
RESTRINGIDA**

**LC/R. 1779
7 de enero de 1998**

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**ORDENAMIENTO POLITICO-INSTITUCIONAL
PARA LA GESTION DEL AGUA**

El presente documento ha sido elaborado por la División de Medio Ambiente y Desarrollo y no ha sido sometido a revisión editorial.

98-1-12

Índice

	Página
Resumen	v
1. Propuestas para organizar la gestión del agua a nivel de cuenca	1
2. Contenidos básicos de una legislación de aguas	5
3. Políticas de aguas en los países de la región	8
4. Opciones de financiamiento de entidades de cuenca	13
5. Ordenamiento institucional para la gestión del agua	18
Notas.....	23
Bibliografía.....	25
Anexo I Proyecto: Propuesta de estudio institucional, económico y financiero de cuencas	29
Anexo II El financiamiento de entidades de cuenca en América Latina y el Caribe.....	39
Anexo III Las fuentes de financiamiento de entidades de cuenca	47
Anexo IV Proyecto: Reforzamiento institucional para la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas hidrográficas urbanas	53
Anexo V Acta de la reunión del consejo de la autoridad municipal del río Rimac	59

Resumen

Por **gestión de cuencas** se entiende la dirección de acciones coordinadas que el hombre realiza considerando su efecto en el sistema natural formado por dicha cuenca y la dinámica de dicho sistema. La **gestión del uso múltiple del agua a nivel de una o más cuencas interconectadas** es una de las opciones de “**gestión de cuencas**”.

La CEPAL tiene ya una larga tradición en el fomento de la gestión del uso múltiple del agua a nivel de cuenca(s) hidrográfica(s). Parte del principio de que una gestión eficaz del agua es un paso necesario para lograr una gestión ambiental integrada. En América Latina y el Caribe existe un interés generalizado por crear y operar **entidades u organismos de agua a nivel de cuenca** para administrar su uso múltiple y solucionar los conflictos que origina su aprovechamiento pero que no se materializa aún en la escala y profundidad necesaria en los países de la región

Para orientar la creación de estas entidades, la CEPAL ha contribuido con documentos sustantivos en las siguientes reuniones:

- Asamblea General de la Red Internacional de Organismos de Cuenca (RIOC), celebrada en España entre el 2 al 4 de Octubre de 1997.
- II Taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 11 al 13 de Noviembre de 1997. Organizado por la CEPAL y el Gobierno de Francia.
- Seminario-Taller Desarrollo de la Capacidad de Gestión de Recursos Hídricos, 3-5 Diciembre de 1997, Lima Perú.

El presente trabajo consiste en una síntesis de esos aportes; que se orientan principalmente a los aspectos legales, financieros e institucionales relacionados con organismos de cuencas en la región. Reúne una serie de consideraciones y recomendaciones de procedimientos y estudios para la creación y operación de dichas entidades, de común aceptación por los responsables de estos organismos. Las recomendaciones se ajustan a las condiciones imperantes en los países de América Latina y el Caribe. Se hace referencia a las actuales modificaciones en las legislaciones de aguas.

Contiene 5 anexos dos de los cuales corresponden a proyectos de estudios de aspectos institucionales, dos a un análisis de los esquemas financieros y el último rescata y difunde un esfuerzo de participación municipal en la gestión integrada de cuencas.

El principal objetivo de este documento es servir de base para sustentar y orientar la creación de organismos de cuenca, así como sugerir estudios y proyectos para justificar su necesidad.

1. Propuestas para Organizar la Gestión del Agua a Nivel de Cuenca

Por **gestión de cuencas** se entiende la dirección de acciones coordinadas que el hombre realiza considerando su efecto en el sistema natural formado por dicha cuenca y la dinámica de dicho sistema¹. La **gestión del uso múltiple del agua a nivel de una o más cuencas interconectadas** es una de las opciones de “**gestión de cuencas**”. En América Latina y el Caribe existe un interés generalizado en crear y operar **entidades u organismos de agua a nivel de cuenca**² para administrar su uso múltiple y solucionar los conflictos que origina su aprovechamiento pero que no se materializa aún en la escala y profundidad necesaria en los países de la región (ver recuadro 1). Este interés se enfrenta con preguntas cuyo objetivo es identificar la mejor manera de organizar estos sistemas de gestión y/o mejorar los existentes.

