



MARSEILLE, FRANCE '12

# PROCESO REGIONAL DE LAS AMÉRICAS VI FORO MUNDIAL DEL AGUA

HACIA UNA BUENA GOBERNANZA PARA LA GESTIÓN INTEGRADA  
DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

DOCUMENTO DE POSICIONAMIENTO: META 2.1. y 2.2.

2012



## 2 Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada de los Recursos Hídricos

VI Foro Mundial del Agua

### AGRADECIMIENTOS Y PARTICIPANTES DEL GRUPO DE TRABAJO

En la redacción y revisión de este documento colaboraron las siguientes instituciones que integran el grupo de Buena Gobernanza



La información fue sistematizada por El Colegio de México, dirigido por la Dra. Judith Domínguez Serrano.

## Tabla de contenido

Agradecimientos y participantes del grupo de trabajo.....	1
Resumen ejecutivo.....	4
Hacia una buena gobernanza para el GIRH.....	6
Marco conceptual: Gobernanza y gobernabilidad.....	7
El reto en las Américas: consolidar la gobernabilidad de los recursos hídricos a través de los procesos democráticos.....	7
Gobernanza del agua: soluciones consensuadas.....	10
Las dimensiones de la gobernanza del agua.....	13
Los principios de la buena gobernanza del agua.....	13
La implementación de la GIRH en las Américas.....	17
Los mensajes clave de las Américas .....	26
Como vamos a lograrlo: las metas SMART seleccionadas por el grupo de la buena gobernanza y las actividades propuestas para alcanzarlas.....	54
1. Para el 2012, crear una red de legisladores y movilizar las redes de periodistas en recursos hídricos en las Américas para contribuir a la consolidación de los marcos legales e institucionales en materia hídrica...	54
2. Para el 2012, identificar las reformas institucionales implementadas por los países en las Américas que consideran la sostenibilidad financiera, ambiental y social para la gestión del recurso hídrico.....	56
La identificación y compromiso de los próximos pasos en el proceso.....	57
Bibliografía.....	59



## RESUMEN EJECUTIVO

El documento temático sobre “Buena Gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos”, es resultado de varios foros y talleres realizados en diversas latitudes del continente (Centroamérica, México, Colombia) con la participación de varios sectores y organizaciones gubernamentales y sociales, en los cuales se priorizó el tema de Gobernanza del agua como una de las preocupaciones en el continente. En los talleres se identificaron dos metas SMART como indispensables para alcanzar una buena gobernanza del agua, una sustantiva y otra operacional: 1) La primera se refiere a la identificación de las reformas institucionales que son vigentes y que han dado buenos resultados en aspectos financieros, ambientales y sociales, para su replicabilidad o fortalecimiento, la segunda se refiere a la creación de una red de legisladores y a la movilización de las redes de periodistas especialistas en recursos hídricos para contribuir a la consolidación de los marcos legales e institucionales del agua en las Américas

Aporta una conceptualización de la Gobernanza del agua en las Américas, respondiendo a las preguntas quien, cómo y cuándo se toman las decisiones sobre los recursos hídricos; o dicho de otra manera, ¿cómo se gobiernan los recursos hídricos en el continente? Y ¿Cuáles reformas institucionales son necesarias para gobernarlos mejor? Se distingue de gobernabilidad, un concepto más restringido incluido en la gobernanza, concebida como un proceso necesario para alcanzar una buena Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH). La primera parte de este documento tiene como finalidad brindar un marco conceptual que permita la revisión del marco de una buena gobernanza. La finalidad fue establecer un concepto común en las Américas. La importancia para los países de la región en el actual contexto de cambio global, de fortalecer el papel de los diversos actores sociales, además de los gobiernos, llevó a incorporar un mensaje clave sobre la participación y, además, visibilizar elementos en el proceso de formulación de la política hídrica necesarios para incentivarla, tales como la información y la transparencia, en el camino de una efectiva rendición de cuentas.

La gobernanza se concibe como un proceso y no como el fin y se sigue la definición más amplia internacionalmente aceptada (UNEP, UNESCO, GWP) dado que en la región es necesario fortalecer la gobernabilidad de los recursos hídricos, pero a través de procesos democráticos, una demanda social imperante. Se presentan casos ejemplificativos sobre la buena gestión del agua, integral y sostenible, que ya se realiza en varios países, generalmente resultado de consultas previas y construcción colectiva.

Se revisaron los marcos institucionales vigentes, las reglas formales e informales (IHDP, 2006) de los diversos países del continente con el objetivo de identificar las preocupaciones respecto al agua y las políticas que se han implementado, financieras, sociales o con dimensión ambiental. En la legislación nacional se revisaron las fortalezas y debilidades en torno a tres conceptos principales en la GIRH: la descentralización, coordinación y la participación. La gobernanza

es transversal a los otros ejes temáticos priorizados en las Américas (agua y ecosistemas, agua y energía, agua y seguridad alimentaria, agua y cambio climático y el acceso al agua potable y saneamiento), por lo que se establece el vínculo en cada mensaje clave. La identificación de la convergencia permite establecer una agenda de trabajo en el futuro del grupo de Buena Gobernanza con estrategias identificadas y vinculadas a los temas antes mencionados, orientadas a resolver los problemas de gobernabilidad latentes en la región.

Los mensajes clave se orientan a la revisión y fortalecimiento de los marcos legales, la generación de arreglos institucionales cuando no es posible adoptar leyes, a la coordinación y a la transversalidad de la política hídrica (nivel institucional); la participación de los actores sociales relevantes como elemento indispensable para una buena gobernanza, la búsqueda de consensos, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, el reconocimiento de los conocimientos y costumbres ancestrales y formas comunitarias de gestión del agua (nivel participativo).

Finalmente, se concluye con actividades concretas para alcanzar las metas SMART y los pasos a seguir para continuar los trabajos del grupo de Gobernanza del Agua, posteriores al VI Foro Mundial del Agua.



## INTRODUCCIÓN

El presente documento presenta los resultados del trabajo del Grupo de Buena Gobernanza orientados a alcanzar las metas SMART seleccionadas para una efectiva implementación de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. En la región de las Américas se establecieron dos metas en el corto plazo:

1. Para el 2012, Crear una red de legisladores y movilizar las redes de periodistas en recursos hídricos en las Américas para contribuir a la consolidación de los marcos legales e institucionales en materia hídrica.
2. Para el 2012, identificar las reformas institucionales implementadas por los países en las Américas que consideran la sostenibilidad financiera, ambiental y social para la gestión del recurso hídrico.

En las Américas aún existe un problema de gobernabilidad diversos países reflejado en una débil institucionalidad, no obstante, se han documentado casos exitosos que pueden ser una referencia en el continente en el fortalecimiento legal, institucional, social y financiero; numerosos son los casos de gestión social; de asunción del pago por el uso y aprovechamiento del agua cuando hubo consulta, información y consensos previos; del uso de instrumentos económicos; de instrumentos legales y programáticos para lograr el acceso universal al agua potable y saneamiento; de cooperación transfronteriza a través de arreglos institucionales entre los actores sociales, que son una aportación de las Américas para el IV Foro Mundial del Agua.

Los procesos de gobernanza del agua se plantean como dinámicos y flexibles, para adaptarse a las circunstancias regionales, y los mensajes clave son susceptibles de convertirse en Estrategias en el continente.

Se concluye con la identificación de los pasos a seguir para posicionar el tema de una buena gobernanza del agua en los foros internacionales y en la consolidación en el mediano plazo de las acciones identificadas, especialmente del desarrollo de capacidades en la región y la consolidación de los marcos institucionales.

## HACIA UNA BUENA GOBERNANZA PARA LA GIRH

### Marco conceptual: gobernanza y gobernabilidad

La gobernanza se refiere a una serie de cambios que se han dado entre el gobierno y la sociedad (Mats, 2004) para reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de ésta última y su relación con el medio ambiente. Alude también a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas, organizaciones de la sociedad civil, organismos financieros internacionales, entre otros) han adquirido en los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumentación de las políticas públicas y los servicios públicos, así como a las nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios relacionados al agua.

La gobernanza trata sobre los procesos y mecanismos de interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, es un concepto dinámico; mientras que la gobernabilidad se refiere al estado resultante de la aplicación de estos mecanismos y procesos, es un fin de la administración. Es preferible, cuando se habla de gobernanza referirse al buen gobierno, más allá de la gestión o manejo, conceptos ligados a la administración. La gobernanza se refiere a los procesos y a los sistemas a través de los cuales opera la sociedad. Se refiere al amplio método de “gobernar”, que incluye pero no se restringe a la perspectiva más limitada de “gobierno”. Se refiere a la interrelación de las estructuras formales e informales, a los procedimientos y a los procesos (HOEKSTRA, 2006); a los sistemas de hacer las reglas, las redes de actores a todos los niveles de la sociedad (de lo local a lo global), dentro del contexto del desarrollo sustentable (IHDP, 2006).

El reto en las Américas: consolidar la gobernabilidad de los recursos hídricos a través de procesos democráticos

Sin duda, América es un continente con agua, pero con debilidades institucionales en la gestión de sus recursos hídricos. Es por eso, que se ha priorizado el tema de Gobernanza del agua para el VI Foro Mundial del Agua, llamando la atención de sus gobiernos y de los poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) sobre la estructura actual de gestión del agua, la mirada a los modelos internacionales pero sobre todo a las experiencias en la región que pueden ser replicables por sus semejanzas socio-culturales.

Varios aportes para una buena gobernanza del agua se han identificado en el continente, por su diversidad cultural y el valor simbólico que se atribuye al agua en aquellos países con presencia indígena; por la gestión comunitaria y asociativa en torno al agua (Centroamérica, Bolivia, México, Perú) pero también por las experiencias acumuladas a través de los años del uso de instrumentos económicos (Chile, Costa Rica) en la conservación,



uso y aprovechamiento del agua, que pueden servir de referente para los países vecinos. La identificación de sus fortalezas y debilidades permite generar casos replicables en la región.

La gestión comunitaria y las formas asociativas en la provisión de agua han sido eficaces en la escala local; ante la ausencia del Estado, otros actores sociales, incluidos las asociaciones y las organizaciones internacionales, han asumido un rol relevante para atender aquellas zonas donde no ha llegado un suministro seguro de agua. Existe una amplia variedad de esquemas de gobernanza local que pueden ser replicables en otras latitudes.

El agua es considerada por algunos países como un recurso estratégico y de seguridad nacional y así lo reconocen en sus Constituciones, algunos han incorporado en la norma fundamental el derecho humano al agua, pero son varios los caminos que se han abordado para dar cumplimiento al ODM (reconocimiento legal, programas de apoyo, acciones comunitarias). Uno de los desafíos de gobernanza en la región es proveer de agua segura, continua y accesible para todos en condiciones equitativas.

Los problemas de gobernabilidad del agua en la región son de tres tipos: la administración del agua a partir de la unidad de ciclo hidrológico (aguas superficiales y aguas subterráneas) para gestionarse integralmente, la provisión de servicios eficientes para hacer efectivo y universal el acceso al agua potable y saneamiento y, la formulación e implementación de políticas efectivas, transversales, coordinadas, especialmente con las territoriales y la acción subsidiaria de los gobiernos cuando sea posible; la experiencia en la región demuestra que si se construyen colectivamente las soluciones, que si se involucran más actores sociales en la toma de decisiones, hay más garantía de permanencia y continuidad de las instituciones.

No todos los países de las Américas cuentan con legislación en materia de agua y este es uno de los retos en el mediano plazo, no obstante, muchos de ellos han conformado instituciones a través de experiencias participativas, comunitarias o sociales, en ausencia de reglas formales emanadas del gobierno (Guatemala). La GIRH se encuentra consagrada en la ley (México), a nivel programático o incluso a través de acciones (Centroamérica), lo cual revela un amplio abanico de posibilidades para su implementación y la flexibilidad de sus instituciones.

Los habitantes de la región son vulnerables a los efectos del cambio climático en diversa medida, los países del Caribe especialmente a fenómenos hidrometeorológicos extremos como huracanes, pero en otras regiones, la sequía manifestada es la más grave de los últimos 50 años (México, Estados Unidos) y para estos, la protección y buena gobernabilidad de los acuíferos debe ser una prioridad. Para otros, el reto consiste en el acceso universal a agua potable y saneamiento en condiciones equitativas y financieramente sustentables (Centroamérica y el Caribe especialmente). El vínculo con seguridad alimentaria es todavía ausente, actualmente el continente exporta sin contabilizar **“agua virtual”** y poca atención prestan las políticas públicas a la autosuficiencia alimentaria.



Escasa atención han merecido por parte de los gobiernos, los requerimientos de agua de los ecosistemas, con acciones reales. Se debe pasar de la consideración de un recurso renovable, a la finitud que puede traer el uso irracional de los recursos hídricos, especialmente de las aguas subterráneas, como principios orientadores de la administración del agua.

Los datos oficiales indican que la mayoría de los países ya alcanzaron el Objetivo del Milenio relativo al acceso al agua potable, pero no así en saneamiento. Existen dos retos para la región en este rubro, el primero es atender urgentemente las zonas rurales que es donde mayores atrasos hay, y en segundo lugar, orientar la política de agua y saneamiento hacia la eficiencia de los prestadores del servicio público, especialmente en zonas urbanas, dado que Latinoamérica será la región más urbanizada del mundo en el corto plazo. Si bien muchos países cuentan con normativa específica, la eficiencia global y la sostenibilidad financiera y ambiental siguen pendientes.

País	Agua potable (%)		Alcantarillado (%)	
	Rural	Rural/Urbana	Rural	Rural/Urbana
Argentina	80	97	77	90
Bolivia	67	85	9	25
Brasil	84	97	37	80
Chile	75	96	83	96
Colombia	73	92	55	74
Costa Rica	91	97	95	95
El Salvador	76	87	83	87
Guatemala	90	94	73	81
Honduras	77	86	62	71
México	87	94	68	85
Nicaragua	68	85	37	52
Paraguay	66	85	40	70
Perú	61	81	35	68
Uruguay	100	100	99	100

Fuente: ONU- HABITAT y IDB (2008).

Access to water and sanitation for all and the right to water in the America region.



La débil institucionalidad en torno al agua ha sido una de las limitantes para acceder a los recursos, el financiamiento se condiciona a la creación de un marco institucional que asegure el buen uso de los recursos, Centroamérica ha aprendido en los últimos años que sin un marco adecuado es difícil acceder a la cooperación internacional. Bajo los modelos internacionales aceptados como la GIRH y las soluciones exitosas de la región se puede avanzar en la consolidación de buenos marcos de gobernabilidad en los países americanos, respetando sus particularidades, tales como el respeto a los derechos y cosmovisión indígenas del agua y del ambiente en general y las formas tradicionales de gestión del agua, adaptando los modelos internacionales o regionales para que respondan a la problemática de la región.

Una de las debilidades en nuestro continente es la producción de información sistematizada, de forma periódica, que permita monitorear el estado de los recursos hídricos. Este es uno de los aspectos que requieren atención urgente para ser comparables a nivel latinoamericano y focalizar mejor las políticas de protección de los recursos hídricos.

“... La crisis del agua que se vive es una crisis de gobernanza, no sólo de gobernabilidad (OECD, 2001)...”

La buena gobernanza, concebida como proceso permea los temas aquí expuestos, es dinámica y flexible a las particularidades nacionales, y de mediano plazo en su consolidación, pero sujeta a la voluntad política, por lo que ciertos actores sociales, como los medios de comunicación, se tornan relevantes en ese acercamiento y empoderamiento social que trascienda de una sociedad reactiva a una proactiva e involucrada constantemente en los asuntos del agua (META SMART). Los gobiernos tienen además, hoy en día, el rol de ser promotores e incentivadores del involucramiento de los diversos sectores sociales en la búsqueda de soluciones y la toma de decisiones en torno a los recursos hídricos.

## GOBERNANZA DEL AGUA: SOLUCIONES CONSENSUADAS

La crisis del agua que se vive es una crisis de gobernanza, no sólo de gobernabilidad (OECD, 2001). La escasez relativa que se vive en algunas regiones, si bien puede ser resultado de factores geográficos, supera los problemas de disponibilidad natural. Es más bien consecuencia de la mala planeación, no solo hídrica, sino de otros sectores, como los territoriales, de concepciones erróneas sobre los recursos hídricos, usos indiscriminados y de apropiación del agua, reglas inadecuadas o fuera de los contextos socio-culturales, de la ausencia de coordinación entre políticas; todos ellos factores “políticos” y administrativos.

Desde el II Foro Mundial del Agua en La Haya, Holanda en el año 2000 se puso en el debate el tema de gobernanza ligado a la GIRH reflejándose así en la Declaración Ministerial. En el Documento Marco para la Acción de dicho foro, se señaló a la GIRH como una herramienta clave para proporcionar seguridad hídrica al desarrollo de la humanidad, de igual manera en la Declaración Ministerial se acordó que “se

***gobernará sabiamente el agua para asegurar una gobernabilidad eficiente, de manera que la participación del público y los intereses de todos los colaboradores sean incluidos en el manejo de los recursos hídricos”.***

En los siguientes foros se fue precisando el término y su contenido, así, en el IV Foro Mundial del Agua la “buena gobernanza” debía incluir “la acción coordinada a diferentes niveles (principio de subsidiaridad), la transparencia y la participación pública de todos los sectores (ciudadanía activa), incluyendo las mujeres y niños”. La gobernanza se perfila así, dentro del ámbito ambiental, y especialmente referido a los recursos hídricos, como el enfoque teórico más idóneo para hablar de un gobierno de los recursos efectivamente participativo, dentro del esquema de la GIRH, es decir, con esquemas descentralizados de toma de decisiones. El concepto de gobernanza del agua ha ido adquiriendo mayor importancia y ha logrado colocarse como un elemento crucial en los actores globales y en las políticas públicas ligadas a los temas del agua (IHDP, 2006). Se ha convertido en una condición externa prescrita por las instituciones internacionales para otorgar ayudas y préstamos internacionales (BM, FMI) y en un prerequisite indispensable para lograr un buen desarrollo e implementación de programas de GIRH (OECD).

