

FORO NACIONAL AMBIENTAL

policy paper 7

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS: ASUNTO DE EQUIDAD, TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA

EDUARDO URIBE BOTERO*

RESUMEN

La mayoría de los usuarios del agua no son ni grandes, ni influyentes ni poderosos, pero las normas no reconocen la existencia de los pequeños usuarios. Esta situación plantea problemas de equidad. Una nueva legislación debe dirigirse a la solución de tres problemas fundamentales: la inequidad en el acceso a los recursos hídricos, la falta de transparencia y la ineficiencia en su uso. Es básico delegar en instancias gubernamentales del nivel local y comunitario, algunas decisiones y funciones administrativas; en general, delegar lo delegable. Más que consulta debe darse una profunda desconcentración de funciones. De otra parte, es positivo que se permita la cesión o transferencia de derechos por el uso del agua, porque permite la creación de mercados.

En Colombia, gracias a cerca de un siglo de intervenciones gubernamentales, las coberturas de acueducto en las grandes ciudades son casi completas, y el agua es, en general, de buena calidad. En las ciudades intermedias los progresos después de la aprobación de la Ley 142 de 1994 han sido enormes. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida del 2003 la cobertura de acueducto en la cabeceras es, en promedio, del 97.6%¹. Los retos se concen-

tran, principalmente, en los municipios pequeños, en las zonas rurales y en los departamentos más pobres del país.

Como consecuencia de los muy importantes progresos en materia de agua potable, los colombianos que habitamos en las zonas urbanas, que somos casi el 80% de la población nacional, poco nos preocupamos por los asuntos relacionados con el abastecimiento de agua. A casi nadie en estas ciudades se le ocurre que el clima tiene algo que ver con el agua que sale por las llaves de su casa. Nadie

* Centro de Estudios Económicos de la Universidad de los Andes.

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
-FESCOL-



Facultad
de Administración



BOGOTÁ, COLOMBIA
JUNIO DE 2005

Los colombianos que habitamos en las zonas urbanas, que somos casi el 80% de la población nacional, poco nos preocupamos por los asuntos relacionados con el abastecimiento de agua.

se preocupa si llueve o si no llueve. Solo hasta 1997, cuando colapsaron los túneles que traen agua desde Chingaza hacia Bogotá, los habitantes de esta ciudad se enteraron de que parte del agua venía a través de esos túneles desde algún páramo remoto. Nadie se levanta por la mañana a ver si hay agua. Todos nos levantamos a bañarnos, seguros de que hay agua. Tan seguros estamos de que todos los días hay agua como de que todos los días sale el sol, y que nunca nos faltará el aire para respirar. El sol, el aire y el agua son bienes que, en principio, no se nos pueden agotar. Como dicen los gringos “*we take’m for granted*”. Damos por descontado que ahí están. Nadie tiene por qué preocuparse por lo que cree que ya tiene asegurado.

Una evidencia de esta situación son los resultados de una encuesta conducida el año pasado por el Sr. Carlos Lemoine² para el Banco Mundial. Esa encuesta, que se llevó a cabo en siete ciudades grandes y medianas de Colombia, tenía el objetivo de saber cuáles son los problemas ambientales que nos preocupan³. De acuerdo con los resultados de esa encuesta, al colombiano promedio le preocupan, en su orden, los siguientes problemas ambientales:

1. La contaminación del aire.
2. Los problemas ambientales globales.
3. La deforestación.
4. El Ruido.
5. Los desastres naturales.
6. La Gestión inapropiada de los suelos.
7. La Perdida de la Biodiversidad.

8. La Degradación de al áreas costeras.
9. La Sobre explotación de los recursos marinos.
10. La Recolección y disposición final de aguas residuales.
11. La gestión inapropiada del suelo urbano.
12. El suministro de agua y alcantarillado.
13. Los humedales.
14. El polvo y los malos olores,
15. La Calidad del Agua.

