

Gestión adecuada de los recursos hídricos en Latinoamérica



Por **Andrei S. Jouravlev**

Oficial para Asuntos Económicos, Unidad de Recursos Naturales y Energía, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, Santiago de Chile (correo electrónico: andrei.jouravlev@cepal.org; teléfono: (56-2) 2 210 23-28)

II SIMPOSIO INTERNACIONAL
AGUAS CONTINENTALES
DE LAS AMÉRICAS



Contenido de la presentación

Introducción

- *¿Quiénes somos y qué hacemos?*

Reformas actuales

- *¿Por qué los países de la región están reformando sus leyes de aguas?*

Contenido de reformas

- *¿Cuáles son las principales tendencias y características de nuevas leyes de aguas?*

Insuficiencia de reformas

- *¿Qué hace falta en las nuevas leyes?*

Nuevos temas

- *¿En qué nuevos temas estamos trabajando ahora?*

Introducción

¿Quiénes somos y qué hacemos?



¿Quiénes somos?

- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):**

- Una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas:
 - Misión: Contribuir al desarrollo económico y social de los países.

- **División de Recursos Naturales e Infraestructura:**

- Gestión de los recursos naturales.
- Provisión de servicios de utilidad pública e infraestructura.

- **Objetivos:**

- Fortalecimiento de la capacidad institucional de los países de la región para formular y aplicar políticas públicas y marcos normativos.
- Coordinación de políticas públicas e intercambio de buenas prácticas.

¿Qué hacemos?

Gestión de los recursos hídricos

- Colaboramos en la elaboración de nuevas leyes y regulaciones de aguas y modificación de las existentes.

Servicios de agua y saneamiento

- Cooperamos en el perfeccionamiento de políticas públicas y marcos regulatorios para la prestación de estos servicios.

Cuencas y organismos de cuenca

- Cooperamos en los procesos de creación y consolidación de organismos de gestión del agua a nivel de cuencas.

Reformas actuales

¿Por qué los países de la región están reformando sus leyes de aguas?



¿Por qué nuevas leyes de aguas?

- El marco legal para la gestión del agua necesita **perfeccionarse periódicamente**:
 - Para adecuar el marco normativo con la naturaleza de nuevos problemas, desafíos y condiciones.
- La **región ha cambiado**:
 - Debido al crecimiento de la población y desarrollo económico, las **demandas de agua han aumentado**:
 - Al mismo tiempo, la contaminación y los cambios de uso de suelo han **reducido la disponibilidad de agua de buena calidad** y han aumentado los costos de su tratamiento.
 - El **cambio climático** significa que la disponibilidad de agua será diferente en su distribución en el tiempo, espacio y variabilidad.
 - Las **economías** han registrado importantes cambios estructurales.
 - La **sociedad** ha cambiado: Democratización, demandas de participación, etc.

El sector hídricos está madurando

- La economía de los recursos hídricos en la región está transitando de la **fase expansiva a la etapa madura de su desarrollo**:
 - Como resultado, la atención de los encargados de la formulación de las políticas públicas se desplaza:
 - Del manejo sectorial → A la gestión integrada y manejo de interconexiones.
 - Del desarrollo de la oferta → A la gestión de la demanda.
 - De la entrega de subsidios → A la generación de ingresos.
 - De la asignación del agua no utilizada previamente → A la reasignación de los recursos hídricos que ya están en uso, y fomento de su uso más eficiente.
 - A esto se agregan varios temas nuevos, como adaptación al cambio climático y desafíos de la globalización, entre otros.

Fase expansiva vs. etapa madura

Características	Fase expansiva	Etapa madura
Oferta de agua	Elástica	Inelástica
Demanda de agua	Baja y creciente	Elevada y creciente
Infraestructura hídrica	Nueva y en desarrollo	Envejeciendo
Competencia por el agua	Mínima	Intensa
Externalidades/conflictos	Mínimas	Apremiantes
Costos de inversión	Relativamente bajos	Altos y crecientes
Mercados globales	Poca relación	Fuerte impacto

