

Apreciaciones sobre el manejo de recursos hídricos en América Latina y El Caribe.

Morris Israel

Situación actual y progresos

Los avances logrados en América Latina y El Caribe en relación con el manejo de los recursos hídricos han sido motivados principalmente por el impulso derivado de la Década Internacional del Agua Potable y Saneamiento de los años 80's, y por las nuevas opciones de gestión y cambios en las tendencias político-administrativas del sector recursos hídricos, hoy más proclives a la descentralización (experimentada en agua potable e irrigación) y a la privatización (común en el sector hidroenergético) de los servicios públicos. Podría decirse que no existe crisis en el manejo de los recursos hídricos, sino más bien una urgencia de superar las deficiencias de gestión que conduzcan al mejor uso del agua y a enfrentar los problemas comunes en casi toda la región, relacionados con el deterioro ambiental y la contaminación.

Es evidente la tendencia hacia la privatización de las empresas nacionales relacionadas con el agua, de las cuales el sector mejor organizado ha sido el de energía (Perú y Chile). En agua potable los modelos varían de un país a otro, mientras en unos se otorgan concesiones completas (Buenos Aires y Lima), en otros sólo se privatiza parte de los servicios (lectura de medidores, facturación, operación de plantas de tratamiento), y se promueve su descentralización hacia las provincias y de éstas hacia los municipios (Argentina), donde en ciertos casos se han formado cooperativas de usuarios para la prestación de los servicios. Caso similar ocurre en riego, cuando en Chile se tiende hacia la descentralización total de los sistemas, en Costa Rica se integran sociedades de usuarios a quienes se traspaşa la responsabilidad de la operación y mantenimiento, reservándose el estado la dirección y el manejo de los proyectos.

El concepto de los mercados de agua ha empezado a difundirse, siendo Chile el primer país que ha privatizado los derechos de uso, estableciendo en consecuencia un mercado de aguas sujeto a las variaciones de la oferta y la demanda. Otros países como México y Perú promueven reformas en sus códigos de aguas con miras a la privatización. Experiencias que son seguidas con atención por otros países con orientaciones en el mismo sentido.

Otros avances en el manejo de los recursos hídricos se han logrado por exigencias impuestas en la demanda de los productos agrícolas, donde antes se utilizaban aguas servidas para riego, ahora los agricultores se han visto forzados a la construcción de plantas de tratamiento (México, Chile), a fin de utilizar aguas de mejor calidad. Los problemas por enfrentar no son nuevos y en la generalidad de los países son bien conocidos, pues situaciones de crisis como crecidas, sequías y epidemias, han dado origen a planteamientos para resolverlos.

Los principales problemas detectados como resultado de las visitas¹ son: *el manejo fragmentado de los recursos hídricos; inadecuado mantenimiento de las infraestructuras; datos insuficientes y poco confiables; legislación inadecuada; falta de consideraciones ambientales en la planificación de los recursos hídricos; mínima participación de los beneficiarios.*

Es común que cada sector planifique y ejecute sus proyectos sin coordinación con otros usuarios. Algunas veces las instituciones desconocen los límites de las responsabilidades y obligaciones que la ley les permite, al igual que la obra que realizan otras entidades del mismo sector. Cuando existe alguna "coordinación", es más bien el resultado de relaciones amistosas, más que formales, entre los representantes de los organismos. El concepto de coordinación, como tal, va más allá del simple contacto entre agencias, requiere mayor concientización, voluntad y relación interdisciplinaria, en consecuencia, la falta de una autoridad superior de coordinación, dificulta la formulación de las políticas hídricas nacionales, crea duplicidades y traslapes de funciones, causa problemas en la solución de conflictos y deja algunas actividades sin verdadero responsable. En estos casos prevalecen los intereses del usuario mayoritario, quién a la postre domina el manejo del agua.

Podría decirse que en muchos países no existe una planificación integrada de los recursos hídricos a nivel nacional o provincial, salvo aquellos casos en que la escasez de agua constituye un problema urgente. En la generalidad de los casos, los usuarios o beneficiarios de los proyectos son ignorados para la toma de decisiones. No se perfilan aprovechamientos de propósito múltiple y cada sector planifica según los intereses de sus demandas (sector hidroeléctrico, agua potable y riego).

El mantenimiento inadecuado de las estructuras hidráulicas y sistemas de distribución de agua potable se ve forzado como resultado de la insuficiencia de fondos (tarifas inadecuadas), por la falta de personal entrenado, y por no ser considerado problema prioritario. Ello da lugar a pérdidas considerables en los sistemas de distribución de agua potable (hasta 40 %), a servicios intermitentes y faltos de presión, y en algunos casos a contaminación. Situación de la que están conscientes las agencias pero se ven imposibilitadas de resolverla.

La información sobre recursos hídricos es insuficiente y más bien pobre cuando se trata de aguas subterráneas, de las que no se conoce su comportamiento, magnitud de explotación, intrusión salina en acuíferos costeros, contaminación y menos aún su capacidad de rendimiento seguro. Aún en aquellos casos en que los acuíferos representan la principal o mayor fuente de suministro a las poblaciones.