Este documento establece el siguiente concepto: la Gobernanza del agua se refiere a la interacción de los sistemas políticos, sociales, económicos (Rogers y Hall, 2003) y administrativos que entran en juego para regular el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios de agua a diferentes niveles de la sociedad (UNDP, 2000). Es así que la Gobernanza del agua existe donde las organizaciones estatales encargadas de la gestión del recurso establecen una política efectiva, junto con un marco legal apropiado para regular y gestionar el agua, de forma tal que responda a las necesidades ambientales, económicas, sociales y políticas del Estado, con la participación de todos los agentes sociales.

Una buena gobernanza en la GIRH es aquella donde la autoridad juega un papel menos protagónico, deja actuar en aquellos espacios donde son más eficientes otros actores, o ejerce un liderazgo que permita establecer reglas claras que faciliten la participación de otros actores y sectores en la gestión del agua, donde las decisiones respecto a las políticas públicas son establecidas por consenso con todos los actores que intervienen en dicha gestión del agua. Para llegar a este punto, son necesarios otros elementos que condicionan la efectividad del sistema de gobernanza, más que la aplicación directa del modelo de la GIRH y son la participación efectiva en las decisiones y el reconocimiento de los contextos socio-culturales para generar nuevos marcos institucionales, además de la institucionalidad. De otra manera, vemos en las legislaciones un esquema ideal de gestión mientras que el día a día de la problemática del agua nos muestra otras realidades. Actores sociales que deciden bajo otras reglas “informales”, incluso al margen de la ley o del modelo de GIRH, políticas territoriales o sectoriales que pesan más en la arena de la toma de decisiones, y el agua, como eje rector o articulador, pasa a segundo plano.



Si bien para algunos países de las Américas aún queda el reto de implementar la GIRH y la coordinación entre los distintos niveles y sectores para lograr un uso sostenible del agua, los cuestionamientos sociales van más por la legitimidad de las decisiones y por un control social sobre las que se están adoptando, poniendo en el centro del debate “las reglas del juego” vigentes. Existen casos, que aún con un sistema institucional fuerte (con ley y órganos del agua), no exista gobernanza y se refleje en un deterioro ambiental; es decir, no se haya encontrado un equilibrio respecto al ambiente, no cuente con aceptación social o hayan surgido como la imposición de una visión unilateral (top-down) de la solución.

### **La Guerra del agua en Bolivia**

La guerra del agua surge en la ciudad de Cochabamba en el 2000, la cual se encuentra en el centro de Bolivia. Es la tercera ciudad en importancia por tener una población mayor a los 500 mil habitantes para el 2001 (INE). Las principales razones que provocaron la movilización social en torno al agua fueron: Aprobación de la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Ley 2066) con lo cual se daba puerta abierta a la concesión de los servicios de abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado; adjudicación poco clara del proyecto múltiple de Misicuni \* a la empresa “Agua del Tunari”; e incremento por parte de la empresa “Aguas de Tunari” a las tarifas sin ninguna mejora operativa a los usuarios.

En la primera etapa faltaron instancias de participación (información del proceso entre los usuarios del agua) que explicaran las razones y los beneficios de la concesión y cambio de tarifas; en resultado la sociedad se caracterizó por establecer -a nivel nacional- un nivel de participación dentro de la negociación y movilización de la propuesta de aguas. Sobresalen tres

Es cuando encontramos numerosos conflictos por el agua, por su apropiación, por el reparto de las aguas, por los derechos sobre las aguas, cuestionando ¿quién decide estas reglas del juego? ¿Son los marcos institucionales vigentes coherentes con la realidad socio-cultural y económica a la que ordenan? ¿Son las reglas más adecuadas para gobernar los recursos hídricos considerados bienes comunes en la mayoría de los países de las Américas? La realidad nos muestra que las decisiones consensuadas tienen mayor efectividad en la conservación de los recursos hídricos, que la incorporación de los puntos de vista de los actores sociales relevantes garantizará soluciones de más largo plazo, más sostenibles y más aceptadas socialmente.

Para hablar de Gobernanza es necesario incluir a otros niveles de gobierno, además del gobierno central o federal, como los gobiernos estatales o locales, que incluso con escasas o débiles competencias sobre el agua, ostentan otras,

como las competencias territoriales (ordenación del territorio, planeación urbana) o ambientales (protección de la biodiversidad, forestal), o a otros sectores (energía, economía, hacienda, agricultura), cuyas atribuciones son más fuertes o su presupuesto mayor que condicionan directa o indirectamente la política hídrica, y pueden tener una fuerte incidencia negativa sobre los recursos hídricos; gobernanza implica tener en consideración la transversalidad del recurso hídrico, y plantear las políticas con un enfoque integrado; implica también la aplicación del principio de coordinación de acciones y competencias (nivel institucional) y el de subsidiariedad. La capacidad para cumplir los objetivos de un gobierno depende de su organización institucional, pero sobretodo de su método de gobernanza (UE, 2006).

### Las dimensiones de la gobernanza del agua

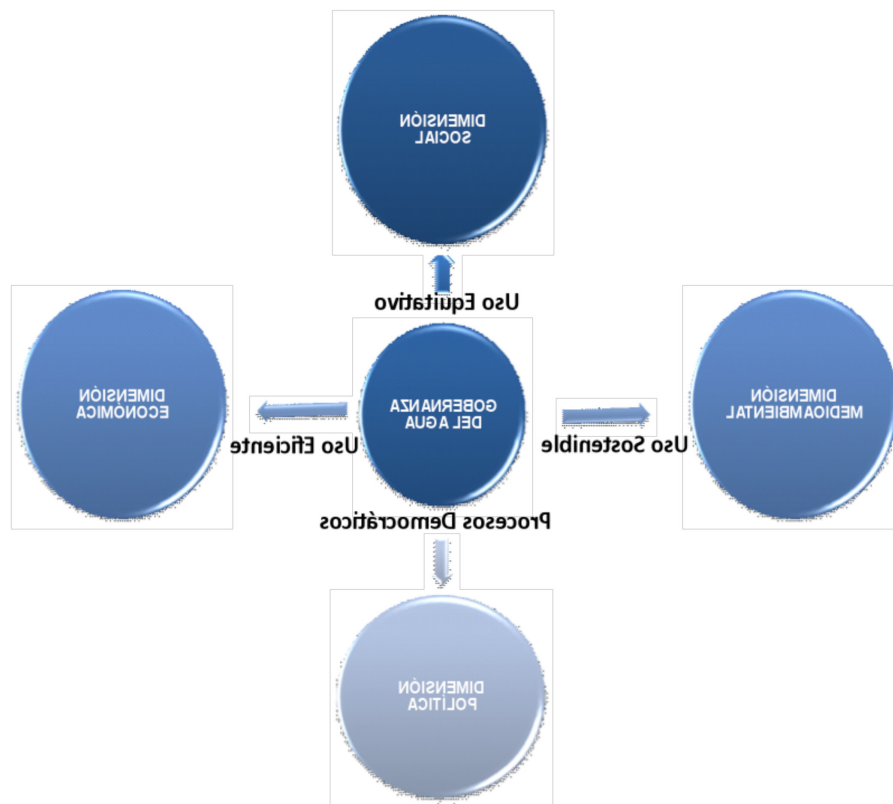
El concepto de gobernanza del agua comprende cuatro dimensiones:

La dimensión **política** y la social son las que más preocupan a la sociedad en el continente americano cuando se habla de gobernanza, pues se refieren a la toma de decisiones y al acceso equitativo a los recursos, pero no puede obviarse que existe un contexto **económico** que influye en esa toma de decisiones y que debería contribuir a lograr la eficiencia, en donde se maximice el uso del recurso y que se recuperen adecuadamente los costos; pero además, subyace la dimensión **ambiental**, por cuanto se considera que el agua es un subsistema dentro del medio ambiente, y por lo tanto, se debe buscar el equilibrio hidrológico, que tienda al uso sostenible de los recursos hídricos, esta última es abordada por el eje temático de Agua y ecosistemas. No sin dejar de reconocer que la dimensión económica condiciona una efectiva gobernanza.

El elemento político exige la creación de plataformas de actores sociales (MORIARTY et al, 2007), foros donde pueda discutirse, especialmente donde hay competencia por los recursos hídricos, pero también, la descentralización de la toma de decisiones hacia otros niveles, y en otras escalas, que revelen la realidad sociocultural, y la incorporación de las competencias y los puntos de vista de los otros niveles de gobierno.

La dimensión social se refiere al acceso equitativo a los recursos hídricos, y este es un gran reto en las Américas, un continente marcado por profundas desigualdades sociales, que se reflejan en la **pobreza de agua** que sufren algunos sectores; son los más pobres y vulnerables los que pagan más por la compra de agua en pipas o garrafones, por no tener una distribución continua, es en las zonas periurbanas de las ciudades latinoamericanas donde más se manifiesta esta problemática. La desigualdad que existe en varios países del continente en la apropiación, uso y aprovechamiento de los recursos hídricos exacerba la desigualdad social el agua.





Cuadro 1. Las dimensiones de la Gobernanza del agua  
Fuente: Training Manual on Water Integrity, 2009.

Se refiere también al empoderamiento de los grupos más vulnerables, en asegurar espacios públicos donde estos participen efectivamente, en las decisiones que les afectan directamente, tales como el acceso al agua, o las medidas de adaptación al cambio climático.

La dimensión **ambiental** obliga a adoptar un enfoque integrado, reconociendo que los “sistemas hídricos” forman parte del “sistema ambiental” y que interactúa con los “sistemas sociales” (Hoyekstra, 2006); en términos administrativos y de gestión, implica **coordinación**.

La dimensión **económica** implicaría ofrecer incentivos para involucrarse en prácticas sostenibles de uso y aprovechamiento del agua. Y atender las necesidades de financiamiento del sector a largo plazo, utilizando los diversos instrumentos económicos (Pago por servicios ambientales, impuestos ambientales, compensaciones, subsidios, precios) para hacer sostenible el sector, que hagan eficiente el uso del agua y destaquen la importancia de una planeación financiera estratégica.

## Pagos por servicios de ecosistemas

### País: Estados Unidos

En la ciudad de Nueva York, los usuarios del agua pagan los costos del programa de gestión de cuencas hidrográficas que garantiza la calidad de su suministro de agua, a través de un impuesto incluido en sus facturas de agua. El programa surgió en la década de 1990, en respuesta a las nuevas normas para el agua potable promulgados por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos. En lugar de construir un sistema de filtración artificial costoso, Nueva York invirtió en la protección de la calidad del agua a través de la protección del ecosistema. El programa incluye las subvenciones y la transferencia de propiedad a los agricultores y propietarios de bosques a cambio de acuerdos para mejorar sus prácticas para reducir la contaminación, la compra de servidumbres de conservación de los dueños privados y el desarrollo de mercados para productos y la certificación de productos de madera.

Costa Rica también ha implementado un sistema de pago por servicios de los ecosistemas de agua dulce, en la forma de una estructura de tarifas de agua que pone de relieve la importancia económica, social y ambiental del agua. Las ganancias se dividen entre los proyectos nacionales de gestión y conservación de agua y la restauración de los ecosistemas de la cuenca, incluyendo el pago a propietarios privados por actividades de conservación y la compra de tierras privadas para la protección de las zonas de recarga de las aguas subterráneas y las fuentes de agua de importancia local.

Fuentes: [www.nysefc.org](http://www.nysefc.org); PNUMA, La ley del enverdecimiento de las aguas (2011).

Hay algunos factores clave que contribuyen al logro de una Buena Gobernanza en la GIRH, entendida como el modelo más apropiado para conservar y usar de forma sostenible el agua a partir de la cuenca, que promueve un enfoque coordinado en lugar de sectorial (agricultura, industria, consumo humano, energía, territorial, ambiental) que busca armonizar e integrar el ciclo hidrológico (superficial- subterránea, calidad-cantidad, dulce-costera) con las formas de uso, aprovechamiento y apropiación del recurso (integración transectorial, planificación-decisión, usuarios aguas arriba-aguas abajo).

Al concurrir diversas dependencias gubernamentales y en aras de lograr los objetivos planteados, se torna difícil encontrar un consenso entre los actores sociales, cuyos intereses no son siempre fáciles de armonizar. Esa es una de las tareas de gobernanza pendientes en Latinoamérica.



Diversos autores en el ámbito latinoamericano han tratado de aplicar los conceptos de gobernanza y gobernabilidad al campo de la GIRH (Peter Rogers (2001), Solanes y Jouravlev (2001), Domínguez (2010)) cuyos trabajos han contribuido en gran medida a construir el marco conceptual de la gobernanza de los recursos hídricos, sus principios y bases empíricas, así como a identificar los elementos claves de la gobernanza del agua en las Américas<sup>1</sup>.

La gobernanza se realiza dentro de un estado de derecho, emerge cuando los tomadores de decisiones se comprometen y actúan con los demás actores sociales de forma inclusiva, responsable y transparente. Una buena gobernanza se refiere a la cooperación constructiva entre los diferentes sectores, donde el resultado es el uso eficiente de los recursos, el uso responsable y confiable del poder y la provisión de servicios de forma efectiva y sostenible.

Desde un enfoque top-down se espera generalmente que los gobiernos sean quienes asuman el rol más importante y en ocasiones exclusivo de “gobernar los recursos hídricos”, no obstante, desde un enfoque de gobernanza el planteamiento es diferente; tampoco se refiere a un punto de partida radicalmente opuesto (down-top), sino que busca consensos a través de la deliberación entre los diversos actores; el rol con el que participan y la intensidad de su participación, es diferente. Lo importante es que se llegue a una buena gobernanza, a través de dos medios principalmente: el establecimiento claro de las “reglas del juego”, dentro de las cuales tendrán lugar los procesos decisorios, y la inclusión de todos los actores (Domínguez, 2010).

Dentro de las reglas del juego se deben considerar, tanto las formales, es decir, las establecidas por ley, pero también las conocidas como reglas informales (North, 1998), que incluyen los procesos consuetudinarios y concepciones sociales en torno al agua, que en un continente como el Latinoamericano existen, son válidos y están vigentes para comunidades y grupos indígenas. La gobernanza del agua en las Américas no puede ignorar estos procesos en torno al agua. El hacerlo conduce a una “coexistencia” de reglas sobre el uso, e incluso ideas diferentes sobre la propiedad del agua, que no encuentran reconocimiento y protección en las legislaciones nacionales.

En resumen, los pilares de la gobernanza se presentan en el cuadro 2 y serán abordados en los mensajes clave identificados para alcanzar las metas SMART de la región.

---

<sup>1</sup> Estos autores establecen que “La noción de gobernanza, cuando es aplicada al agua, se refiere a la capacidad de un sistema social para movilizar las sinergias de una forma coherente, para el desarrollo sustentable de los recursos hídricos. La noción incluye la habilidad de diseñar políticas públicas (y movilizar recursos sociales en apoyo de ellas), que son socialmente aceptadas y que tienen como meta el uso y desarrollo sustentable de los recursos hídricos, y lograr una implementación efectiva por los diferentes actores involucrados en el proceso”. Así, en un primer momento, dentro de un enfoque de Gobernanza del agua se busca coordinar las acciones de los diversos sectores y grupos de interés, a diferentes escalas, desde la local, regional, nacional, y hasta la internacional.





Cuadro 2. Principios de la Gobernanza del Agua

## LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GIRH EN LAS AMÉRICAS

Para la OECD no es relevante el modelo de estado (centralizado o federal) para adoptar la GIRH (2011). La GIRH responde más bien a otros criterios como la unidad de cuenca, y este es un buen argumento para impulsar los procesos de actualización legislativa y evitar fragmentaciones en las visiones territoriales sobre el agua. Países como Brasil o México que gestionan por cuencas y sobre la base de la GIRH han servido de referencia para otros (Nicaragua, Honduras) en la adopción de sus leyes nacionales de agua.

El marco legislativo es importante (estado de derecho) y su actualización necesaria en aquellos países de la región que tienen leyes obsoletas, que no responden a la compleja problemática del agua de hoy. Leyes que respondieron en un periodo de tiempo determinado pero no hoy, (Costa Rica) o incluso, hay países que no cuentan con legislación en materia de aguas (Guatemala). Esta asimetría legislativa hace lentos los procesos de cooperación cuando se está frente a problemas regionales comunes como sucede con las cuencas transfronterizas (ríos compartidos entre Guatemala y México), en donde la soberanía sirve de argumento para no tomar decisiones. No obstante, existen casos en donde si ha habido arreglos institucionales para establecer



criterios comunes de gestión de cuentas compartidas en estos mismos países y avances en los trabajos sobre gobernanza de las aguas subterráneas, tema en el que se trabaja en una normativa de acuíferos transfronterizos, lo que evidencia que en ausencia de legislación, son posibles arreglos institucionales, entre países, organizaciones o entre comunidades.

En otros contextos ha habido diálogo y acciones conjuntas bajo el principio de buena vecindad, sobre la base de convenios o acuerdos internacionales de hace más de medio siglo, que requieren actualizarse (México-Estados Unidos), para incorporar los criterios de la GIRH y la preocupación ya no solo por la cantidad de agua que se reparte; la calidad del agua se ha abordado a través de acuerdos de cooperación entre ambos países, pero no existe ninguna referencia a las cuencas compartidas o las aguas subterráneas, que ya han sido motivo de conflictos entre los usuarios.