Nuevas (y reformadas) leyes de aguas

- **2004:**
 - Argentina: Provincia de San Luis
 - México (*reforma*)
- **2005:**
 - Chile (*reforma*)
- **2006:**
 - Argentina: Provincia de Córdoba (*reforma*)
- **2007:**
 - Nicaragua
 - Paraguay
 - Venezuela
- **2008:**
 - México (*reforma*)
- **2009:**
 - Argentina: Provincia de Río Negro
 - Honduras
 - Perú
 - Uruguay (principios rectores de política nacional)
- **2010:**
 - Argentina: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley de Gestión Ambiental del Agua)
 - Argentina: Provincia de La Pampa
- **2013:**
 - México (*reforma*)
- **2014:**
 - Ecuador
- **2017:**
 - Cuba

Intentos de reforma

- **Argentina**:
 - Intentos de reforma en varias provincias.
- **Bolivia (1906)**
 - Intentos de dictar una nueva ley de aguas.
- **Chile (1981, reforma en 2005):**
 - Nuevas reformas en debate legislativo.
- **Colombia (sin una ley de aguas):**
 - Intentos de dictar una ley de aguas.
- **Costa Rica (1942):**
 - Intentos de dictar una nueva ley de aguas.
- **El Salvador (1981):**
 - Intentos de dictar una nueva ley de aguas.
- **Guatemala (sin una ley de aguas):**
 - Intentos de dictar una nueva ley de aguas.
- **México (reforma en 2013):**
 - Nuevas reformas en debate legislativo.
 - Intentos de dictar una ley específica de aguas.
- **Panamá (1966):**
 - Intentos de crear la Autoridad Nacional de Agua.

Contenido de reformas

¿Cuáles son las principales tendencias y características de nuevas leyes de aguas?



Corriente actual de reformas

- Hemos analizado la **corriente actual de reformas de leyes de aguas** en dos estudios:
 - “Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua” (2011).
 - “La experiencia legislativa del decenio 2005-2015 en materia de aguas” (2015).
- A primera vista, se trata de **leyes muy diferentes**, al punto que no parecen responder a un patrón común:
 - Sin embargo, su análisis más detallado permite identificar **varias tendencias y características comunes**:
 - Se aprecia un movimiento desde marcos normativos dispersos (donde existían múltiples cuerpos normativos) **hacia marcos integradores** y más modernos.

Reformas constitucionales

- Varias leyes se enmarcan en procesos de **reforma constitucional**:
 - En otros casos, los **reclamos de inconstitucionalidad** han impedido o demorado las reformas legales (como en casos de Costa Rica y México).
- El hecho de que ciertos principios legales tengan el rango constitucional, les da una **mayor significación y estabilidad jurídica**.
 - Tendencia hacia la **publicidad de todas las aguas**.
 - Reconocimiento del **derecho humano al agua**:
 - No está claro qué significa en términos operativos y sobre todo en otros sectores (riego).
 - **Prohibición de la privatización del agua**, y sobre todo, de la privatización de los servicios agua potable y saneamiento (Bolivia, Ecuador y Uruguay).

Publicidad de las aguas

- Se observa una clara tendencia hacia la **publicidad de las aguas**:
 - En varios casos, **de todas las aguas, incluso desde el nivel constitucional** (Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela):
 - Sin embargo, muchos países continúan con el **régimen mixto de coexistencia de aguas públicas y privadas**.
 - La terminología utilizada no es uniforme, pero el mayor consenso se encuentra en la expresión **“dominio público”**:
 - De mejor técnica jurídica y más precisa, que la de “patrimonio”.
 - Las nuevas leyes, en general, tienden a incrementar los poderes estatales de regulación y gestión.

Dimensiones económica, social y ambiental

- En las nuevas leyes de aguas se mantiene la **preeminencia de la dimensión económica**:
 - El agua es, sobre todo, un factor de producción:
 - Énfasis en los derechos de aguas (permisos y concesiones), como elemento fundamental condicionante de la inversión.
- Al mismo tiempo, se observa una progresiva incorporación de las **consideraciones sociales y ambientales**:
 - Las nuevas leyes contienen importantes valores, mandatos, responsabilidades y obligaciones ambientales y sociales.
 - Esto ha incrementado la complejidad en la reglamentación y aplicación:
 - Es un desafío para las autoridades de aguas manejar estos nuevos mandatos y funciones, que a menudo resultan contradictorios y necesitados de armonización.