Las bases de datos son deficientes, en especial cuando se trata de calidad del agua (datos recientes, muestreos insuficientes y manejo inapropiado de muestras), lo que dificulta la utilización de modelos y sacar conclusiones sobre las variaciones y comportamiento de la calidad de las corrientes. Las redes de estaciones meteorológicas e hidrológicas son deficitarias, tendiendo a reducirse y/o a deteriorarse por falta de fondos. En muchos casos su operación y mantenimiento son inadecuados e inferiores al mínimo necesario.

¹

Se efectuaron visitas a México, Costa Rica, Barbados, Argentina, Peru y Chile.

La falta de datos necesariamente influye en forma negativa para la evaluación de los recursos hídricos y sin este conocimiento, la toma de decisiones para la planificación de su aprovechamiento se convierte en una empresa difícil y riesgosa. En varios países la colección de datos está a cargo de varias entidades (generalmente usuarias), las cuales ejecutan esta actividad en función de sus propias necesidades de información y sólo en las cuencas o regiones de sus proyectos. Las necesidades de otros usuarios no se consideran y a su vez, estos últimos desconocen la existencia o capacidad de los bancos de datos en el país.

Legalmente el agua es considerada del dominio público y propiedad del estado. Muchas legislaciones son obsoletas, en especial en lo tocante a la administración de los derechos de agua y a la reglamentación de los mercados del agua. La forma de otorgar y/o transferir los derechos de agua varía de un país a otro: en Chile, los derechos de agua pueden ser negociados en forma independiente de la tierra, en otros como México y Costa Rica, los derechos se otorgan por tiempo definido (5 a 50 años), pero no se lleva control de los concesionarios ni de la forma en que estos utilizan el recurso, ni de los volúmenes explotados (caso típico el de aguas subterráneas), tampoco se reglamentan los usos negativos o contaminantes, al igual que no se hace seguimiento de las renovaciones al tiempo de vencimiento, siendo en realidad concesiones indefinidas.

El cumplimiento de las normas y reglamentos de las leyes de agua es también ineficiente. El uso racional del agua es desconocido y más bien las bajas tarifas (que no alcanzan a cubrir los costos de operación y mantenimiento), propician el desperdicio. Toda esta situación, casi generalizada, tiende a motivar a los gobiernos a actualizar el marco legal, para lo cual algunos países ya han iniciado acciones en tal sentido.

En casi todas las ciudades las aguas servidas son conducidas a través de sistemas de drenaje combinados y vertidas a los cursos superficiales sin tratamiento, causando contaminación. En ocasiones los cursos naturales son tomados como vertederos de basura reduciendo su capacidad para conducir los caudales anuales de crecidas, provocando inundaciones, deslaves y algunas veces destrucción de viviendas cuando la población ha invadido las áreas de inundación.

En Chile, la preservación del medio ambiente no forma parte de los derechos de agua, por lo que de presentarse problemas, el estado tendría que revertir el mercado y adquirir nuevamente estos derechos para poder ejercer autoridad sobre el mantenimiento de la calidad ambiental.

Acciones en respuesta a los problemas actuales

Algunos países han iniciado la formulación o actualización de sus planes nacionales de desarrollo de los recursos hídricos como un medio para superar la planificación fragmentaria y falta de coordinación intersectorial. Argentina trabaja en su plan hidráulico nacional involucrando a las provincias en la ejecución de sus componentes, al igual que México actualiza su planificación nacional de recursos hídricos coordinadamente con las oficinas estatales.

Las reformas y actualizaciones legislativas que promueven varios países es motivada por la reglamentación de los mercados de agua y el otorgamiento y privatización de los derechos de uso del agua, orientándose algunas veces hacia la integración de un Concejo Nacional de Aguas para dirimir conflictos (Perú). La privatización, sin embargo, es vista con escepticismo en muchos casos y con oposición en otros. Para los países centroamericanos el agua debe ser propiedad del estado y los derechos de agua no deben ser transferibles ni objeto de propiedad privada como tal.

Existe una tendencia generalizada de considerar la preservación el medio ambiente como un problema nacional que debe ser integrado con la planificación del desarrollo de los recursos hídricos, lo cual aún no es una realidad, pasando a ser una obligación contractual en los préstamos financieros, y/o a la formación de Comisiones para atender lo relativo al medio ambiente.

En algunos países se encaminan acciones para la creación de una autoridad superior a nivel de ministerio para manejar los asuntos del medio ambiente y los recursos naturales. Así mismo, en otros se promueve el establecimiento de Comités de Cuencas como un medio para coordinar acciones entre usuarios y para la solución de conflictos.

La privatización total o parcial en las empresas de agua potable es vista como una alternativa para mejorar y ampliar los servicios y procurar el autofinanciamiento. En Costa Rica se organizan grupos de empleados capacitados y entrenados para tomar algunas responsabilidades en forma concesionaria (lectura de medidores, detección y reparación de fugas, etc.). En los países caribeños la privatización toma otro criterio por las limitaciones del recurso. Parte de los servicios no esenciales se otorgan por contrato a concesionarios particulares, pero se mantiene el criterio de que el control y manejo deben ser responsabilidad del gobierno.