### **Gestión transfronteriza en los ríos compartidos por México y Estados Unidos a través de arreglos institucionales binacionales.**

#### **La Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA).**

Es un organismo internacional conformado por dos secciones: La sección mexicana, adscrita a la Secretaría de Relaciones Exteriores y, la sección estadounidense, adscrita al Departamento de Estado. Ambas secciones se enfocan a vigilar el cumplimiento de los tratados existentes en materia de límites y aguas entre ambos países y a resolver los problemas que se susciten en la franja fronteriza. La CILA fue creada hace más de 120 años y tiene una fuerte tradición en ingeniería hidráulica y con una capacidad diplomática que le permite conducir negociaciones bilaterales sobre conflictos fronterizos de su competencia.

Las áreas de jurisdicción de la CILA son: límites territoriales, aguas superficiales, aguas subterráneas, saneamiento fronterizo y puentes y cruces. La frontera México- Estados Unidos es de 142 km, de los cuales 2,018 km (64%) son en el Río Bravo, 39 km (2%) en Río Colorado y 1,085 km en frontera terrestre (34%). Colindan seis estados de México y cuatro de Estados Unidos. La gobernabilidad del agua en estas cuencas se complica, principalmente, por la falta de consenso en la definición de los vocablos dentro de este contexto; la multitud de instancias que participan, o quieren participar; las agendas bilaterales de los países “en conflicto”; la lejanía de las capitales; los grupos de interés (stakeholders) en cada país; la falta de confianza en las instituciones de cada país; diferentes sistemas legales; asimetrías entre países y, la competencia entre diferentes usos por el mismo recurso.

Pese a estos problemas, México y Estados Unidos, en el transcurso de 161 años han ido construyendo el marco legal e institucional para la gobernanza del agua en las cuencas transfronterizas. El logro de acuerdos para dirimir conflictos emergentes se sustenta en los y en la última década con amplia participación social. Se crearon dos institucionales para atender tratados existentes y las actas que deriven el proceso de negociación. Se han logrado acuerdos y cooperación financiera binacional en materia de agua y saneamiento y calidad de las aguas, aun cuando los Tratados no contemplan esta cooperación, las necesidades de agua de calidad y en cantidad ha llevado a formular programas de conservación obligatorios para los dos países, a través de arreglos institucionales los problemas de la frontera, entre ellos los ambientales y los de agua, estas son la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN).

Fuente: Memorias de la Cátedra UNESCO-IMTA, Seminario anual 2011: "El agua en la sociedad del conocimiento", El Colegio de México, México DF, 25 de noviembre de 2011

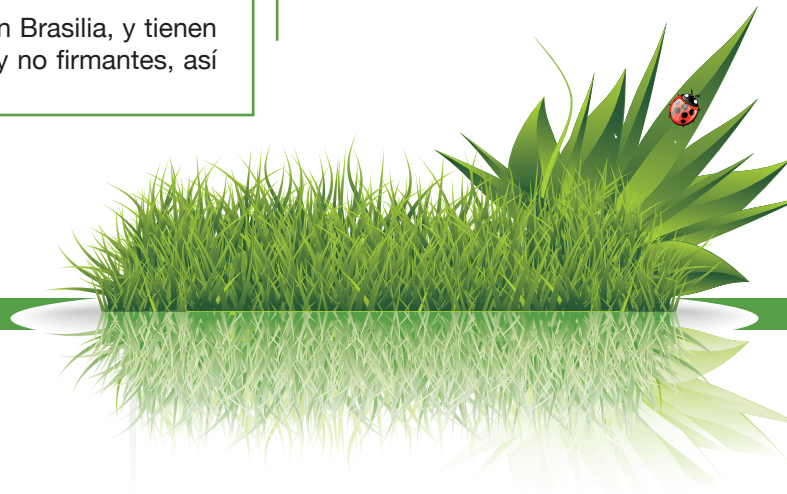
Pero también hay casos exitosos que a través del tiempo han llegado a acuerdos vinculantes sobre cuencas transfronterizas, como sucede en la cuenca del Amazonas.

### **GESTIÓN TRANSFRONTERIZA A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA CUENCA DEL AMAZONAS**

Países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

La Cuenca del Amazonas tiene un área de 5,870,000 Km<sup>2</sup> y contiene alrededor de un quinto del agua superficial mundial. Para su administración, se han firmado dos convenios multilaterales: Tratado de Cooperación del Amazonas, firmado en 1978 y que entró en vigor en 1980; y el Protocolo de Enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica que entró en vigor el 14 de diciembre de 1998, que dio origen a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (ACTO). Los países miembros los convenios mencionados son Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

El ACTO y la Secretaría Permanente están establecidos en Brasilia, y tienen facultades para celebrar convenios con países firmantes y no firmantes, así



como con organizaciones internacionales. Entre los objetivos de ambos convenios destaca el propiciar el desarrollo sustentable de la cuenca, la preservación del medio ambiente y la conservación y uso racional de los recursos naturales. Se garantiza la libertad de la navegación comercial, se promueve la coordinación en los servicios de salud, en la investigación, creación de infraestructura y turismo. Se tienen también metas en los sectores de: agua, protección de áreas naturales, diversidad biológica, biotecnología y mercados de biodiversidad, ordenamiento del territorio, asentamientos humanos y asuntos indígenas, salud y educación, transportación, energía eléctrica y comunicaciones e infraestructura.

Se hace especial énfasis en el intercambio de información entre los Estados Miembros, así como en la cooperación entre ellos para el logro de los objetivos. Las decisiones que se adoptan a través del ACTO y de las comisiones creadas se basan en el consenso y la votación unánime de los integrantes. A través de diversos instrumentos, se propicia la participación de los múltiples stakeholders y de la sociedad civil en la implementación de los proyectos; de los grupos locales y regionales (especialmente grupos indígenas) en el desarrollo de iniciativas de cooperación.

Como se advierte, esta organización es un claro ejemplo de gestión de una cuenca transfronteriza, donde las acciones, proyectos, cooperación, etcétera, se enmarcan dentro un marco normativo preestablecido y que delimita los niveles en que cada actor puede participar.

Latinoamérica es un continente predominantemente urbano (más del 70% de la población vive en ciudades) y hay que atender a esta realidad, e interactuar con los sistemas de ciudades, incorporando visiones de mediano plazo, atendiendo a la migración interurbana, sobre todo hacia ciudades medias que demandará servicios de agua y ejercerá presión sobre los recursos hídricos y el ambiente en general, y hacia las zonas metropolitanas, con una complejidad aún mayor. Esta dimensión espacial cuando se diseña el marco institucional de la GIRH, es fundamental. Y son lecciones aprendidas de aquellos países que han experimentado mayor crecimiento urbano. Los resultados han sido un alto grado de estrés hídrico que no solo altera el ciclo hidrológico, sino el ecosistema del entorno urbano (zona metropolitana del



valle de México). Decisiones fuera de la “caja de agua y fuera del alcance de las autoridades de agua” repercuten directamente en los recursos hídricos. Hablar de ciudades dentro de cuencas sustentables parte de este reconocimiento.

## O Projeto de Despoluição de Bacias Hidrográficas (PRODES). Abordando el problema de las ciudades

### Pais: Brasil

Ações e metas coletivas entre Itaipu, prefeituras municipais, setores produtivos e membros da sociedade civil, inseridos na bacia hidrográfica Paraná 3, com área de drenagem sobre o reservatório da Usina Hidroelétrica de Itaipu. Programa integral que los gobiernos municipales (Brasil y Panamá), sector industrial, sociedad civil.

Se propone integrar a su programa el término CALIDAD DEL AGUA y del medio que lo rodea para ofrecer soluciones prácticas y con resultados eficientes. Entre su línea de acción está preparar evaluaciones ambientales y de control de los recursos.

El segundo pilar de la GIRH es la descentralización. La creación por ley de diversos órganos decisorios y consultivos en materia de agua son la concreción de este principio. El diseño institucional tiene que ser el adecuado y orientado a una efectiva descentralización y participación de los actores relevantes en la toma de las decisiones, primando la creación de órganos decisorios sobre los consultivos u otorgándoles vinculatoriedad a las opiniones.

Numerosos son los casos en los cuales se establece en la ley la consulta, la opinión de otras dependencias, o de la sociedad, sin que se le atribuyan efectos cuando se emite, o se obligue a tenerlas en cuenta, o al menos contestar por parte de la autoridad. Estos vacíos normativos, deliberados o no, cierran espacios para el debate y la deliberación. Si bien puede existir el marco institucional, incluso la consagración en la ley de estos principios, la forma en que se decide adolece de un mal diseño. Son necesarias modificaciones normativas, programáticas o de simple actuación. En algunos casos, no solo no se aplican las disposiciones (consulta a otras dependencias) sino que son contradictorias. La identificación de estas debilidades institucionales para modificar los puntos donde convergen diversas actuaciones sobre el territorio, y no sólo las políticas, es crucial. Y esta es una coordinación administrativa, que está en la revisión o replanteamiento de las relaciones institucionales vigentes. Hasta ahora, el argumento se desenvuelve en el nivel de la actuación pública, es decir, de los poderes públicos. Pero no menos importante es la coordinación con la sociedad, para decidir sobre los recursos hídricos.



Los consejos de cuenca en México son un ejemplo exitoso de órganos participativos y consultivos, o los comités de aguas subterráneas. Los primeros son consultivos y la representatividad aún tiene que fortalecerse, pero en los últimos existe toda una experiencia de decisiones consensuadas de uso de un recurso escaso: las aguas del subsuelo de la que son totalmente dependientes (Guanajuato en México).

## **LA CREACIÓN LEGAL DE LOS CONSEJOS DE CUENCA Y DE LOS COMITÉS DE AGUAS SUBTERRÁNEAS**

**ACCIÓN: Legislación en materia de participación colectiva en la planeación hídrica: Los consejos de cuenca y sus órganos auxiliares.**

### **País: México**

La vía elegida ha sido el fortalecimiento jurídico de los Consejos de Cuenca, mediante la participación concurrente y coordinada de actores gubernamentales y no gubernamentales en esos organismos representativos, y la definición de las acciones que a cada quien corresponde, en busca del beneficio común de los usuarios de la respectiva cuenca.

Por esto, es preciso que en la Ley se incorporen criterios de descentralización y de apertura a la participación de todos los involucrados en ella, sean autoridades, usuarios, sectores sociales e, incluso, pueblos y comunidades indígenas. Ello, con el propósito de impulsar una gestión que sea integral, plural, participativa, racional, equitativa, productiva y sustentable.

La necesidad de perfeccionar el modelo mexicano de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, con apoyo en elementos más sólidos y a la vez más participativos, para contribuir a la desconcentración y descentralización de funciones del aparato gubernamental federal, logrando con ello acercar las soluciones posibles a las regiones y localidades donde los problemas y conflictos existen;

La necesidad de incorporar a la sociedad organizada y a los usuarios del agua como actores indispensables en la atención de los problemas más agudos de gobernabilidad de las aguas nacionales, para contar con su participación, con su concurso en los procesos de toma de decisiones, en la asunción de compromisos concretos y de responsabilidades compartidas en

la ejecución, financiamiento, seguimiento y evaluación de acciones en materia de agua y su gestión;

La necesidad de fortalecer los espacios de participación, de asunción de compromisos, de colaboración a través de la subsidiaridad y concurrencia, así como de acción de los Estados y Municipios, en la gestión cotidiana de las aguas nacionales;

## 2.- Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS)

Son órganos auxiliares de los consejos de cuenca y tienen por objeto la formulación, promoción y seguimiento de la ejecución de programas y acciones que contribuyan a la estabilización y eventual recuperación de los acuíferos sobreexplotados, así como la preservación de aquellos que se encuentren en equilibrio o cuentan con recargas mayores a sus extracciones.

El tercer pilar de la GIRH es la participación social, en la toma de decisiones, en la conformación de la política pública y en la asignación de los usos y derechos de agua. Son numerosos los conflictos sociales en busca de espacios de deliberación sobre el agua. Las poblaciones muchas veces sufren las decisiones verticales que sobre el agua se adoptan, y en las cuales no se les ha tenido en cuenta. La concesión de uso del agua de manantiales a grandes embotelladoras está representando todo un problema en Latinoamérica, privando además a comunidades originarias que han vivido ancestralmente sobre estas fuentes de agua. Y el choque entre una gestión con “reglas informales” sobre el uso de esta agua y los actos administrativos derivados del agua han llevado a la discusión en foros alternativos que buscan aportar soluciones a estos conflictos, emitiendo recomendaciones, que por otro lado, no tienen vinculatoriedad, más que la moral, frente a las autoridades del agua (Tribunal latinoamericano del agua), pero sí un fuerte respaldo social. Es necesario reducir la brecha entre las formas alternativas de gestión comunitaria o social del agua, aceptarlas y reconocerlas en los sistemas de reglas formales; países como España lo han hecho (Tribunal de aguas de Valencia) y no ha entrado en contradicción ni oposición con las reglas del estado de derecho. Al contrario, les ha dado eficacia jurídica a estas decisiones, colectivas, participativas, consensuadas, en los asuntos de los regantes. En nuestro contexto latinoamericano, países como Nicaragua reconocen formalmente las formas comunitarias de gestión y a partir de ahí se construye el sistema hacia arriba (Comités de Agua Potable (CAPS); aunque orientadas más a ámbitos rurales, se encuentran casos en zonas periurbanas o incluso urbanas.



## Gestión comunitaria del agua en Latinoamérica, ejemplos de asociaciones e intercambio de experiencias

Las Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (OCSAS) son estructuras sociales creadas por grupos de vecinos, en zonas peri-urbanas o rurales, donde generalmente los servicios públicos o privados no se brindan. Por medio de estatutos de autogobierno, elección de líderes de manera abierta, sencilla, democrática y trabajo mancomunado, dirigen sus esfuerzos para establecer un sistema de captación, potabilización, distribución y pago por el servicio de agua y muchas veces también de saneamiento. Según datos de la Fundación AVINA se estima que en América Latina existen más de 80.000 OCSAS y de acuerdo al Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial, estas dotan de agua a más de 40 millones de latinoamericanos tienen capacidad para atender a 18 millones más, generalmente sin mayor reconocimiento institucional.

En su gran mayoría son organizaciones débiles, con poco reconocimiento y apoyo institucional, con pocos recursos, con poco fortalecimiento de capacidades, pero también con poca cohesión entre ellas y sin mayor representación unificada o nacional.

Mediante el apoyo de diversas organizaciones de sociedad civil, no gubernamentales y de agencias de cooperación, las OCSAS han ido fortaleciendo su accionar y teniendo mayor presencia, tanto nacional como internacional. Casi todos los países latinoamericanos tienen hoy algún tipo de movimiento o iniciativa para fortalecer o dotar de mayor cohesión al sector de las OCSAS y en casi todos se está trabajando en nuevos marcos jurídicos o iniciativas de Asociatividad que reconozcan y respalden mejor el trabajo de esas organizaciones comunitarias.

A nivel regional se ha realizado diversas reuniones de intercambio de intereses y fortalecimiento, a partir de 2005 (Honduras, México, Bolivia, Ecuador y Perú) conformándose en el último de la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (CLOCSAS) en 2011 y tienen entre sus objetivos preparar la presencia y la intervención del continente americano en el Sexto Foro Mundial del Agua (marzo 2012, Marsella, Francia).

Definen la Asociatividad en la gestión comunitaria del agua como un “proceso institucional de articulación, intercambio, comunicación y coordinación entre Organizaciones Comunitarias de Agua y Saneamiento de una localidad,



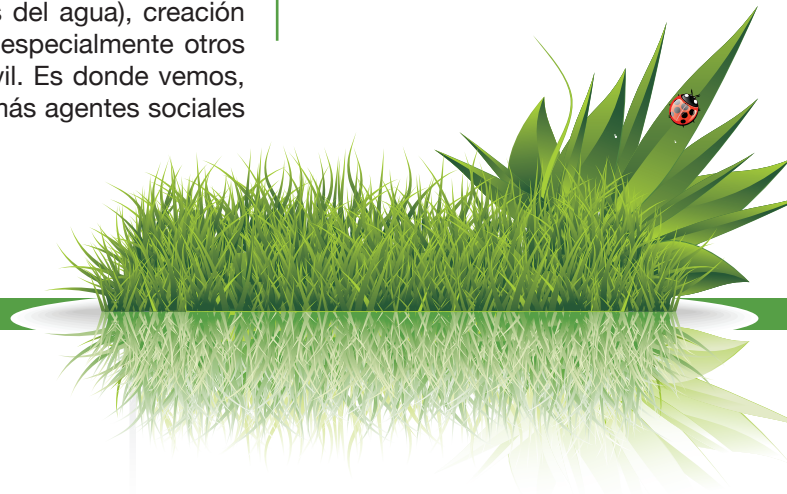
región, país o continente, con el fin de aprender y fortalecer sus capacidades (de gestión, de incidencia en políticas públicas, de innovación) de manera sostenible, orientadas en el propósito común del acceso al agua y al saneamiento para más latinoamericanos”.

Entre los retos que identifican se encuentran; garantizar la participación de los diferentes actores: públicos, privados, no Gubernamentales y comunitarios, en los procesos de Asociatividad; mejorar los niveles de comunicación y difusión entre los líderes y sus comunidades; trascender la prestación exclusiva de agua potable, dirigiendo esfuerzos igualmente hacia el saneamiento, manejo de aguas residuales, gestión de residuos sólidos, gestión de riesgos, adaptación al Cambio Climático, entre otros y, fortalecer las capacidades de cada una de las juntas administradoras del servicio.

Fuente: Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (CLOCSAS), 2011, La Asociatividad Como Estrategia en la Gestión Comunitaria del Agua en Latinoamérica.

Los trasvases de agua entre cuencas, que obedecen en esencia a la solidaridad interregional, si no ha sido bien comunicado sin lugar a dudas conllevará a una oposición social permanente, así también la construcción de grandes presas, que ha encontrado gran oposición en el continente (Construcción de la Presa La Parota, en Cuatro ciénegas, México). No es el tiempo ya de decisiones verticales, donde los gobiernos deciden sobre el destino de los recursos hídricos bajo el argumento de que gestionan el agua de la Nación, representada por la autoridad del agua (Aboites, 2004); y sin necesidad de adoptar posturas radicales, debe existir un alto grado de consenso entre los diversos actores sociales relevantes cuando se afecta directamente el agua de las regiones. En las Américas se han logrado consensos incluso entre países cuando se comparten recursos hídricos.