Evidentemente, los colombianos de las ciudades no estamos preocupados por los asuntos del agua. Esto, muy probablemente tiene que ver, como lo decía antes, con el hecho de que Colombia alcanzó un nivel de desarrollo que nos permite dar por hecho que el agua de buena calidad es uno de esos bienes que ya nunca nos volverá a faltar. Esa falta de preocupación de los habitantes urbanos por los asuntos del agua, habla bien de Colombia y de sus instituciones. Indica que hemos resuelto un problema fundamental de manera exitosa y que confiamos en que la solución es definitiva. Resultó exitosa y ojalá definitivamente, gracias a que, a lo largo de décadas, la sociedad construyó unas instituciones, unas regulaciones y, en general, unas reglas del juego que funcionan y en las que confía. Esto, naturalmente, no quiere decir que esos arreglos normativos e institucionales estén terminados. Naturalmente, deben seguir evolucionando para adaptarse de la mejor manera posible a los cambios tecnológicos, políticos, sociales y económicos del entorno.

Ahora bien, esas normas e instituciones han asegurado la provisión y el acceso al agua para los grandes asentamientos humanos. Esto, en

esencia, porque los agentes que les llevan el agua son grandes, son poderosos y son influyentes; y esas normas e instituciones fueron diseñadas para ellos; pensando precisamente en sus realidades, necesidades e intereses.

Pero además de las empresas y organizaciones que administran los acueductos, hay otros agentes que también son usuarios del agua y que también son grandes, influyentes y poderosos. A ellos las reglas del juego vigentes, a pesar de sus deficiencias, también les sirven, les son favorables y les han permitido disfrutar de privilegios a los que hoy no pueden acceder todos los usuarios del agua. Estos son los sectores de la gran industria minera, la manufacturera, de servicios, y la agroindustria.

En la Sabana de Bogotá, por ejemplo, los grandes usuarios del agua son el Acueducto, la Empresa de Energía, el Distrito de Riego de la Ramada, los floricultores y el sector industrial. A pesar de que en esta región el agua no es un recurso particularmente abundante, ninguno de estos usuarios, salvo eventos extraordinarios, enfrenta problemas de escasez. Todos pueden acceder a toda el agua que necesitan y a un poco más; y pueden confiar en la seguridad de los derechos adquiridos. Todos tramitan sus concesiones y permisos, tienen técnicos que hacen los estudios, diseños y cálculos que las autoridades ambientales requieren, o los contratan, tienen buenos abogados, representantes legales notables, y cuando el gobierno toma decisiones que los afectan entonces ponen esas decisiones a consideración del sistema judicial para que los jueces las resuelvan; o, en su defecto, acuden a sus amigos en el gobierno para que les cambien las normas, y hasta las leyes.

Pero en realidad, la gran mayoría de los usuarios del agua no son ni grandes, ni influyentes ni poderosos. Son pequeños productores pobres, o casi pobres, que habitan en zonas rurales, que toman el agua para pequeños procesos de producción agrícola, minera, acuícola, pecuaria, y para consumo humano. Sus actividades económicas dependen, de manera crítica, de pequeños caudales de agua que deben compartir entre un número plural de personas. Para ellos, contar o no contar con esos caudales determina la viabilidad económica de sus actividades y es, por lo tanto, un asunto de vida o muerte.

Esa falta de preocupación de los habitantes urbanos por los asuntos del agua, habla bien de Colombia y de sus instituciones. Indica que hemos resuelto un problema fundamental de manera exitosa y que confiamos en que la solución es definitiva. Resulto exitosa y ojalá definitivamente, gracias a que, a lo largo de décadas, la sociedad construyó unas instituciones, unas regulaciones y, en general, unas reglas del juego que funcionan y en las que confía.

Las normas vigentes sobre recursos hídricos (el Código de los Recursos Naturales, la Ley 99 de 1993, el Decreto 1541⁴ de 1978, el Decreto 155 de 2003⁵ y el Decreto 3100 de 2003⁶) no reconocen la existencia de los pequeños usuarios del agua en zonas rurales. Sus realidades, intereses y necesidades no se ven reflejadas en ninguna de esas normas. Tampoco se ven reflejadas en los arreglos institucionales que actualmente operan. En consecuencia, esos pequeños usuarios del agua, que son la mayoría, que son los más vulnerables a los cambios de la economía y a los eventos del clima, que tienen menores niveles de educación y de ingreso, que no tienen acceso al sistema judicial, ni influencia sobre las decisiones públicas, están sujetos al cumplimiento de unas normas que no los reconocen, y al control de unas instituciones

complejas y lejanas que, con frecuencia, les son hostiles. Naturalmente, esta situación plantea problemas de equidad.

