

Distr.
INTERNA
LC/IN. 137
28 de diciembre de 2000
ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**Instrumentos económicos para el control de
la contaminación del agua: condiciones
y casos de aplicación***
(Versión preliminar)

* El presente documento ha sido elaborado por la División de Recursos Naturales e Infraestructura y no ha sido sometido a revisión editorial.

1

2

3

4

Índice

	<u>Página</u>
Resumen	1
Introducción	3
I. La contaminación de las aguas en los países de la región.....	5
A. Situación regional de la contaminación hídrica	5
B. Tendencias de las políticas de protección de los recursos hídricos	11
C. Condiciones para la aplicación de los instrumentos económicos	19
II. Casos de aplicación de instrumentos económicos en los países de la región	23
A. Tasas retributivas en Colombia	23
B. Los derechos por descargas de aguas servidas en la Ley Federal de Derechos de México.....	43
Conclusiones	47
Bibliografía	51

Lista de anexos

Anexo 1	Permisos de emisión transables.....	57
---------	-------------------------------------	----

Lista de cuadros

Cuadro 1	Porcentaje de aguas servidas tratadas antes de su descarga.....	7
Cuadro 2	Casos de cólera y defunciones por esta causa, 1991 – 1996.....	12

Lista de recuadros

Recuadro 1	Instrumentos para la política ambiental en México.....	17
------------	--	----

Resumen

Uno de los mayores conflictos originados por la ocupación del territorio, la masiva explotación de los recursos naturales y la industrialización, en América Latina y el Caribe en las postrimerías del siglo XX, ha sido el surgimiento de la contaminación que afecta a cursos y cuerpos de agua. A pesar de la enorme gravedad que reviste la situación de la contaminación hídrica, históricamente en los países de la región se ha asignado poca atención efectiva a la protección de la calidad del agua. En contraste con esta situación vivida, casi todos los gobiernos de los países de la región declaran tener la intención de poner en práctica políticas de desarrollo sostenible que incluyen la protección de la calidad del agua y ecosistemas acuáticos. Los avances más importantes, sin embargo, se han realizado más en los ámbitos declarativos y normativos que en la práctica.

Muchas de las políticas más recientes de control de la contaminación del agua se dirigen a la utilización de instrumentos económicos. Aunque los instrumentos económicos son, al menos en teoría, muy atractivos, los avances para evaluar su efectividad en condiciones prevalecientes en los países en vías de desarrollo, lamentablemente, son aún escasos.

El presente trabajo analiza la situación regional de la contaminación hídrica contrastando el abismo que existe entre las declaraciones sobre la importancia de proteger la calidad del agua y el poco esfuerzo que se hace para lograrlo. Cuestiona en particular la condicionada efectividad de la aplicación de instrumentos económicos si no se cumplen una serie de condiciones previas y necesarias de organización de usuarios y gestión del agua, condiciones que están lejos de estar presentes en los países de la región.

1

2

3

4

Introducción

Uno de los mayores conflictos originados por la ocupación del territorio, la masiva explotación de los recursos naturales y la industrialización, en América Latina y el Caribe en las postrimerías del siglo XX, ha sido el surgimiento de la contaminación que afecta a cursos y cuerpos de agua. Este azote ya ha adquirido proporciones críticas, no sólo en y aguas abajo de grandes zonas urbanas, si no que inclusive en lugares alejados y de difícil acceso. Por ejemplo, en muchos lugares en los Andes, se han depositado por años relaves y humos provenientes de explotaciones mineras, y, en los ríos de la Amazonia, se vierten o se han vertido químicos como mercurio y ácidos producto de la explotación ilegal de oro o de la elaboración clandestina de cocaína. La contaminación hídrica es originada hasta la fecha por actividades humanas formal o informalmente establecidas, con actitudes productivas honestas o deshonestas, y a veces con un accionar destructivo que se origina por actitudes que van desde la ignorancia y la ingenuidad hasta la perversidad.

A pesar de la enorme gravedad que reviste la situación de la contaminación hídrica, históricamente en los países de la región se ha asignado poca atención efectiva a la protección de la calidad del agua y el control de la contaminación. Los esfuerzos por detener el deterioro de la calidad del agua son incipientes. La institucionalidad para el control de la contaminación del agua se encuentra escasamente desarrollada, subfinanciada, dispersa y fragmentada entre ministerios de salud, obras públicas, agricultura, ambiente y municipios, por citar algunos, sectores en los cuales las funciones de control de la contaminación del agua suelen tener baja prioridad. Los proyectos e iniciativas de "limpieza" de cauces y el agua se realizan sólo cuando la situación llega a ser insostenible. En los países de la región dichas iniciativas son muy limitadas.