Por último, un elemento para consolidar una GIRH es la incorporación de todos los puntos de vista, especialmente de los más vulnerables, quienes paradójicamente son los más afectados, los que más pagan por el agua, y los que menos poder y capacidad de decisión tienen. Abordar este reto en las Américas, donde hay un alto grado de vulnerabilidad social asociada a los recursos hídricos, es fundamental para consolidar sistemas de buena gobernanza. Existen diversas experiencias, muchas en Centroamérica, de empoderamientos de sectores sociales más vulnerables, capacitándolos por ejemplo, en monitoreo comunitario de la calidad del agua para consumo humano (Observatorios ciudadanos del agua), creación de capacidades que realizan organismos internacionales, y especialmente otros actores sociales como las organizaciones de la sociedad civil. Es donde vemos, la actuación predominante, no de gobiernos, sino de los demás agentes sociales del cambio.



Con estos argumentos, se pueden establecer unas ideas centrales, que en el mediano plazo pueden consolidarse en las Américas, y son las siguientes:

## **LOS MENSAJES CLAVE DE LAS AMÉRICAS**

### **1. Los sistemas jurídicos en torno al agua deben ser fortalecidos con procesos de gobernanza**

El rol de la legislación es articular funcionalmente el modelo de gestión de aguas según el nivel de protección que se pretende, en dos aspectos: en primer lugar de forma vertical entre las diversas autoridades del agua estableciendo claramente las competencias sobre los recursos hídricos, sean de gestión o de provisión de servicios; el traslape competencial lleva a la dilución de responsabilidades, y cuando se enfrentan problemas asociados al agua, tales como inundaciones, no se encuentra fácilmente al responsable, ni los mecanismos jurídicos para exigir responsabilidad. Si la GIRH implica descentralización competencial, de funciones y de decisiones, debe por tanto, guiarse bajo el criterio administrativo de coordinación, que articula las acciones y está en la base misma de la descentralización; de otra manera, no tiene sentido repartir las decisiones, la necesaria convergencia ha de tener lugar. En un segundo nivel se encuentra la coordinación horizontal, para articular las decisiones y políticas que están “fuera de la caja del agua” que inciden en los recursos hídricos.

### **Ordenamiento territorial y desarrollo estratégico de la Cuenca del Río Mendoza, Argentina**

#### **Adopción de la Ley de Ordenamiento territorial, integrando los principios de la GIRH.**

La oferta promedio mundial de agua es de 7.400 m<sup>3</sup> anual por habitante, la cual tiene una asignación muy heterogénea. En Mendoza, Argentina, ésta se reduce a la mitad del promedio mundial y es más grave en la cuenca del Río Mendoza, con solo 1.560 m<sup>3</sup>/habitante/año. A su vez, existe un marcado déficit estacional durante los meses primaverales en que la demanda es superior a la oferta, que se agudiza en años “secos” como el presente. En el año hidrológico 2004-2005 una hectárea cultivada bajo riego en el Río Mendoza consumió anualmente 11.046 m<sup>3</sup> contra 37.800 m<sup>3</sup> de una hectárea urbanizada. Bajo estas tendencias, será muy difícil la supervivencia del modelo de desarrollo provincial adoptado, sin una clara concepción política y técnica del ordenamiento territorial, que permita el uso

adecuado y consensado de los recursos en un esquema proyectivo de la Mendoza deseada.

En este contexto las organizaciones de usuarios del Río Mendoza, han realizado importantes aportes a Ley de Ordenamiento Territorial (8051) de 2009, y al Plan Estratégico de Desarrollo, como exigir: la realización efectiva del balance hídrico, el saneamiento de los derechos inscriptos y/o su recategorización, el respeto de las autonomías de las cuencas hidrográficas, la representación y participación efectiva de los diversos usos del agua y la reformulación consensuada de los instrumentos que efectivizan la implementación de la Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH). Estos aportes, efectuados a través de un arduo trabajo en las Cámaras Legislativas, se concretaron finalmente y fueron incorporados al texto legal. Asimismo, una vez que la nueva ley entró en vigencia, se participó activamente de la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo a través del llamado Consejo de Estado, que actualmente se pone en práctica e implementa a través del Consejo de Ordenamiento Territorial, del cual participan activamente las organizaciones de usuarios del agua de la cuenca.

La normativa del agua en Latinoamérica debe estar acorde con los cinco principios enunciados de existencia de arreglos institucionales, acceso a la justicia efectiva, participación, transparencia y rendición de cuentas e incorporación de grupos vulnerables. En un sentido amplio, el objetivo de esa articulación es la **democratización** de ciertas decisiones en torno al agua. Por esta razón, se vuelven materia de estas legislaciones, los elementos que son concomitantes al funcionamiento de toda democracia, tales como la transparencia, la socialización de la información, la conciliación de intereses, que deberán estar garantizados por ley con instrumentos de protección eficaces, más allá de la enunciación como derechos. Pero también el reto legislativo consiste en normar una relación en la que ciudadanos y autoridades se convierten en copartícipes de un mismo proceso deliberativo orientado a conservar en buen estado ecológico las aguas sobre la aplicación del enfoque de GIRH.

El reconocimiento de la gestión comunitaria del agua favorece la inclusión de los valores y costumbres ancestrales en torno al agua. El marco jurídico y normativo del agua en los países en las Américas incluye reglas formales e informales (Domínguez, 2010), especialmente en aquellos países con presencia indígena, basados en el reconocimiento de derechos ancestrales, consuetudinarios o precolombinos, en donde algunos pueblos y comunidades gestionan su propia agua.

La realidad cultural del continente no puede ignorarse; en torno a los recursos hídricos existe una concepción social que le da un valor más allá del económico, y que le otorga un valor simbólico y cultural, pero sobre todo establece reglas y prácticas sociales que deben ser reconocidas de alguna manera por el marco jurídico vigente, para no provocar



una coexistencia de reglas contradictorias y lo que es indeseable, el fracaso de un modelo de gestión que no incluye estas realidades, basta mencionar el valor simbólico que dan las comunidades indígenas del continente al agua. A escala local y comunitaria, estas reglas suelen ser más efectivas en el manejo del agua. Bolivia por ejemplo, reconoce en la Constitución no solo el derecho humano al agua, sino también la GIRH (capítulo V).

## **RECONOCIMIENTO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN LA CONSTITUCION DE BOLIVIA Y PROTECCION DE LOS CONOCIMIENTOS ANCESTRALES EN TORNO AL AGUA**

### Artículo 20

I. Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, telecomunicaciones y transporte.

II. Es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de los servicios básicos a través de entidades públicas, autárquicas, mixtas, cooperativas o comunitarias. La provisión de servicios debe responder a los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria; con participación y control social.

III. Los servicios básicos no serán objeto de concesión ni privatización.

### Artículo 30

II. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los derechos:

(...) 5. A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado.

6. A la titulación colectiva de sus territorios

10. A vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas.

11. A la propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos, así como a su valoración, uso, promoción y desarrollo

15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.

16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

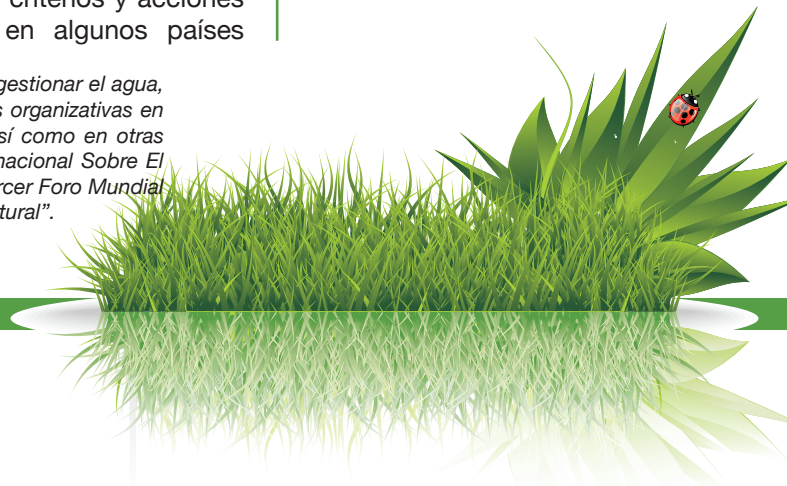


Los instrumentos jurídicos deben considerar como uno de sus elementos fundamentales a la gestión del agua normada por usos y costumbres<sup>2</sup>. Existen legislaciones en la región sobre los derechos y la cultura de los pueblos originarios. Estos instrumentos jurídicos les reconocen diversos grados de autonomía para usar los recursos naturales con que cuentan en su territorio. Sin embargo, no es posible hablar de una sola visión legal en el Continente con respecto a los derechos que tengan estas comunidades sobre el agua y su manejo. Pero si se pueden extraer principios de gestión de bienes comunes (Ostrom), válida para ámbitos locales, comunitarios. De modo que, si bien, estos colectivos asumen un manejo conjunto sobre el agua, repartándose responsabilidades según sus usos y costumbres, más que hablar de una forma paralela de gestión del agua reconocida en la ley, debería considerarse estas posibilidades de manejo y conservación del agua en la legislación formal, como sucede en otros ámbitos de los derechos indígenas. El fortalecimiento institucional debe ser un proceso continuo que refleje la necesidad que tiene la sociedad de adaptarse a nuevas ideas, tecnologías y realidades sociales y políticas en constante cambio y debe considerar como elementos principales: la creación de un ambiente propicio con marcos legales y política adecuados; el desarrollo institucional, incluida la participación de la sociedad, y el reconocimiento de las reglas informales de gestión social.

## 1. La GIRH requiere del establecimiento de mecanismos de coordinación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno

Para hacer efectiva una GIRH tres criterios son fundamentales: el primero es un enfoque integrado (Domínguez, 2003), que abarca la complejidad no sólo de los recursos hídricos, sino del ambiente. El ciclo hidrológico lleva a plantear la gestión por cuenca como la forma idónea de aproximarse a las soluciones de los problemas hídricos. Administrativamente se aborda con criterios y acciones de transversalidad. Una transversalidad horizontal, que en algunos países

<sup>2</sup> La problemática de los pueblos indígenas u originarios sobre su derecho a gestionar el agua, a partir de una legislación que contemple su propia visión del agua y formas organizativas en torno a ella, ha estado presente en los cinco foros mundiales del agua, así como en otras convenciones internacionales. Véanse, por ejemplo, en la Conferencia Internacional Sobre El Agua, Ministerio de Asuntos Exteriores, La Haya, Octubre de 2002, y en el Tercer Foro Mundial Del Agua, Kyoto, Japón, los documentos de la sesión "Agua Y Diversidad Cultural".



como México se ha avanzado, para coordinar los programas y acciones de las dependencias federales (PND 2006-2012) y cuya etapa ahora es de transición a la consolidación del modelo y de los órganos participativos (consejos de cuenca, comités de cuenca). Más difícil es la transversalidad vertical que implica la coordinación intergubernamental (Dominguez, 2010) e implica la coordinación de competencias, ya no sólo de funciones. Las atribuciones sectoriales no sólo de agua, sino derivadas de otros sectores regulados, tales como energía, transporte, ordenación del territorio, planeación urbana, dificultan manejos integrados, que se logran en el mejor de los casos en el nivel local o comunitario.

### **Estudio de caso de experiencias municipales en la Gestión Integrada del Recurso Hídrico: Puerto Cortés, Honduras para el establecimiento de marcos institucionales de actuación a nivel local.**

#### **Revisión y adecuación institucional entre municipios**

Puerto Cortés, Honduras centró su política en solucionar el problema de calidad y cobertura del servicio de agua, protección del recurso hídrico y aumentar la competitividad del municipio. Para tal efecto se creó y adecuó el marco regulatorio e institucional. En 1995 se obtiene la declaratoria de Área Forestal Protegida, instrumento legal que prohíbe la tala de árboles y se restringe actividades agrícolas, pecuarias e industriales que causen degradación en el área de recarga hídrica. Tanto los actores sociales como los institucionales participan en la detección de prioridades ambientales.

Se impulsa el proceso de coordinación y operación de la municipalización, iniciando proyectos orientados a mejorar la calidad y cantidad de agua; obteniendo un fortalecimiento institucional (Unidades Ambientales de Choloma, Omoa y Puerto Cortés). Se fomenta la capacitación técnica del personal, y se logra la participación de nueve comités ambientales e igual número de clubes juveniles forestales. Entre los logros obtenidos se advierte una mejora en la calidad del agua y la disminución de enfermedades de origen hídrico y un alto grado de involucramiento de las comunidades y ciudadanía.

La experiencia de dicho proceso, ha servido como referencia para la implementación de la Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento, así como para el establecimiento del Ente Rector del Sector Aguas Potable y Saneamiento (ERSAPS).

Entre los puntos fuertes de esta experiencia está que se mantuvo y adaptó las situaciones y condiciones de cada municipio, permitiendo mayor conocimiento y empoderamiento de los municipios. Se trabajó por las necesidades reales de los pobladores, debido al trabajo en conjunto e intervención directa en las obras. Se fomentó una mejoría en las finanzas del municipio además de generarse un ambiente de armonía con los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; por lo tanto, un alto grado de confianza por parte de los empresarios y mayores inversiones para Puerto Cortés.

En algunos sistemas jurídicos existe el principio de coordinación o el deber de colaboración implícito en el modelo de estado (sobre todo en los federales), no obstante, en materia ambiental es de difícil articulación, y los recursos hídricos no escapan a estas diluciones de responsabilidad cuando no se tienen competencias claramente definidas. Hay medidas administrativas que países federales con sistemas jurídicos más consolidados han adoptado, y que pueden servir de referencia para aquellos que aún no han implementado en sus legislaciones la GIRH. Brasil es uno de estos casos.

La OCDE (2011) pone en el centro del análisis lo que llama **gobernanza multinivel** para referirse a la **gobernanza pública** como aquella donde tiene que centrarse la atención, a la coordinación interadministrativa e intergubernamental, a partir de la descentralización de algunas decisiones de gestión del agua, hacia otros niveles de gobierno, derivada de la implementación de la GIRH.

Es importante poner atención a la dimensión territorial y a los límites político-administrativos bajo los cuales se establece competencias y por tanto actuaciones sobre el territorio con incidencia sobre los recursos hídricos, y con las cuales es necesario coordinarse, especialmente las competencias de agua y suelo. La cuenca es el nivel apropiado para adoptar ese enfoque integrado y esa actuación coordinada sobre el territorio. En este sentido, la experiencia brasileña, que logra coordinar en cuencas transfronterizas diversas acciones en torno al agua, con base en la construcción en el tiempo de confianza, relaciones, marcos institucionales, e involucramiento de actores sociales es uno de los ejemplos exitosos que puede mostrarse en las Américas.

La falta de armonía entre políticas públicas que afecten directa o indirectamente el manejo del agua, ha tenido como consecuencia la pérdida de credibilidad hacia el ente que dirige los esfuerzos de gestión integrada del agua, además del impacto ambiental negativo por deterioro o contaminación. El marco institucional adecuado requiere de la identificación de estas contradicciones que incentivan cambios negativos en la cantidad y/o la calidad del agua, así como en su distribución espacial y temporal, las cuales están frecuentemente relacionadas con el uso y aprovechamiento que hacen del agua los sectores como el agrícola, el industrial, de desarrollo urbano y salud, entre otros<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Global Water Partnership Technical Committee. *How to integrate IWRM and national development plans and strategies*



No obstante, si las agencias cuentan con lineamientos de política sectorial preestablecidos, su participación en la gestión del agua se realizará, en el mejor de los casos, identificando sus programas de trabajo compatibles con las necesidades de la GIRH pero no coordinándose con la política hídrica. Se hace necesario normar explícitamente la concurrencia de las diversas atribuciones competenciales de los niveles de gobierno o de organismos participantes. De otra manera, se logrará discutir un tema pero no necesariamente implica llevarlo a la aplicación de la política sectorial de la cual es responsable. Aún las mejores políticas del agua, incluso si fueron previamente consensuadas con los usuarios, pueden fallar si la aplicación de políticas de sectores diferentes al hídrico interfiere con la obtención de resultados.

El incremento en la demanda de agua para los diferentes sectores usuarios y la competencia que se genera en consecuencia, la administración de riesgos en condiciones de abundancia o escasez del recurso, o los requerimientos de descarga de aguas residuales versus la capacidad de asimilación de contaminantes en un cuerpo de agua, son ejemplos de los temas presentes en la mesa de gestión del agua, y cuyos logros pueden verse mermados por la no existencia de políticas de desarrollo de sectores distintos al hídrico que consideren el enfoque de la GIRH. Como ejemplo, basta imaginar cómo se incrementa la complejidad de la gestión para dotar de agua potable a una población ubicada en una zona de escasez de agua, cuando la política de desarrollo urbano del lugar fomenta el aumento de la oferta de vivienda, sin haber considerado previamente la disponibilidad de agua. Y eso es común en Latinoamérica.

Es necesario detectar las políticas públicas de sectores diferentes al hídrico, que incentivan cambios en la cantidad y/o la calidad del agua.

Sin embargo, la apertura para que las agencias correspondientes se integren a la mesa de gestión del agua no es suficiente para lograr la Buena Gobernanza; es necesario lograr que el desarrollo de políticas públicas que tienen influencia en la gestión del agua sea un trabajo intersectorial desde la fase de planeación de las mismas. De acuerdo con la Global Water Partnership<sup>4</sup> el reto para la gestión integrada del agua es conseguir una adecuada prioridad política.