En varios países se encamina la transferencia parcial o total de los sistemas de riego (operación y mantenimiento) a los usuarios, como en México donde un 40 % de los distritos de riego han sido dados a los concesionarios (las concesiones pueden ser revocadas), pero el gobierno mantiene el control de los componentes mas importantes de los sistemas. Sin embargo, se requiere de mayor atención en la capacitación de los beneficiarios, quienes acostumbrados a recibir los servicios del estado no siempre están en condiciones de hacerse cargo de tales responsabilidades.

En Chile y México existen los mercados del agua, aunque no del todo exitosos, pues algunos sostienen el criterio de su poca efectividad y de que no todas las actividades en el manejo del agua pueden ser otorgadas a particulares, debiendo el estado mantener su jerarquía sobre el otorgamiento de los volúmenes de agua y la asignación de prioridades.

La recuperación de los costos es otra actividad en preocupación de los gobiernos, y ha sido argumento para la privatización. Alternativas como modificaciones a las tarifas y la eficiencia en la facturación son acciones en este sentido. El registro de usuarios de los cuales se tiene poco control, es otro de los esfuerzos para mejorar el mercado del agua.

Comentarios adicionales

De la experiencia en los seis países visitados podrían extraerse algunas apreciaciones útiles. En general, las acciones encaminadas y las experiencias analizadas deben ser vistas en forma positiva. Cualquier medida debe ser considerada a nivel político y contar con el debido respaldo en este sentido. En los párrafos que siguen se exponen algunos comentarios sobre la evaluación de la situación actual del manejo de los recursos hídricos.

La descentralización puede ser positiva para mejorar ciertos servicios (operación y mantenimiento), pero puede tener efectos negativos si las administraciones recipiendarias no están capacitadas para absorber las nuevas responsabilidades, las cuales deben ser bien planificadas y acompañadas de programas de entrenamiento y capacitación, además de ser apropiadas a las condiciones locales. Cualquier plan de desarrollo de recursos hídricos debe tomar en cuenta las políticas, la capacidad de la infraestructura institucional y las condiciones técnicas y económicas locales. En cierta medida hay críticas en cuanto a que los cambios están siendo realizados con demasiada premura, sin tomar medidas para superar las deficiencias institucionales, humanas y económicas. La realidad aconseja no esperar grandes logros iniciales de la descentralización, debiendo contarse con una clara definición de responsabilidades y obligaciones.

Las situaciones de crisis que muchas veces obligan a tomar acciones para hacer frente a los problemas, deben ser aprovechadas para evidenciar la necesidad de la planificación para el manejo apropiado de los recursos hídricos y para procurar el apoyo político necesario.

A la privatización, los mercados de agua y las organizaciones de cuencas, debe agregarse una acción más: el ***plan nacional de recursos hídricos*** como un componente de importancia en las estrategias de manejo del agua. Si bien algunos países realizan sus evaluaciones en este sentido y lo consideran como un medio de coordinación, algunas veces este criterio es cuestionado cuando los beneficios del desarrollo local no son satisfechos o porque en algunos casos no se llega al detalle necesario que permita establecer guías de interacción entre las agencias involucradas; o cuando el mismo es ejecutado por una institución usuaria mayoritaria (riego, hidroelectrificación, agua potable), en cuyo caso, sus puntos de vista e intereses son tomados con mayor amplitud o consideración. La utilidad de los planes hidráulicos nacionales tendrían mayor aplicación en países donde el manejo de los recursos es descentralizado y poco coordinado (Argentina), que en países donde la planificación y manejo del agua está fuertemente centralizada (México).

Las experiencias de privatización varían de un país a otro y están siendo cada vez más promovidas. Sin embargo, para que sus resultados tengan el éxito esperado deben tomarse en cuenta las capacidades reguladoras de las instituciones, el nivel de entrenamiento de su personal, su experiencia, y la transparencia en las negociaciones, incluyendo los documentos de licitación, así como un irrestricto acceso a la información sobre las adjudicaciones.

El potencial de los mercados de agua debe analizarse en función de las condiciones institucionales y económicas locales, dependiendo su establecimiento de una real necesidad y deseo de su existencia, de un alto valor del agua y de la voluntad de compra y negociación. Los mercados de agua resultan ventajosos en situaciones de escasez pero no son muy efectivos en condiciones normales cuando no existe verdadera competencia por el recurso. En este sentido deben considerarse también otras variantes de mercadeo que pueden ser alternativas más adaptables a las condiciones de latinoamérica y el caribe, como podrían ser transacciones de usos rentados del agua a corto o largo plazo, otras opciones aplicables en casos de años secos o de contingencia, etc.

Finalmente, en cuanto al manejo de los recursos por medio de Comisiones de Cuencas, éstas parecieran ser más exitosas cuando son originadas para atender problemas específicos (calidad del agua), y cuando su impacto es favorable al desarrollo local y nacional. En estos casos es necesaria una mayor participación local, y mejor si se da a través de grupos de usuarios con experiencias en cooperación y manejo de los recursos, a lo cual debe agregarse un plan bien organizado de incentivos gubernamentales.