

TALLER DE LA RIOC :

**" LA PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN LA GESTIÓN Y
FINANCIACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA "**

PARÍS - UNESCO - 20 DE MARZO DE 1998

INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA

Como ya ocurre en las regiones del mundo con clima árido, la disponibilidad de los recursos de agua dulce continental, en cantidad y calidad suficiente, corre el peligro de convertirse, a partir del comienzo del siglo próximo, en **un verdadero reto de desarrollo económico y social** en la mayoría de los Países de nuestro planeta.

Es importante aportar rápidamente soluciones a los problemas ya planteados o que corren el peligro de plantearse, para poder asegurar una gestión integrada y sostenible del agua que permita a la vez:

- * el control de los riesgos naturales de inundación, de sequía y de erosión,
- * la satisfacción de las necesidades racionales y legítimas de las diferentes categorías de usuarios, en coherencia con una ordenación apropiada de los territorios de las cuencas vertientes,
- * la preservación sostenible de los recursos y ecosistemas ligados al agua.

Las soluciones que hay que aportar pueden requerir **reformas institucionales importantes**, que permitirán entre otras cosas solucionar los conflictos de uso, y **grandes esfuerzos de capacitación administrativa y profesional, sin olvidar la información y sensibilización de los usuarios y de las poblaciones.**

Es indispensable establecer sistemas modernos de información para elaborar las políticas del agua y para controlar su eficacia (como recomendó la Asamblea General de la RIOC en Morelia (México) en Marzo de 1996). Esto supone una organización apropiada y perenne, herramientas coherentes para la vigilancia, inversiones en materiales de medición, laboratorios, redes de transmisión, bancos de datos y sistemas de explotación, interpretación y difusión, así como medios suficientes de funcionamiento permanente a largo plazo.

Sobre todo, hay que liberar o crear rápidamente medios financieros considerables para realizar las inversiones necesarias para manejar a largo plazo y preservar los recursos y ecosistemas, así como para asegurar su explotación, mantenimiento y renovación.

En efecto, se debe :

- **reducir las pérdidas y despilfarros y mejorar la eficiencia de los usos,**
- reducir las contaminaciones y asegurar la depuración de los vertidos, para garantizar los reciclajes y las reutilizaciones indispensables,
- hacer disponibles los recursos para satisfacer las necesidades allí donde se expresan legítimamente tanto en cantidad como en calidad, en particular para el agua potable y para la irrigación con fines alimentarios, pero también para el desarrollo industrial, el turismo o la producción acuícola, energética, etc... dentro del marco de una política de gestión global.

Las necesidades se manifiestan por todas partes en mil millones de dólares y los plazos de implementación son muy cortos : a lo mejor una generación (2025) y a menudo serios problemas pueden surgir aun más pronto.

I) Recapitulación de la pertinencia de los principios fundadores de la RIOC:

Cuatro principios fundamentan la adhesión a la **Red Internacional de Organismos de Cuenca**:

I.1 - gestión global, integrada y coherente de los recursos hídricos que tiene por objetivos la prevención de los riesgos naturales, la satisfacción de las necesidades legítimas y racionales de las diferentes categorías de usuarios, la lucha contra las contaminaciones de toda índole, la protección y la rehabilitación de los ecosistemas y espacios;

I.2 - organización de esta gestión a la escala pertinente de grandes cuencas vertientes y acuíferos (objetivos globales y gestión a medio y largo plazo);

I.3 - participación en la toma de decisión, al lado de las Administraciones gubernamentales competentes, de las Autoridades territoriales concernidas, de las diferentes categorías de usuarios interesados y de las asociaciones de protección de la naturaleza.

I.4 - aplicación de sistemas de financiación apropiados, sobre la base de la aplicación del principio "contaminador-pagador" y de sistemas "utilizador-pagador".

II) Una visión completa del conjunto de las funciones que se deben asegurar:

Esta gestión global e integrada de los recursos supone que se realicen un conjunto de funciones de forma complementaria y coherente en todo el territorio de la cuenca vertiente.

Se trata de funciones :

- de administración general, seguridad y policía,
- de planificación y realización de ordenación estructurante, en particular para regular los recursos y prevenir la erosión,
- de equipamientos individuales y colectivos directamente relacionados con la utilización del agua, su ahorro y su reciclaje, y la depuración de los vertidos contaminantes,
- de explotación, mantenimiento y gestión de las infraestructuras hidráulicas y servicios colectivos,
- de investigaciones y estudios,
- de capacitación, educación y sensibilización,
- de organización de los sistemas de observación y de información sobre el estado de los recursos y medios acuáticos y sobre los usos,
- etc...

El conjunto de estas funciones debe estar organizado de forma perenne y deben mobilizarse y garantizarse fondos financieros para las inversiones y el funcionamiento en cualquier modalidad.

