

ESTUDIO DE CASO

Costa Rica: Canon ambientalmente ajustado por aprovechamiento de agua

1. Resumen

En Costa Rica, las aguas son propiedad de la Nación. Su protección y administración corresponde al Estado, lo cual lo realiza por medio del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), como órgano rector en la gestión de los recursos hídricos del país, correspondiéndole el disponer y resolver sobre su aprovechamiento, utilización, gobierno y vigilancia ¹.

La Ley de Aguas vigente en el país², establece la obligatoriedad de que toda concesión de aprovechamiento de agua que se otorgue, deberá reconocer el pago de un canon, retribución que se hace por el uso de un bien demanial, en este caso el agua.

Este canon se vino cobrando desde la década de los años 40 del siglo anterior, respetando la normativa vigente, lo cual puede considerarse como un aspecto básico para la reforma hecha y que es producto de este estudio de caso. Sin embargo, el monto establecido era desproporcionalmente bajo, la gestión institucional de cobro ineficiente y por ende, la retribución al Estado por parte de los usuarios de este bien de dominio público insignificante e inadecuada para mejorar las funciones de protección, control, administración, investigación que deberían realizar las instituciones públicas.

El Estado puede buscar el control del uso eficiente de los recursos naturales por medio de la activación de diferentes instrumentos de política ambiental tales como: económicos, de persuasión, regulación directa, o de inversión pública; los económicos, promueven cambios de cultura por medio de estructuras del incentivo o desincentivo en afectación directa de los costos y beneficios privados y en sus decisiones de producción.

Es así, como los instrumentos económicos de política ambiental como el canon de aprovechamiento de agua viene, en complemento con otros mecanismos, dirigido a atender estas dificultades y vacíos en la gestión de los recursos naturales, en nuestro caso del agua y del bosque.

Con apoyo de varias instancias gubernamentales, no gubernamentales y de cooperación, el MINAET ³ toma la decisión de incrementar el monto del canon de agua a todos los sectores usuarios y a partir de esto, distribuir los recursos generados por este incremento para la administración, control e investigación y de manera innovadora, para asegurar la disponibilidad futura del agua, a través de la inversión del 50% de los recursos generados en el pago de servicios ambientales (PSA) ligados al bosque.

En Costa Rica, el pago por servicios ambientales (PSA) ha sido una herramienta eficaz para captar fondos y aportar incentivos al sector forestal, contribuyendo a

¹ Ley de Aguas (artículos 1 y 2), Código de Minería (artículo #4) y la Ley Orgánica del Ambiente (artículo #50)

² Ley de Aguas #276 del 27 de agosto de 1946; reformado por las leyes # 2332 de 9 de abril de 1959, 5046 de 16 de agosto de 1972, y 5516 de 2 de mayo de 1974

³ En ese momento era Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), puesto que las funciones de telecomunicaciones no se le habían asignado, si no hasta el año 2008.

detener la deforestación, evitar la degradación de cuencas, proteger el recurso hídrico y combatir la pobreza ya sea como fuente de recursos financieros o como fuente de generación de empleos en áreas de bajos índices de desarrollo.

De esta manera el canon de aprovechamiento de agua evoluciona a un instrumento económico que no solo procura la aplicación del principio del valor económico del agua, si no que asegura dentro de este principio, el de sostenibilidad, a través de la protección boscosa de las áreas de recarga acuífera o zonas de fragilidad hídrica, denominado canon ambientalmente ajustado por aprovechamiento de agua (CAA), instrumento que fundamenta la gestión del recurso hídrico en Costa Rica.

El CAA ha sido definido como: ***“Instrumento económico para la regulación del aprovechamiento y administración del agua, que permita la disponibilidad hídrica para el abastecimiento confiable en el consumo humano y el desarrollo socio económico del país y además la generación de recursos económicos para financiar a largo plazo una gestión sostenible del recurso hídrico en Costa Rica.”***⁴

Dada la sensibilidad económica y política de la aplicación de este instrumento, la reforma del CAA se conceptualizó procurando la construcción conjunta entre el MINAET y los sectores productivos, habituados a un costo del agua insignificante, y las instituciones públicas y municipales, que se verán afectadas por este ajuste, como son el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA) y empresas municipales como la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) y la Junta Administradora del Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC), las cuales no pagaban el canon de aprovechamiento, por lo que la implementación de este nuevo monto en el canon de aguas, significaría un incremento importante en el rubro de costos operativos.

La norma legal se promulga el 31 de enero del 2006, mediante Decreto Ejecutivo 32868. MINAE, luego de un proceso de casi cuatro años de construcción bajo una intensa negociación, logra que el CAA se apruebe y sea parte de las acciones realizadas por el país para avanzar hacia la gestión integrada de sus recursos hídricos.

