

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1487
23 de enero de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**PLANES Y MARCOS REGULATORIOS PARA
LA GESTION INTEGRADA DE CUENCAS**

Este documento ha sido elaborado por la División de Recursos Naturales y Energía y no ha sido sometido a revisión editorial.

95-1-41

Indice

	<u>Página</u>
Resumen	1
1. La condicionada utilidad de los planes de ordenamiento de cuencas	2
2. ¿Por qué vuelven al tapete los llamados planes maestros de cuencas?	4
3. ¿Cómo se ha aprendido a subsistir sin planes maestros de cuencas?	6
4. Los planes de ordenamiento al servicio de un sistema nacional y de cuencas para la gestión del agua	9
5. Los marcos regulatorios necesarios para darle un carácter jurídico-normativo a los planes maestros	11
6. Algunas recomendaciones para hacer viable la aplicación de planes a nivel de cuenca	15
Notas	16
Bibliografía	17

Resumen

En América Latina los planes de ordenamiento del uso del agua en las cuencas están vigentes otra vez. Existen dos motivos básicos que vuelven a poner a los planes de ordenamiento de cuencas en la agenda de los países: Una mayor competencia por el agua y la constatación de la necesidad de incorporar consideraciones ambientales en las decisiones. La cuenca, en particular el agua de la cuenca, es un buen punto de partida para considerar el medio ambiente.

La necesidad de elaborar planes es precedida por la confirmación o creación de entidades de cuencas en varios países. En el Perú, por ejemplo, la ley de Reforma, Promoción e Inversión Agraria, Decreto Legislativo 653, de Enero de 1991, en su título V, Artículo 55, faculta la creación de las Autoridades Autónomas de Cuencas Hidrográficas en donde es necesario. Una de las funciones de la Autoridad es "promover la formulación de planes maestros de aprovechamiento racional de los recursos hídricos e impulsar su ejecución en el ámbito de su jurisdicción".

Una de las primeras tareas de estas autoridades es la de formular los planes maestros para lo cual se ha formado una comisión, con el aval del ministerio de agricultura, para elaborar una "metodología para la elaboración de planes maestros de cuencas". El presente artículo advierte que, además de este manual técnico, es necesario elaborar y aprobar principios, estándares y procedimientos para aprobar dichos planes maestros con el fin de darles valor jurídico-normativo. Para una gerencia de cuencas es más útil disponer de información y marcos regulatorios claros que disponer sólo de un plan. Con la información y los marcos se pueden tomar decisiones dentro de un contexto aceptable y adecuarlas. Si sólo se dispone de un plan sin respaldo informativo no queda más que acatar o no lo indicado.

En este trabajo se cuestiona porqué hoy en día los planes de aguas tendrían la aceptabilidad que no tuvieron en la década del setenta, más aún en un proceso de privatización y de libre mercado; como los usuarios del agua han podido subsistir sin planes de ordenamiento del uso del agua y qué daños ha causado la falta de previsión. Luego se señalan algunas de condiciones que deberían cumplirse para que la formulación de un plan no se convierta en un ejercicio carente de sentido. Se enfatiza que sólo se debe planificar aquéllo que sea posible y necesario, que las decisiones deben ser compartidas por los usuarios del agua, que es indispensable montar un buen sistema de información para la gerencia de una cuenca, que se deben seguir procesos claros y legales de decisión y que el proceso de decisión sea público. Un plan es un instrumento al servicio de un sistema de gestión eficiente del agua y no lo reemplaza.

1. La condicionada utilidad de los planes de ordenamiento de cuencas

La gestión integrada de cuencas, en particular la gestión del agua, se sustenta especialmente en la capacidad de una entidad de cuencas para tomar decisiones y diseñar estrategias para alcanzar objetivos pre-determinados por y para un grupo relativamente grande de actores que dependen y comparten un mismo recurso y territorio. *Las decisiones del grupo de gestión, materializadas en estrategias de acción, se presentan usualmente bajo la forma de planes y marcos regulatorios.*^{1/}

Las decisiones deben tomarse por medio de sistemas de gestión de cuencas establecidos legalmente para que tengan validez y aceptación. Los planes deben ser considerados como instrumentos de gestión al servicio de los actores. Deben ser *conciliatorios* en términos económicos, sociales y ambientales, *complementarios* a los objetivos de cada actor así como del conjunto de actores y no suplantarse su poder de decisión y *flexibles* para que, puedan reajustarse cada vez que se dispone de nueva información que hace variar las decisiones.

Los planes de ordenamiento de cuencas o planes maestros se formulan teniendo en cuenta los marcos regulatorios superiores, por ejemplo con relación a las políticas económicas vigentes. Sin embargo los planes a su vez deben generar marcos regulatorios específicos que permitan su aplicación. Para que los planes tengan esta prerrogativa de carácter-jurídico normativo deben elaborarse y aprobarse cumpliendo un conjunto de condiciones procesales.