## **2. Los arreglos institucionales explícitos fundamentan las interacciones del gobierno y sociedad**

La tercera condición indispensable para lograr una buena gobernanza para la GIRH es la revisión y establecimiento de los arreglos institucionales, no solo por las debilidades que éstos puedan presentar, sino también por las modificaciones constantes que se presentan en el desarrollo de los procesos en los entornos políticos, sociales, ambientales, económicos y comerciales de los países de la región.

---

<sup>4</sup> *Global Water Partnership, Estrategia 2009-2013, Sweden, p. 10*



La falta de arreglos institucionales en las fases pertinentes del proceso de creación de políticas públicas, ha llevado a rotundos fracasos o, en el mejor de los casos, acciones de bajo impacto (la guerra del agua en Bolivia es un ejemplo de ello). Por lo tanto, se hacen necesarias las coaliciones, alianzas, movimientos ciudadanos, grupos de trabajo, redes y convenios de cooperación en los asuntos relacionados al agua, así como definir espacios de encuentro, deliberación y consenso entre grupos empresariales, gubernamentales o civiles para intercambiar información, conocimientos y experiencias. Por lo anterior, se deben construir nuevos arreglos institucionales que permitan la inclusión de puntos de vista que no habían sido considerados, pero siempre en la escala adecuada. La escala se vuelve un requisito esencial a observar, pues no se pueden trasladar sin el debido análisis y ajuste, experiencias que en el nivel más local funcionan y pretender que a una escala mayor produzca los mismos resultados.

Los criterios para establecer estos arreglos institucionales deben ir orientados a establecer una estructura institucional, un marco normativo y operativo que genere confianza en las instituciones (la ley, las organizaciones, las autoridades) que permita decisiones consensuadas y transparentes.

Las instituciones (en sentido estricto) deben tener autonomía, autoridad real y jerarquía para coordinar asuntos relacionados con diferentes autoridades nacionales, locales y de ayuntamientos, y con presupuesto para llevar a cabo sus funciones. Además, deben considerar no sólo la demanda de agua, sino también su oferta, su valor y su finitud, a la hora de tomar decisiones concretas, ser coherentes y eliminar incongruencias y vacíos en las responsabilidades gubernamentales y sociales, así como establecer mecanismos de participación y evaluación efectivos.

**Gestión transfronteriza impulsada por múltiples actores, gubernamentales y no gubernamentales.  
Acción: La conformación del Grupo Gestor Binacional.  
Un ejemplo prometedor de gestión transfronteriza binacional para la conservación del entorno ambiental de la cuenca Río Goascorán.**

**Países: Honduras y El Salvador**

La cuenca binacional del Río Goascorán es compartida por Honduras y El Salvador, tiene una extensión de 2,345.5 Km<sup>2</sup>. Entre la problemática de la cuenca destaca que el 75% de la población es rural, con altos índices de pobreza (60% la población hondureña, y entre 24.8% y 65.1% en los municipios de El Salvador), tiene un acelerado deterioro ambiental principalmente debido a manejos inadecuados de residuos sólidos y líquidos, quemas agrícolas, carencia de manejo forestal sustentable y la carencia de una infraestructura hidráulica de almacenamiento y distribución, lo cual aumenta la presión sobre la disponibilidad del recurso ante el incremento poblacional.



Ante esta situación, en 2006 se crea el Grupo Gestor Binacional del Río Goascorán, con el objetivo de integrar, incidir y coordinar la gestión del manejo sostenible de la cuenca y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región. Se caracteriza porque su creación fue a iniciativa de diversos actores y de la exitosa colaboración que hubo entre ellos. Los actores en mención son: entidades locales (municipios), organizaciones de la sociedad civil locales y nacionales, grupos de cooperación nacional e internacional y bajo el apoyo de programas y proyectos gubernamentales, por ambos países, que tuvieron una antesala de un año de trabajo de negociación previo a la consolidación del Grupo, bajo un esquema de responsabilidad compartida. Este proceso se enmarcó en las disposiciones legales de ambos países, en las que se advertía una preocupación por la conservación de los recursos naturales. Cabe destacar que antes de la creación del grupo ya existían diversos esfuerzos por mejorar las condiciones de la cuenca, sin embargo, estos no tenían el impacto suficiente y se quedaban como acciones aisladas, sin articulación entre ellas.

Esta iniciativa ha tenido impactos positivos en la incidencia en las agendas gubernamentales de Honduras y El Salvador; integración de comisiones de gestión productiva, social, ambiental y de recursos hídricos; creación de espacios de debate y consulta; conformación de grupos gestores locales (municipales, principalmente mancomunidades) y realización del Plan de Manejo Integral de la Cuenca de manera participativa; entre otros.

Entre los retos identificados para el mejor funcionamiento del Grupo se han enunciado, lograr la eficiencia en los niveles de planificación, ejecución y seguimiento de programas; conseguir mayor participación de la sociedad civil sin que se complejice la operatividad del Grupo; concientizar a otros actores y reafirmar la responsabilidad compartida; asegurar la continuidad de los trabajos y, lograr la independencia económica.

### **3. El fortalecimiento de las capacidades de todos los actores sociales favorece la construcción conjunta y la corresponsabilidad**

Una condición necesaria más para el logro de una buena gobernanza en la GIRH es el desarrollo de capacidades que permita la participación y los cambios de actitudes de las personas, grupos, organizaciones y sociedades involucradas en la GIRH para mejorar sus habilidades y desempeñar funciones, resolver problemas, establecer y lograr objetivos.

En la región se ha identificado la necesidad de desarrollar capacidades y los siguientes objetivos: el fortalecimiento de destrezas de cabildeo, negociación, movilización pública y generar mayor conocimiento; generar conciencia y análisis de los problemas que se presentan y las consideraciones políticas subyacentes,

así como de las causas subyacentes de barreras tales como la pobreza, la desigualdad y la falta de acceso a información; mejorar las estructuras así como los mecanismos de coordinación; formación de redes y fortalecimiento institucional y; primordialmente, incrementar los recursos para investigación, y acceso a información.

En cuanto a la estrategia para la formación de capacidades en la GIRH, antes que nada, se debe reconocer que cada región, cuenca hidrológica o acuífero tienen necesidades y características específicas en lo que se refiere a la situación de los recursos hídricos, condiciones socioeconómicas y a su marco institucional. Por lo tanto, las estrategias operativas deben definirse “a la medida”. Entre las capacidades a fortalecer están la institucionalidad (rol rector, operador, regulador de la autoridad del agua), con la participación activa y articulada de los entes del sector y vinculando a otros sectores, para facilitar la planificación de la oferta y la demanda de los recursos; el desarrollo de capacidades gerenciales y técnicas: la formación de recursos humanos en la temática de los recursos hídricos considera tanto la capacitación académica no sólo de ingenieros; la educación de los usuarios para cambiar estilos de vida y hábitos de consumo; la educación para la participación, pues la mera declaración en la legislación de la participación no es suficiente. Se requiere crear los instrumentos y cauces para poder ejercerla, apoyar más decididamente la investigación y desarrollo, que implica la aplicación de tecnologías apropiadas que adecuen los patrones de uso a criterios de sostenibilidad y que constituyen requisitos insoslayables para alcanzar los objetivos de la GIRH.

### **Programa de formación de líderes/as comunitarios/as en GIRH (Proyecto MASAL, Perú)**

La Ley de Recursos Hídricos considera como enfoque principal la GIRH, mismo que es definido en la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos del Perú y asumido como principio. El Proyecto Manejo Sostenible de Suelos y Agua en Laderas (MASAL) es implementado en cuatro distritos de la Mancomunidad de Municipalidades Rurales “Hermanos Ayar” del departamento del Cusco– Perú. El reto principal en esta región es reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población rural, por tal motivo, el programa se constituyó en un proceso educativo de formación continua y fue desarrollado durante los años 2007 y 2008, promoviendo el fortalecimiento de capacidades de liderazgo local, para que los líderes y lideresas de las comunidades comprendieran e impulsaran procesos de GIRH en forma comprometida.

El Programa está organizado en cuatro módulos: Diagnóstico de GIRH en microcuencas andinas, Gestión Territorial Participativa, Planificación GIRH para el desarrollo comunitario; Institucionalidad local y Gobernabilidad del Agua. Estos módulos fueron elaborados en forma colectiva a través de un



“Grupo impulsor de formación de líderes y lideresas comunitarias en GIRH”, el cual tuvo a su cargo el diseño de la propuesta técnico-metodológica, que definió los lineamientos, enfoques, estructura del programa y el sistema de evaluación, lo cual es fundamental para asegurar el concepto de apropiación local del programa y capacidad de respuesta a las demandas efectivas por nuevas capacidades.

Estas acciones de fortalecimiento generan cambios en la autoestima y actitud de las personas, lo que aporta a su involucramiento y participación activa. De igual forma, promueve la elaboración de instrumentos de planificación. Entre los impactos del programa destacan: empoderamiento a nivel personal, inserción laboral y rol en la gestión del agua, fortalecimiento de las organizaciones de usuarios, desarrollo a nivel de las microcuencas, diseño de instrumentos para la GIRH e, implementación y réplica en las municipalidades. Asimismo, este proyecto está siendo adoptado por otras mancomunidades municipales.

No obstante estos logros, desde las regiones e instituciones nacionales y regionales queda pendiente considerar que el desarrollo de capacidades significa también inversión, en donde se perciben ciertas dificultades. También es necesaria una mayor participación de los representantes oficiales (distintos niveles de gobierno).

Fuente: Indij, D., Donin, G., y Leone, A., (2011), Gestión de los Recursos Hídricos en América Latina: Análisis de los actores y sus necesidades de desarrollo de capacidades, European Union.

#### **4. La sensibilización de los políticos y la población es clave para favorecer la creación de una cultura del agua duradera**

El rol del legislador (meta SMART) puede ser un punto clave en la implementación adecuada de la GIRH. La experiencia no solo del ejecutivo, sino del que hace las leyes puede ser orientadora, aleccionadora de experiencias que no hay que repetir. El “pacto político” sobre las leyes de aguas, si bien significan consenso entre partidos, no es reflejo necesariamente de consenso social o al menos de los actores relevantes, pero es muy importante. En el plano programático se avanza más en esta dirección, la Agenda 2030 del Agua en México es un ejemplo de ello. Pero la traducción legislativa va de la mano con el ejecutivo y estas experiencias pueden ser referencia en aquellos países que están en ese proceso.

En la GIRH se habla de corresponsabilidad entre gobiernos y sociedad, pero difícilmente puede lograrse si no existe un cambio social que valore en todas sus

dimensiones el agua. El concepto de gobernanza puede contribuir a éste si se propician por los gobiernos decisiones más participativas, que terminarán dando contenido a lo que actualmente se llama “cultura del agua”, es decir, una nueva aproximación al valor social que tiene el agua, bajo un criterio de hidrosolidaridad con aquellas regiones o personas que no cuentan con el vital líquido.

## **ASOCIACIONES DE GOBIERNOS LOCALES PARA LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS COMUNES: COOPERACIÓN**

**ACCIÓN: Mancomunidad de municipios de la cuenca del río naranjo, Guatemala.**

### **PAIS: GUATEMALA**

La GIRH está sostenida o mejor dicho tiene su base desde la constitución misma de la mancomunidad. Esa región está asentada en una cuenca privilegiada por su ubicación geográfica, pero la falta de planeación, sostenibilidad y sustentabilidad así como la dispersión les afectaba el suministro de agua fiable y de calidad, se organizaron de forma intermunicipal en una oficina a través del plan estratégico territorial (PET), desde lo municipal alcaldes se comprometieron a trabajar de manera conjunta a través de comisiones creadas específicamente para ello con el fin de gestionar integradamente estableciendo conjuntamente una línea base, monitoreo, evaluación, diagnóstico y planes de manejo.

Su sostenibilidad se basa en la aportación de una cuota anual de cada municipalidad, pero también se busca apoyo extranjero; la funcionalidad de la cuenca radica en el compromiso político de las municipalidades para con entes nacionales, además de considerar el fortalecimiento legal a través de normativas para el manejo integrado del recurso.

Cuatro factores importantes dentro de este modelo de GIRH: Saneamiento ambiental, desarrollo económico local, mejora de la gobernabilidad asociada a la cobertura y manejo y conservación de los recursos naturales y adaptación al cambio climático.

Además el fortalecimiento municipal es muy importante para seguir adelante con la cooperación, en coordinación con participación social a través de diálogos con las poblaciones que actúan dentro del proceso y sobre todo la coordinación y cooperación con organismos internacionales públicos o privados que permitan desarrollar la capacidad técnica y la autosuficiencia sin comprometer el recurso por el contrario mantenerlo en óptimas condiciones.

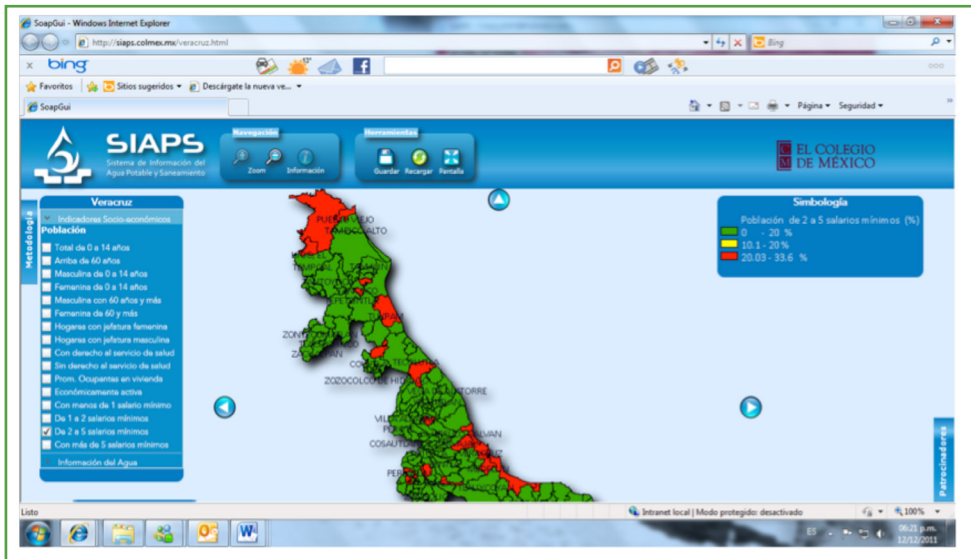


## **5. La participación de los actores sociales relevantes en la GIRH otorga legitimidad a las decisiones, garantiza su efectiva implementación y la sostenibilidad de los proyectos**

La participación social bajo el enfoque de Gobernanza, involucra a los actores en las decisiones (sus necesidades e intereses) y el manejo de los conflictos entre otros. Estos elementos son importantes en el manejo integral de las cuencas; el tener en cuenta cómo intervenir, quiénes lo deben hacer y cómo lo pueden hacer, permite contar con una base dinámica para planificar y hacer un uso más racional de los recursos humanos y financieros disponibles, bajo una óptica que haga énfasis en el fortalecimiento y la apropiación de nuevos conocimientos, lo cual incluye la equidad y sostenibilidad de los recursos naturales.

Aplicar el enfoque de Gobernanza requiere como un presupuesto necesario la deliberación para alcanzar el consenso de los involucrados en la GIRH, y esto solo se logra con una efectiva participación de gobiernos (gobernanza multinivel) y de actores sociales; una participación continua que legitima al mismo tiempo las acciones sobre los recursos hídricos. Para poder participar se requiere estar informado, de nada sirve una participación sin conocimiento de causa, pues obstaculiza los procesos. Los gobiernos tienen una función muy importante en este sentido, pues deben liberar información útil por los canales pertinentes para cada grupo de actores y en el lenguaje adecuado, lo que propiciará la buena participación. No se debe olvidar que el agua es uno de los recursos a los que los ciudadanos son más sensibles, es en esta dirección en que debe pensarse para motivar una participación real, de una sociedad que conoce la problemática y que actúa corresponsablemente con los gobiernos.

Otros actores sociales juegan entonces un rol importante, entre ellos los que generan conocimiento de los recursos hídricos (expertise académico). Los propios gobiernos, de distinto nivel requieren de este intercambio de información, piénsese por ejemplo en las autoridades locales. Existen ejemplos de socialización de la información del agua, para transferir conocimiento y difundir la información en lenguaje accesible ([www.siaps.colmex.mx](http://www.siaps.colmex.mx)), en la que otros actores sociales se vuelven los impulsores, ante el difícil acceso a la información del agua, además de la tecnicidad que conlleva.



Fuente: sistema de información del agua potable y saneamiento. Proyecto desarrollado por el Colegio de México

La existencia de legislación de acceso a la información ambiental es un paso decisivo de los países, no obstante, en relación directa significa un acceso real a información de calidad. Y esto depende en gran medida de los gobiernos.

Es fundamental contar con la participación de la sociedad, pero ésta debe desarrollarse dentro del marco de la adecuada información, para analizar, opinar, proponer alternativas a la solución de conflictos y problemas en sus comunidades. Los gobiernos asumen un nuevo rol y es el de ser promotores de esta participación, ahora bien, no puede darse si no existe suficiente y adecuada información. La generación de información hídrica, es una responsabilidad del Estado que no puede ser declinada; se procura con esta estrategia generar mecanismos de evaluación sistemáticos de los recursos hídricos disponibles y sistemas de información adecuados. Habría entonces que asegurar un sistema de información del recurso, lo suficientemente completo como para contener datos físicos, biológicos, sociales y económicos y asegurar que los actores interesados puedan acceder a ellos y a la información ahí contenida y emplearlos en forma acorde a sus necesidades. Los organismos internacionales han apoyado iniciativas de este tipo en varios países del continente (Ecuador), bajo el eje articulador de cambio climático o han sido iniciativas de las autoridades del agua o ambientales (<http://rade.ine.gob.mx>).

