

**NACIONES UNIDAS**

**COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.  
LIMITADA  
LC/L.781  
5 de noviembre de 1993  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

**POLITICAS DE GESTION INTEGRAL DEL AGUA Y  
POLITICAS ECONOMICAS \***

\* Este documento ha sido preparado por la División de Recursos Naturales y Energía.

## INDICE

	<u>Página</u>
<b>RESUMEN</b> .....	1
1. La formulación de políticas hídricas en los países de la región .....	2
2. Las políticas como expresión de la voluntad de materializar acciones .....	4
3. Características de las políticas de recursos hídricos .....	6
4. Contenido de las políticas de recursos hídricos .....	11
5. Recomendaciones para la formulación de políticas de recursos hídricos .....	16
Notas .....	23
Anexo 1: POLITICAS, PLANIFICACION Y ORDENACION .....	25
Anexo 2: CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE EL AGUA Y EL MEDIO AMBIENTE (CIAMA) .....	27

## RESUMEN

El presente documento se orienta al análisis de las denominadas "políticas de recursos hídricos", para lo cual se describe en principio qué son, para qué sirven y qué las caracteriza. A continuación se exponen las tendencias en materia de formulación de políticas de aguas que se registran actualmente en algunos países de la región. Se distinguen las políticas de intención de las de ejecución y se establecen los elementos que las caracterizan: reglas básicas, principios de organización y procedimientos fundamentales.

Luego se destaca la importancia de conciliar las características de los sistemas hídricos con las políticas económicas. Se aclaran las diferencias entre el punto óptimo económico y el punto óptimo hídrico y se señalan varias características de los sistemas hídricos que requieren un tratamiento particular en una economía de libre mercado (externalidades, dificultad de asignar derechos, economías de escala, indivisibilidad del recurso y otras).

En función de esas características se establece que es posible y recomendable que la demanda de agua de cada sector usuario se administre en forma privada (como servicios de agua potable, hidroenergía y sistemas de riego). En cambio se sostiene que la administración del suministro de agua en una cuenca hidrográfica debe forzosamente estar a cargo de un grupo en que participen los propios usuarios y el Estado además de grupos representativos de los habitantes de la cuenca. Se indica también que el punto óptimo económico de cada uno de los sectores de usuarios se obtendrá solamente si se administra el sistema hídrico en forma conjunta, lo que será cada vez más necesario en vista del creciente aumento de la demanda y la consiguiente competencia por el agua.

Tarde o temprano se utilizará y reutilizará el agua en todas las formas posibles, por lo cual deben prevenirse los conflictos entre usuarios, trabajando con anticipación y en forma conjunta para lograr las compatibilizaciones necesarias y las consiguientes economías de escala. La prevención de conflictos es esencial para evitar los costos derivados de las situaciones de emergencia que se pueden presentar en los países y centros urbanos de la región —como los prolongados racionamientos de agua y energía registrados recientemente en Bogotá y Lima y anteriormente en Buenos Aires debido a la sequía y la falta de obras de regulación— y para solucionar los graves problemas de contaminación del agua ya existentes.

### 1. La formulación de políticas hídricas en los países de la región

El debate sobre la necesidad de formular nuevas políticas y mejorar los sistemas de gestión de los recursos hídricos ha vuelto a estar de actualidad en América Latina y el Caribe 25 años después del auge de la planificación u ordenación de estos recursos. La formulación de planes en materia de agua se inició en Venezuela, donde en 1968 se publicó el primer plan. El interés nacional al respecto duró hasta mediados de 1983 y la década de 1970 fue la más importante en cuanto a planificación de los recursos hídricos.<sup>1</sup>

Durante el decenio de 1980 los gobiernos no pudieron hacer progresos notables en materia de agua. Como descargo, cabe recordar que en esos años la corriente de recursos para construir grandes obras hidráulicas se interrumpió en gran medida por la crisis económica, salvo en algunos sectores, como el de la hidroenergía, que continuaron con la ejecución de planes previamente aprobados y financiados.