II.1 - Demasiado frecuentemente, solamente los costes directos de los servicios de aguas están individualizados y, por tanto, son visibles. Los costes indirectos, frecuentemente cubiertos por los Poderes Públicos, se ignoran o subestiman, en cualquier caso y raramente se evalúan completamente y rigurosamente; frecuentemente sucede lo mismo con los gastos de explotación, de mantenimiento y de gestión...

Es muy importante tener una visión clara y completa del conjunto de los costes que se deben asumir.

II.2 - Además, demasiado frecuentemente nuestros predecesores sólo cubrían el incremento de las diferentes demandas sectoriales mediante un mero aumento de la oferta, movilizando recursos cada vez más importantes y lejanos y a costa de inversiones cada vez más importantes ... sin preocuparse, por lo menos suficientemente, de la eficiencia real de los usos y del control de las contaminaciones.

Hoy en día, **es primero mediante un política de regulación de la demanda como se deben encontrar las soluciones**, luchando contra el despilfarro, la evaporación y las pérdidas, mejorando la eficacia de cada gota de agua, depurando convenientemente las aguas residuales, desarrollando el reciclaje y la reutilización de las aguas residuales depuradas, etc..

La lucha contra la contaminación de toda índole debe ser una prioridad si no se quiere deteriorar o no poder utilizar recursos vitales que sin embargo existirían en cantidad suficiente para los diferentes usos.

II.3 - Anteriormente, la gestión del agua se limitaba demasiado frecuentemente a un enfoque únicamente cuantitativo del sólo recurso hídrico.

Hoy en día, además de la lucha contra la contaminación y la promoción del reciclaje del agua en sí, se debe considerar un enfoque global de gestión de todos los ecosistemas ligados al agua en cada cuenca vertiente en una perspectiva de desarrollo sostenible.

El ordenamiento territorial, el control del uso de los suelos, del deterioro de la cubierta vegetal y suelos y de la erosión, la protección de las humedales, riberas y medios acuáticos, son tanto fundamentales para la gestión del agua como la regulación hidráulica.

Sucede lo mismo con la gestión de los residuos sólidos y fangos de tratamiento cuya lixiviación puede producir contaminaciones graves, aun irreversibles de los cursos de agua y acuíferos.

III) Hay que definir reglas y objetivos a largo plazo y prioridades:

Toda política racional del agua supone una **reglamentación, unos procedimientos** y unas **normas** que definan claramente el **marco de derecho** y los **deberes** de cada participante.

Los objetivos a alcanzar y los medios necesarios de toda índole se deben precisar en **planes maestros de aprovechamiento y de gestión**, que ofrecen una previsión a 15 ó 20 años.

En efecto, **esta política se debe programar a medio y largo plazo**, considerando los plazos de movilización de los asociados así como de estudio y realización de proyectos y, por otra parte, la limitación general de los medios financieros disponibles, que no permite hacerlo todo en todas partes e inmediatamente.

La elaboración de **Programas Prioritarios de Intervención sucesivos**, cuya duración realista puede ser de cinco años, constituye una herramienta para la puesta en marcha de esta programación.

En resumen, hay que organizar de forma duradera la progresividad de los esfuerzos solicitados, en particular financieros, y de las realizaciones posibles por sectores operacionales.

IV) La transparencia es necesaria para alcanzar el consenso y movilizar a todos los asociados implicados:

En general, el conjunto de estas funciones no lo realiza nunca un sólo organismo y el caso más frecuente es el de la coexistencia, dentro de una misma cuenca, de múltiples competencias e iniciativas, tanto individuales como colectivas, tanto públicas como privadas.

Se debe buscar un consenso.

Por lo tanto, es indispensable especificar de forma clara, indiscutible y transparente:

- el papel y las competencias de cada uno,
- la situación de los recursos, tanto en cantidad como en calidad, en cualquier punto geográfico,
- el estado de las tomas y de los vertidos de cada usuario,
- la estimación de los gastos que se deben asumir y el seguimiento de la eficacia de los esfuerzos realizados en términos de mejora.

La implementación de sistemas de información modernos y eficaces, según las recomendaciones de la Asamblea General de la RIOC en Morelia (México) en Marzo de 1996, constituye una condición previa para la movilización de todos los socios y para la búsqueda de los consensos necesarios.

La creación de observatorios técnico-económicos de la eficiencia y de los costes de los usos y servicios también permitiría una mejor asignación de los recursos, tanto hidráulicos como financieros.

Un marco jurídico claro debería prever basar las gestiones y procedimientos sobre la concertación y la búsqueda del consenso entre todos los participantes, los diferentes servicios de administración gubernamental, los Poderes locales y los usuarios.

La representatividad de todos aquellos que, de cerca o de lejos, tienen necesidad del agua para sus actividades se debe asegurar y prever en la legislación. Es importante que la participación del público se reconozca en los textos legislativos y que se definan directivas claras para su desarrollo.