Herramientas utilizadas:

B2.3 Capacidad regulatoria, C7.2 Tasas ambientales y por contaminación, C6.1, Regulación para la calidad del agua, C6.2 Regulaciones para la cantidad del agua. C3. Gestión de la demanda.

Palabras clave:

Valor del agua, canon de aprovechamiento, instrumentos económicos, gestión de la demanda, protección del recurso, participación de los sectores interesados.

2. El problema

La Ley de Aguas vigente en Costa Rica, Ley #276, establece la obligatoriedad de que toda concesión de aprovechamiento de agua que se otorgara, deberá reconocer el pago de un canon. En este país, un canon es conceptualizado como el pago que hace una persona física o jurídica, por el uso de un bien de dominio público, diferente a lo que son impuestos, tasas o contribuciones.

Este canon se había venido cobrando desde hace casi 70 años, cuando la actual Dirección de Aguas del MINAET pertenecía al Servicio Nacional de Electricidad (SNE), institución que desapareció del mapa institucional. El monto del canon de aguas era aprobado por la Contraloría General de la República (CGR) dado que esta

⁴ Decreto Poder Ejecutivo 32368. Ministerio de Ambiente y Energía. República de Costa Rica.

era una institución descentralizada. Para la década de los noventas, cuando se reforma el marco institucional de aguas en el país, el monto cobrado era ínfimo⁵.

En 1995 se promulga la Ley #7593 de Creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)⁶ y las competencias que la Ley de Aguas le asignaba al SNE se trasladan al Ministerio de Ambiente y Energía, (posteriormente MINAET), hecho efectivo a partir de octubre de 1997. De esta forma, el MINAE asume las responsabilidades de rectoría en materia hídrica, entre esas el cobro por el uso del agua.

Aquí surge un primer escollo en la aplicación del canon de aguas y es a quien le corresponde la fijación del monto del canon, pues la CGR no tiene potestades para aprobar cánones a instituciones del Gobierno Central y la ARESEP tiene competencias en lo referente a fijación de tarifas por la prestación de un servicio público y no por el uso de un bien del Estado. Por esto, ambas se excusan de reconocer la aprobación de un nuevo canon al MINAE.

Dado lo anterior, se emite el Decreto del Poder Ejecutivo No. 26635-MINAE publicado en febrero del 1998 y que entre otras cosas define el canon de aprovechamiento de aguas y su cobro por el nuevo ente encargado, pero que en esencia continúa con las disposiciones utilizadas anteriormente por el SNE y que a todas luces impedían que este fuera un instrumento que promoviera una gestión adecuada del recurso.

Los principales problemas que presentaba la estructura del anterior canon se citan a continuación:

- Otorgaba un valor mínimo al recurso como tal, lo que se puede observar en el siguiente cuadro, proveyendo escasos recursos para la administración del agua por parte del Estado y la imposibilidad de realizar adecuadamente las funciones propias asignadas.

Cuadro #1: Costa Rica: monto del canon de aprovechamiento de aguas, vigente hasta enero 2006 (en colones)¹

Sector	Superficial Col/m3	Subterránea Col/m3	Proporción Sup./Subt.
Doméstico	0.5177	0.7187	72.03%
Poblacional	0.0088	0.0109	80.73%
Hidroeléctrico	0.0001		
Industrial	0.0252	0.1928	13.07%
Riego	0.0169	0.1304	12.96%
Otros usos	0.0075	0.3224	2.33%
Promedio	0.0007	0.1128	0.62%

1. A enero del 2006, 1\$ equivalía a 498 colones. Fuente: Departamento de Aguas. MINAE.

⁵ Textualmente, la Ley de Aguas definía en su artículo 169: “La concesiones de aprovechamiento de agua pagarán... los siguientes derechos: ...I. Una cuota fija, por una sola vez, de un colon por cada diez litros o fracción de agua por segundo concedida;... III. Una cuota semestral de un colon por cada diez litros o fracción de agua o por segundo concedida si se tratare de aguas para riegos. Si fuese para otros usos, la cuota se elevará al doble.” A enero del 2010, un colón es 0.0017 de un dólar americano.

⁶ “ Se traslada el Departamento de Aguas del Servicio Nacional de Electricidad, incluyendo su personal, activos y funciones al Ministerio del Ambiente y Energía, Este traslado se hará efectivo dentro del plazo máximo de un año después de entrar en vigencia esta ley,... En virtud e lo dispuesto en el párrafo anterior, en cualquiera de los artículos de la Ley No. 276 del 27 de agosto de 1942 y sus reformas, donde se menciona Servicio Nacional de electricidad en relación con las aguas nacionales, deberá leerse Ministerio del Ambiente y Energía....”