En muchas ciudades, las inversiones en abastecimiento de agua potable y saneamiento, a pesar de los evidentes logros alcanzados gracias al Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, no aumentaron al ritmo del crecimiento demográfico producido por las migraciones del campo a la ciudad, como en el caso de Lima.<sup>2</sup>

El efecto de los fenómenos extremos, como las sequías, no es más que un presagio de lo que ocurrirá dentro de muy poco tiempo en algunas ciudades que adolecen de deficiencias en el abastecimiento de agua. Las inundaciones afectan también a mayor cantidad de habitantes e infraestructura. Todo esto subraya la necesidad de actualizar y modernizar los sistemas de gestión de agua en el marco de políticas públicas que faciliten esta tarea.

Es sintomático que algunos fenómenos naturales extremos —como las sequías, que han afectado a la generación de energía hidroeléctrica, el riego y el abastecimiento de agua potable, las inundaciones, que han destruido gran cantidad de infraestructura vial, urbana y agrícola, y el creciente aumento de la contaminación, que entre otras cosas ha facilitado la propagación de una de las mayores epidemias de cólera del siglo en América Latina (véase el recuadro 1)— hayan vuelto a despertar conciencia de la importancia que tiene el agua en el entorno y la vida del hombre y en su crecimiento económico.

A lo anterior se suman los profundos cambios en las políticas públicas, que en la década de 1970 privilegiaban la estatización y en cambio en los años noventa favorecen la privatización. Ello obliga a que los gobiernos busquen otras formas de gestión de los recursos hídricos asignando nuevas funciones a sus dependencias y al sector privado. La diferencia en estos momentos es que ya no se da prioridad ni a la planificación ni a la estatización, que no se consideran la panacea a todos estos problemas, como en los años setenta. Entre otras cosas, esto se debe a que se ha perdido fe en esta forma de actuar, no porque se pueda prescindir de la planificación en la esfera del agua, como en cualquier otra esfera de inversiones en infraestructura, sino porque ésta perdió fuerza al no subordinarse a un sistema de gestión eficiente.<sup>3</sup>

Recuadro 1

## ESTADISTICAS DEL COLERA EN AMERICA LATINA

País	1991		1992	
	Casos	Muertes	Casos	Muertes
Perú	285 438	2 730	183 070	653
Bolivia	128	10	19 248	339
Brasil	326	3	17 055	213
Ecuador	40 465	623	29 563	193
Guatemala	2 534	40	12 963	189
Panamá	924	22	2 846	70
Venezuela	-	-	2 117	47
México	2 107	27	3 855	42
El Salvador	810	33	6 966	41
Colombia	10 258	145	2 158	23
Argentina	-	-	451	15
Honduras	5	-	282	13
Nicaragua	1	-	1 461	12
Chile	41	2	71	1
Belice	-	-	29	1
Suriname	-	-	12	1
Guayana Francesa	-	-	11	1
Costa Rica	-	-	8	-
Total	343 037	3 625	282 166	1 854

Fuente: Latin American Weekly Report, 21 de octubre de 1992, sobre la base de información de la Organización Mundial de la Salud y los ministerios de salud.

En los sectores público y privado hay conciencia de la importancia de mejorar los sistemas de gestión del agua e interés en lograrlo tendiendo a que sean integrales, por lo menos a nivel de cada sistema o subsistema hídrico. Además, se promueve la coordinación entre las múltiples instituciones que intervienen en la gestión de los recursos hídricos de cada país.

También se reconoce que la actividad privada es necesaria para atender la demanda en todos los ámbitos (servicios de agua potable, hidroenergía, recreación, riego, piscicultura y otros), pero que se requiere el concurso coordinado de los usuarios y del Estado para hacerse cargo de la gestión de la oferta de los recursos y proteger el medio ambiente. Por otra parte, se entiende que las políticas en materia de agua deben estar de acuerdo con las políticas económicas de los países, que hoy están orientadas sobre todo hacia una economía social y de mercado. Además es preciso que se ajusten a los sistemas de gobierno democráticos y en gran parte descentralizados y regionalizados.

Por último, se espera que todo esto se alcance en el curso de un proceso que asegure la equidad social, económica y ambiental. Para llevar a cabo esta aspiración, fácil de expresar en palabras, hay que aplicar una serie de procedimientos de gestión.<sup>4</sup>

Teniendo estos antecedentes, sucintamente expuestos, es posible formular políticas. Para realizar esta tarea es necesario partir por definir qué es una política en general, cuál es su contenido y qué elementos la caracterizan. Uno de los aportes del presente trabajo es contribuir a definir qué es y qué debería contener una política en materia de agua para merecer dicha categoría.