El marco jurídico debe prever igualmente mecanismos de prevención, gestión y resolución de los conflictos que puedan surgir.

Los mecanismos de gestión no se establecerían solamente para las situaciones ordinarias sino también para paliar las situaciones de crisis o de urgencias, en particular, para hacer frente a accidentes, contaminaciones o penurias.

La definición de las prioridades y de su jerarquización permite una mejor coordinación de las actividades en un objetivo de gestión integrada por cuenca.

Por último, el marco jurídico, como los Planes Maestros deben quedarse flexibles y permitir las adaptaciones necesarias para las evoluciones y la diversidad de las situaciones "vivas" sobre el terreno.

Si la elección ha recaído en la creación de una institución específica de cuenca, entonces es preferible estudiar precisamente los puntos siguientes:

- los límites de las competencias respectivas de tal institución respecto a las de otras autoridades o organizaciones responsables (después de haber procedido a una simulación en situación real),
-
- los mecanismos que se deben desarrollar para asegurar la elaboración y la aprobación de los planes de acciones, su control de ejecución y su seguimiento, así como su actualización.

V) LA IMPLICACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL UNA NECESIDAD PARA UNA MEJOR GESTIÓN DEL AGUA.

De diez años para acá, la experiencia adquirida en materia de gestión del agua, ha puesto en evidencia la necesidad de implicar, de manera estructural e institucional, "la sociedad civil", en mecanismos de gestión descentralizada de los recursos hídricos, con el fin de buscar una satisfacción óptima y adaptada a necesidades diversificadas y en constante crecimiento.

Las administraciones y organismos públicos encargados de la gestión del agua, deben delegar sus acciones para que las decisiones se tomen en el terreno y se basen en una asociación de las autoridades locales, representantes de los usuarios (familias, agricultores, industriales, pescadores, ...) así como asociaciones de protección de la naturaleza.

Son muchas las necesidades que no hallarán solución por las vías tradicionales, organizadas "desde arriba" por los Poderes Públicos, pero ciertas iniciativas individuales o colectivas, originadas directamente en el terreno y aunque no sean necesariamente espontáneas, pueden ser tan pertinentes como aquéllas y encerrar saberes y competencias adaptados.

Las decisiones deberán, paulatinamente, inscribirse dentro de procedimientos democráticos más abiertos y que den, a un contrapoder, amplias posibilidades de expresión; y para que este contrapoder no caiga en debates teóricos y estériles,

deberá disponer de una pericia seria, independiente y creíble además de tener acceso a una información completa y transparente;

Por último, la mejora de los servicios colectivos, tales como la aducción de agua potable, el saneamiento o el riego no será posible de modo sostenible, si no se desarrollan mecanismos que permitan la recaudación de costes ante los usuarios, y éstos sólo lo aceptarán, si obtienen el servicio permanente y de calidad que esperan, dentro de modalidades administrativas de una transparencia irreprochable, a las cuales exigirán, cada vez más, estar asociados,

Es importante tener en cuenta el vasto movimiento de descentralización de competencias, en lo que respecta a la organización de servicios de agua potable y saneamiento, del Estado hacia los municipios, así como también, las competencias de irrigación colectiva hacia las comunidades de usuarios.

Las Organizaciones no gubernamentales ayudan a los más desprovistos, en zonas rurales aisladas o barrios urbanos desfavorecidos, para que tengan acceso, mediante la educación y modos de organización apropiados, a la salud, a los servicios mínimos indispensables, y al desarrollo de actividades como la agricultura o la pesca.

La mejor manera de lograr resultados a veces muy espectaculares es apoyarse en las autoridades locales y comunidades de pueblo.

La participación de las Asociaciones de protección de la naturaleza presenta la ventaja de también tener en cuenta los impactos sobre el recurso y los medios que, a medio y largo plazo, pueden revelarse muy importantes, incluso muy costosos, para la colectividad.

Cualquiera que sea el enfoque adoptado, claro está que la mejora de la calidad de los servicios relacionados con el agua, y los principios de gestión global de los recursos encaminados a la satisfacción óptima de las necesidades, rehabilitando el medio ambiente y los ecosistemas acuáticos, sólo podrán plasmarse si existen organizaciones que federen los intereses e iniciativas y que se impongan como interlocutores legítimos de los Poderes Públicos tradicionales, a la vez para fomentar ideas, oponerse a la burocracia, y asegurar responsabilidades directas, sin esperar que las soluciones procedan de "arriba".

La Sociedad Civil debe poder hacer conocer su punto de vista e influir sobre las decisiones.

VI) La PARTICIPACIÓN ESTRUCTURAL de los usuarios:

Todos los usuarios directos o indirectos concernidos deberían estar implicados oficialmente en los procesos de toma de decisión.

¿Qué es un "Usuario"?

