



Consultora para el
Proyecto Humedales
(maureen.ballestero@
gmail.com)

El uso de instrumentos económicos como apoyo a la gestión efectiva y sostenible de los sistemas hídricos

..... || Maureen Ballestero Vargas ||



Los *instrumentos económicos ambientales* tienen como fin aplicar incentivos y mecanismos de mercado a problemas relacionados con el ambiente y la gestión de los recursos naturales. Se trata de integrar el manejo de los efectos nocivos de la actividad económica sobre el ambiente, en las decisiones económicas de los agentes, mediante la equiparación de los costos privados con los costos impuestos a la sociedad y su incorporación al sistema de precios. Es así como, con el uso de estos instrumentos, se pretende internalizar las externalidades negativas que acarrea el uso de los recursos naturales o la contaminación que acompaña a los procesos productivos (Ortega, 2006).

En Costa Rica, la introducción de instrumentos económicos para mejorar la gestión del agua tiene una asociación directa con la aplicación de diversos y novedosos mecanismos económicos que estimularon la protección y uso racional de los recursos forestales y de biodiversidad desde la década de 1980. Uno de estos mecanismos es el Pago por Servicios Ambientales (PSA).



Volver al índice

La aplicación de instrumentos económicos a la gestión del agua en Costa Rica se hizo manifiesta en las últimas dos décadas. Las razones incluyen: la presión sobre el recurso por parte de algunas actividades económicas y la constatación de la escasez relativa del agua, especialmente en algunas regiones del país, impensable hace unos años atrás. Aunado a lo anterior, se hizo evidente la poca efectividad en el uso exclusivo de los instrumentos de regulación directa (*comando y control*) por parte de las instituciones del Estado, debido a las grandes deficiencias en materia de recursos humanos y logísticos con que contaban las entidades responsables de la vigilancia.

El principio central que posibilita la aplicación de instrumentos económicos en la gestión de los recursos hídricos lo constituye el reconocimiento social del valor económico que en los distintos usos tiene el agua, incluyendo el servicio ambiental que ella proporciona.

El uso de instrumentos económicos pretende, en primera instancia: lograr el uso eficiente en la gestión del agua, revertir la conducta de los contaminadores, mejorar la innovación y realizar una inversión óptima de los recursos. Sin embargo, existe otro objetivo relevante: poder generar recursos financieros que permitan contar con un andamiaje administrativo y técnico, para que la entidad responsable practique monitoreo y control, gestión e inversiones en investigación, tecnología, rendición de cuentas, entre otros aspectos.

Proyecto Humedales tomó la decisión de mejorar dos instrumentos económicos existentes y un mecanismo financiero ambiental. A través del apoyo a las instituciones involucradas, se trabajará en la superación de las barreras que estaban impidiendo el cambio en la conducta de los agentes económicos usuarios del agua, mejorar la coordinación efectiva entre las distintas entidades participantes y aumentar las posibilidades de recursos financieros, aspectos que beneficiarán la gestión de los sitios Ramsar —humedales de importancia internacional— de Costa Rica. Estos instrumentos son: 1) Canon de Aprovechamiento de Agua (CAA) 2) Canon Ambiental por Vertidos (CAV), 3) Timbre de Parques Nacionales, propuesto en el artículo 43 de la Ley de Biodiversidad (mecanismo financiero ambiental que no será analizado en este escrito).

El cobro de cánones, ya sea por el aprovechamiento del recurso hídrico o por el vertimiento de aguas residuales a los cuerpos de agua, es una retribución financiera fundamentada en que este recurso es un bien de dominio público y el Estado tiene la facultad de realizar un cobro por él. Esta figura jurídica —denominada canon— es fijada por el Poder Ejecutivo y no requiere respaldo de una ley, al no ser considerado como un impuesto.