- Se promovía el acaparamiento y subutilización de este recurso, dado que partía de establecer el cobro de acuerdo a los caudales asignados en concesión, considerando caudales fijos en litros por segundo, con un valor que variaba por rangos de consumo, de tal manera que a mayor caudal concesionado era menor el valor asignado por litro por segundo.
- La estructura mencionada solo contemplaba además los costos administrativos y no incluían otros componentes importantes para una gestión óptima del agua, como son los costos que se incurren para realizar control, monitoreo, investigación, protección del recursos, entre otros.
- Los grandes usuarios institucionales, como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (AyA) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), no pagaban por el agua que utilizaban para la prestación del servicio de agua y la generación de electricidad.

En conclusión, los valores tan bajos del anterior canon generaron que éste no fuera un instrumento para la gestión eficiente del agua, sino que más bien se convirtiera en un aliciente para el acaparamiento de caudales de agua sin que esta fuera utilizada en la producción y por tanto, se daba una subutilización de este valioso recurso. Así mismo, se privó al Estado de los recursos financieros necesarios para mejorar la gestión integrada del agua.

Por otra parte, Costa Rica desde hace dos décadas decidió impulsar leyes, políticas y acciones para detener la deforestación y recuperar la cobertura forestal. Hoy más del 50% del territorio está cubierto de bosques, y se tienen al menos un millón de hectáreas de bosque más que hace veinte años. Lo anterior se ha logrado por inversión en áreas protegidas de carácter público y privado y a un sistema de pago a dueños de fincas a fin de que parte de las mismas se sometan a procesos de recuperación de bosque, reforestación o de manejo forestal, considerando que están brindando servicios ambientales por captura de carbono, protección del agua, belleza escénica o protección de la biodiversidad. Sin embargo, este esquema de Pago por Servicios Ambientales (PSA) había sido creado y funcionado en gran parte con recursos de donaciones internacionales, créditos de organismos multilaterales y parcialmente con recursos del presupuesto nacional, lo que atentaba contra su sostenibilidad en el tiempo.

Esto motivó y justificó la decisión de hacer una revisión de esta figura para potenciar el canon de aprovechamiento de agua como un instrumento económico de gestión eficiente del agua y de sostenibilidad ambiental, proceso que culminó con la aprobación del Canon Ambientalmente Ajustado.

La Respuesta: decisiones y acciones que se tomaron

Para revertir el problema descrito, resultó vital el liderazgo ejercido por el Ministro del MINAE del cuatrienio 2002-2006, en su papel como rector del agua en Costa Rica, que asumió el reto de empujar un proceso que llevara a la revisión del canon como un instrumento para mejorar la gestión del agua en el país y que a este esfuerzo se incorporaran instituciones y organizaciones diversas, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y la Asociación Mundial para el Agua capítulo Centroamérica (GWP-CAM).

Desde el inicio de su gestión, en mayo del 2002, gira instrucciones precisas para que el Departamento de Aguas⁷ priorice su trabajo en la obtención de más recursos que le permitan mejorar su gestión, a fin de que se puedan tecnificar los servicios, descentralizar la gestión,

⁷ Ahora Dirección de Aguas del MINAET.

implantar modernos esquemas de monitoreo y control, y poder incursionar en áreas hasta ahora no abordadas, como es la investigación, la educación comunal, entre otras.

Paralelamente, a fines del 2002, con fondos provenientes del Proyecto PROSIGA⁸ - componente Costa Rica- el MINAE arranca un estudio denominado "Desarrollo de una Base Metodológica para el cálculo de un canon ambientalmente ajustado por aprovechamiento de agua en la Cuenca del Río Grande de Tárcoles" con el objeto de actualizar el canon establecido por Decreto 26635-MINAE del año 1998 y analizar el entorno para su implementación. Este estudio hace una propuesta del valor económico del agua y establece una nueva estructura para el CAA, el cual contempla dos componentes: el "**Derecho de Uso del Agua**" y el "**Servicio Ambiental Hídrico**". El primero para financiar la gestión de monitoreo hidrometeorológico, investigación y desarrollo, así como la gestión operativa de control y vigilancia del recurso en la cuenca hidrográfica, y el segundo, para garantizar la protección y conservación de las áreas de recarga y fragilidad hídrica.

Este estudio se expone ante diversas instituciones, organizaciones no gubernamentales, academia y sectores económicos involucrados en la gestión de este recurso y se propicia una discusión nacional sobre la necesidad de hacer una adecuada valoración del recurso hídrico, la búsqueda de la eficiencia en el uso y de la sostenibilidad en el tiempo.

En forma paralela a estos procesos, el ministro del MINAE conforma una comisión que analizara las políticas públicas necesarias para el fortalecimiento de las áreas protegidas, especialmente, para buscar solución a la sostenibilidad financiera de las mismas. En este escenario se empieza a considerar que el canon de aprovechamiento del agua pudiera convertirse en una vía, dado que es en gran parte de las áreas protegidas del país (públicas o privadas) en donde se encuentran las nacientes de muchos de los ríos, se recargan gran cantidad de acuíferos y se realizan las funciones de estabilidad y mejora en la calidad del recurso.