Un "Usuario" es quien utiliza el agua (industriales, productores de electricidad, agricultores, población). Esta noción también se extiende a aquéllos que utilizan el agua con fines de recreo (pescadores, recreativos, etc.) y a las asociaciones de protección de la naturaleza.

¿Por qué consultar a los usuarios?

La aceptación y, por ende, la factibilidad de un proyecto a largo plazo y su éxito transitan obligatoriamente por las etapas siguientes:

- apropiación de los objetivos del proyecto por parte de los usuarios,
- compartir la visión a largo plazo,
- definición de las prioridades,
- brindarse los medios humanos, técnicos y financieros, para alcanzar los objetivos.

La participación activa de los usuarios es el mejor medio de resolver de modo sostenible los posibles conflictos de uso: "La concertación es el comienzo de la cordura".

El marco de la concertación debería tomar en cuenta el impacto de las decisiones que hay que tomar. Cuanto más ambicioso o de alcance general sea el proyecto, más amplia debe ser la consulta. Contrariamente, un proyecto de interés puramente local requerirá otra dimensión más reducida y precisa.

La concertación se debe organizar de la forma más descentralizada posible, teniendo en cuenta las limitantes y las especificidades locales.

De forma general :

- La importancia de la participación del público en todo proceso de planificación debe estar reconocida.
- representantes de los responsables políticos locales, comunidades básicas y del conjunto de los usuarios interesados deben participar con la ayuda de especialistas de la administración, incluso de oficinas de estudios especializadas, en los trabajos de los planes de aprovechamiento de las aguas.
- hay que distinguir claramente la información de la consulta. En el primer caso, la administración comparte la información con el público, en un proceso con sentido único. En cuanto a la consulta y concertación, implican un proceso con doble sentido: la administración escucha y tiene en cuenta los comentarios formulados.
- el proceso de participación del público debería ser accesible a un amplio abanico de interesados, teniendo en cuenta su diversidad y representatividad.

- cuando están bien enraizadas en el terreno, las ONG son socios eficaces en los programas que implican la participación activa de los usuarios.

Desde luego, al final de este proceso de información y asociación, la decisión es de la incumbencia de las autoridades políticas competentes, al nivel apropiado y a reserva de los posibles recursos ante las jurisdicciones.

VII) ¿QUÉ MEDIOS PARA ESTA PARTICIPACIÓN ?

Tal evolución deberá apoyarse en tres incentivos esenciales :

- **la capacitación y sensibilización**, en particular de los que deberán compartir o asumir la toma de decisión,

- **el acceso a la información** que supone a la vez :

. la posibilidad de acceder a los datos y expedientes, de entenderlos y analizarlos,

. la difusión de las informaciones, de la documentación y de los conocimientos por parte de las administraciones, medias o sistemas educativos.

- **la estructuración de las iniciativas**, en el seno de organismos capaces de reunir los socios concernidos, desarrollar sus propias capacidades de pericia, expresión e influencia, y ser los soportes de acciones colectivas.

VIII) Evidentemente, la cuestión de la financiación es esencial:

Existen soluciones que han sido aplicadas eficazmente desde hace varios años o que se encuentran en vías de aplicación en algunos países y presentan posibilidades diversificadas.

Es importante conocerlas bien y analizar su adaptabilidad a cada situación particular en el terreno.

Es del interés de la RIOC permitir que se reúna la información sobre estas soluciones y discutir todas las facetas, para ayudar a los países en su reflexión acerca de las reformas necesarias que, a su vez, desean emprender.

Las financiaciones públicas clásicas han alcanzado sus límites y todos los análisis convergen en poner de manifiesto, en casi todas partes, la imposibilidad de los medios presupuestarios públicos tradicionales para hacer frente a las necesidades del sector del agua y, por lo tanto, **en la necesidad de establecer sistemas de financiación que se apoyen en la participación y la solidaridad de los usuarios.**

A falta de una responsabilidad única, **hay que prever medios específicos complementarios que tengan, además, un efecto desmultiplicador y que creen un estímulo para limitar los despilfarros y para descontaminar los vertidos.**

Los sistemas modernos de financiación se deben adaptar a la situación propia de cada país, pero, en general, pueden articularse alrededor de las tres nociones siguientes:

- **tasas administrativas para la expedición de autorizaciones reglamentarias (gastos de acta) o para la utilización del dominio público** (tasas de extracción de granulados, tasas de concesión de saltos para centrales hidroeléctricas o de terrenos para obras o embalses, tasas de transporte fluvial...) así como **multas penales** por infracción de los reglamentos y de las normas o por falta voluntaria o accidental que haya provocado daños

- **de una tarificación industrial y comercial de los servicios colectivos relacionados con los usos del agua :**

La misma consiste en hacer pagar a los consumidores y usuarios de los servicios colectivos la integralidad de los costes directos y, si es posible, de los costes indirectos, en inversión y funcionamiento de las prestaciones que se le suministran con diferentes modalidades de **tarificación** (tanto alzado, proporción, perecuación cuantitativa, geográfica o social, etc.), con o sin **mecanismos compensadores** externos (subvenciones, responsabilidad directa por parte de la colectividad pública de trabajos estructurales, costes administrativos, etc.).