El CAA es un instrumento que, a 12 años de su implementación, ha mostrado ser exitoso, pudiéndose valorar los impactos positivos tanto en la institucionalidad encargada de la administración del agua,

como en aspectos ligados a la sostenibilidad del recurso. El CAA procura la aplicación del principio de que *el agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina*. Además, en su arquitectura lleva un elemento innovador que asegura la sostenibilidad del recurso, a través de la protección boscosa de las áreas de recarga acuífera o zonas de fragilidad hídrica. Por tanto, se ha denominado como un *canon ambientalmente ajustado*, instrumento que sin duda fundamenta la ruta hacia la gestión integrada del recurso hídrico en el país. Con la introducción del CAA se puede determinar un punto de inflexión entre el antes y el después de su implementación.

El ajuste ambiental que tiene el CAA se basa en la distribución de los recursos, siendo que un 50 % de los ingresos totales son destinados a financiar aquellas acciones que permitan una gestión integrada del recurso hídrico, llevadas a cabo por la Dirección de Agua (DA) del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). El 50 % de los ingresos restantes se distribuyen de la siguiente manera: 25 % al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y 25 % al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). Estas instituciones deben invertir los recursos provenientes del canon en la cuenca que los genera, a través del servicio de protección del recurso hídrico, en conservación, mantenimiento y recuperación de ecosistemas, tanto en las áreas silvestres protegidas, como en áreas privadas, por medio del PSA. En ambos casos, se aplicarán en

zonas de importancia para sostenibilidad del régimen hídrico y consecuente con la oferta de agua en cada una de las microcuencas o cuencas, a fin de garantizar su aprovechamiento multiuso, incluido el de los ecosistemas.

El Proyecto Humedales, en un trabajo conjunto con las dependencias del MINAE involucradas: la DA, el SINAC y el FONAFIFO, elaboró la *Estrategia conjunta para aumentar los ingresos provenientes del Canon de Aprovechamiento de Agua y mejorar las inversiones en las cuencas hidrográficas que generan los recursos*. Este documento será para uso interno de las instancias mencionadas, que les permita no solamente generar un aumento en los ingresos, sino desarrollar un trabajo conjunto a nivel de cuenca hidrográfica para disponer de una mayor inversión en protección y uso racional de los recursos hídricos. En este sentido, gran parte de dicha estrategia se encaminó a mejorar el uso de los recursos por parte del SINAC, proponiendo acciones para superar las brechas o problemas estratégicos en las áreas institucionales de mejoramiento de las políticas públicas y normas legales, administrativas-financieras, incremento de capacidades, alianzas estratégicas para efectividad de las inversiones, así como transparencia y rendición de cuentas.

No se puede dejar de mencionar, la puesta en operación de seis comisiones regionales. Estas tendrán como objetivo: definir planes de inversión y de trabajo conjunto que permitan optimizar las

inversiones y posibilitar el incremento de los ingresos provenientes del CAA. Este propósito incluye el monitoreo y control de los usos del agua en la cuenca respectiva. La coordinación de las comisiones regionales le corresponde a los encargados de las Unidades Hidrológicas de la DA.

Por su parte, el CAV es un instrumento que busca hacer operativo el principio legal y ambiental de que *quien contamina paga*. Se pretende internalizar los costos ambientales que generan las descargas de efluentes (externalidades negativas), así como prevenir y controlar la contaminación de las aguas por parte de fuentes puntuales de aguas residuales. En su diseño, se consideró que este instrumento permitiría avanzar en la reversión de la degradación de las aguas en una forma más efectiva, menos costosa para la sociedad costarricense y factible con los esfuerzos nacionales de hacer compatible la política ambiental con la política de fomento a la producción y competitividad, bajo el concepto de desarrollo sostenible. De manera similar al CAA, el CAV pretende cambiar la conducta de los individuos y empresas, pero a la vez poder generar ingresos propios para la autoridad hídrica, a fin de financiar la actividad de prevención y control de la contaminación hídrica.

El CAV se empezó a concebir hace dos décadas, aunque no es hasta el 2003 que se emite el primer decreto ejecutivo con el reglamento para instaurarlo. El decreto en mención tuvo cambios parciales, un recurso de revisión y una acción de

inconstitucionalidad en la Sala IV. Todo esto atrasó por varios años su puesta en marcha. En el 2008, se emite un nuevo reglamento, mucho más complejo, y por ende, mucho más difícil de implementar. La mayor dificultad es la aplicación de las metas de reducción, porque se necesita mucha información y recurso humano para poder aplicarlas, algo que lamentablemente la DA no dispone actualmente. Por tanto, solo se cobra el incremento del 10 % del monto inicial, ya que no se han logrado determinar las metas, paso requerido para modificar el porcentaje de cobro.