En junio del 2003, se prepara por parte del Departamento de Aguas del MINAE, el primer borrador de decreto que plantea el canon de aprovechamiento del agua ambientalmente ajustado, con variables ligadas al valor de captación (productividad hídrica del bosque) y a los costos de restauración de cobertura boscosa.

A partir de esta fecha, se inician conversaciones con algunas de las instituciones públicas que se verán afectadas por este ajuste, como son el ICE, el AyA, la CNFL y el SENARA, así como las empresas municipales ESPH y JASEC, las cuales no pagaban el canon de aprovechamiento y por tanto, su posición fue absolutamente combativa contra la revisión de lo establecido para el pago del canon. Cabe señalar, que a la fecha hay varias instituciones del Sector Público costarricense que se niegan a pagar por el agua que utilizan.

En el año 2004, en el marco de la elaboración de la Estrategia para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de Costa Rica – EGIRH- (Proyecto BID- MINAE ATN/WP - 8467-CR) se plantea como parte de esta estrategia, la puesta en marcha de instrumentos económicos no solo para inducir conductas de racionalidad, eficiencia y responsabilidad ambiental, si no también considerando que el agua puede generar sus propios recursos financieros, que den sostenibilidad a su gestión.

A inicios del año 2005, con la presentación de la EGIRH a los sectores productivos, especialmente a las cámaras empresariales, como es la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), organización cúpula que agrupa a 45 cámaras y asociaciones privadas, la Cámara de Industrias, y gran parte de las 27 organizaciones que conforman la Cámara Nacional de Agricultura (CNAA), tales como la Liga Agrícola Industrial de la Caña, la Cámara de Avicultores, la Cámara de Porcicultores, la Asociación de Piscicultores, la Cámara de Lecheros, la Cámara de Ganaderos, entre otros, se retoman las negociaciones para establecer el nuevo CAA . Luego de un proceso de más de

⁸ Programa de Modernización de los Sistemas de Gestión Ambiental para Centroamérica – PROSIGA. Fondos del Gobierno de Holanda, ejecutado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo en los siete países centroamericanos.

seis meses, con reuniones periódicas semanales, que permiten conocer las posiciones de los diversos sectores sentados en la mesa de negociación, así como el criterio técnico y político sobre este instrumento, se logra avanzar en el proceso de negociación hasta tener un acuerdo de decreto, que es ratificado por los diversos participantes en las negociaciones.

Es importante apuntar que el sector privado no tuvo una posición única en el proceso de negociación, y más bien se tenían posiciones muy diversas que dificultaron la misma. Por ejemplo, la Cámara de Industrias siempre se mostró a favor del nuevo canon y sus argumentos iban más en la importancia de la gradualidad en la aplicación y a la implantación de un sistema de incentivos.

Por su parte, la CNAA, que sin lugar a dudas fue la organización que más se resistía a reconocer el instrumento, basó mucho los argumentos para el no pago en la poca rentabilidad de las actividades agropecuarias, a la pérdida de competitividad que significaría el pago por CAA frente a países como los centroamericanos donde no se paga por el agua consumida, así como a los niveles elevados de consumo de agua dada la poca tecnificación en riego. Incluso, fue necesario negociar con cada una de los sub sectores agropecuarios, pues todos ellos abogaban por un monto del canon según su actividad y rentabilidad, lo que conllevó a la tipificación dentro del CAA de algunas actividades más sensibles, a fin de evitar vulnerabilidades no contempladas en el estudio inicial.

El sector eléctrico (público y privado) fue otro sector donde inicialmente hubo mucha resistencia con la metodología utilizada para la generación de los valores de aguas superficiales, lo que obligó a duplicar esfuerzos de negociación, puesto que este es el sector que más agua utiliza, aunque su uso sea no consuntivo, aspecto que pesó mucho a la hora de fijar el nuevo monto, ya que el recurso puede ser utilizado por otros usuarios en cantidad y condiciones de calidad similares.

El cuadro siguiente muestra la propuesta de canon que se tenía en agosto del 2004 y los resultados de la negociación. Se observa que en las primeras versiones se tenía separado el valor por uso de agua del monto del servicio ambiental hídrico, y la distribución de los ingresos se hacía en forma separada, mientras que en la versión final, se integra el valor de uso y del servicio ambiental, en un monto único. Igualmente, en las versiones iniciales se tenía solo 4 categorías de uso, pero a solicitud de los usuarios, estas se fueron dividiendo en nuevas categorías, a fin de resaltar las diferencias entre usos y en relación a sus características propias, definir un monto particular.