Y en Colombia hace unos años se viene hablando de equidad social. Se han hecho varias evaluaciones para determinar cuál ha sido el impacto de la inversión pública, de las políticas fiscales, tributarias, de educación y agrarias, entre otras, sobre la equidad. Todos esos análisis revelan que, durante décadas, el Estado Colombiano ha estado cooptado por poderosos grupos de interés que de manera exitosa, y por decir lo menos:

L a gran mayoría de los usuarios del agua no son ni grandes, ni influyentes ni poderosos. Las normas vigentes sobre recursos hídricos no reconocen la existencia de los pequeños usuarios del agua en zonas rurales. ... esos pequeños usuarios del agua... están sujetos al cumplimiento de unas normas que no los reconocen, y al control de unas instituciones complejas y lejanas que, con frecuencia, les son hostiles. Naturalmente, esta situación plantea problemas de equidad.

Yo sospecho que el caso de la legislación y de las políticas ambientales no ha sido distinto al del resto de las políticas públicas. No tienen por qué serlo. Entonces, ahora que venimos hablando en Colombia de equidad social, es oportuno examinar en qué medida nuestras normas e instituciones ambientales han contribuido a ella; o en qué medida son también regresivas y atentan contra los más pobres y vulnerables.

Una nueva legislación sobre el agua en Colombia debe dirigirse, principalmente, a la solución de tres problemas fundamentales que han sido per-

petuados por el arreglo legal e institucional vigente. Esos problemas son: la inequidad en el acceso a los recursos hídricos, la falta de transparencia y la ineficiencia en su utilización. Si esa Ley lograra aportar a la solución de esos tres problemas, haría una enorme contribución, silenciosa pero profunda y de largo plazo, al bienestar de la sociedad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que aunque lo hiciera, probablemente ésta no sería una reforma muy visible, ni tampoco sería políticamente rentable; tal vez lo contrario sería cierto.

Las regulaciones que están vigentes ya les aseguraron a los grandes usuarios el acceso al agua y ahora es tiempo de asegurar que ellos la usen de manera eficiente. Aunque en teoría, eso es fácil de hacer, en la práctica no lo es. Y aunque no hablaré mucho sobre ese asunto, en todo caso vale la pena anotar que para garantizar el uso eficiente del agua por parte de los grandes usuarios, lo único que hay que hacer es asegurar que el precio que ellos paguen por ella, refleje, de verdad, su valor social, su costo de oportunidad y su escasez. Esto, sin embargo, decía, es difícil en la práctica. Requeriría de una gran independencia frente a las presiones de los grupos de interés más vocales, poderosos e influyentes. Desafortunadamente, el texto de las normas ambientales vigentes revela que, hasta la fecha, ese nivel de independencia no lo ha tenido ningún gobierno. Además, se requeriría que el gobierno no se dejase asustar, una vez más, por quienes desde los gremios, e incluso desde el gobierno mismo, pregonan que las regulaciones ambientales amenazan la competitividad y el empleo. La verdad es que las regulaciones ambientales no amenazan ni la

competitividad ni el empleo. Esto lo saben bien los gremios y el gobierno. Ambos tienen claro que la evidencia empírica demuestra que en Colombia y en el resto del mundo, lo contrario es lo cierto. Es decir, que las regulaciones y las instituciones ambientales, cuando son estrictas y transparentes, contribuyen al mejoramiento de la competitividad y también a la creación de nuevos empleos.

En cuanto a la transparencia en la administración de los recursos hídricos, en Colombia existe un muy largo camino por recorrer. Y como en el caso de la eficiencia, la búsqueda de la transparencia no es, en teoría, un asunto complejo; pero en la práctica sí que lo es. La experiencia es contundente al demostrar que todos aquellos arreglos normativos e institucionales que acerquen las decisiones a los ciudadanos contribuyen a la transparencia; y viceversa. En ese sentido, la delegación, en el nivel local y comunitario de todos aquellos asuntos administrativos que se puedan acometer eficientemente en esos niveles, es una estrategia ineludible. La carencia de transparencia que existe en la administración de los recursos hídricos se debe, en esencia, a que quienes toman las decisiones sobre asignación, control etc., son, para las comunidades, personajes lejanos, ajenos e inaccesibles. En un entorno donde las decisiones estén apropiadamente descentralizadas, existe lo que se conoce como “accountability”. Esto no es otra cosa que la responsabilidad que debe tener quien toma decisiones de interés público, de responder por las consecuencias de esas decisiones frente a las personas afectadas por ellas. Decía, sin embargo, que buscar la transparencia es difícil en la práctica. Para esto se requiere de una gran in-

dependencia frente a los intereses burocráticos de funcionarios del Gobierno que podrían estar más preocupados por defender sus pequeñas parcelas de poder, que por proteger el interés general.