## 2. Las políticas como expresión de la voluntad de materializar acciones

En un reciente debate sobre recursos hídricos uno de los participantes ha dicho que "El problema de la legislación con relación al tema del agua no es la problemática central ... ahora bien el problema de las políticas sí que es importante ... el problema de fondo es la falta de política".

Estas palabras ilustran uno de los variados enfoques y el valor que se le confiere al término "política", que tiene múltiples interpretaciones y que, para algunos, parecería tener la virtud de solucionar, con sólo disponer de alguna "política", todos los conflictos de una sociedad. Algo como decir que si se contara con una política (una sola; nunca dos, tres o cuatro), la situación sería distinta: las leyes se cumplirían, las organizaciones funcionarían, se obtendrían recursos económicos, y, en fin, todo andaría bien.

El autor de esa declaración, como muchos otros, no manifiesta qué tipo de orientación debería a su juicio tener tal política, ni qué instrumentos (otro término conflictivo) se requieren para que se sigan dichas orientaciones. Aparentemente sólo le basta que se fije "una política" para estar satisfecho, dejando tácito que la existencia de una política sería mejor que no disponer de ninguna o seguir con la política vigente.

Cabe alertar al lector sobre las variadas acepciones y usos que tiene el término "política" en español. En inglés existe una diferenciación entre politics y policy que no se da en español, por lo que se debe explicitar a qué se refiere su uso. El ejemplo también sirve para desmitificar el valor que se le atribuye al hecho de que con sólo tener "una política" se ha resuelto el problema, sin definir qué debe contener este término, que parece ser mágico para muchos oradores.

Según la Enciclopedia hispánica, la palabra política procede del griego y se asocia esencialmente al arte de gobernar la polis o ciudad-estado.<sup>5</sup> La enciclopedia señala que "en su acepción más general, la política se refiere al fenómeno de ejercer el poder. Bajo este enfoque el concepto de política se define en tres sentidos básicos: como lucha por el poder, como conjunto de instituciones por medio de las cuales se ejerce el mismo y como reflexión teórica sobre su origen, estructura y razón de ser".

Por lo tanto, el término política está esencialmente asociado al gobierno del Estado —aun cuando a veces se habla también de "política empresarial" para referirse al sistema de gobierno de una empresa privada, que puede ejercerse en forma directa, es decir, realizando actividades, o en forma indirecta, induciendo el accionar de otras personas con la aplicación de "instrumentos de política". En la práctica, disponer de una política sería simplemente el primero o el segundo paso (según se interprete el término como politics o policy) que se ha de dar para gobernar.

Lewis A. Froman, en la Enciclopedia internacional de ciencias sociales, amplía y aclara las connotaciones expresadas al señalar que el término "política" en idioma español tiene al menos dos significados muy distintos entre sí:<sup>6</sup>

"Por una parte, el término 'política' ha significado a menudo la forma de actuación, la pauta decisoria (por ejemplo: 'la política de este organismo es responder a las demandas de tal y tal forma'). En este sentido, el concepto respondería a las preguntas: '¿Cómo actuar en tal caso?' y '¿Cuáles son las pautas y sus procedimientos?'. Es lo que podríamos denominar política administrativa." En inglés este enfoque se referiría al mismo contenido del término policy. Para algunos autores corresponde a lo que se puede catalogar como política de ejecución e inclusive plan de acción. "Por otra parte, con frecuencia el concepto 'política' se identifica con un programa formal, refiriéndose de forma específica al contenido de lo que se está haciendo y no necesariamente a cómo se hace. En este sentido, la política responde a las preguntas: '¿Qué hacer en tal caso?' y '¿Qué tipo de problemas se plantean?'. Es lo que en inglés se llamaría politics. Para algunos autores correspondería a lo que se puede catalogar como políticas de intención.

En la misma enciclopedia se agrega que "Los estudios sobre política gubernamental —es decir, la política de los gobiernos— emplean a menudo ambos significados; no sólo se ocupan de lo que hacen los organismos gubernamentales, sino también de cómo lo hacen; no sólo del contenido de su programa y su historia, sino también de su gestión. La forma en que se realiza un programa afectará ciertamente a su contenido y a sus resultados. No obstante, conviene diferenciar cuidadosamente los dos significados, ya que se refieren a cuestiones analíticamente distintas".