Cuadro #2: Valor del canon de aprovechamiento del recurso hídrico ambientalmente ajustado. Versión agosto del 2004

Uso	Valor Derecho de Uso del Agua		Servicio ambiental Hídrico	Canon Ambientalmente ajustado	
	Agua Superficial	Agua Subterránea		Agua Superficial	Agua Subterránea
Doméstico y poblacional	0.46	0,63	2.00	2.46	2,63
Industrial	1.64	2,25	2.00	3.64	4,25
Agropecuaria	0.29	0,40	2.00	2.29	2,40
Hidroeléctrico	0.27	-	2.00	2.27	-

Fuente: MINAE. Departamento de Aguas. 2004

Cuadro #3: Valor del canon de aprovechamiento del recurso hídrico, ambientalmente ajustado, según decreto vigente

Uso	Canon (Colones / m ³)	
	Agua Superficial	Agua Subterránea
Consumo Humano	1,46	1,63
Industrial	2,64	3,25
Comercial	2,64	3,25
Agroindustrial	1,90	2,47
Turismo	2,64	3,25
Agropecuario	1,29	1,40
Acuicultura	0,12	0,16
Fuerza Hidráulica	0,12	-

Fuente: MINAE. Departamento de Aguas. 2005

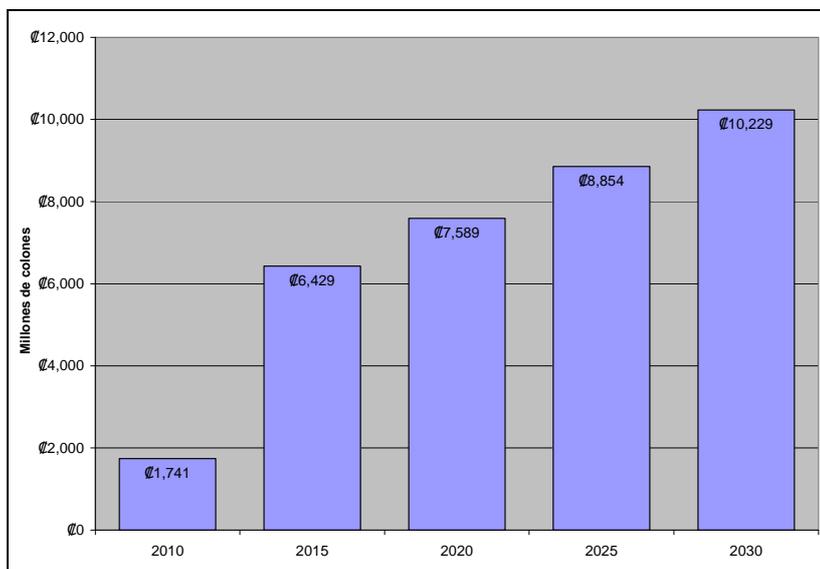
Como puede observarse, los montos del canon variaron considerablemente entre lo planteado y el resultado de la negociación, ya que en todas las categorías de uso se vio disminuido el monto, variando la disminución según actividad, como es el caso de la industria cuyo ajuste fue del -27.5% y -23.5%, para agua superficial y subterránea, respectivamente. En el caso de la agricultura las disminuciones fueron del 43.7% y 71.4% para agua superficial y subterránea. Pero la disminución mayor se da en el caso del uso hidroeléctrico, donde el ajuste fue de casi un 95%.

Lo relevante en este proceso es que los valores finales son resultantes del proceso de negociación entre el MINAE y el sector privado, los cuales se comprometieron a respetar lo acordado y no recurrir a otras vías que bloquearan la implementación del canon, como por ejemplo la Sala Constitucional.

Sobre este aspecto específicamente lo que se consideró importante era poder implantar el instrumento y no el monto del mismo, el cual en todo caso, se ajustará en adelante con base en la inflación acumulada del año anterior, conforme los datos del Banco Central.

La figura siguiente nos presenta la estimación de recaudación que se hará por pago de concepto del CAA, de acuerdo a lo que se estima será la demanda de agua. Como puede observarse la estimación de ingresos es incremental, pasando de \$3 millones en el 2010, a \$18 millones en el 2030.

Figura 1. Proyección del monto potencial por concepto de canon de aprovechamiento con base en la demanda esperada. En millones de colones.



Fuente: MINAET. Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. 2009.

Las acciones señaladas con anterioridad, no solo pretendían la actualización del valor del canon y consecuente aumento de ingresos económicos a la gestión hídrica y potenciar un instrumento promotor del aprovechamiento eficiente del agua, sino también, lograr un cambio en la estructura, de tal forma que se reconozca en esta el costo ambiental por su aprovechamiento y las inversiones que realiza el Estado para asegurar la sostenibilidad hídrica.