Tanto si estos servicios son organizados por organismos públicos como privados, deben equilibrar sus gastos con ingresos procedentes de la tarificación a los usuarios, calculados a prorrata de las prestaciones o del consumo (agua potable, aguas residuales, aguas brutas industriales, riego, etc.) lo que requiere elaborar dispositivos de contabilización y medición.

El establecimiento de sistemas de subvención que tenga por objetivo limitar los costes excepcionalmente elevados y/o de repartición equitativa entre categorías de usuarios pueden, si son transparentes, permitir adaptarse a la diversidad de cualquier situación.

- **de cánones**, que permitan financiar acciones o equipos de interés común, cuyo coste no se puede repercutir directamente sobre los usuarios o servicios colectivos. Se trata de útiles de incitación económica y de solidaridad.

Por deseo de equidad y transparencia, es preferible que la base de dichos cánones se calcule a prorrata de los consumos y de las contaminaciones de toda índole, de todas las categorías de usuarios del agua.

Los mismos tienen por objetivo permitir la financiación total o parcial, pero incitativa, de los programas de intervenciones prioritarias.

Son el vector de la solidaridad intersectorial y "río abajo-arriba", indispensable entre todos los usuarios del agua de un mismo país o de una misma cuenca.

Experiencias acertadas llevadas a cabo desde hace varios decenios muestran que el conjunto de estos medios financieros puede permitir, si se aplican eficazmente, movilizar las sumas considerables necesarias para modernizar el sector del agua y para preservar el recurso.

No parece que haya otras alternativas para hacer frente a las necesidades del sector y responder a las expectativas legítimas de los consumidores, en particular en términos de mejora de los servicios ofrecidos y de calidad/fiabilidad.

La experiencia muestra que se pueden ofrecer servicios modernos a costes reducidos o en todo caso razonables: por ejemplo, el precio de un m³ de agua potable, que engloba el saneamiento y la descontaminación, así como los cánones y los impuestos, equivale en Europa Occidental al precio de 2,5 litros de super carburante, de un paquete de cigarrillos o de un refresco en un bar...

En ciertos países, existen perecuaciones por integración, en particular para los servicios municipales (agua potable + saneamiento + electricidad + calefacción urbana + transportes...) mediante la intervención de prestadores polivalentes.

La principal objeción es la insolvencia para el acceso al agua potable de ciertas categorías pobres de la población en los barrios urbanos desfavorecidos o en los pueblos aislados, o, de forma general, de los pequeños agricultores para el acceso colectivo al agua de riego.

En este caso, hay que recordar:

- que en los Países industrializados la práctica de pagar por los servicios de agua sólo se introdujo de forma sistemática hace apenas veinte años, y que solamente se puso en práctica de forma muy lenta: **la progresividad es una regla en todas partes,**

- que en numerosos países en desarrollo las poblaciones más desfavorecidas son las que pagan el agua más caro (para poca cantidad) debido a especulaciones sobre la penuria de un bien indispensable, y que estas categorías de población ya tienen recursos a medios de substitución individuales o semicolectivos que les cuestan bastante dinero o bien compran el agua, a un precio proporcionalmente muy elevado, a distribuidores/transportistas que la suministran en los barrios en condiciones de higiene frecuentemente dudosas.

- que otros servicios públicos ya son de pago, como la electricidad o el teléfono y que, la mejora sensible de los modos de vida, de la salud (enfermedades hídricas), el tiempo ganado al tener agua en su casa o cerca, las ganancias de productividad agrícola con la irrigación deben ser contabilizados y valorizados.

La gratuidad total no es realmente la situación más corriente, y es aun la más excepcional, si se examinan bien todos los componentes del análisis.

Es mediante una combinación apropiada de las tasas fiscales, cánones y precios de los servicios colectivos como se debe encontrar la financiación

global del conjunto de las funciones que se deben asegurar para una gestión sostenible del agua.

IX) INCITACIÓN, UNIVERSALIDAD Y SOLIDARIDAD :

Los principales problemas a los que debe hacer frente hoy una gestión sostenible de los recursos de agua dulce son:

- = **la falta de enfoque global a largo plazo** de los recursos y usos,
- = **la solidaridad insuficiente entre los usuarios** río arriba y abajo de las cuencas vertientes o para la utilización de un mismo acuífero,
- = **el despilfarro**, que constituye sin duda alguna la primera causa de las dificultades,
- = **la contaminación**, que impide la reutilización a fines múltiples del recurso.