Tanto las autoridades, como los demás actores, deben aprender a convivir y aceptar procesos participativos en la toma de decisiones. Es decir, pasar de la consulta a otros grados de participación, según la decisión concreta. Lo que no puede ser es que la participación se dé solo al final, cuando



las decisiones han sido tomadas por actores gubernamentales, y se realiza este ejercicio para “dar cierta legitimidad”. La ley tiene que reconocer más formas de participación, regularlas y establecer los criterios sobre los cuales se ejercerá, pues un marco claro favorecerá la inclusión, la participación y garantizará que se tomen en cuenta las opiniones que surjan de este proceso.

Para lograr una Buena Gobernanza en la GIRH, se tienen que considerar relaciones de confianza, de intercambio de criterios basados en la transparencia, de autoridades eficientes y de una sociedad movilizadora y participativa, donde los mecanismos de evaluación serán los generadores de nuevas ideas y de nuevas políticas públicas.

### **PROYECTO IRRITILA, PAGO DE SERVICIOS AMBIENTALES CON LA PARTICIPACIÓN COLECTIVA**

**País: México. Zona metropolitana de la región lagunera; integrada por municipios de Coahuila y Durango.**

Actores sociales involucrados: Usuarios de las aguas superficiales del Distrito de Riego 017, Usuarios de las aguas subterráneas ubicados en el acuífero Principal Región Lagunera, Usuarios de las Tomas Domiciliarias de Agua Potable de los Organismos Operadores de Agua de la Zona Metropolitana de la Laguna, CONAFOR, CONAGUA.

Elaboración de una figura legal e integral, basada en 4 sectores de la sociedad: Usuarios de las aguas nacionales, representantes de la academia, de los niveles de gobierno y de la sociedad organizada, para lo cual se constituyó la “Comisión de Cuenca Alto Nazas”, órgano auxiliar del Consejo de Cuenca Nazas Aguanaval.

Gestión de recursos económicos para apoyar a los dueños del bosque, la Comisión de Cuenca Alto Nazas suscribió un Convenio de Colaboración de Fondos Concurrentes con la CONAFOR (Comisión Nacional Forestal) por \$20 millones a ejercer en un plazo de 5 años, de los cuales, el 50% son recursos federales y el restante a partir de las gestiones de la Comisión de Cuenca a partir de las aportaciones de los habitantes de la parte baja.

Transparencia al Proyecto: las aportaciones voluntarias se están depositando ante el Fondo Forestal Mexicano, Subcuenta IRRITILA, mismo que a su vez entregará los recursos a los ejidos beneficiados.

Previo a realizar Estudios de Valoración Ambiental y Económica del Agua, se consideró partir de darle un valor mínimo al recurso, acordándose fijar la mínima expresión monetaria equivalente a “Un Centavo por Metro Cúbico de Agua”, proponiéndose dicho Valor Mínimo para el caso del Distrito de Riego al Volumen Promedio Utilizado por Hectárea por Ciclo, así como el mismo valor para las aguas subterráneas de acuerdo al volumen concesionado.



Para emprender un proyecto de esta naturaleza, es necesario constituir una figura legal e integral, basada en 4 sectores de la sociedad: Usuarios de las aguas nacionales, representantes de la academia, de los niveles de gobierno y de la sociedad organizada, para lo cual se constituyó la “Comisión de Cuenca Alto Nazas”, órgano auxiliar del Consejo de Cuenca Nazas Aguanaval.

Con la finalidad de gestionar recursos económicos para apoyar a los dueños del bosque, la Comisión de Cuenca Alto Nazas suscribió un Convenio de Colaboración de Fondos Concurrentes con la CONAFOR por \$20 millones a ejercer en un plazo de 5 años, de los cuales, el 50% son recursos federales y el restante a partir de las gestiones de la Comisión de Cuenca a partir de las aportaciones de los habitantes de la parte baja.

Hubo una campaña de difusión amplia para lograr la aceptación social del PSA. Para darle Transparencia al Proyecto, las aportaciones voluntarias se están depositando ante el Fondo Forestal Mexicano, Subcuenta IRRITILA, mismo que a su vez entregará los recursos a los ejidos beneficiados.

Problema a resolver: Fortalecimiento de los espacios de participación, de asunción de compromisos, de colaboración a través de la subsidiaridad y concurrencia, así como de acción de los Estados y Municipios, en la gestión cotidiana de las aguas nacionales.

Monitoreo: Resultados de la campaña de difusión, Número de usuarios que acepta el pago voluntario por servicios ambientales (PSA), Cantidad recabada, Logro de objetivos del convenio de colaboración de Fondos Concurrentes con la CONAFOR, Transparencia de los recursos financieros obtenidos de forma voluntaria

Fuente: Conagua

El agua es un recurso compartido, y la gestión integrada de los recursos hídricos implica su administración del modo más eficaz y equitativo, enfrentando para ello diversas situaciones cambiantes en el tiempo, tales como sistemas de valores, transformaciones estructurales de la sociedad y del medio ambiente, entre otros (UNESCO)<sup>5</sup>. Ese entorno de cambios incrementa la complejidad de la gestión del agua.

En ese sentido, es de suma importancia que se otorgue una equitativa capacidad de acceso a todos los sectores de la sociedad representados en la gestión del agua, para evitar influencias unilaterales y el desarrollo de instrumentos legales que no necesariamente redundan en el beneficio general<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2008). 2º Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo: “El agua, una responsabilidad compartida”. Sociedad Estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. Zaragoza. España.

<sup>6</sup> (Peña y Solanes, op cit.).



Pero también es importante la participación de la iniciativa privada (IP) en esta reconfiguración de actores sociales. Muchos de los proyectos hídricos son costosos para los gobiernos y deben buscarse formas asociativas con el sector social y privado, orientados a la sostenibilidad financiera de los proyectos. Hay sectores que son propicios para este fin, como la construcción de obras, la operación, y sobre todo, en el tratamiento de las aguas, uno de los atrasos de la región.

### **Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Ceará. Modelo próprio para gestão das águas no semiárido brasileiro 39**

#### **País: Brasil**

A experiência do Estado do Ceará na gestão de recursos hídricos é marcada pela busca de um modelo próprio ao semiárido brasileiro. Em grande parte de seu percurso, apoiado por sucessivas operações de crédito com o Banco Mundial, o modelo adotado no Ceará pode ser assim caracterizado:

Administração de estoques de água reservados em açudes, dada a escassez decorrente da sazonalidade plurianual das precipitações e a elevada evapotranspiração presentes no semiárido;

Alocação de água para usos múltiplos, respaldada em decisões socialmente negociadas em colegiados de usuários (associações de utilizadores dos açudes, principalmente), tendo como suporte à decisão o traçado de curvas-chave (relações cota-volume) que oferecem projeções e estimativas relativamente confiáveis para as disponibilidades, em horizontes de curto e médio prazos;

Transporte de água bruta a longas distâncias, vencendo os limites das bacias hidrográficas rumo aos maiores centros de demanda, em especial para a Região Metropolitana de Fortaleza, onde se concentram as grandes demandas de consumo industrial e doméstico;

Tarifação por serviços de reservação, transporte e distribuição de água não potabilizada aos usuários industriais e à concessionária de saneamento (portanto, diferenciada e não excludente da Cobrança pelo Uso de Recursos Naturais, como a água bruta), com larga diferenciação entre preços unitários da Cobrança aplicada em outros estados e pela União, hoje da ordem de R\$ 1,00/m<sup>3</sup> aos primeiros e R\$ 0,05/m<sup>3</sup> ao segundo, caracterizando subsídio cruzado em favor do abastecimento doméstico; Adoção de mecanismos de negociação entre segmentos de usuários, de modo a permitir alterações na alocação das disponibilidades hídricas, para fins de aumento na eficiência de uso (setores com maior valor agregado efetuam pagamentos para subsidiar a redução ou suspensão de atividades – em particular, irrigação com demandas elevadas – dos utilizadores com menor capacidade de pagamento); Promoção do associativismo local de pequenos usuários, com vistas a facilitar os processos de negociação relativos à alocação das disponibilidades hídricas;

Modelo é baseado na atuação de uma agência estatal única – a Companhia de Gerenciamento de Recursos Hídricos (COGERH), constituída como sociedade de economia mista –, com ação sobre todo o território estadual, na medida em que opera para além das bacias hidrográficas mediante a interligação de sistemas de açudes e adutoras, com demandas relativas à sua operação e manutenção; Permanecem com a Secretaria de Recursos Hídricos as competências próprias ao Estado, notadamente quanto à emissão de outorgas e à sistemática de fiscalização, devendo-se mencionar a existência complementar de uma entidade com especialização na construção de obras civis (a Superintendência de Obras Hídricas – SOHIDRA) e outra para coleta e sistematização de dados hidrometeorológicos (a Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos – FUNCEME); e,

Atualmente, a COGERH aufere arrecadação anual da ordem de R\$ 18 milhões, parte substantiva da qual cobre despesas operacionais com sistemas de reservação e transporte de água bruta.

A estratégia é voltada à conciliação de conflitos entre múltiplos usos da água no semiárido brasileiro, tanto entre usos rurais (agricultura familiar e cultivos irrigados) quanto da região metropolitana de Fortaleza (consumo urbano e industrial).

Como valor adicional, cabe citar a consistência dos dados e insumos necessários e o espaço institucional para que ocorram negociações entre usos e usuários, para fins de (re)alocação da água para sistemas de produção que gerem maior valor agregado.

Os custos efetivos, notadamente para operação e manutenção dos sistemas de açudes, canais e adutoras, é coberto pela tarifação de água bruta, a ser entregue, sempre com o devido monitoramento hidrológico.



## 6. Los grupos vulnerables deben ser incluidos en las decisiones, con incidencia real en las acciones de gobierno, especialmente las relativas al acceso al agua y saneamiento

La experiencia ha demostrado que las intervenciones que incluyen los puntos de vista y las aportaciones tanto de hombres como de mujeres funcionan generalmente mejor. El agua no es «neutra en cuanto al género». Comprender los roles de género contribuirá a planificar las intervenciones y políticas de agua, las cuales se basan en el conocimiento de cómo y por qué la gente elige las opciones que elige en el uso del agua para satisfacer sus necesidades. Incluir la perspectiva de género es una cuestión de coherencia en la política, son un sector muy vulnerable en el continente frente a fenómenos catastróficos asociados al agua, como inundaciones, pero también en el día a día, son las más afectadas por no tener agua segura.



La representatividad social cobra relevancia dado que existen diferentes niveles para el manejo de una cuenca, que van desde las decisiones políticas gubernamentales, hasta aquellas locales sobre el manejo del agua, por lo que se ve necesario establecer plataformas en diferentes escalas, ya que las características de representación de la sociedad para participar en la GIRH debe ser distinta de un nivel a otro, por ejemplo en los casos que van de una microcuenca hasta una cuenca transfronteriza, ya que los pasos del proceso de discusión, negociación y acuerdo para solventar los problemas relacionados al uso, distribución y conservación del recurso no siempre son iguales.

Sin embargo, se debe tomar en cuenta y no pasar por alto, a quienes representan las personas que participan en estas escalas y que pueden motivar la participación local activa, en distintos momentos, de acuerdo a los problemas locales surgidos y a la necesidad de resolverlos. Estas escalas constituyen un sistema legítimo para poder tomar decisiones entre los involucrados y donde las alianzas, la creatividad y el diálogo son preponderantes. La construcción de estos consensos se deberá hacer de abajo hacia arriba, y viceversa, desde el ámbito nacional hasta a nivel de cuenca hidrográfica, es decir, de la sociedad hacia las instancias de gobierno, ya que los representantes de éste, son pasajeros, mientras que la sociedad finalmente es la que recibirá los beneficios de las políticas hídricas y quien sufrirá las consecuencias de las mismas.

### **PROCESOS PARTICIPATIVOS DE TOMA DE DECISIONES EN AUSENCIA DE UN MARCO LEGISLATIVO**

**Acción: Implementación de GIRH e instrumentos económicos (PSA) donde la propia comunidad establece las “reglas del juego”. Microcuenca “La Poza, El Salvador”.**

#### **País: El Salvador**

En el Salvador no hay marco jurídico que regule las aguas en esa Nación, lo que se hizo en la micro cuenca la “poza El Salvador” y que es un modelo exitoso es una GIRH por parte de la sociedad con el apoyo de ONG’s.

La microcuenca La Poza, antes de la intervención se caracterizaba por un franco proceso de deforestación del territorio, principalmente en la cuenca alta e intermedia, situación que se expresaba concretamente en la destrucción de árboles y vegetación. Este proceso se vio agravado con los impactos de la crisis del café, que terminó arrasando árboles de sombra y cafetales, convirtiendo grandes unidades productivas en pequeñas parcelas dedicadas al cultivo de granos básicos o en pequeños lotes para habitar.

El déficit en el acceso al agua potable de la comunidad afectaba a más de 15 mil personas, que no disponían de agua en sus domicilios y quienes accedían a través de los manantiales no tenían garantizada la calidad del agua.

La creciente presión sobre la cobertura vegetal, incide directamente en el agotamiento de las fuentes de agua en la zona, principalmente en la cuenca baja. Los principales ríos y pozos presentaban unacreciente reducción del caudal y una marcada reducción de los niveles de agua, llegando a secarse algunos ríos en cierta época del año, con lo cual se veían seriamente afectadas diversas actividades humanas que desarrollan las comunidades tanto en el hogar como en las unidades de producción agropecuarias.

Sumado al proceso de deforestación y cambio en el uso del suelo, se venía experimentando una creciente contaminación de los recursos hídricos con desechos sólidos y la inadecuada disposición de las aguas servidas de las comunidades, los ríos y quebradas, prácticamente se habían convertido en basureros y en cloacas públicas por donde circulaban diversos desechos. Así también, las prácticas culturales agrícolas de la zona no eran muy amigables con el medio ambiente, pues continuaban utilizando agroquímicos e implementaban la roza y quema del suelo, para sembrar de nuevo, práctica que a la larga empobrece los suelos y contribuye a la erosión afectando los ríos y la captación de agua.

En ambos municipios, Ozatlán y Usulután, prevalecía un vacío socio institucional, que promoviera cambios en la conducta de los diversos actores que actúan en el territorio y que regulara las malas prácticas. Así también se carecía de conciencia hídrica, de conocimientos sobre la problemática del agua y de planes que permitieran orientar y ordenar adecuadamente las acciones para hacer frente al creciente deterioro del agua. Además, carecían de recursos económicos y trabajo voluntario, para promover la adecuada gestión integral de los recursos hídricos.

Durante el proceso se ha trabajado de manera fuerte en la concientización de la sociedad, es decir, con el convencimiento de que si cooperan en la gestión y operación de los recursos hídricos mayor será el beneficio que obtendrán, se adoptó el pago por servicios ambientales en las propias comunidades a pesar de que no hay regulación jurídica que lo haga plausible, la rendición de cuentas es autónoma pues los recursos que obtienen o les llegan ya bien de ONG's, Gobierno o de aportación son locales o de la misma comunidad y es lo que sirve para mantener el sistema, por lo que se han hecho conscientes de la necesidad de la transparencia en la aplicación de estos recursos así como de la participación de la sociedad ya que esta influye sobre manera en la participación para la gestión de los recursos, pues entienden que el manejo del agua requiere un enfoque integral de aspectos sociales, ambientales, culturales, sociales institucionales y políticos.

La mayor participación e involucramiento es de las mujeres, se ha logrado a base de planeación local de la micro cuenca la sensibilización de los actores sociales, públicos y privados, en la creación de una sistema financiero que



empezó de lo micro a lo macro, se sigue dando seguimiento a través de talleres que siguen informando y capacitando a la sociedad para que tengan en cuenta el factor liderazgo en manejo de cuencas, medio ambiente, etc.

Factores clave: Implementación de instrumentos financieros, basados en un alto nivel de participación ciudadana, así como la implementación de proyectos de conservación de los suelos, construcción de barreras vivas, de asequías, reforestación y la concientización de la comunidad para preservar la microcuenca.

La finalidad era buscar el abastecimiento de agua y la calidad en esta agua que se abastecía, por lo que se concluye que el trabajo más importante fue la sensibilización de los actores, para de esta manera poder conseguir la cooperación.

Un aspecto más a considerar es el olvido de ciertos actores sociales, quienes reaccionan ante las políticas, más que ser actores en ellas; son los que viven en condiciones de vulnerabilidad y se enfrentan a la posibilidad de ver incrementado el riesgo en que viven, sobre todo si existe la percepción de que las instituciones de gobierno no cumplen cabalmente con sus tareas.

Este problema se ejemplifica muy bien en la gestión de los servicios de agua potable, en donde existe el círculo vicioso “tarifas bajas-malos servicios-renuencia al pago”, y está asociado en gran medida al desconocimiento, por parte de los usuarios, de los requerimientos que implica mantener el esfuerzo de dotar de agua a los hogares<sup>7</sup>. Otro reto para la gobernanza del agua a causa del grado de vulnerabilidad en la que viven ciertos sectores de la población, ante riesgos asociados al cambio climático<sup>8</sup>.

## **7. La información, la transparencia en la gestión y la rendición de cuentas en el sector hídrico favorecen la participación y la sostenibilidad de las acciones en el uso sustentable del agua**

Las decisiones sobre el agua tienen que pasar por el filtro de la transparencia y la rendición de cuentas, que son los otros dos elementos indispensables cuando se habla de gobernanza, pues es lo que permite la continua retroalimentación y modificación según diversos escenarios.

<sup>7</sup> Maraión Pimentel. Boris. “Hacia la corresponsabilidad en la gestión del agua: por una relación de sostenibilidad entre usuarios y organismos operadores”. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Disponible en Internet en <http://www.csva.gob.mx>

<sup>8</sup> Durán Vargas, Luis Rolando; Ana María Majano (2007). Estado Actual del Marco de Adaptación al Cambio Climático a través de la Gestión de Recursos Hídricos en Mesoamérica. Estudio de Gobernanza. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

La revisión periódica y evaluación de políticas y decisiones representa una oportunidad de involucrar a la sociedad y promover los consensos faltantes, cómo se invierten y priorizan los recursos para superar el déficit de acceso al agua en los países, qué prioridad política ocupa el agua frente a otros recursos estratégicos, son cuestionamientos que van por el control social de la acción pública. El mensaje debe ser transmitido desde el principio: el agua es un recurso compartido, es decir, “quien tiene derechos, acepta también obligaciones”.