Por lo tanto, cuando se estudian las políticas de un país en relación con la gestión de los recursos hídricos, se deben distinguir las políticas de intención y las políticas de ejecución. Por ejemplo, si se lee en un informe que en una determinada región las políticas tienden a que la gestión del agua se efectúe con fines de uso múltiple, no está claro si se trata sólo de una declaración formal (política de intención) o si efectivamente hay procedimientos establecidos para hacerlo (política de ejecución).

En los estudios de política se analizan ambas situaciones pero no suele distinguérselas. Las políticas de intención sirven para conocer qué se ha dicho respecto de lo que se planea ejecutar, qué se supone que deben hacer los organismos gubernamentales en materia de políticas y cuál es el contenido de sus programas. Las políticas de ejecución, en cambio, sirven para aclarar cómo se aplican las políticas, qué sistema de gestión se utiliza, qué tipo de opciones y dificultades se presentan en su aplicación, y cuáles son los resultados. En la misma referencia se confirma que, al realizarse investigaciones, pocas veces se distinguen las acepciones que se le asignan al término "políticas", aunque cada una se refiera a cuestiones analíticas distintas.

El análisis de las políticas de intención generalmente abarca cuatro aspectos: *historicidad*, cuyo valor sólo es importante si sirve para determinar tendencias; *descriptividad*, que requiere un juicio para incluir o excluir ciertos datos sobre la base de criterios explícitos; *legalidad*, o la historia del carácter jurídico de la política, que debe orientarse también hacia otras variables, como la estructura social, económica y política, las personalidades de los políticos y los factores organizativos, para explicar por qué, en un mismo sistema jurídico cambia la efectividad de las políticas; y la *normatividad*, más bien referida a las normas valorativas o patrones con que se juzga si una política es buena o no según quién la evalúa.

El análisis de las políticas de ejecución es mucho más complejo, ya que intenta determinar causas y efectos, es decir, interpretar las relaciones entre las variables con el fin de extraer teorías y líneas de acción. Requiere una aproximación rigurosa que se integre a la disciplina de las ciencias formulando sus teorías a partir de proposiciones empíricas y del análisis del comportamiento de las variables. También busca la adopción de tipologías y categorías (por ejemplo, según los temas que abarcan, la institución y el período de aplicación, el grado de consenso y los efectos positivos o negativos que tuvieron en la población y los ámbitos en que se aplicaron).

Si se dispone de relaciones de causa y efecto entre las variables, es posible manipularlas y controlarlas en los procesos de gestión que realizan los políticos. *Gran parte de este texto tiende precisamente a establecer este tipo de relaciones con el fin de orientar los procesos de gestión de recursos hídricos.* Se trata de que los encargados de esta gestión y los políticos cuenten con los instrumentos necesarios para tomar decisiones.

### 3. Características de las políticas de recursos hídricos

Según Irving Fox no hay consenso respecto de lo que debe entenderse por "política de recursos hídricos".<sup>7</sup> Sin embargo, el mismo autor indica que dichas políticas pueden caracterizarse por tres aspectos que determinan cómo se manejan y utilizan estos recursos dentro de una determinada sociedad, a saber, las reglas básicas, los principios de organización y los procedimientos fundamentales.

Fox no define cada una de estas características; sólo pone ejemplos. Así, considera que las reglas básicas pueden referirse a temas como la asignación de derechos de agua y de prioridades de uso, si las hubiera, y otros principios semejantes. Un ejemplo de principios de organización podría ser estipular en una política sobre el uso del agua que a nivel de cada cuenca se tendrá un solo organismo, formado conjuntamente por los usuarios y el Estado, con amplias atribuciones y autonomía para dirigir complejos programas de recursos hídricos con propósitos múltiples y regionalmente integrados. Es decir que como parte de la formulación de políticas hay que considerar cómo se va a organizar el sistema de gestión para aplicarlas. Los procedimientos fundamentales se refieren a los medios, pasos o instancias con que se ejecutarán las acciones; por ejemplo, estipular que para otorgar derechos de agua previamente se debe probar que existe el recurso, que no hay conflictos de uso con otros usuarios y que se utilizará con un determinado fin y dentro de un plazo determinado.

Por lo tanto, para ser completa, una política en materia de aguas debería incluir tanto la parte de

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\\_3574](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_3574)