Claro está que son en primer lugar las acciones irresponsables, en general por desconocimiento de los problemas, que deben ser corregidas :

* **Desde luego, la información, la sensibilización, la educación y la capacitación son indispensables**, han sido olvidadas durante mucho tiempo y quedan subestimadas, por eso tienen que ser fortalecidas.

* Sin embargo, **la incitación financiera es un medio muy eficaz : este es el principio "contaminador-pagador" y los sistemas "utilizadores-pagadores"**. Si despilfarra y contamina más y tiene que pagar por ello, muy pronto acabará haciendo lo necesario para mejorar sus prácticas, sobre todo si, al mismo tiempo, la colectividad le concede "bonos" en forma de primas por buen comportamiento.

La tarificación de los servicios, cuando es proporcional a los usos o a las contaminaciones, tiene un efecto pedagógico rápido.

De todas formas, siempre hay alguien que paga en algún lugar, que es:

* **El contribuyente**, que paga su impuesto a los presupuestos generales, centrales o locales,

* **El infractor**, condenado a pagar una multa en caso de negligencia o de infracción de las leyes, normas y reglamentos,

* **El usuario**, que financia los servicios que se le ofrecen, sabiendo que estos servicios pueden ser:

• **directos** : para la conducción de agua potable hasta el grifo, de agua bruta hasta la fábrica o hasta la parcela del irrigante, la conexión a la red colectiva de saneamiento, etc.

Entonces el usuario paga el servicio de aguas, como paga su electricidad, su teléfono, su combustible, sus transportes o la limpieza...

• **indirectos** : para la reforestación de las altas cuencas vertientes, la protección contra las inundaciones, la rehabilitación de los ecosistemas, la lucha contra la contaminación río arriba o la creación de una presa-embalse, pero también los sistemas de datos, la investigación, la capacitación... indispensables y en ocasiones directamente vinculados a la prestación de servicios, cuyo coste antes corría a menudo a cargo del presupuesto general de la colectividad, pero cuya responsabilidad cada vez se pide más a los usuarios en concepto de los principios:

- de "**solidaridad de cuencas y de acuíferos**",

- de "**la internacionalización de los costes externos**", que requiere sistemas de tasas como descritos más arriba.

Lo que importa es **hacer pagar "al que debe"** : es decir, a aquél que por su acción crea un impacto negativo en el ciclo del agua y que lógicamente velará porque esto no se reproduzca, y así pagar menos.

Es importante mostrar desde el comienzo de estas nuevas medidas **el principio de la universalidad de la recaudación de cánones y tarifas sobre todos los usos y todas las contaminaciones**, cualquiera que sea su importancia, incluso mínima, para no favorecer la idea de que existe un derecho a contaminar y para no instituir una desigualdad de tratamiento.

Sin embargo, durante las fases de potenciación de los sistemas, que pueden ser largas por razones de eficacia administrativa o de aceptabilidad general, se puede prever una "no percepción" de los cánones por debajo de ciertos límites, si no hay riesgo de consecuencias graves para la preservación de los recursos.

A medio plazo, **se debe prever un método progresivo** para aplicar por etapas el sistema a cada vez más parámetros, a cada vez más categorías de usuarios, con impuestos cada vez más elevados y con límites cada vez más bajos ...

Se pueden prever **modulaciones** en función de la escasez de los recursos o de la sensibilidad de los medios receptores a las contaminaciones.

Esta progresividad también se puede organizar en función de criterios técnicos, como la instalación de contadores para **medir el consumo** comenzando por los mayores usuarios y para pasar de **sistemas de evaluación global** a **medidas reales** de las contaminaciones vertidas.

El coste muy elevado de los contadores y de las tomas y análisis excluye con gran frecuencia un establecimiento sistemático, a corto plazo inmediatamente.

Se recomienda siempre no teorizar sobre las modalidades que se deben establecer, sino buscar adaptaciones concretas a las condiciones locales en función de las posibilidades de organización de unos sistemas administrativos

cada vez más complejos pero eficaces y siempre considerando el indispensable factor tiempo.

X) Los cánones de cuenca: medios de financiación y de movilización entre asociados.

¿Quién debe pagar los **costes indirectos o externos**, (los costes de inversión en equipos prioritarios o infraestructuras, los costes de administración, las redes de medición, los estudios e investigaciones, etc...) si no están cubiertos por los Poderes Públicos sobre la base de los ingresos fiscales generales ?

Hoy sabemos que una deducción mínima (# 15 %) respecto al coste directo de los servicios de aguas permite movilizar sumas importantes para realizar acciones como éstas por medio de los cánones asignados (ver definición anterior) que además desempeñan un papel desmultiplicador de inversión y regulador de usos y contaminaciones.

Los sistemas de cánones territoriales, organizados a escala de circunscripción de cuenca, han demostrado en particular una gran eficacia, al lado de los sistemas de cánones nacionales justificados por las obligaciones constitucionales o que permitan financiar la solidaridad entre las ciudades y el campo o entre las cuencas ricas y pobres, o la financiación de grandes proyectos o acciones intercuencas.