Entre los temas prioritarios, con el fin de plantear políticas de gestión del agua, es **necesario sistematizar las experiencias positivas disponibles de manera de facilitar su replicabilidad en los países de la región**. Se deben tratar aspectos, legales, institucionales y financieros ligados a la creación y operación de entidades de agua a nivel de cuencas. Se deben privilegiar los aportes que conduzcan a la elaboración de especificaciones técnicas y diseños de procedimientos recomendables para la creación y operación de entidades de uso múltiple de agua a nivel de cuencas que pueden adoptar diferentes características dentro de un mismo país.

En particular es necesario disponer de **modelos conceptuales para la gestión del agua por cuenca**; métodos de evaluación económico-financiero para justificar la creación y operación de entidades de agua por cuenca; metodologías para formular planes maestros o directrices de aprovechamiento y manejo del agua; conceptos y procedimientos para la participación de la sociedad civil y usuarios en la gestión del agua; opciones de gobernabilidad y coordinación de acciones de gestión del agua entre las autoridades políticas-administrativas con las autoridades de aguas así como es necesario disponer de sistemas integrados de información para orientar con conocimiento la gestión técnica y administrativa del agua.

Aún cuando parezca obvio; **para crear una entidad de cuencas es necesario empezar por llegar a acuerdos entre políticos, empresarios, funcionarios públicos, usuarios del agua, sociedad civil y organizaciones de base, sobre la razón y justificación de la existencia de estas entidades y organismos** (véase recuadro 2). En general en los países de la región existe consenso sobre su necesidad y utilidad, pero estas entidades o no existen o, si han sido creadas, aún son muy pocas las que operan en forma medianamente adecuada. Por ello es necesario que **en cada país se abra un debate público**³ **mayor sobre las mismas, debate que entre otros puede incluir los siguientes temas:**

Recuadro 1
RIMAC: EL RIO HABLADOR

En fecha reciente el experto en gestión de aguas por cuencas, Sr. Alain Cadiou, elaboró un informe breve sobre la situación de la gestión del agua del río Rimac. Dicho informe se sustenta en algunos documentos y estudios previos elaborados por consultores de la agencia DESAIX y del fondo de contravalor Perú-Francia. Su informe revela la terrible situación que atraviesa la población de Lima con relación al abastecimiento de agua y lo poco que se ha hecho para coordinar acciones entre los principales usuarios. Parte de este informe se presenta a continuación:

A Lima llegan en promedio 12.5 m³/seg de agua en estiaje, producto de la escorrentía de la cuenca y de transvases mayormente financiados y orientados a la generación de energía y uso minero. Estos 12.5 m³/seg son totalmente absorbidos por la estación de tratamiento de agua potable de la Atarjea. Esto no abastece las demandas de Lima, que requiere más de 27 m³/seg, bombeándose y sobreexplotándose la napa subterránea a razón de 9 m³/seg. para fines domésticos y 3 m³/seg. para fines industriales. El nivel de la napa freática hoy en día baja de 2 a 3 metros por año situándose hoy a más de 180 metros donde hasta hace unos 10 años estaba a 60 metros en muchas zonas. El río Rimac es además uno de los ríos mas contaminados del mundo tanto por basura y desechos domésticos e industriales como por relaves mineros, que suplen metales peligrosos para la salud y residuos industriales líquidos.

*“Este caldo nauseabundo y grisáceo es el que tiene que utilizar la estación de tratamiento del agua de Lima, durante el estiaje, para alimentar, en forma insuficiente, a una población estimada en no menos de 6.5 millones de personas”. En las partes altas el total de 5 hidroeléctricas y una 6^a en perspectiva utiliza, a veces una a continuación de la otra, las aguas sin considerar mantener un mínimo ecológico en el cauce natural. Además una serie de relaves de minas se encuentran peligrosamente presentes en zonas de alto riesgo. En el tramo cerca de la desembocadura del río al mar Pacífico no hay agua en estiaje. Fluye al mar un desagüe, varios kilómetros al sur de la desembocadura, de olor putrefacto (cerca de la playa La Chira), en lugar de que estas aguas servidas sean tratadas y sirvan para regar los desiertos del sur y recargar la napa subterránea de agua. En general los tramos más bajos el cauce del Rimac son un basural, con criaderos clandestinos de porcinos. La basura vertida en el cauce es esparcida sobre la franja costera aledaña a la desembocadura del río en épocas de avenidas (enero a marzo) que es la época en que afluyen los veraneantes a la playas. **La ciudad le da la espalda al río que le dio nacimiento.***

Los actores principales vinculados al uso del agua de la cuenca aun no se organizan para enfrentar el tremendo desafío que tiene la capital del Perú en materia de agua.