Ahora bien, en cuanto a la inequidad, uno puede observar que las principales razones por las cuales el régimen jurídico e institucional actual, centralizado, es inequitativo son las siguientes:

1. Trata a todos los usuarios del agua como si fueran iguales.

Así, por ejemplo, si un usuario de la zona rural quisiera acceder formalmente al derecho de captar 0.25 L/s para irrigar una parcela de tomates o para cuidar un galpón de gallinas, le aplicarían las mismas regulaciones y procedimientos que le son aplicables, digamos, a un ingenio azucarero. Además, para solicitar ese derecho, él tendría que acudir ante las mismas instancias y surtir los mismos procedimientos que el ingenio. Naturalmente, que las abismales diferencias que existen entre ambos usuarios hacen que, en últimas, uno de ellos pueda acceder a ese derecho y el otro no lo pueda hacer.

2. Arrincona y acorrala a los pequeños usuarios de la zona rural en la ilegalidad. Esto los hace crecientemente vulnerables frente a las sanciones y las presiones, no siempre sanas, de las Corporaciones. Esas sanciones

Una nueva legislación sobre el agua en Colombia debe dirigirse, principalmente, a la solución de tres problemas fundamentales que han sido perpetrados por el arreglo legal e institucional vigente. Esos problemas son: la inequidad en el acceso a los recursos hídricos, la falta de transparencia y la inefficiencia en su utilización

En un entorno donde las decisiones estén apropiadamente descentralizadas, existe lo que se conoce como «accountability». Esto no es otra cosa que la responsabilidad que debe tener quien toma decisiones de interés público, de responder por las consecuencias de esas decisiones frente a las personas afectadas por ellas.

que usualmente consisten en una multa o en el “levantamiento de las mangueras” son una amenaza ante la cual, los pequeños usuarios, en casi total grado de indefensión y pánico, encuentran que el soborno del funcionario de la Corporación es un recurso posible. Y aunque puede ser costoso, tal vez lo es menos que la pérdida de los tomates o la muerte de sus gallinas.

3. Perpetúa situaciones de conflicto y violencia. En ausencia de derechos formales, otorgados de manera legítima, los conflictos por agua entre pequeños usuarios en las zonas rurales son frecuentes, y a veces muy graves. A diferencia de los grandes usuarios que pueden acceder al sistema judicial para defender sus derechos y resolver sus

conflictos, los pequeños usuarios no tienen acceso a instancias formales y legítimas para estos propósitos. En consecuencia, con frecuencia acuden a medios ilegítimos y violentos. Quienes hemos tenido un contacto estrecho con la vida rural sabemos que han sido muchas las muertes violentas causadas por conflictos de agua en torno a pequeñísimos caudales.

4. No compensa los esfuerzos de conservación que el Gobierno exige a unos para beneficio de otros. Es así como numerosas comunidades indígenas y campesinas, y algunas organizaciones públicas y privadas, conservan ecosistemas de alta montaña para asegurar la estabilidad de los caudales que alcanzan las áreas produc-

tivas y los asentamientos de las zonas bajas; sin embargo, los beneficiarios de esos esfuerzos de conservación, percibidos en las zonas bajas, no se usan para compensar a esas organizaciones y a esas comunidades de alta montaña que, frecuentemente, son pobres.

Entonces, la reforma legal que hoy se discute debe enfrentar con creatividad y con audacia los problemas de equidad antes listados y que son, en buena parte, causados por las normas y por el arreglo institucional vigente. Para que así ocurra efectivamente, la ley deberá lograr los siguientes cuatro propósitos:

1. Asegurar que todos los usuarios del agua, grandes y pequeños, puedan acceder al derecho formal para captar y para usar el agua. Para esto no es suficiente que todos estén cobijados bajo las mismas normas, pues lo que se necesita no es un tratamiento igualitario, sino un tratamiento equitativo, que no es lo mismo. De hecho, aunque el arreglo jurídico e institucional vigente es claramente igualitario, es también evidentemente inequitativo. Para que el nuevo arreglo normativo e institucional sea equitativo, deberá reconocer las necesidades y las realidades de los distintos tipos de usuarios, prestando especial atención a las de los grupos sociales más vulnerables. Esto se podría lograr delegando en el nivel local y comunitario algunas funciones administrativas, especialmente las relacionadas con la asignación de derechos de aprovechamiento y de uso de agua.
2. Favorecer la creación autónoma de instancias locales y comunitarias con funciones administrativas de

control y vigilancia de los recursos hídricos en microcuencas y pequeñas corrientes, y para el caso de pequeños usuarios. Estas instancias locales y comunitarias podrían tener la capacidad de vigilar más eficientemente y sancionar más eficazmente el uso y el aprovechamiento no autorizado del agua. Además tendrían los incentivos correctos para hacerlo.

3. Favorecer la creación de instancias locales y comunitarias para la resolución legítima y pacífica de los conflictos que, en todo caso, se pudieran presentar entre pequeños usuarios del agua en zonas rurales. Y dotar a esas instancias con la autoridad administrativa para tomar las decisiones necesarias en materia de asignación de derechos.
4. Crear instrumentos que permitan la transferencia hacia las instituciones y organizaciones sociales que conservan las zonas de alta montaña, de una parte de los beneficios económicos que su conservación genera para las zonas bajas.

Entonces, una reforma que logre estos cuatro propósitos aseguraría para los pequeños usuarios el acceso con equidad al derecho de captar y usar el agua, y aseguraría también la protección de esos derechos. Además, contribuiría a prevenir conflictos y a evitar las muy graves consecuencias que de ellos se pueden derivar, y generaría incentivos correctos y compensaciones justas para la conservación de las zonas altas.

Ahora bien, la pregunta es si, tal como está hoy, la propuesta que se nos presenta mejoraría la equidad, la transparencia y la eficiencia de las normas actuales y del arreglo

institucional vigente. La verdad es que las palabras equidad y transparencia no se mencionan ni una vez en el texto del proyecto de Ley, y no se vislumbra por ninguna parte que ellas sean un propósito de esta Ley. La eficiencia se menciona entre los principios de la Ley y se alude a ella para referirse a la eficiencia en el gasto. Sin embargo, el concepto de eficiencia, entendido como el propósito de generar el mayor bienestar social posible a través de la asignación y el uso transparente, y de la conservación de los recursos hídricos está ausente del texto y de su espíritu.

Para contribuir a la equidad social, a la transparencia y a la eficiencia, la propuesta debería, de manera creativa y audaz, descentralizar todo lo que fuera descentralizable. Sin embargo, no lo hace. De hecho no descentraliza ninguna función administrativa y todas ellas siguen acaparadas en las manos de los funcionarios del Gobierno Nacional y de las Corporaciones. El proyecto no contempla la posibilidad de delegar en instancias gubernamentales del nivel local y comunitario algunas decisiones y funciones administrativas que, en los casos apropiados, aquellas pudieran asumir más eficientemente. El proyecto tampoco reconoce la heterogeneidad de las regiones del país en cuanto a su dotación ambiental, realidades culturales y desarrollo institucional. Al no hacerlo, desaprovecha las oportunidades que esta diversidad ofrece para el diseño de estrategias y de arreglos

Favorecer la creación autónoma de instancias locales y comunitarias con funciones administrativas de control y vigilancia de los recursos hídricos en microcuencas y pequeñas corrientes

El proyecto no contempla la posibilidad de delegar en instancias gubernamentales del nivel local y comunitario algunas decisiones y funciones administrativas que, en los casos apropiados, aquellas pudieran asumir más eficientemente. El proyecto tampoco reconoce la heterogeneidad de las regiones del país.

institucionales flexibles que se puedan adaptar a las distintas condiciones locales para aumentar la equidad, la transparencia y la eficiencia en la administración del agua.

El sistema, tal como está propuesto en el proyecto de Ley, seguiría sirviendo para que los grandes usuarios y los habitantes de las ciudades mantengamos el privilegio de no tenernos que preocupar por la provisión de agua de buena calidad, y para satisfacer con holgura todas nuestras necesidades. Y eso está muy bien. También les seguiría siendo útil a los usuarios grandes, influyentes y poderosos. Eso también está bien. Sin embargo, veo que al no proponerse una profunda descentralización de la administración de los recursos hídricos en el nivel local y comunitario, la propuesta actual condenaría a los pequeños usuarios de las zonas rurales, que son la mayoría, a permanecer en la ilegalidad y en el conflicto. Y eso está muy mal.