### **Contraloría social en los programas de apoyo con recursos federales: el caso del México**

En México, existen los programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, los cuales son creados para financiar infraestructura hídrica, con aportaciones mixtas, es decir, tanto federales como estatales y municipales. Los programas de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas (APAZU), para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSAPYS), de Agua Limpia (PAL) y de Tratamiento de Aguas Residuales (PROTAR) son los dedicados a atender la problemática de agua doméstica.

Por disposición oficial en México, los programas federales de desarrollo social (en los cuales se incluyen los mencionados) deben implementar un Esquema y Guía Operativa de Contraloría, el cual debe contener al menos, los compromisos a cargo de la Institución que ejecutará las obras contempladas en los programas: difusión entre los beneficiarios de la información básica relacionada con los programas; interacción con los beneficiarios para fomentar la constitución de los comités comunitarios que tendrán a su cargo las actividades de Contraloría Social; capacitación y asesoría a los servidores públicos responsables de llevar a cabo las actividades; capacitación y asesoría a los integrantes de los comités para el desempeño de sus atribuciones; implementación de los mecanismos para el seguimiento de las actividades y su vinculación con el sistema de atención ciudadana; y captura de información en el sistema informático.

La contraloría social tiene como finalidad que la población de las localidades objeto del beneficio verifiquen, por conducto de los comités que constituyan, que las Instituciones de gobierno ejecutoras de las obras contempladas en los programas cumplan con las metas establecidas y la correcta aplicación de los recursos públicos.

Este sistema de control es efectivo para fomentar la participación de los beneficiarios en la vigilancia de los recursos destinados, sin embargo, se observa que este instrumento de control requiere avanzar un paso más y no solo delimitarse a la vigilancia de la construcción de la obra, sino que también, de su efectivo funcionamiento, una vez concluida ésta.

Fuente: CONAGUA, Reglas de Operación para los programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2011.



La transparencia en el proceso de gobernanza del agua y el acceso a datos confiables sobre disponibilidad y calidad del recurso, los derechos de agua y las obras de infraestructura son elementos esenciales para la toma de decisiones acertadas y para que mediante la rendición de cuentas, los actores involucrados en la GIRH expliquen a la sociedad sus acciones y, acepten consecuentemente la responsabilidad de las mismas. Aspectos que pueden ser perfeccionados mediante la implementación de las siguientes acciones: diseño de sistemas organizacionales de la información, instrumentos de evaluación del desempeño, validación y transparencia de la información, así como de contraloría social de las decisiones que se toman respecto al agua.

En el mundo actual, gobiernos, organismos internacionales, empresas e individuos basan sus decisiones en la información que tienen a su alcance, el vínculo entre gobiernos y ciudadanos dependerá del uso intensivo y adecuado de la información que se maneje. La garantía de acceso a información del agua por parte de los gobiernos debe ser una prioridad en la agenda del agua. Pero para las autoridades del agua el reto es generar información, sistematizarlas y generarla periódicamente, además de difundirla posteriormente y continuamente hacia la sociedad. Casi ningún país procesa la información del agua de forma sistemática, para todos los contaminantes, pues requiere de un alto grado de financiamiento, y no siempre es una prioridad, pareciera que son las acciones más visibles, como atender un problema de contaminación del agua, que se dejó crecer, y sobre el cual, ahora hay que abocarse, so pena de tener un “río muerto”. Pero muchas acciones en el continente dependen de la generación de información localizada para generar escenarios climáticos y políticas de adaptación.

Por otro lado, recientemente ha entrado en la discusión la generación y apropiación de conocimiento colectivo, es decir, la apropiación social del conocimiento por la sociedad; para lograrlo, se debe transferir el conocimiento a todos los actores sociales, labor en la que los científicos y técnicos, como generadores de conocimiento tienen un papel fundamental, pero los trasmisores natos de la información y de una construcción social del conocimiento sobre los recursos hídricos son los medios de comunicación. Las redes de periodistas aquí juegan un rol esencial en la adecuada o inadecuada construcción y comprensión del problema (META SMART). Sucede, como tratándose del cambio climático, que se atribuyen efectos que no tienen relación alguna con este, y este riesgo se corre cuando se habla de la problemática del agua; puede ser que no esté en la autoridad del agua la decisión importante, sino que dependa de otros intereses más fuertes o de otras secretarías con mayor peso; precisamente, los medios de comunicación, con su labor, favorecen el empoderamiento social, que podría cambiar los arreglos institucionales vigentes que sean inadecuados (meta SMART). En Latinoamérica esta debe ser una prioridad de los actores sociales, en las que quizá no son los gobiernos los mayores interesados.

Los mecanismos de difusión electrónicos constituyen fuentes importantes de información que deben ser utilizados; a la par, debe incentivarse la creación de

.....  
**“... la información que se maneje. La garantía de acceso a información del agua por parte de los gobiernos debe ser una prioridad en la agenda del agua....”**  
.....



nuevos canales de comunicación adecuados en los que la información sobre los Planes de Gestión de las Cuencas y su implementación debe ser conocida por todos y estar al alcance de los involucrados en la gestión del recurso y de la totalidad de actores sociales. Los Sistemas de Información sobre el agua constituyen una herramienta importante para divulgar la información a todos los niveles de participación. Pero también todos los responsables de la gestión deben ser capaces de contar con información confiable, actualizada y pertinente en un formato accesible.



Web: Centro Internacional para la investigación del fenómeno El Niño. Ecuador

## 8. El apoyo en instrumentos económicos favorecen la valoración del agua por los usuarios y la sustentabilidad de los proyectos, volviendo corresponsables a los usuarios

La experiencia de países como Costa Rica que han implementado impuestos y tasas ambientales, como el canon o el programa de Pago por servicios ambientales, son un ejemplo para la región, dado que han logrado conservar los recursos naturales, no sólo los hídricos, generando proyectos integrales. La acción de los gobiernos no solo debe reducirse al uso de instrumentos regulatorios, por el contrario, estos se complementan con otros instrumentos sean económicos y de incentivos, lo que



da una gama de instrumentos amplia para ser adaptada en los países de la región, cuidando de no entrar en confrontación con el valor simbólico que se da al agua. Bien diseñados, pueden coexistir en aras de proteger los recursos hídricos.

### La implementación de los cánones en Costa Rica.

Costa Rica cuenta con dos instrumentos económicos para la gestión del recurso hídrico, enmarcados dentro de la GIRH: el canon de aprovechamiento de aguas y el canon ambiental por vertidos, aprobado en 2006 y 2008 respectivamente. Estos cánones tienen el objetivo de contribuir a regular la cantidad y calidad del recurso hídrico. Los cánones tienen un fundamento económico y ambiental en donde los ecosistemas acuáticos tienen funciones ambientales con valor económico al proveer bienes y servicios como el agua, los alimentos y la recreación, o son insumos productivos. Asimismo proveen la capacidad de asimilación y eliminación de desechos, sirven de soporte de vida y sustentan los ecosistemas en general.

El canon ambiental por vertidos, es definido como una prestación pecuniaria que deben pagar todas las personas físicas, jurídicas, públicas o privadas que utilicen los cuerpos de agua para verter en ellos sustancias contaminantes; y que reconoce el costo social y ambiental que dicho uso implica. Es a la vez un instrumento económico de regulación complementario a las normas de comando y control actuales y pretende trasladar los costos de contaminar y de usar el agua para verter a quien los provoca. Los parámetros que se tomaron en cuenta para la aplicación del canon ambiental por vertidos son la demanda química del oxígeno soluble (DQO) y los sólidos suspendidos totales (SST), pues ambos son de fácil monitoreo y su remoción implica un mejoramiento significativo de los cuerpos receptores. Con los fondos de este canon se espera destinar un 60% al tratamiento de aguas residuales domésticas, un 15% a la producción más limpia, un 10% monitoreo de fuentes emisoras, un 10% para gastos de administración y un 5% a la educación ambiental.

El canon de aprovechamiento de aguas, es un instrumento para la regulación del aprovechamiento y administración del agua que permita el abastecimiento humano y el desarrollo, y que además permita la generación de recursos económicos para financiar a largo plazo la gestión del agua en Costa Rica. Para lograr la aplicación y aceptación del canon se hizo un proceso de socialización y negociación con los principales sectores involucrados como los cañeros, lecheros, cámaras de industrias e instituciones públicas entre otros. En coordinación con ellos se trabajó en un reglamento de buenas prácticas e incentivos para obtener un reconocimiento en la reducción del monto total a pagar.

Fuente: Memorias del Taller Centroamericano en Agua y Finanzas, 21-23 julio, Antigua, Guatemala; "Desarrollo de las capacidades financieras en el sector hídrico en Centroamérica con un enfoque de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos"; Asociación Mundial para el Agua, capítulo Centroamérica (GWP Centroamérica).

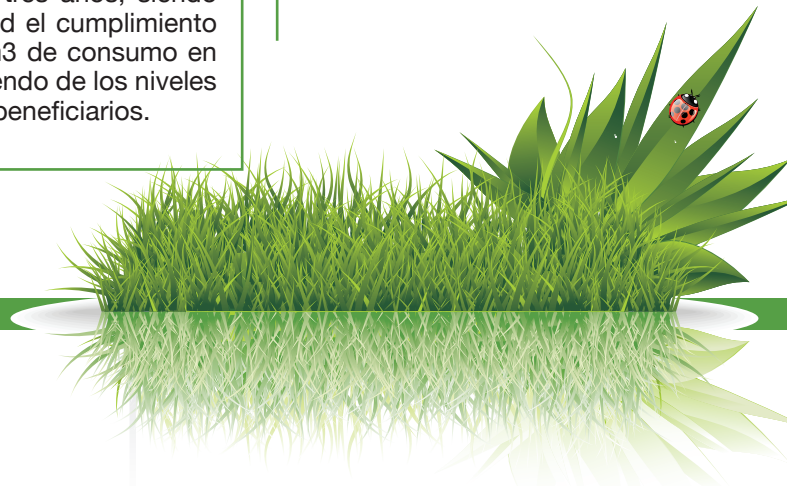
Uno de los aportes del continente el que está internalizado conceptualmente un pago por el agua; aunque no necesariamente refleje el costo. Las tarifas y derechos sobre el agua no siempre recuperan el costo real de la operación y canalización. Los subsidios en algunos sectores son necesarios, pero es necesaria una revisión estructural sobre los precios del agua, sobre todo en los sectores que más consumen y menos pagan como el de la agricultura, bajo esquemas sociales y equitativos pero también de recuperación de costos. Varios países, en el sector agua potable y saneamiento son financieramente sustentables (Colombia, Chile, Uruguay), pero en otros los grandes subsidios gubernamentales no facilitan la eficiencia de los organismos operadores. Obviamente, el aumento en tarifas tiene un costo social que ningún político está dispuesto a asumir, de ahí que una de las metas SMART para la región sea la labor de los comunicadores sociales, en la transmisión de mensajes adecuados sobre la finitud del recurso, el precio de la contaminación y los factores asociados a ella como las implicaciones para la salud. Si se transmiten y comunican oportuna y adecuadamente favorecen la corresponsabilidad social y la aceptación de instrumentos económicos. Países como Chile o Colombia pueden aportar sus experiencias en materia de agua y saneamiento.

### **Caso de estudio: Sistema de subsidios al consumo de agua potable de hogares en Chile**

En Chile el proceso de privatización de las empresas públicas proveedoras de agua en los años 70 y 80, tuvo como resultado un aumento de las tarifas. Incluso. Con la finalidad de asegurar que toda la población pudiese acceder a este servicio básico, el Estado y sus instituciones relacionadas con el sector sanitario diseñaron un mecanismo dentro de la estructura regulatoria y normativa que protegiera a los hogares o grupos más vulnerables o pobres y en consecuencia Chile adoptó un sistema de subsidios al consumo de agua potable (SAP).

En 1989 se dictó la Ley N°18.778, que estableció un subsidio al pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado; a partir de ello se implementó un régimen tarifario de autofinanciamiento que buscaba incorporar en las tarifas los costos de operación, mantenimiento e inversión en que incurren las empresas prestadoras del servicio.

El sistema de subsidio es administrado por las respectivas municipalidades; la selección de la población objetivo es un método de caracterización socioeconómica que permite focalizar la acción social hacia los sectores más pobres; el subsidio es asignado por un máximo de tres años, siendo posible volver a postular, acreditando ante la municipalidad el cumplimiento de los requisitos legales y se subsidian los primeros 15 m<sup>3</sup> de consumo en un porcentaje que puede variar entre 25% y 85%, dependiendo de los niveles tarifarios de la localidad y del nivel socioeconómico de los beneficiarios.



Entre los resultados obtenidos se observa que este sistema ha posibilitado el acceso a la población de menores recursos a estos servicios, además desde 1987 ha sido el principal instrumento de medición socioeconómica para el diseño y evaluación de la política social existente en Chile. Todo esto se acompañó de modificaciones a la ley de subsidio y su correspondiente reglamento, así desde 2002 los cupos y montos destinados al subsidio aumentaron; de esto derivó que en 2004 la ley 19.949 estableció un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado “Chile Solidario”, que permite acceso a una cantidad adicional de subsidios al consumo de agua potable y alcantarillado, cubriendo el 100% de los primeros 15 m<sup>3</sup>.

En general, la asociación entre el sector público y las empresas privadas ha funcionado relativamente bien. Por ello alcanzar los niveles de cobertura, calidad y excelencia de los servicios sanitarios que hay en Chile ha sido consecuencia de las inversiones que se han desarrollado por más de un siglo; además el interés de los privados ha sido realizar una maximización de utilidades de corto plazo. Por tanto, el sistema ha funcionado y la privatización de los servicios sanitarios ha sido posible por: la existencia de un sistema de infraestructura y normativas consolidadas en el país; condiciones políticas de país estable; y un sistema regulatorio bien estructurado y confiable.

## **9. La existencia de marcos legales e institucionales adecuados favorece el acceso a financiamiento para el sector hídrico**

Muy importante es la experiencia de aquellos países receptores de ayudas internacionales, en los cuales, el financiamiento es fundamental para resolver sus problemas hídricos, especialmente de acceso al agua y saneamiento. Centroamérica ha experimentado las exigencias de adecuar sus marcos institucionales que den certeza a la correcta aplicación de los recursos financieros. Así, se han capacitado personas, autoridades locales, comunidades, que son las que gestionan los proyectos y los hacen sustentables, lo que no solo facilita el acceso a estos recursos, sino que empodera a las comunidades en la gestión del agua.



### En el seminario de Agua y Finanzas celebrado en Centroamérica se llegó a las siguientes conclusiones:

- La gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) es clave para la sostenibilidad del servicio de agua potable y saneamiento.
- Se considera como acción previa para establecer el nivel de financiamiento adecuado y suficiente, el contar con planes nacionales de GIRH y sectoriales de agua y saneamiento, que respondan a estrategias de largo plazo que permitan consolidar modelos de gestión eficientes con un enfoque integral
- Conviene crear conciencia en la clase política en los niveles locales y nacionales para despertar el interés y compromiso político para conseguir su apoyo en movilizar recursos hacia el sector.
- El financiamiento continuo, suficiente y con impacto en la ampliación de servicios de agua y saneamiento sostenible demanda en principio el compromiso político del gobierno central y los gobiernos regionales para responder a la demanda, con propuestas financieramente viables y con aceptación social.  
Se requiere de un fortalecimiento de las capacidades institucionales locales para la ejecución de proyectos que y cuentan con financiamiento.
- Es necesario desarrollar sistemas de información y monitoreo que faciliten los ejercicios de planificación y el conocimiento oportuno del avance e impacto de las inversiones sectoriales.
- Se demanda el establecimiento de políticas tarifarias que permitan la operación de los servicios de agua potable y saneamiento con calidad y continuidad y que facilite la inversión, incluyendo el acceso de los pobres.
- Hay una carencia de planes de inversión, cartera de proyectos y recursos de contraparte que dificultan el acceso a fuentes de financiamiento disponibles (i.e. Fondo del Agua, bonos de carbono).
- Es necesario incorporar las variables ambientales en el análisis de viabilidad de las inversiones en el sector y la inclusión de un presupuesto suficiente para la implementación de medidas de mitigación.

No sólo es la falta de recursos financieros, sino la incapacidad del sector hídrico de acceder a financiamiento debido a debilidades institucionales. A esto se suma el poco conocimiento que el sector financiero tiene sobre el tema agua.

“La gobernabilidad y el financiamiento están íntimamente relacionados. La reforma de la gobernabilidad hídrica genera credibilidad y facilita el acceso a fondos. Contar con demostrada capacidad institucional para manejar las finanzas en forma eficiente y transparente, así como la recuperación de costos y devolución de préstamos, es importante para poder atraer más financiamiento y sentar las bases para la sostenibilidad financiera” (Agua y Finanzas, Conclusiones).