En contraste con esta situación, en los últimos años casi todos los gobiernos de los países de la región han anunciado la implantación de políticas de desarrollo sostenible que incluyen la protección de la calidad del agua y ecosistemas acuáticos. Los avances más importantes, sin embargo, se han realizado más en los ámbitos declarativos y normativos que en la práctica.

Muchas de las políticas más recientes se dirigen a la utilización de instrumentos económicos para frenar la contaminación. Por ejemplo, el empleo de

frases hechas y acuñadas en otros países, como la de “contaminador—pagador”, se pone de moda aun cuando pocos conocen realmente qué significa y qué requisitos se debe cumplir para aplicar estos principios, empleados en otras latitudes, en la práctica. Lo mismo sucede con otros instrumentos de este tipo.

Aunque los instrumentos económicos son, al menos en teoría, muy atractivos, los avances para evaluar su efectividad en condiciones prevalecientes en los países en vías de desarrollo, lamentablemente, son aún escasos. Cabe agregar que también son pocos los progresos tangibles que se registran en la aplicación, en general, de cualquier tipo de medidas de protección de calidad del agua y control de la contaminación. En concreto, el principal desafío para aplicar instrumentos económicos con el fin de detener la contaminación no se encuentra en la base teórica que sustenta tales instrumentos si no en la ausencia de condiciones para su aplicación. La ausencia de estas condiciones previas y necesarias ha dificultado o impedido el uso efectivo de instrumentos económicos.

Las condiciones imperantes de informalidad de los usuarios, falta de información, perversidad o ingenuidad en las acciones de contaminación —aunadas a una casi absoluta incapacidad de hacer cumplir las leyes inclusive en condiciones de formalidad legal— impiden en general que se obtengan buenos resultados. Uno de los temas de mayor complejidad en la gestión del agua es, por ejemplo, encontrar mecanismos viables para gobernar sobre territorios delimitados por razones naturales, como cuencas, ríos o lagos, desde las estructuras de gobierno creadas para gobernar sobre territorios delimitados por razones político—administrativas, como son los municipios, las provincias o los estados.

Entre las condiciones faltantes —tanto para evitar la contaminación del agua como para emplear instrumentos económicos— está la carencia de adecuados sistemas de gestión del agua por cuenca. Sin este requisito, y teniendo en cuenta la enorme debilidad y dispersión de organismos encargados del control de la contaminación, es muy poco lo que se puede hacer. Las situaciones de pobreza urbana y rural, la posibilidad de “comprar” a los escasos fiscalizadores (si los hay) por parte de empresas formales o de amedrentarlos por parte de ilegales, y el escaso monitoreo de la contaminación existente, son algunos de los factores que impiden muchas veces aplicar los instrumentos económicos que han tenido éxito en otras latitudes o condiciones.

A ello se suma que prácticamente no se hacen estudios económicos sobre las pérdidas ocasionadas por la contaminación del agua. En la región hay una “cultura de fatalismo” y se aceptan situaciones anómalas como si nada se pudiera hacer. La escasa prioridad que tienen en los presupuestos fiscales las actividades de gestión del agua en general y las de control de la contaminación en particular complementan un panorama más desolador que alentador en esta materia.

I. La contaminación de las aguas en los países de la región

A. Situación regional de la contaminación hídrica¹

Una de las características sobresalientes del uso de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe en las postrimerías del siglo XX ha sido el surgimiento de la contaminación como un problema importante y alarmante que afecta a muchos cuerpos de agua y que, localmente, ya ha adquirido proporciones críticas. Entre los factores más relevantes que explican el aumento de la contaminación figuran la notoria concentración demográfica en las zonas urbanas, la ampliación de la provisión de agua potable y los servicios de alcantarillado, la expansión de la industria y la minería y la tecnificación de la agricultura, todo ello sin un desarrollo concomitante de los medios de tratamiento de las aguas servidas y de control de la contaminación, a la vez que existe una débil institucionalidad para aplicar las leyes.

Las principales fuentes urbanas de contaminación de los cauces y cursos de agua en América Latina y el Caribe son las descargas directas en ellos de las aguas servidas domésticas e industriales recogidas por los sistemas de alcantarillado. Hay un déficit generalizado de plantas de tratamiento de aguas servidas salvo, en algunos casos, para los desechos industriales más tóxicos. El vertimiento de desechos sólidos en los cuerpos de agua cercanos a los centros urbanos, así como su disposición en vertederos abiertos, sin control alguno, son también otras fuentes comunes de contaminación.

En la distribución geográfica de las fuentes puntuales de la contaminación del

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_3300