En los ejemplos "funcionales" existentes, son por lo general los "**Comités de Cuenca**" los que fijan o proponen las tasas de estos cánones, cuya recaudación y reasignación, se realizan a través de las "**Agencias Financieras de Cuenca**".

Estas Agencias Financieras de Cuenca "desempeñan el papel de verdaderas cajas de financiación mutual", alimentadas por contribuciones, negociadas e incluso consentidas por los usuarios interesados y cuyos impuestos se calculan para cubrir los gastos de interés común necesarios previstos por los programas plurianuales de intervención prioritarios coherentes.

En este caso, hay un interés de los contribuyentes por pagar el canon: por ejemplo, financiaciones deducidas en la cuenca que sirven para contribuir a la creación de obras o equipamientos en la cuenca e incluso en los locales de los propios usuarios-pagadores..., por lo tanto, hay una relación de causa efecto directa entre el pago y la mejora que este permite.

Hay transparencia y correlación directa entre un programa concreto y las financiaciones aportadas, el enfoque es altamente responsabilizador y pedagógico y se apoya en los sistemas consensuales que son los "comités de cuenca".

¡Si quiere más resultados, hay que pagar más, si quiere pagar menos tendrá menos resultados... a usted le corresponde decidirlo !

La experiencia muestra que se debe pedir lo mismo a todos los usuarios y contaminadores de la cuenca, y que los cánones deben cubrir no sólo el coste de las inversiones o acciones destinadas a cada categoría de usuarios, sino también los costes externos de administración general, gestión de los ecosistemas, protección contra los riesgos, estudios, información, etc ...

XI) LA CREACIÓN DE UN ORGANISMO DE CUENCA DEBE SER UN PROYECTO "NEGOCIABLE EN EL BANCO"

La creación de nuevos organismos de cuenca es un proyecto difícil que, según el sistema institucional del País concernido, se escalonará entre 4 y 5 años o más y corresponderá con una inversión inicial importante.

En efecto, se debe considerar a lo mínimo:

- el ajuste del marco jurídico y reglamentario nacional o federal/estatal que puede necesitar varios años;
- la movilización de funcionarios y agentes públicos de los niveles centrales y locales para constituir un verdadero equipo de proyecto pluridisciplinario y, las más de las veces, interministerial;
- la información e implicación de los responsables de las colectividades territoriales, de todas las categorías de usuarios, y muy ampliamente de la población para obtener su adhesión al proyecto;
- la recogida de todas las informaciones disponibles sobre la cuenca de tal modo que se haga un estado de la situación ("Libro Blanco");
- la elaboración de un plan maestro de aprovechamiento y gestión de los recursos hídricos a largo plazo;
- el estudio de un primer programa de inversiones prioritarias en cinco años;
- el análisis de la capacidad contributiva de las diferentes categorías de usuarios de agua de la cuenca y la ejecución de todas las simulaciones financieras que definan los escenarios de realización de las inversiones prioritarias;
- la creación de un catastro de usuarios y la definición de bases de cánones (globales o medidas) para cada una de las categorías;
- el establecimiento de sistemas de cálculo de cánones individualizados, tomando en consideración las opiniones y las modalidades de seguimiento de pago por los usuarios.
- la organización de equipos de toma y control;

- el establecimiento de un sistema integrado de información sobre los recursos hídricos y los usos, con la instalación de todos los equipamientos técnicos necesarios (materiales de medición y toma, laboratorios, bases de datos, redes telemáticas, teletransmisión, etc ...);

- por último, la formación de todos los personales concernidos para que puedan ocupar eficazmente sus nuevos puestos de trabajo.

Desde luego, hay grandes diferencias según la situación local y el tamaño de la cuenca. Sin embargo, se puede estimar los costes de primer establecimiento de un nuevo organismo de cuenca en unos 100 millones de FF en 5 años (90 a 120 millones de FF (MFF) o sea 15 a 20 millones de dólares (M\$)).

Por ejemplo, el coste estimado en 5 años del PROMMA en México, el cual prevé en particular la creación de 13 "Consejos de Cuenca", asciende a 300,000 M\$ de los cuales 156,000 M\$ se piden prestados al Banco Mundial.

Esto es un argumento para escoger "circunscripciones de cuenca" relativamente extensas, que correspondan a largos ríos y abarquen varios millones de habitantes y un potencial suficiente de producción eléctrica y de industria o agricultura regada.