Gestión integrada del agua

- Una importante características de las nuevas leyes de aguas es la favorable acogida de la **gestión integrada de los recursos hídricos**:
 - Leyes anteriores se centraban en el **manejo de “usos” para fines sectoriales**, que se realizaba con escasa coordinación y privilegiaba aspectos productivos.
 - Ahora se aprecia una visión **más holística y coherente**:
 - Uso múltiple del agua.
 - Integración de la gestión del agua a lo largo del ciclo hidrológico.
 - Integración del manejo del agua en el ámbito de cuencas.
 - Consideración más equilibrada de los valores sociales, económicos y ambientales.
 - Planificación hídrica (indicativa), usualmente a nivel nacional y en el ámbito de cuencas.

Autoridades únicas de aguas

- Diversas leyes utilizan la fórmula “**autoridad única del agua**”:
 - Refleja la voluntad de racionalizar la gestión, que anteriormente se encontraba dividida entre varios organismos y se realizaba con escasa coordinación:
 - Se han creado organismos centralizados, dedicados exclusivamente a la gestión de los recursos hídricos.
- **Recomendaciones:**
 - Separar la autoridad de aguas de entidades sectoriales y de organismos de fomento de uso del agua o de construcción o desarrollo de obras.
 - Asegurar un alto grado de autonomía e independencia.
 - Titular con alto rango administrativo (viceministro).
 - Poderes y recursos suficientes para el cumplimiento de sus cometidos.

Cuenca como unidad de gestión

- Es común en las nuevas leyes encontrar la afirmación de la **cuenca como unidad de gestión**:
 - Esto suele implicar la creación de organismos de cuenca, principalmente **de tipo consultivo o de fomento de participación**:
 - Muchos de estos organismos **no han sido operativos**:
 - Pues han consistido en ideas técnicas, sin consenso político ni recursos.
- **Recomendaciones**:
 - Las funciones de estos organismos deben concentrarse en el agua:
 - Y articularse bien con las funciones de otros actores (en especial, autoridades locales).
 - Requieren un apoyo relevante y permanente:
 - Es poco factible que se autofinancien en el corto o mediano plazo.
 - Su diseño institucional debe facilitar un expedito proceso de toma de decisiones.

Régimen económico-financiero

- Mayor atención al **régimen económico-financiero del agua**:
 - Se establecen pagos por el uso del agua y por descargas de aguas servidas:
 - Cobros por servicios ambientales y por el uso de bienes nacionales (como embalses).
- **Recomendaciones**:
 - Para poder cobrar, se requiere buena capacidad administrativa e información:
 - Usos registrados y regularizados.
 - Diseño de cobros debe considerar su impacto en:
 - La competitividad de los usuarios, la pobreza (excepciones en función del ingreso, y no de la actividad) y los servicios públicos (tarifas).
 - Recursos recaudados deberían destinarse al financiamiento del sector hídrico:
 - Y no al presupuesto general.
 - Es difícil generar incentivos a la eficiencia si existen subsidios al uso de agua.

Insuficiencia de reformas

¿Qué hace falta en las nuevas leyes?



Desafíos principales

- Altísimo nivel del **informalidad**:
 - Es común muchos (hasta $\frac{2}{3}$ de) usos se realicen sin título administrativo:
 - Esto es más común en la agricultura y en el caso de aguas subterráneas.
 - Los usos formales rara vez se fiscalizan.
 - La información sobre aprovechamientos y disponibilidad es precaria.
- **Falta de operatividad efectiva** de autoridades de aguas:
 - Es común que se les dan amplias facultades teóricas de manejo, pero sus facultades de control e implementación efectiva son prácticamente nulas.
 - Falta de presupuestos, capacidad profesional y otros recursos.

¿Qué más hace falta en las nuevas leyes?

- Ausencia de mecanismos de **reasignación descentralizada**:
 - Transferencias de derechos de agua adquiere importancia a medida que los usos se incrementan y las fuentes se agotan.
- Insuficiencia de planteamientos sobre el **cambio climático**:
 - El registro hidrológico del futuro no será igual al del pasado:
 - Cambiará la distribución espacial y temporal de precipitaciones, temperaturas y caudales.
- Poca atención a las **aguas subterráneas** y a **recursos transfronterizos**:
 - Regular en forma más efectiva el aprovechamiento de las aguas subterráneas.
 - Un 70% del caudal superficial de la región corresponde a cuencas compartidas.