Cuanto los marcos regulatorios (reglas de juego) son claros y estables existe más libertad para que cada sector usuario de los recursos de una cuenca pueda trazar sus planes individuales. Un buen marco regulatorio orienta a los actores en una dirección en forma similar a lo que hace un plan. La ventaja es que la libertad de decisión es mayor en el caso de disponer de normas que solo de un plan.

Cuanto más actores participan en la gestión de un mismo recurso o territorio es más necesario que las reglas de juego sean claras para facilitar su participación. Es necesario divulgar las reglas de juego tanto para que los privados puedan tomar sus decisiones con información como para garantizar que se alcance un balance entre los intereses públicos y privados. Los procesos de privatización de servicios públicos en base al uso del agua aumentan la cantidad de actores a ser informados.

En general la planificación como instrumento de gestión opera mejor en escalas relativamente pequeñas y manejables porque se cuenta con mejor

información, capacidad de coordinación y sobre todo de ejecución. Por ejemplo si cada sector usuario del agua en una cuenca planifica sus metas en forma individual y de acuerdo a su capacidad de ejecución lo más probable es que pueda cumplir sus planes y adecuarlos rápidamente al recibir nueva información.

Sin embargo desde el momento en que; para alcanzar algunas de las metas de un sector usuario del agua o la cuenca; se imposibilita o interfiere en el logro de las metas de otro sector, van a surgir conflictos entre los actores y con el ambiente. *La gestión del agua es precisamente la gestión de conflictos entre actores competitivos presentes y de futuras generaciones.* Para evitar estos conflictos se requiere una coordinación global y de largo plazo, información que abarca más variables que las que puede manejar un solo sector usuario sobre todo con referencia al ambiente natural y proyecciones de ofertas y demandas de agua y ocupación del territorio.

La estrategia para realizar estos procesos normalmente es lo que se presenta en un documento que se denomina plan maestro o de ordenamiento de cuenca. *(Es por eso redundante calificar un plan de "plan estratégico" siendo que un plan debe ser la materialización escrita de una estrategia.* Se estila agregarle este calificativo precisamente para distinguirlo de planes incompletos o pseudo-planes). El hecho mismo de que el plan materialice una estrategia hace más comprensible su carácter de guía, de medio de información de decisiones, o instrumento, que debe ser revisado en forma periódica.

Aquí cabe hacer algunas observaciones: *muchas veces se confunde la necesidad de información para tomar decisiones con la necesidad de un plan.* Sin exagerar puede decirse que para una gerencia de cuencas es mucho más importante disponer de la información necesaria para tomar decisiones que el plan mismo. La razón es simple: los planes pueden y deben cambiar con las situaciones que se van encontrando. La única posibilidad para saber cuándo y cómo hacer cambios en un plan es disponer de un sistema de información dinámico. El plan es algo relativamente transitorio que sirve para definir acciones de corto, mediano o largo plazo pero que se pone obsoleto relativamente rápido frente a los rápidos cambios que ocurren. En cambio el sistema de información para los usuarios y gerencia de una cuenca debe ser algo permanente, precisamente para poder ajustar los planes respondiendo a dichos cambios.

Esto es confirmado desde el momento que se revisan muchos documentos llamados "planes" pero que en la práctica no pasan de ser simples inventarios, evaluaciones o diagnósticos^{2/} de situación que no proponen soluciones (que hacer) y mucho menos estrategias (como hacer) para lograrlas. Estos mal llamados planes adolecen de dos fallas graves: si bien presentan información, lo hacen en forma

estática y generalmente incompleta, por lo cual al poco tiempo carecen de valor por no poder ser actualizados. Por el otro lado si bien se auto-califican de planes, en la práctica no lo son al no indicar caminos ni medios (sobre todo económicos y legales) para lograr las soluciones propuestas. Un "plan", para catalogarse como tal debe por reunir algunas condiciones básicas tanto en su formulación y aprobación como contenido.

El no cumplimiento de estas condiciones explica en parte el poco valor que han tenido muchos de los mal llamados planes de ordenamiento de recursos hídricos una vez que fueron formulados y publicados en algún libro. *En general el proceso de formulación de los planes fue mas útil e importante para tomar decisiones compartidas que el plan mismo porque se crearon comisiones multisectoriales para formular los planes que se convertían, durante el período que funcionaban; en entes de gestión y coordinación (antes inexistentes) mucho más operativos que el propio plan que sirvió para reunirlos.* Lamentablemente en cuanto se concluyó la formulación de los planes se disolvieron las comisiones.

2. ¿Por qué vuelven al tapete los llamados planes maestros de cuencas?

En un sistema de gestión por cuencas los planes de ordenamiento de los recursos hídricos, conocidos como "master plan" en inglés o "planes maestros" en español, recobran vigencia a pesar del notorio poco uso que se les dió a aquéllos que fueron formulados en la década del setenta. Antes de extenderse sobre la materia es interesante saber qué motiva esta reactivación del concepto de planes y qué de nuevo podrían ofrecer sobre todo en una economía de libre mercado con una mayor participación del sector privado. Sobre todo es importante determinar qué tipo de planes podrían tener éxito al servicio de un sistema de gestión del agua por cuencas en el que participan tanto los sectores públicos como privados.