Debo aclarar que no estoy proponiendo que se descentralice todo. Lo que si estoy proponiendo es que descentralicen todas aquellas funciones que se pueden desarrollar de manera más eficiente, transparente y equitativa a nivel local y comunitario. Naturalmente que el gobierno central debe conservar unas funciones de planificación, y debe mantener también el monopolio de las normas y de las políticas nacionales. Por su parte, las corporaciones deben mantener unas funciones de regulación y de planificación en el ámbito regional, y el control de los grandes usuarios. Pero, in-

sisto, todas aquellas funciones de planificación, administración y control de los recursos hídricos que puedan ser eficientemente acometidas por una instancia local, incluso comunitaria, deben ser delegadas. Con esto se acerca el gobierno del agua a los ciudadanos, y en consecuencia las decisiones podrían ser más equitativas y transparentes, y también más eficientes.

No quisiera dejar de decir que en el Plan Hídrico Nacional, en los Consejos de Cuenca, y en los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas propuestos en el proyecto, se observa una tendencia a actuar y a construir las decisiones desde el Gobierno Central, hacia los niveles regionales, locales y comunitarios; y no al revés como creo que debería ser. Aunque se observa una intención positiva de consultar a los ciudadanos en algunos procesos de decisión, sin embargo creo que eso no es suficiente. Como lo he dicho, creo que más que consulta debe darse una profunda desconcentración de funciones. Y que cuando se trate de microcuencas, de pequeñas corrientes y de pequeños usuarios, las instancias locales y las organizaciones sociales deben tener autoridad para decidir y para ejercer esas funciones.

De manera general se observa también que el proyecto que se nos presenta es desbalanceado y casuístico en buena parte de su contenido. Mientras ignoran temas esenciales, de fondo y de interés general como la resolución de conflictos, la equidad, la transparencia y el acceso sin restricción alguna a la información sobre la calidad y oferta del agua, se ocupa de asuntos que, aunque podrían ser útiles, son, en todo caso, de menor im-

portancia y claramente responden a pequeños intereses burocráticos, gremiales o incluso de proyectos identificables. Por ejemplo, sorprende el meticuloso alinderamiento de funciones entre entidades del gobierno en torno a asuntos triviales como la acreditación de laboratorios y la definición de protocolos. Esto sorprende porque en realidad es poco lo que las entidades hacen sobre esos temas; esto me recuerda cuando en los tempranos año noventa, el INDERENA y algunas corporaciones se disputaban, a través de largos y costos litigios en las cortes, competencias que ninguno tenía la capacidad de ejercer. Igualmente es extraño el nivel de detalle en la definición de asuntos burocráticos menores relacionados, por ejemplo, con los documentos que debe adjuntar quien solicita permisos y concesiones; o el detalle menudo sobre los derechos que adquiere quien hace la prospección de aguas subterráneas; o el detalle con que se trata el tema de la construcción de ciclorutas en las rondas de los cuerpos de agua. El proyecto se toma el trabajo de precisar que si una actividad utiliza las aguas vertidas por otra actividad, el que vierte no paga tasa de contaminación y el que las capta tampoco paga tasas de uso. Aunque esta es una situación infrecuente, claramente corresponde a un proyecto identificable. Igualmente, se asegura el proyecto de atender con cuidado las necesidades del sector eléctrico y del sector de los acueductos.

El detalle con que se tratan temas de interés gremial, burocrático, o de menor trascendencia, como los antes descritos, contrasta con la ausencia absoluta de algunos temas de fondo y de interés general. Esto indica que, como en el caso de pasadas leyes y

normas ambientales, algunos sectores y grupos de interés han tenido más influencia que otros. Y que, en todo caso, los usuarios más numerosos del agua, que son también los más vulnerables, los menos influyentes, y los más pobres, que dependen críticamente del agua para el desarrollo de sus actividades productivas, no han estado en la lista de los invitados. Claramente, esto no conduce a la equidad social; todo lo contrario.