*A pesar de haberse creado una llamada **Autoridad Autónoma de la Cuenca** (la que nunca funcionó) y de existir un valioso esfuerzo de los municipios, quienes son los que mas han avanzado en coordinación con el apoyo de organismos no gubernamentales, para crear el **Consejo de la Autoridad Municipal del Rimac**. Estos esfuerzos no dan aun resultados concretos a pesar de la evidente urgencia de coordinar un mínimo de acciones con relación al manejo del agua.*

Cadiou se hace unas simples preguntas, a los cuales se pueden agregar otras que es necesario responder lo antes posible. Pregunta, por ejemplo: “¿No sería interesante ayudar a las comunidades de río arriba para que una parte de su acción agrícola se focalice en la lucha contra la erosión?; ¿Es tolerable que toda el agua disponible en algunos cauces naturales sea turbinada por las empresas de electricidad sin que se apromelen por dejar un caudal ecológico mínimo que permita conservar el nombre de río a este valle artificialmente seco en parte de su recorrido?; ¿Es aceptable que todas las colectividades que bordean el río (salvo la de san Mateo) lo utilicen al mismo tiempo como alcantarilla y como botadero para los desechos domésticos? ¿Es normal que la explotación de yacimientos de metal se haga de manera bárbara con un solo objetivo, que es el provecho inmediato y sin ninguna consideración por el deterioro, a veces irreparable, que estas prácticas pueden traer consigo para el recurso agua y para el medio ambiente en general?”

***Como bien lo señala Cadiou, las dificultades para resolver los problemas no son técnicas si no de relaciones.** Los actores están identificados y todos parecen interesados en hacer algo. La experiencia de la Autoridad Autónoma de la Cuenca creada en el papel y sin recursos ha sido un fracaso. Hay por lo tanto que seguir otro camino. Los actores tienen la decisión en sus manos. Basta con que comiencen a hacer un trabajo concertado y adoptar un modelo de gestión aplicable a las condiciones de la cuenca. Los miembros del Congreso tienen además la oportunidad de incorporar en una nueva ley de aguas los principios que existen en la recientemente aprobada “Ley Marco de Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales” La mejor forma de lograr un desarrollo sostenible y sustentable así como el manejo del medio ambiente es comenzar por manejar el agua.*

Fuente: Informe de misión de Alain Cadiou y datos de SEDAPAL, Lima, Julio de 1997

- ◆ Evaluación del conocimiento y capacidad de monitoreo de la calidad del agua en los cuerpos de agua y desembocaduras al mar de los ríos de los países de la región.
- ◆ Evaluación de la **situación de la creación y operación de entidades de gestión de agua a nivel de cuencas** en la región y clasificación e inventario de las entidades de cuenca en América Latina.
- ◆ Análisis de los avances en la implementación de **Comités de Cuenca Hidrográfica**; en el Brasil y de los avances en la creación e implementación de los **Consejos de Cuenca** en México, países en los cuales se aprobaron leyes de agua que estipulan la necesidad de crear estas entidades para la gestión del agua.
- ◆ Experiencias positivas y negativas, de creación e implementación de entidades de agua a nivel de cuenca en América Latina que no están amparadas por una ley de aguas de carácter nacional (Argentina, Chile, Perú y otros).
- ◆ **Análisis de los Anteproyectos de ley de aguas en formulación** para determinar la forma en que está considerada la gestión del agua a nivel de Cuenca, su financiamiento y la legalidad que se le confiere a la formulación de planes de uso del agua u ordenamiento de cuencas.
- ◆ Formas de legalizar la **formulación y aplicación de planes de gestión de recursos hídricos** a nivel de cuenca (Planes Maestros o Directorios) y su relación con el funcionamiento de las entidades de gestión de agua a nivel de Cuenca. Formas de elaboración y etapas para la aprobación de dichos planes.
- ◆ Formas de **regularización de la situación organizacional, legal y financiera de los servicios del agua**, en particular agua para riego, como condición previa a la financiación de una entidad de aguas por cuenca. La participación privada en la gestión de servicios de agua en América Latina y el Caribe (agua potable, hidroenergía, riego, etc.) y su participación en entidades de gestión de agua a nivel de cuenca.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/reportId=5_3433