Una de las razones básicas que justifican la necesidad de ejecutar planes está en *las características inherentes del comportamiento del ciclo hidrológico y de los seres humanos sobre el mismo.* La relación entre el hombre y el ciclo hidrológico se caracteriza por una oferta constante y una demanda competitiva y creciente de un bien especial como el agua, que obliga a prevenir conflictos vía la conciliación de intereses, en contraposición al clásico sistema de competencia como medio para alcanzar eficiencia en la asignación y uso de otros tipos de recursos de tipo común que se ofertan en el mercado. Esto requiere una cierta capacidad de gestión público-privada. Esta gestión requiere disponer de estrategias alternativas (planes alternativos) para tomar decisiones y para coordinar.

El segundo motivo es que *existe la necesidad de relacionar las proyecciones de crecimiento económico con las disponibilidades de agua, sin afectar el medio natural, para asegurar que este recurso no va a frenar el desarrollo*^{3/} y también para determinar qué impacto tendrán en la economía las inversiones públicas y privadas que se efectúan en este sector. Los sectores privados por lo demás necesitan tener un mínimo de seguridad si van o no a disponer de agua para sus proyectos y empresas. Los planes de ordenamiento de recursos hídricos y los marcos regulatorios sirven para suministrar esta información.

El tercer motivo es que *existe una genuina necesidad de mejorar la gestión del agua en las cuencas, con la participación de todos los usuarios, donde hay grandes inversiones en materia de obras hidráulicas*. El conocimiento de estas inversiones y las planeadas permite que cada usuario pueda asignar mejor sus recursos para mejorar la operación de sus sistemas hidráulicos y conservar también los recursos. En una cuenca se deben realizar obras que benefician o afectan a todos los usuarios, las cuales deben ser conocidas por ellos con el fin de mejorar la eficiencia de inversiones y operación del sistema.

El cuarto motivo es la relevancia que hoy en día ha adquirido finalmente el tema ambiental y el tema ambiental no se puede abordar sin un buen plan de ordenamiento, sobre todo debido al carácter de irreversibilidad que causan muchas inversiones en el campo de la agua. De hecho *el tema ambiental es probablemente el aspecto más importante para sustentar la necesidad de formular y aplicar un plan de ordenamiento de cuencas*.

Tradicionalmente los planes tenían el único fin de priorizar sectorialmente inversiones en obras hidráulicas para aumentar la oferta del agua. Luego se planificó el uso múltiple del agua superficial y subterránea incluyendo la posibilidad de reutilizar el agua mediante el control de la contaminación y un saneamiento previo. Más recientemente los planes de ordenamiento se plantean como medio para incorporar aspectos ambientales. (Debe considerarse todo el ecosistema y no sólo el agua en el momento de habilitar una cuenca y usarla con fines de desarrollo del hombre).

La necesidad de abarcar ecosistemas hace muy compleja la elaboración y sobre todo la ejecución de planes de ordenamiento de agua en países que aún no han podido ni siquiera aplicar planes de uso múltiple del recurso y que además no cuentan con un sistema de gestión coordinado y capaz de poner en práctica un plan "maestro" o "integral". En el caso del Perú por ejemplo los planes aplicados en el campo del agua no han pasado del nivel sectorial y de la fase de inversión, es decir de la planificación de la ejecución un proyecto especial como los orientados a la

irrigación o a la generación de hidroenergía. Inclusive en estos casos los planes a lo sumo se aplican en la etapa de inversión inicial y no en las subsiguientes. Por ejemplo en las irrigaciones se construyen en forma planificada las obras hidráulicas principales pero no se ejecutan a tiempo las obras complementarias.

Los argumentos expuestos justifican elaborar planes "maestros" o de ordenamiento de cuencas siempre y cuando estén respaldados por un sistema de información dinámico y se elaboren como un instrumento para un sistema de gestión de cuenca previamente establecido y capaz de llevarlos a cabo.

Los planes de ordenamiento de cuencas que consideran todo los ecosistemas presentes en la misma deben ser holísticos y capaces de abarcar, en los aspectos físicos y biológicos, no sólo el agua y los recursos naturales vinculados al agua como el suelo sino todos los elementos naturales y construidos presentes en la cuenca, así como la zona de desembocadura del cauce principal (franja costera o de playas en el mar).

Los planes deben ser socialmente orientados y económicamente eficientes, facilitando y asegurando las inversiones del sector privado. Es decir que técnicamente deben cumplir una serie de requisitos, mucho más complicados que los antiguamente exigidos para los planes nacionales de ordenamiento de recursos hídricos elaborados en la década del setenta y que no se aplicaron.

3. ¿Cómo se ha aprendido a subsistir sin planes maestros de cuencas?

Hasta la fecha mal que bien en América Latina casi todas las acciones en materia hídrica se han desarrollado en base a planes sectoriales asociados a proyectos de inversión en obras hidráulicas que han obviado la necesidad de realizar planes "holísticos", "integrales",^{4/} "ecosistémicos" o "sociales". Un sector usuario poderoso, casi siempre el de riego o el de hidroenergía, en algunos casos...

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_3549