De otra parte, me parece muy positivo se incluya una provisión que permite que los derechos (concesiones) por el uso del agua puedan ser cedidos, transferidos, de un usuario a otro. Esto crea la oportunidad para la creación de mercados de agua que, bien regulados, podrían hacer importantes contribuciones a la eficiencia, a la transparencia y a la equidad del manejo de los recursos hídricos. Sin embargo, la ligereza y superficialidad con la que este asunto es tratado contrasta con su importancia. La cesión de derechos de agua se debe tratar de manera cuidadosa y detallada para evitar que con esto se terminen exacerbando los problemas de inefficiencia, falta de transparencia e inequidad de las normas vigentes.

En resumen, creo que este proyecto significa un positivo avance en la medida en que abre una discusión por décadas aplazada que podría contribuir a la solución de problemas tradicionales de equidad, transparencia y eficiencia en el uso del agua. Por eso creo que este proceso de discusión merece amplio reconocimiento y res-

Aunque se observa una intención positiva de consultar a los ciudadanos en algunos procesos de decisión, sin embargo creo que eso no es suficiente. Como lo he dicho, creo que más que consulta debe darse una profunda desconcentración de funciones.

De otra parte, me parece muy positivo se incluya una provisión que permita que los derechos (concesiones) por el uso del agua puedan ser cedidos, transferidos, de un usuario a otro. Esto crea la oportunidad para la creación de mercados

porque creo que el altísimo nivel de centralización en la administración de los recursos hídricos afecta negativamente estos tres propósitos, de interés general.

paldo. Sin embargo, observo que el proyecto, en armonía con una larga tradición en materia de legislación y de la política ambiental de Colombia, no hace ningún esfuerzo para contribuir a la equidad social, a la eficiencia y a la transparencia, y que, por el contrario, se ocupa cuidadosamente de proteger pequeños intereses gremiales, sectoriales y burocráticos. Una manera de resolver estas deficiencias es haciendo precisamente lo que hoy se está haciendo: discutiendo públicamente su contenido. Sin embargo, quiero llamar la atención sobre el hecho de que, incluso hoy, en esta discusión no estamos participando todos los que deberían participar; y que se le debe dar un espacio privilegiado en este debate a los grupos sociales que tradicionalmente han pagado los platos rotos de una política y de unas normas ambientales regresivas, inequitativas e injustas.

Me invitaron hoy a hablar del tema de la descentralización y me he dedicado hablar de equidad social, de eficiencia y de transparencia. Y no es que haya decidido cambiar de tema. Hablé de equidad, de eficiencia y de transparencia,

NOTAS

- 1 Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Encuesta de Calidad de Vida 2003, DNP.
- 2 Lemoine Carlos. 2004. Prioridades Ambientales Colombianas. Informe de Consultoría. Banco Mundial.
- 3 Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, Valledupar, Manizales, Bucaramanga.
- 4 Regula los procedimientos para obtener concesiones para acceder el agua, los derechos asociados y las condiciones.
- 5 Sobre tasas de uso de agua.
- 6 Sobre tasas de contaminación.

EL FORO NACIONAL AMBIENTAL ES UNA ALIANZA ENTRE ECOFONDO, LA FUNDACIÓN ALEJANDRO ÁNGEL ESCOBAR, LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA -FESCOL, LA FUNDACIÓN NATURA, GTZ -PROGRAMA AMBIENTAL, TROPENBOS INTERNACIONAL COLOMBIA Y LA FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES QUE INICIÓ SUS ACTIVIDADES EN 1997, COMO UNA INSTANCIA DE CARÁCTER PERMANENTE. EL FORO ES UN ESPACIO PARA LA REFLEXIÓN QUE BUSCA LA INTEGRACIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO EN COLOMBIA.

CONSEJO DIRECTIVO: CAMILA BOTERO, MARTHA CARDENAS, JUANITA CASTAÑO, RAFAEL COLMENARES, ELSA MATILDE ESCOBAR, CARLOS RODRÍGUEZ, MANUEL RODRÍGUEZ (PRESIDENTE)

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE POLICY PAPER NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

FORO NACIONAL AMBIENTAL

PROYECTO DE LEY DEL AGUA

Policy Paper 5

Comentarios al Proyecto de Ley del Agua
Rafael Colmenares

Policy Paper 6

**Comentarios sobre Concesiones y Permisos, Tasas Ambientales
e Instrumentos Financieros en la Legislación del Agua**
Guillermo Rudas Lleras

Policy Paper 7

**La Descentralización en el Manejo de los Recursos Hídricos: Asunto
de Equidad, Transparencia y Eficiencia**
Eduardo Uribe Botero

Policy Paper 8

Memoria