Otros desafíos

- Profundizar los **mecanismos de gobernabilidad**:
 - Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la justicia; además, promover la integridad y lucha contra la corrupción.
 - Participación tiende a ser más nominal que real: Normalmente se implementa a través de órganos consultivos, y no se garantiza el derecho a la información.
- En el **diseño de organismos estatales**, es recomendable:
 - Separar las funciones de **formulación de políticas**, de las de **ejecución**, y de las de **control**: Crear un sistema de frenos y contrapesos entre los actores.
- Mecanismos de **resolución de conflictos**:
 - Es necesario fortalecer la jurisdicción administrativa obligatoria para resolver conflictos a pedido de una de las partes.

Nuevos temas

¿En qué nuevos temas estamos trabajando ahora?



¿Qué explica nuestro interés en el nexo?

- Observamos, cada vez más, **mayores interdependencias entre el agua, la energía y la agricultura**, como por ejemplo:
 - Modernización de riego puede: 1) ahorrar agua, pero 2) incrementar consumo de la energía y amenazar la sustentabilidad de los acuíferos.
 - Subsidios a los precios de la energía pueden: 1) aumentar la producción agrícola, pero 2) llevar a la sobreexplotación de los acuíferos y transferencias sociales poco equitativas.
 - Prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento que: 1) enfrentan altos costos de electricidad, pero 2) utilizan la energía en forma poco eficiente, y al mismo tiempo, 3) descargan sus agua residuales sin tratamiento previo, con lo que afectan a otros sectores usuarios, en especial la agricultura.

Principales actividades

- **Estudio regional:** Realizado
 - “El Nexo entre el agua, la energía y la alimentación en América Latina y el Caribe: planificación, marco normativo e identificación de interconexiones prioritarias” (marzo de 2017).
- **Caso nacional:** Realizado
 - “El Nexo entre el agua, la energía y la alimentación en Costa Rica: el caso de la cuenca alta del río Reventazón” (noviembre de 2017).
 - Taller Nacional “El Nexo entre el Agua, la Energía y la Alimentación en la Cuenca del Río Reventazón” (San José, 7 y 8 de junio de 2017).
- **Lineamientos de políticas públicas:** Próximo a publicarse
 - “Lineamientos de políticas públicas para un mejor manejo de las interrelaciones del nexo entre el agua, la energía y la alimentación”.
- **Diálogo Regional Político-Técnico:** Realizado
 - Diálogo Regional Político-Técnico sobre el Nexo entre el Agua, la Energía y la Alimentación (CEPAL, Santiago de Chile, 14 al 15 de mayo de 2018).

Actividades en curso y planificadas

2018

- **Acabamos de empezar** (se realizarán entre junio y septiembre):
 - Dos estudios sobre el nexo en la agricultura de riego (Chile y Perú).

2019-2020

- **Demandas de colaboración:**
 - **Costa Rica:** Interés del Ministerio de Agricultura y Ganadería en replicar el estudio de interrelaciones del nexo en la cuenca del río Tempisque.
 - **México:** Interés de la ANEAS en incorporar el eje de alimentación en su programa de capacitación sobre eficiencia energética en bombeo de agua.
 - **Interés de varios otros países** (Argentina, Colombia, Honduras, Uruguay, etc.).
- Buscamos **expresiones de interés en apoyo institucional** (asistencia técnica, capacitación, estudios, proyectos) en la temática del nexo:
 - Para eventuales 2ª y 3ª etapas del proyecto (Alemania y Unión Europea).

¡Muchas gracias por su atención!



Por **Andrei S. Jouravlev**

Oficial para Asuntos Económicos, Unidad de Recursos Naturales y Energía,
División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, Santiago de Chile
(correo electrónico: andrei.jouravlev@cepal.org; teléfono: (56-2) 2 210 23-28)

II SIMPOSIO INTERNACIONAL
AGUAS CONTINENTALES
DE LAS AMÉRICAS

