

## JORNADA TEMÁTICA DEL 3 DE OCTUBRE DE 1997 VALENCIA (ESPAÑA)

### "LA FINANCIACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA"

#### RECOMENDACIONES

Una "Jornada temática sobre la financiación de los Organismos de Cuenca" se organizó dentro del marco de la Asamblea General de la Red Internacional de Organismos de Cuenca que se celebró en VALENCIA (España) del 02 al 04 de Octubre de 1997, por invitación de las Autoridades españolas.

Esta "jornada temática" fue la oportunidad para que los delegados de los Organismos-Miembros de la RIOC oyeran distintas comunicaciones sobre las experiencias que se están realizando en otros Países y para debatir entre sí la oportunidad y la eficacia de los sistemas de financiación adoptados o previstos y sobre las modalidades prácticas de su establecimiento.

Al término de la presentación de los estudios de caso y de los debates que les siguieron, los delegados adoptaron las recomendaciones siguientes, de las que desean realizar una amplia difusión entre las Autoridades de los Países interesados o implicados en una política de gestión del agua por cuenca vertiente y entre las grandes Instituciones de cooperación bilateral y multilateral, que apoyan programas de reformas administrativas del sector del agua que se orientan en ese sentido.

#### **I - Recapitulación de la pertinencia de los principios fundadores de la RIOC**

Los trabajos confirmaron la pertinencia de los cuatro principios que fundamentan la adhesión a la Red Internacional de Organismos de Cuenca:

I.1 - gestión global e integrada 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 áreas acuáticos;

I.2 - organización de esta gestión a la escala coherente de grandes cuencas vertientes y acuíferos;

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

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

- de administración general, de seguridad y de policía

- de ordenación estructurante
- de equipamientos individuales y colectivos directamente relacionados con la utilización del agua para los diferentes usos.
- de explotación, de mantenimiento y de gestión
- de investigaciones y de estudios
- de capacitación, educación y sensibilización
- de organización de los sistemas de observación y de información
- 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.**

En general, 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 completa 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.

### **III - La transparencia es necesaria para alcanzar el consenso y movilizar a todos los asociados implicados**

El conjunto de las 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 establecer 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 consenso.

#### **IV - Hay que definir reglas y objetivos a largo plazo y precisar las prioridades para alcanzarlas progresivamente**

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 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 y de las realizaciones posibles.**

#### **V - "El Estado providencia" (Welfare state) no puede asumirlo todo y las financiaciones públicas clásicas han alcanzado sus límites**

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 y, por lo tanto, **en la necesidad de establecer sistemas de financiación que se basen 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:

**tasas administrativas para la expedición de autorizaciones (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...).

**de 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.

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.).

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 permitir adaptarse a la diversidad de cualquier situación.

**de cánones**, que son tasas parafiscales asignadas que permiten financiar acciones o equipos de interés colectivo, cuyo coste no se puede repercutir directamente sobre los usuarios.

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 (IV).

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 los recursos.

## **VI - Los cánones de cuenca: medios de financiación y de movilización entre asociados**

Los sistemas de cánones territoriales, organizados a escala de circunscripción de cuenca, han demostrado en particular una gran eficacia, sin excluir el interés 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 intercuenas.

En los ejemplos "funcionales" existentes, son por lo general los "**Comités de Cuenca**" los que fijan o proponen las tasas de estos cánones, cuya colecta y reasignación, se realizan a través de las "**Agencias Financieras de Cuenca**", que tienen el Estatuto de Organismo Público situado bajo la tutela gubernamental.

**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 necesarios previstos por los Programas de Intervención Prioritarios (PIP) plurianuales.

En este caso, hay un retorno justo, o en todo caso, 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 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.

Una deducción mínima (# 15 %) respecto al coste directo de los servicios de aguas permite movilizar sumas importantes para realizar acciones que además desempeñan un papel desmultiplicador de inversión.

Hay transparencia y correlación directa entre un programa concreto y las financiaciones aportadas, el trabajo 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 !

Para los usuarios de la Cuenca, no hay pérdidas y están seguros de que todo lo que pagan se les revierte integralmente.

En este caso, es importante mostrar desde el comienzo de estas nuevas medidas **el principio de la universalidad de la recaudación del canon 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 presupuestarios 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 y eficaces y considerando el indispensable factor tiempo.**