La GIRH conlleva el manejo de la cobertura forestal, por sus funciones en la evapotranspiración, control del escurrimiento, infiltración y percolación de agua al subsuelo. Este manejo implica pensar en la sostenibilidad de los bosques del Estado existentes en las áreas silvestres protegidas (ASP) y los existentes en las propiedades privadas, así como en mecanismos innovadores que promuevan la cobertura forestal.

El Programa de Pago de Servicios Ambientales (PSA) vigente en Costa Rica ha sido reconocido como pionero en este campo y como uno de los sistemas de mayor éxito en el mundo. El Programa de PSA se convierte en un mecanismo para detener y hasta revertir la degradación ambiental, derivada de la deforestación de los bosques tropicales.

La combinación de la aplicación del Programa de PSA y los anteriores programas de reforestación, permitieron al país pasar de una tasa de deforestación de 60 000 ha/año en las décadas de los 70's y 80's, a ser un país con un incremento neto de cobertura boscosa. El programa de PSA ha incorporado hasta la fecha casi 700,000 has de las cuales el 86.4 % son de bosques para protección, 5.8 % de plantaciones forestales comerciales y 7.4 % de bosques bajo manejo forestal controlado. En el programa de PSA hay cerca de nueve, costarricenses involucrados.

En los orígenes de creación del sistema, un gran porcentaje de los fondos para su financiamiento provenía de cooperación financiera no reembolsable, de algunos préstamos con organismos financieros multilaterales y de la venta de créditos de carbono generados por las actividades forestales de reforestación y conservación de bosques⁹.

La sostenibilidad financiera del programa de PSA depende de que el país sea capaz de recuperar los costos del programa por parte de los que se benefician de estos servicios. Es claro que el servicio ambiental de mitigación de gases con efecto invernadero, y el de protección de biodiversidad son servicios de los que se beneficia la comunidad global. En una fase de mayor evolución, se ha considerado que el Programa de PSA debe enfocarse en la internalización de los costos de conservación de las cuencas y del recurso hídrico, en las tarifas de consumo y utilización de agua.

Por ello, otro aspecto importante a resaltar de este proceso del CAA, fue la búsqueda de equilibrios en la aplicación de los ingresos que generará el canon. Las posiciones iniciaron otorgándole el 100% de los recursos al Departamento de Aguas, que se encargaría de invertirlos en el fortalecimiento necesario para la gestión administrativa, monitoreo, investigación y la protección de cuencas y áreas de recarga. Posteriormente el jerarca del MINAE consideró que la protección y por ende la sostenibilidad del recurso, debería darse a través de la asignación de recursos que procurasen el incremento de la cobertura forestal y de la conservación de los bosques, en las ASP públicas y en las privadas o en terrenos privados con un régimen de pagos por servicios ambientales. De esta forma, se decidió que parte de los recursos generados por el CAA deberían ir dirigidos directamente al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y otra parte, al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) del MINAE.

La distribución del monto total recaudado anualmente se definió de la siguiente manera: 50% para el Departamento de Aguas, 25% para invertir en las ASP del SINAC y un 25 % para el uso por parte del FONAFIFO, quien lo usará en el pago de PSA en tierras privadas dentro de la cuenca donde se genere el servicio ambiental de protección del agua y se ubiquen en zonas de

⁹ Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo), 2004.

importancia para la sostenibilidad comprobada del régimen hídrico, de acuerdo con los criterios que se definan en los Planes y Programas Nacionales en esta materia.

Posterior a esto, se da otra fase importante dentro de este proceso, y fue la negociación a lo interno del Gobierno, para que los ministros de otras carteras, especialmente aquellas de carácter económico o comercial (Hacienda, Agricultura, Turismo y Economía) así como el Presidente de la República, aceptaran el canon y este no fuese vetado. Para ello, fue fundamental dar como argumentos la exitosa negociación previa realizada con el sector productivo nacional.

El canon fue revisado durante 3 meses, por la Dirección de Simplificación de Trámites del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, donde se valoró, bajo una metodología prediseñada de beneficio/costo para el país, y que hace una valoración detallada del impacto que tendría en la economía nacional la aplicación de este decreto. En esta revisión se devolvió el decreto al MINAE, en cuatro oportunidades, para hacer correcciones (más de forma que de fondo), y en el mes de diciembre del 2005, le fue dado el visto bueno para que el Presidente lo firmara, lo que se dio el 18 de enero del 2006, y fue publicado en el diario oficial La Gaceta, el 30 de enero del 2006, a partir de cuando empieza a regir y el cobro se empieza a hacer efectivo a partir del 1 de agosto del 2006.

De la Naturaleza jurídica que envuelve al canon:

Entrando en el campo de la materia tributaria, tenemos que la Constitución Política de Costa Rica¹⁰, en su artículo 121 inciso 13, le confiere la atribución exclusiva a la Asamblea Legislativa de “Establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales”.