## CÓMO VAMOS A LOGRARLO:

Las metas SMART seleccionadas por el Grupo de Buena Gobernanza y las actividades propuestas para alcanzarlas

El grupo de Buena Gobernanza para la GIRH definió las siguientes dos metas SMART, una sustantiva y otra operacional:

### **1. Para el 2012, Crear una red de legisladores y movilizar las redes de periodistas en recursos hídricos en las Américas para contribuir a la consolidación de los marcos legales e institucionales en materia hídrica.**

En actividades previas se ha identificado que uno de los problemas principales de la región son los débiles marcos normativos que no respaldan las acciones y las buenas intenciones de las autoridades del agua; son los legisladores quienes tienen en su ámbito de acción muchas decisiones relevantes en torno al agua, cuando deciden sobre marcos del agua en sus tres niveles de gobierno pero también cuando se aprueban marcos legales de otros sectores, que inciden en la política hídrica, tales como el territorio, energía o planeación urbana. Ya hubo intenciones previas en la región (Centroamérica, Sudamérica, CEPAL) de reunir legisladores que impulsen las reformas necesarias, pero también que apoyen e impulsen a países vecinos. En la región aún hay casos de ausencia de legislación de aguas (Guatemala, Costa Rica) o que aún no han adoptado la GIRH en sus legislación de aguas (Chile, Uruguay, Paraguay son algunos ejemplos), o la tienen a nivel programático (Guatemala). También iniciativas de las autoridades del agua, así como proyectos de fortalecimiento de capacidades de unos países a otros (Brasil, México). En los foros del agua se aborda la necesidad de involucrar a los legisladores, por lo que a partir del V Foro Mundial del Agua se ha comenzado un proceso más sistemático de acercamiento con los legisladores como uno de los grupos meta del proceso político.

Se propone que para el 2012 se haya creado una red de legisladores a nivel de las Américas, iniciativa que recibirá la colaboración de otros actores interesados en el tema (organizaciones internacionales). Se ha reconocido que para lograr una adecuada implementación de la legislación y de los marcos institucionales es necesario el involucramiento de los que tienen responsabilidad en los temas que inciden en los recursos hídricos, para la cual los medios de comunicación tienen un rol de suma relevancia en la formación de opinión y sensibilización a nivel político y de la población en general.

A este respecto se fomentará la actividad de las **redes existentes de periodistas** en recursos hídricos en las Américas para contribuir a la consolidación de los marcos legales e institucionales en el sector hídrico, pero sobre todo a la

construcción social de las soluciones. En los foros preparatorios se planteó el camino y lo que se espera de este sector es; informar con conocimiento, crear campañas ambientales además de la de agua, facilitar la creación de un ambiente de transparencia y compromisos públicos en el corto plazo, evidenciar las respuestas sociales, vinculando a la sociedad con los gobiernos. Países como Perú, Colombia o México tienen interés en que el Ejecutivo establezca estos vínculos, para impulsar las reformas por ambas vías (gubernamental y social) y cuenta con programas de capacitación a periodistas en la materia. Dentro del grupo de Groundwater Governance se ha priorizado la estrategia de comunicación sobre la importancia de conservar la calidad y cantidad de las aguas subterráneas, dirigiéndose a los actores relevantes para lograr su involucramiento ([http://www.groundwatergovernance.org/about\\_inception.html](http://www.groundwatergovernance.org/about_inception.html)).

Las acciones identificadas en las que se trabajará en el 2012 con periodistas son:

- Sensibilización a la ciudadanía (son el puente, la vía);
- Transmisión de información, por canales adecuados, en lenguaje adecuado,
- Re de periodistas nacional, en principio, que promuevan la preocupación e involucramiento en la problemática del agua.
- Facilitación, con la difusión de información, la transparencia y la posibilidad de hacer eficaz mecanismos de rendición de cuentas, todos ellos elementos de gobernanza.
- Capacitación a periodistas para transmitir adecuadamente la información,

En los pasados foros del Agua de las Américas (México) y la cátedra UNESCO del IMTA sobre Gobernanza del Agua (México) el rol identificado para el sector periodístico fue “coadyuvar en la creación de una cultura del agua”. Hay iniciativas apoyadas por distintos actores como GWP y la RIRH que han estado trabajando en la capacitación de periodistas. En este sentido se ha planteado dar seguimiento a estos esfuerzos y movilizar a las redes ya existentes para apoyar el cumplimiento de los marcos legales e institucionales en materia hídrica y tener una Estrategia lista para el 2012.

En torno a estas el camino a seguir para los futuros eventos internacionales es desarrollar la Hoja de ruta en lo que resta del año, para iniciar la estrategia en el 2012; las actividades consisten en posicionar los documentos temáticos entre los diversos stakeholders, especialmente gubernamentales, incorporar a la discusión en el grupo de Buena Gobernanza a los impulsores de las dos metas (Legislativo y Sector periodístico). Evidentemente en los foros próximos como Rio +20 estará presente el tema, la intención es que se focalice adecuadamente los esfuerzos y la posibilidad de compromisos políticos, hacia las debilidades aquí planteadas para una buena gobernanza del agua en la región. La Estrategia puede ser presentada por ambos sectores en los eventos próximos (VI Foro Mundial del Agua, Rio +20) y considera el involucramiento activo de los legisladores y periodistas en las sesiones, presentación de estudios de caso exitosos y discusiones específicas.



## **2. Para el 2012, identificar las reformas institucionales implementadas por los países en las Américas que consideran la sostenibilidad financiera, ambiental y social para la gestión del recurso hídrico.**

Esta meta es identificada por todos los actores relevantes como crucial en las Américas. Se han registrado ya las debilidades legales e institucionales en los países de la región (mapa de capacidades institucionales), el objetivo es que los países se comprometan a realizar al menos una reforma de alto nivel en el sector (adopción de la GIRH, adopción de normativa, inclusión de los actores relevantes en la toma de decisiones de forma proactiva, la inclusión de la dimensión ambiental en sus decisiones, reformas en materia de acceso al agua y saneamiento que es la que más se ha priorizado) en el mediano plazo. Las iniciativas de reforma ya han sido emprendidas en varios países por el Ejecutivo o el Legislativo, pero es necesario generar la coordinación necesaria para lograr la aplicación de la normativa existente. Por eso, la otra meta SMART seleccionada se refiere a este siguiente paso. Este documento ha sido elaborado en su mayoría en torno a esta meta.

La mayoría de los sistemas jurídicos reconoce la dimensión ambiental asociada al agua, aunque existen caminos paralelos en las acciones programáticas, es necesario evidenciar esta disociación y el documento expone algunos de los puntos críticos, tales como el binomio agua y territorio, agua y planeación urbana, que en un continente altamente urbanizado tienen que ir paralelos. En las Américas existen diferentes enfoques institucionales que se han estado implementando que van desde los sistemas federales hasta las estructuras locales integradas por la sociedad civil y usuarios que están contribuyendo al fortalecimiento de las instituciones en materia hídrica. Se analizarán estas experiencias, así como las reformas que en el cumplimiento han emprendido los países. Muy pocos han iniciado reformas financieras, pero sí existen casos que pueden mostrarse como exitosos, como el pago por servicios ambientales hidrológicos en la región como una medida de internalización de los costos ambientales y de coordinación con otras autoridades, tales como las forestales, los organismos operadores del agua o las comisiones estatales del agua.

La sostenibilidad social se ve como un pendiente aún, el vínculo agua y pobreza, atendiendo e incorporando a las decisiones a las poblaciones vulnerables es un reto de la región. Algunos países cuentan con un sin número de acciones programáticas, financieras, y en algunos legales, orientadas a dar cumplimiento a este tema que han sido identificadas. A nivel local existen experiencias de construcción “de abajo hacia arriba” de las soluciones y que han sido producto de un proceso de gobernanza. Se trata de arreglos institucionales que con base en el conocimiento y costumbres ancestrales han sido efectivos a nivel local, evitando conflictos por el agua, las cuales también serán retomadas.



## LA IDENTIFICACIÓN Y COMPROMISO DE LOS PRÓXIMOS PASOS EN EL PROCESO

El primer compromiso se refiere a la concreción de sinergias con los otros grupos temáticos a partir del enfoque de Gobernanza, pues esta es una condición para el éxito según ha sido definida en el proceso global. En el Foro de Medellín claramente se identificó con el grupo de “Acceso al agua y saneamiento” y con el grupo de “Agua y Cambio Climático”, pero es necesario hacer explícita la relación de la buena gobernanza para alcanzar las metas establecidas por el resto de las prioridades temáticas establecidas para la región.

En los Diálogos de Medellín se presentaron algunas posibilidades factibles de realizarse en el mediano plazo, con la participación de los actores involucrados en este grupo, no solo para continuar la discusión sobre la Buena Gobernanza del Agua para la GIRH, sino para el fortalecimiento y la creación de capacidades, en las que algunas instituciones pueden jugar un rol impulsor determinante, tales como la OEA, CEPAL, GWP o COLMEX, orientadas a las necesidades de la región, quienes tienen un liderazgo en la generación de conocimiento o de adopción de políticas públicas y que pueden ser el puente con otras instituciones gubernamentales, sociales o de investigación.

En Río +20 se han priorizado dos temas:

- Economía Verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y
- Marco institucional para el desarrollo sostenible.

En la segunda es donde este grupo puede aportar experiencias concretas de los diversos países, en que se ha establecido ya marcos institucionales en torno al agua, como un tema transversal e indisoluble del medio ambiente, orientados a la sustentabilidad.

Pero el agua también es factor de pobreza, y así se ha presentado en este documento. Por lo que para Río +20 se presentará un reporte orientado a vincular la buena gobernanza de la GIRH a estos dos temas, así como casos exitosos que las aborden, presentados en una mesa específica de trabajo que visibilice la transversalidad de la gobernanza, concretamente del agua.

Para el Foro Mundial del Agua se contará con 4 horas dedicadas a la Buena Gobernanza del Agua en las Américas para una efectiva implementación de la



GIRH, por lo que previamente se desarrollará una amplia comunicación del evento y del programa a presentarse, de tal manera que se garantice la audiencia. Se distribuirá en CD el documento temático de las Américas, que previamente se haya vinculado al proceso global. Ya se ha entrado en contacto con la OCDE que son las instituciones que lideran el proceso internacional.

Se presentará el posicionamiento de las Américas explicando por qué se ha priorizado el tema de gobernanza como un desafío de la región, algunos casos de estudio, innovadores y existentes, orientados al cumplimiento de las metas SMART, con la presencia de organizaciones sociales y en la medida de los posible, con presencia de periodistas y legisladores del continente, que expongan el camino a seguir en ese proceso de construcción colectiva de plataformas deliberativas en torno al agua.



## Bibliografía

Alcamo, J., Grassl, H., Hoff, H., Kabat, P., Lansigan, F., Lawford, R., Lettenmaier, D., Lévêque, C., Meybeck, M., Naiman, R., Pahl-Wostl, C. & Vörösmarty, GWSP, (2005). The Global Water System Project: Science Framework and Implementation Activities.

Batchelor, Charles, (2009). Water governance literature assessment, Report contributing to the scoping exercise managed by IIED to help develop a DFID research programme on water ecosystems and poverty reduction under climate change.

Biermann, Frank, (2007). 'Earth system governance' as a crosscutting theme of global change research, *Global Environmental Change* 17 pp. 326-337

Catalano, Pierangelo .”Sistemas Jurídicos. Sistema Jurídico Latinoamericano y Derecho Romano” artículo publicado en Revista general de legislación y jurisprudencia tomo LXXXV de la segunda época n. 3 Madrid 1982

Correa, Lorenzo, (2001). Responsabilidad social en el uso del agua. Del aprovechamiento exhaustivo al caudal ecológico. II Encuentro Iberoamericano del Medio Ambiente. Santiago de Chile, Disponible en Internet en <http://www.conama.es>

Documentos Temáticos del IV Foro Mundial del Agua, World Water Council/ CONAGUA. México, (2006), pp. 268

Domínguez, Judith, (2010). El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz, *Revista de gestión y política pública*, volumen XIX . Número 2 . II semestre de 2010, pp. 311-350

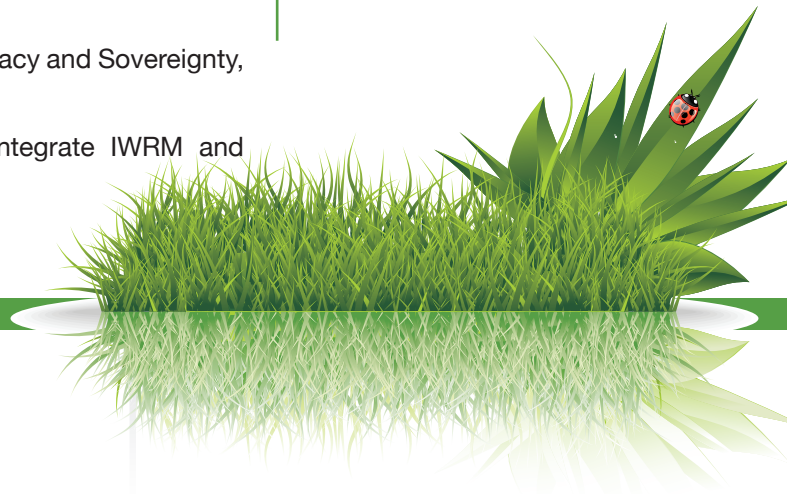
Domínguez, Judith, (2010), Integridad y transversalidad de la política ambiental, Libro conmemorativo del Bicentenario y centenario, capítulo IV, El Colegio de México, México, 2010, pp. 257-294.

Dourojeanni, Axel; Andrei Jouravlev; Guillermo Chávez, (2002). Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica. Programa Agua, Medio Ambiente y Sociedad, Documento de trabajo Num. 1. El Colegio de México y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Distrito Federal, México

Durán Vargas, Luis Rolando; Ana María Majano (2007). Estado Actual del Marco de Adaptación al Cambio Climático a través de la Gestión de Recursos Hídricos en Mesoamérica. Estudio de Gobernanza. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

Eckerskey, Robin, (2004). The green state: Rethinking Democracy and Sovereignty, The Mit Press, Michigan

Global Water Partnership Technical Committee. How to integrate IWRM and national development plans and strategies. (s/f)



Global Water Partnership, Estrategia 2009-2013, Sweden, p. 10

Hoekstra, Arjen, (2006). The global dimension of water governance: Nine reasons for global arrangements in order to cope with local water problems, Value of water research report series No. 20, UNESCO-IHE Institute for Water Education, Delft, the Netherlands.

[http://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/aalcantara/Alcantara2009\\_Gobernabilidad.pdf](http://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/aalcantara/Alcantara2009_Gobernabilidad.pdf) pp. 2-3

Hunther, Jeff; Anwar, Shah, (2005). A Simple Measure of Good Governance, en in Public Service Delivery edited by Anwar Shah, World Bank

Marañón Pimentel. Boris. "Hacia la corresponsabilidad en la gestión del agua: por una relación de sostenibilidad entre usuarios y organismos operadores". Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Disponible en Internet en <http://www.csva.gob.mx>

Mats Rolén, Helen Sjöberg, (1997). International governance on environmental issues, uno svedin

Mayntz, Renate, (1998). New Challenges to Governance Theory, Jean Monet, Chair Payer, RSC No. 98/50; Disponible en <http://www.wateregovernance.org/sa/node.asp?node=1202>

Moreno Vázquez, José Luís, (2006). Por Abajo del Agua: Sobreexplotación y Agotamiento del Acuífero de la Costa de Hermosillo, 1945-2005. Hermosillo: El Colegio de Sonora. OECD 1997. Review of Agricultural.

Moriarty, Patrick; Batchelor, Charles; Abd-Achadi T. Firas; Laban Peter; Fahmy, Hazen, (2007). The Empower approach to water governance guidelines, methods and tools, Jordan, European Union Meda Water.

Muinul Islam, Muhammad; Saaduddin Ahmed, Abu, (2007). Understanding E-Governance: A Theoretical Approach. Disponible en [http://Www.Cdrb.Org/Journal/Current/4/Mainul\\_2.Pdf](http://Www.Cdrb.Org/Journal/Current/4/Mainul_2.Pdf)

Mussetta, Paula, (2009). Participación y gobernanza: el modelo de gobierno del agua en México, Espacios Públicos, No. 25, pp. 66-84

Norman, Emma; Bakker, Karen, (2009). Transgressing Scales: Water Governance Across the Canada-U.S. Borderland, Department of Geography, University of British Columbia.

North, Douglas, (1993), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 2008. 2º Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo: "El agua, una responsabilidad compartida". Sociedad Estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. Zaragoza. España.

Ostrom, Ellinor, (1994), Rules, games, and common-pool resources / University of Michigan, Michigan.

Peña, Humberto; Miguel Solanes.( 2002). La Gobernabilidad del Agua en las Américas. Una Tarea Inconclusa. Disponible en Internet en <http://www.foroagua.org.py>

Peña, Humberto; Miguel Solanes.( 2002). La Gobernabilidad del Agua en las Américas. Una Tarea Inconclusa. Disponible en Internet en <http://www.foroagua.org.py>

PETER ROGERS and ALAN W HALL (2003) Effective Water Governance, Water Partnership, Technical Committee (TEC), Global Water Partnership, ,Sweden  
Peter, Rogers; Hall, Alan W., (2003). Effective Water Governance, Water Partnership, Technical Committee (TEC), Global Water Partnership, Sweden.

Santiso, Carlos, (2001), Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality, The Georgetown Public Policy Review, Volume 7 Number 1 Fall, pp.1-22;

Santiso, Carlos, (2001), Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality, The Georgetown Public Policy Review, Volume 7 Number 1 Fall, pp.1-22;

Solá, Amadeu.(2000) La traducción de Governance. Punto y coma. El Boletín de los traductores españoles de la Unión Europea. No. 65, septiembre-octubre,

Solá, Amadeu.(2000) La traducción de Governance. Punto y coma. El Boletín de los traductores españoles de la Unión Europea. No. 65, septiembre-octubre.

Solanes, Miguel; Jouravlev, Andrei, (2001). Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua, No. 135, LC/L 1660 P/E, Cepal, diciembre de 2001.

Solanes, Miguel; Jouravlev, Andrei (2006). Water governance for development and sustainability, Santiago, Chile.

UNESCAP (2008), What is the governance. Asia Pacif MDG Study Serie.

UNESCAP, UNDP, ADB (2007) Access to basic services for the poor the importance or good governance. Asia Pacif MDG Study Serie.

Wilder, Margaret, (2008). Promises Under Construction: The Evolving Paradigm for Water Governance and the Case of Northern Mexico, for presentation at the Rosenberg Forum on International Water Policy, Zaragoza, Spain.