Si bien el CAV se construyó con un importante sustento técnico-teórico, en su implementación se tuvieron diversos obstáculos que fueron modificando el contenido. Esto ha imposibilitado cumplir con el propósito fundamental de brindar a los agentes contaminadores una señal a través del precio que los incentive a reducir sus descargas, con el fin de minimizar sus costos y mejorar su competitividad, favoreciendo de ese modo una mejoría de su desempeño ambiental. Después de casi 10 años de emitido el reglamento, se considera que los niveles de contaminación de los cauces de agua se mantienen o se han incrementado, dado que el monto que están pagando los contaminadores es tan bajo, que no logra una transformación productiva o conductual. Estos resultados señalaban la necesidad de una revisión del instrumento.

El Proyecto Humedales trabajó en facilitar asistencia técnica a la DA para superar algunas de esas barreras, en

especial las ligadas a reformar al del reglamento del CAV. Estas propuestas incluyen modificaciones que hagan posible la implementación total del instrumento, como es el establecimiento de las metas de reducción de la contaminación para avanzar en el cobro, por cuanto en este momento, para el país es muy difícil su determinación. La propuesta del nuevo reglamento procura ser simple, de fácil aplicación, con reducción de trámites para el administrado y donde se asegure la coordinación de las instituciones involucradas.

De la puesta en marcha y revisión posterior de estos dos instrumentos económicos para la gestión hídrica se pueden obtener algunas lecciones aprendidas para compartir:

- El reconocimiento del valor económico del agua es la culminación de un proceso de sensibilización y concientización por parte de la sociedad en su conjunto, de la importancia de preservar la cantidad y calidad del agua y de que el manejo que se ha estado llevando a cabo es perjudicial para el desarrollo y debe ser cambiado. Por tanto, estas condiciones deben de generarse antes de iniciar un proceso para contar con el uso de instrumentos económicos en la gestión del agua.
- La experiencia indica que una fórmula que permite un buen desempeño es la combinación entre los instrumentos económicos y los de comando y control, en distinto grado de peso de unos y otros, de acuerdo con las situaciones concretas. En la actualidad, no puede hacerse una adecuada administración y protección del recurso hídrico con el uso de solo un grupo de estos instrumentos.
- El establecimiento de un instrumento económico debe de considerar desde sus etapas tempranas a todos los actores, en especial a aquellos que serán afectados por el pago de este. El no hacerlo genera anticuerpos, pérdida de tiempo y efectividad en su cumplimiento. Los procesos de negociación que se dieron con el sector privado y no gubernamental en la construcción del CAA permitieron blindarlo para que su implantación fuera exitosa.
- No hay un instrumento económico a la medida de todos y es probable que en la aplicación se determinen perdedores, pero el costo social — económico ambiental— de implantar el instrumento tiene beneficios para toda la sociedad. Para que una situación de esta naturaleza sea sostenible, se debe de contar con un gran respaldo político, del más alto nivel.
- Un instrumento económico ambiental debe ser simple y fácilmente aplicable. En el caso del CAV, existe consenso de que los dos reglamentos emitidos han sido complejos, definiendo funciones al Estado que le son difíciles de cumplir y sin

considerar la simplificación de trámites para el administrado.

- Para la introducción de instrumentos económicos se debe de tener una estructura administrativa adecuada, que contemple los recursos humanos, logísticos y tecnológicos. Si no se cuenta con ellos, la ejecución real será más compleja y difícil.

Referencias

Ortega Ponce, L. (2006). Los instrumentos económicos en la gestión del agua. El caso de Costa Rica. Unidad de Energía y Recursos Naturales. Serie Estudios y Perspectivas N°59. CEPAL, México DF.

López Avendaño, R. (s.f.). Parámetros de diseño de un sistema de cargos por contaminación en la Cuenca del Río Grande de Tárcoles. Documento de Trabajo N° 4. Borrador para discusión.