Por su parte el Código de Normas y Procedimientos Tributarios establece en su artículo 3 que son los tributos. En el caso de Costa Rica se posee una única clasificación: “Son tributos las prestaciones en dinero (impuestos, tasas y contribuciones especiales), que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

De este primer párrafo se extrae que los únicos tributos en nuestro país son los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales y por tanto la figura del canon no es un tributo y como tal, se sale de la previsión y garantía que tradicionalmente se otorga en relación con aquellos, reservándose la competencia exclusiva de imponerlos, a la Asamblea Legislativa como órgano representativo de la soberanía popular.

El canon, como la contraprestación a cargo del particular, por el uso o aprovechamiento de un bien de dominio público, ciertamente escapa al concepto de tributo, que es una imposición por parte del Estado, sin promesa o garantía de que el particular reciba en forma clara y directa un beneficio por ello.

En este sentido se ha manifestado la jurisprudencia de la Sala Constitucional, cuando en la resolución 6869-96, en lo conducente expresa:

“El canon, como la contraprestación a cargo del particular por el uso o aprovechamiento de un bien de dominio público, ciertamente escapa al concepto de tributo... La rígida previsión de que solamente la Asamblea Legislativa puede establecer impuestos escapa a la situación del canon, que más bien atañe a una relación jurídica que se crea entre el particular y la administración...”

Del voto 2777 del 24 de abril de 1998, citado por la Contraloría General de la República (CGR) en su informe DFOE-AM-41/2002 del 19 de diciembre del 2002, se extrae:

“...impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente. Tasa es la obligación económica que tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un

¹⁰ Constitución Política República de Costa Rica. 7 de noviembre de 1949. Actualizada al 17 de julio del 2001.

destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en el pago de servicios no inherentes al Estado. Por último, contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios de la realización de obras públicas o de actividades estatales, ejercidas en forma descentralizada o no; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o de las actividades que constituye la razón de ser de la obligación.”

Cita la CGR “En relación con la anterior definición de conceptos, no podría concebirse el pago para las concesiones de aprovechamiento de agua como un tributo (ni impuesto, ni tasa, ni contribución especial), sino que es el precio que se paga por una contraprestación ajena a los servicios básicos que debe prestar el Estado”.

Continua indicando la CGR, en el informe DFOE-AM-41/2002; “En otras palabras, **el canon en referencia se debe entender como un pago expresamente autorizado por el ordenamiento jurídico**, como producto del servicio brindado por la Administración, en este caso del Ministerio de Ambiente y Energía, al concesionario, en relación con el uso o aprovechamiento de un bien de dominio público o demanial, como sería el agua.” (negrita y subrayado no es del original)

El Ordenamiento Jurídico ha establecido el carácter demanial del agua (Artículo 4 Código de Minería de 1982 y artículo 50 Ley Orgánica del Ambiente de 1995) y por lo tanto fuera del comercio de las personas y definitivamente no puede salir del dominio del Estado, afectación que provoca que le sea inherente al agua otras características de todos los bienes demaniales.

Por lo antes señalado, el canon del agua no es establecido por la Asamblea Legislativa, si no por el Poder Ejecutivo, en la figura del Presidente y del ministro rector del agua, o sea, el MINAET, y es a través de un decreto ejecutivo firmado por ambas partes.

3. Análisis de los Resultados

La construcción e implementación del canon de aprovechamiento de aguas en Costa Rica, puede considerarse altamente exitoso, en términos de haber alcanzado la implementación del CAA, como un instrumento de manejo de la demanda de agua, de mejoramiento de eficiencia, de la contribución financiera a las áreas de bosque como mecanismo de sostenibilidad hídrica y de participación de los diferentes actores, sin embargo, este último aspecto propició que el proceso durara cerca de cuatro años. Podemos resumir en al menos tres áreas los logros obtenidos:

- Incrementar el monto del canon cobrado a los usuarios del agua de todos los sectores de un monto casi insignificante a un monto aceptable, avanzando hacia reconocer el valor económico del agua, principio fundamental en la GIRH. Un resultado del incremento del CAA y la valoración del recurso, fue una devolución al sistema hidrográfico nacional, de un volumen anual de cerca de 150 millones de metros cúbicos de agua, ya que concesionarios, especialmente del sector turismo y agropecuario, han cancelado o ajustado las concesiones, ya que tenían asignados caudales que no estaban utilizando o mejoraron eficiencia, dado que el importe a pagar por el agua ahora es significativo en la estructura de costos.
- Conceptualizar por parte de los diversos sectores que el valor del agua incluye también las acciones de protección, conservación y recuperación de áreas boscosas (donde se ubica una gran cantidad de áreas de recarga) fundamentales para ayudar a mantener la calidad y cantidad del recurso. De manera pionera en la región, este instrumento permitirá garantizar recursos económicos al fondo de Pagos por Servicios Ambientales para el reconocimiento de la protección prioritaria de zonas de régimen hídrico en las cuencas en que se genera, permitirá una gestión sostenible del pago del servicio ambiental hídrico y se espera que a partir del año séptimo se recaude para este fin un estimado de 5 millones de dólares. Del monto total de la recaudación por concepto de CAA se destinará un 50% al pago de servicios ambientales y a la protección de bosques en las ASP Estado y privadas, asegurando la sostenibilidad del recurso hídrico. Asimismo, el fondo ha permitido al Gobierno de Costa Rica realizar alianzas con organismos internacionales como el Global