Un esquema aproximado permite mostrar que, después de unos años de puesta en marcha, para una cuenca de 10.000.000 de habitantes, se pueden esperar los resultados siguientes;

• Gastos de primer establecimiento de un nuevo organismo de cuenca (total en 5 años)		#	100,000 MFF (16,700 M\$)
• Amortización a 5% en 15 años (capital e intereses)		#	10,000 MFF/año 1,600 M\$/año
• Gastos de funcionamiento del organismo de cuenca (aproximadamente 100 colaboradores)		#	40,000 MFF/año 6,800 M\$/año

<ul style="list-style-type: none"> • Total de gastos de funcionamiento anual 		#	50,000 MFF/año 8,400 M/año
<ul style="list-style-type: none"> • Importe de los cánones a recaudar teniendo como base el 10% de los gastos de funcionamiento como máximo 		#	500,000 MFF/año 84,000 M\$/año
<ul style="list-style-type: none"> • Importe de la ayuda para las inversiones en la cuenca, teniendo como base una tasa de 50% de participación del organismo de cuenca (o sea 5.000,000 MFF o 850,000M\$ para un programa de 5 años) 		#	1.000,000 MFF/año 170,000 M\$/año
<ul style="list-style-type: none"> • Canon total pagado por los habitantes teniendo como base un (50%), el saldo siendo procedente de los industrialistas y otros usuarios del agua 		#	250,000 MFF/año 42,000 M\$/año
<ul style="list-style-type: none"> • Coste anual por habitante del canon de cuenca teniendo como base unos 10.000.000 de habitantes en la cuenca, o sea, al año, el precio de : 2 paquetes de cigarrillos 4 litros de super carburante ½ litro de licor 1 botella de vino de mesa 		#	25,00 FF/año 4,20 \$/año
<ul style="list-style-type: none"> • Teniendo como base de consumo unos 100 litros/habitante/día # 40 m³/año (¹) los cuales se añaden al precio de agua potable y saneamiento facturado a los usuarios 		#	0,65 FF/m ³ (¹) 0,11 \$/m ³

Estos resultados se deben comparar con # 1,6 FF/m³ pagado en Francia, después de 30 años de aplicación del sistema de cánones, a las Agencias del Agua en 1997, teniendo como precio mediano del m³ de agua potable + saneamiento unos # 15 FF/m³.

A pesar de que este esquema sólo es una caricatura de los estudios económicos muy avanzados que se deben realizar en cada caso, **claro está que mediante un participación anual muy reducida de los usuarios, un mecanismo financiero de cuenca puede permitir movilizar sumas considerables para las inversiones y el buen funcionamiento de los equipamientos.**

El software "Water" permite una simulación más avanzada de este tipo de enfoque dentro del marco de sesiones de formación.

XII) La COOPERACIÓN internacional

Hay 215 ríos transfronterizos en el Mundo, cuyas cuencas cubren una superficie de aproximadamente el 50 % de la tierra firme.

El agua no conoce las fronteras nacionales ni administrativas. La gestión de los recursos compartidos entre varios Estados vecinos debería considerar esta realidad y organizarse a la escala del conjunto de la cuenca vertiente en cuestión.

Cuando se trata de administrar un recurso común - lo que puede ocasionar conflictos - la participación de todos los Estados ribereños resulta necesaria para definir los derechos y los deberes de cada uno.

La coherencia de los programas nacionales e internacionales es la condición sine qua non para la optimización de los resultados. La misma requiere una armonía:

- de los objetivos que deben ser coherentes y compatibles entre sí,
- de las intervenciones a nivel sectorial e intersectorial.

La interdependencia y la compatibilidad sectorial y multisectorial son nociones esenciales que se deben tomar en cuenta al preparar los programas nacionales e internacionales relativos a los recursos hídricos compartidos.

Entre los organismos de cuenca de 2 países fronterizos puede establecerse una cooperación informal: esto puede permitir prevenir o resolver más eficazmente una situación de crisis local, pero no permite tener una acción de envergadura ni movilizar medios financieros importantes.

El establecimiento de un marco formal asegura un compromiso a largo plazo cuyas exigencias se imponen a los sucesivos responsables de decisiones locales.

La ratificación de un acuerdo internacional por parte de un Estado puede implicar la puesta en conformidad progresiva de la reglamentación nacional con las exigencias del acuerdo.

Este marco jurídico es una condición previa para movilizar los medios adecuados a nivel de cada país. Igualmente permite prever la creación de una estructura, cuyo estatuto oficial es una condición indispensable para el establecer programas que movilicen medios financieros importantes de diferentes proveedores de fondos.

En un primer lugar, la creación de una estructura ligera (secretaría, logística) es una solución dinámica y poco costosa.

La creación de un organismo internacional más estructurado implica que se haya definido previamente la naturaleza y el nivel de delegaciones de competencias aceptado por los Estados.

El mandato de este organismo puede comprender:

- la organización y la difusión de la información,
- la asistencia a nivel operacional en caso de crisis,
- la contribución para resolver problemas específicos que superan el territorio nacional,
- la planificación de las intervenciones a nivel de la cuenca internacional, en coherencia con los programas nacionales,
- la movilización de medios financieros nacionales e internacionales.