Environmental Fund (GEF) para que se aporte dinero al PSA en zonas de régimen hídrico, tomando en cuenta como contrapartida lo que el canon ambientalmente ajustado genera.

- El proceso se realizó con una amplia consulta, ya que la propuesta inicial y los acuerdos fueron puestos a discusión en Internet y en diferentes eventos, donde se involucraron decenas de actores, tales como especialistas de diversas disciplinas, representantes de organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales, municipios, organizaciones internacionales, instituciones públicas y privadas. Pero es de resaltar, el proceso de negociación abierta y permanente que se tuvo con el sector privado para fijar la estructura, el monto, la gradualidad y el sistema de incentivos, con compromisos contraídos por las partes para que el instrumento económico se implementara de la mejor manera posible y no perjudicara ninguna actividad económica. Es quizás de las pocas veces en el país, que en materia de recursos naturales, se involucra tan activamente este sector, lo que sin duda hace que el instrumento sea considerado como de construcción compartida.

Sobre los problemas encontrados a la hora de la implementación del CAA se pueden señalar los siguientes:

- Dificultades en la gestión de cobro con algunas de las instituciones públicas usuarias del agua, como es el SENARA, la institución sectorial de riego, que se resiste al pago, emitiendo criterio legales mientras que las instituciones del sector agua potable y saneamiento con competencia nacional, AyA y la del sector eléctrico, ICE, aún no reconocen el pago, justificando que este debe estar incluido en la tarifa de servicio, lo cual está en trámite en la ARESEP.
- La Dirección de Recursos Hídricos no contaba con el personal, recursos materiales ni la plataforma tecnológica para efectuar el cobro del canon de manera efectiva, monitorear adecuadamente los caudales utilizados versus los concesionados, y aplicar las sanciones o los incentivos planteados en el decreto de ley.

4. Lecciones aprendidas

- La experiencia del proceso de construcción del CAA, de poco casi cuatro años, iniciado en mayo del 2002 y culminado en enero del 2006, cuando se publica el Decreto del Poder Ejecutivo, deja ver que la valoración económica por uso del recurso hídrico puede generar cualquier valor, depender de infinidad de variables o aplicar diferentes metodologías, pero lo cierto es que además de la viabilidad técnica y legal para su efectiva implementación, se debe contar con la voluntad política, de aquí que un actor vital para el éxito del canon, fue el liderazgo político del Ministro de Ambiente y Energía, quién fue clave en el perfeccionamiento de la arquitectura del canon, así como en la negociación, tanto con el sector productivo privado como público.
- La implementación de instrumentos económicos, debidamente concertados, son una herramienta importante para el uso eficiente del agua.
- Aunque la metodología para la valoración del agua debe ser lo más técnica posible, al final los resultados científicos serán solo la base para motivar la discusión de la norma o política, e iniciar la negociación entre los diferentes sectores, ya que al final resulta necesario considerar el contexto económico- social y la viabilidad política para la implementación del instrumento, lo que hace necesario el establecimiento de valores por uso de agua concensuados políticamente y negociados entre los sectores.
- La meta que se debe de tener es la instauración del instrumento y no necesariamente plantearse como meta los montos. Estos pueden ser ajustados después que los usuarios se educan al pago.
- Un proceso de esta naturaleza debe de ser participativo y tener claro que no se concluye en pocos meses.

5. Contactos y referencias

Ing. José Miguel Zeledón Calderón

Director de Aguas, Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica

Tel. (506) 281-2020 o (506) 829-4254

Fax (506) 283 -7140 Apartado 1690-2100 Goicoechea San José Costa Rica

mzeledón@imn.ac.cr www.drh.go.cr

Referencias:

- B. Field. Economía Ambiental Una Introducción. 2001
- R. López y H. Méndez. Un canon por vertidos para el control de la contaminación hídrica. 2004
- Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos. (CR-T1010) (ATN/WP 9338-CR)
- Poder Ejecutivo, Decreto 32868-MINAE. Propuesta de Canon por Aprovechamiento de Agua.