

## *Gobernabilidad Efectiva del Agua*

Por PETER ROGERS y ALAN W HALL

**Global Water Partnership  
Comité Técnico (TEC)**

**La Global Water Partnership**, GWP, establecida en 1996, es una red internacional abierta a todas las organizaciones implicadas en la gestión de los recursos hídricos: instituciones de gobierno de países industrializados y en desarrollo, agencias de Naciones Unidas, bancos de desarrollo bilaterales y multilaterales, asociaciones profesionales, instituciones de investigación, organizaciones no gubernamentales y sector privado. La GWP fue creada para agilizar la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), que intenta garantizar el desarrollo y gestión coordinados del agua, los terrenos y recursos relacionados al objeto de optimizar el progreso social y económico sin menoscabo de la sostenibilidad de los ecosistemas esenciales.

La GWP promueve la GIRH creando foros a nivel global, nacional y regional, diseñados para apoyar a los interesados en la aplicación práctica de la GIRH. Entre los elementos de gestión de la asociación se incluye el Comité Técnico (TEC), un grupo de profesionales y científicos de reconocimiento internacional especializados en distintos aspectos de la gestión de aguas. Este comité, cuyos integrantes proceden de distintas regiones del planeta, ofrece apoyo y asesoramiento técnico al resto de entidades de GWP y a esta sociedad en su conjunto. El TEC se encarga de desarrollar un marco analítico del sector hídrico y propone acciones que promueven una gestión sostenible de los recursos hídricos. El TEC mantiene un canal abierto con sus correlatos locales, las Asociaciones Regionales del Agua (RWP) alrededor del mundo para facilitar la aplicación regional y mundial de la GIRH. Los directores de las RWP participan en los trabajos del TEC.

La adopción y aplicación de la GIRH en el mundo entero requiere la modificación del modo de actuación de la comunidad internacional en relación a los recursos hídricos, particularmente en la manera como se realizan las inversiones. Para producir efectos de esta naturaleza y ámbito, se precisan nuevas formas de gestionar los aspectos conceptuales, regionales y globales, así como las agendas de implementación de actuaciones.

Esta serie, publicada por el Secretariado de GWP en Estocolmo, ha sido elaborada para difundir los documentos redactados y encargados por el TEC, destinados a orientar la agenda conceptual. Los temas y subtemas que aquí se tratan, tales como el conocimiento y la definición de la GIRH, el agua como parte de la seguridad alimentaria, las asociaciones públicas y privadas y el agua como bien económico han sido desarrollados en dichos documentos.

Documentos publicados previamente en la Serie de Documentos del TEC:

- No 1: "Regulation and Private participation in the Water and Sanitation Sector" by Judith A. Rees (1998)
- No 2: "Water as a Social and Economic Good: how to Put the Principle into Practice" by Peter Rogers, Ramesh Bhatia and Annette Huber (1998)
- No 3: "The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management" by Miguel Solanes and Fernando Gonzales-Villarreal (1999)
- No 4: "Integrated Water Resources Management" by the GWP Technical Advisory Committee (2000)
- No 5: "Letter to my Minister" by Ivan Chéret (2000)
- No 6: "Risk and Integrated Water Resources Management" by Judith A. Rees (2002)



El presente documento está impreso en papel con el sello ecológico nórdico "El Cisne".

El sello "El Cisne" orienta a los consumidores en la elección de los productos más ecológicos. Para obtener el símbolo de "El Cisne", los productores deben ajustarse a un conjunto de estrictas directrices que se revisan de forma continuada. Este papel ha sido producido conforme a dichas directrices.

## ***Gobernabilidad Efectiva del Agua***

©Global Water Partnership

Todos los derechos reservados.

Primera impresión en inglés, 2003.

Primera impresión en español, 2006.

Ningún uso de esta publicación podrá ser revendido ni destinado a otro propósito comercial sin el permiso explícito previo de la Global Water Partnership. Los fragmentos del texto podrá ser reproducidos con el permiso y las atribuciones propias de la Global Water Partnership. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas a través de esta publicación son responsabilidad exclusiva del autor y no podrán ser de ninguna manera atribuidas a la GWP, ni en tanto que expresiones oficiales del Comité Técnico de GWP.

ISSN: 1652-5396

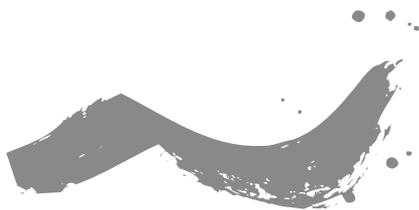
ISBN: 91-974559-7-0

## ***Gobernabilidad Efectiva del Agua***

Peter Rogers y Alan W Hall

### ***Agradecimientos***

Este documento está inspirado en el trabajo realizado por la GWP con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La ayuda para elaborar este texto provino de muchos lugares. En particular Margaret Catley-Carlson, Miguel Solanes, Ivan Cheret y Laura Piriz ofrecieron una valiosa orientación. También nos gustaría agradecer las contribuciones de todos los miembros del Comité Técnico de GWP y los comentarios recibidos de Tony Allan, Luis García, Nighisty Ghezae, Meike van Ginneken, Ben Lamoree, Peter Lydon, Jerry Priscolli, Chiranjeevi Shrestha y Hakan Tropp, entre otras personas. La responsabilidad de los contenidos del documento corresponde, sin embargo, a los autores.



***Publicado por la Global Water Partnership***



**Valencia's Water Court, engraved by Tomas Rocafort, 1831. The judges use a bench rather than chairs.**

La gobernabilidad hace referencia a la implementación efectiva y socialmente aceptada de responsabilidad y regulación y es, por lo tanto, de una naturaleza extremadamente política. La gobernabilidad es un concepto más inclusivo que el de gobierno *per se*, ya que abarca la relación entre una sociedad y su gobierno. Por lo general implica un comportamiento de mediación a través de valores, normas y, a ser posible, legislación. El concepto de gobernabilidad abarca, por supuesto, leyes, normativas e instituciones, pero también entronca con las políticas y acciones del gobierno, las actividades locales y redes de influencia, incluyendo entre estas últimas a las fuerzas del mercado internacional, del sector privado y de la sociedad civil, que, a su vez, se ven afectadas por los sistemas políticos dentro de las cuales operan. La soberanía nacional, los valores sociales o la ideología política pueden tener un fuerte impacto en los intentos de cambiar los esquemas de gobernabilidad dentro del sector hídrico, como es el caso, por ejemplo, de los derechos sobre aguas y tierras o la corrupción.

El objetivo de este trabajo es presentar una discusión coherente respecto a la gobernabilidad del agua y mostrar asimismo la forma en que ésta se relaciona con la gestión y el desarrollo hídricos. En los últimos años, el concepto de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) ha sido aceptado como un medio para garantizar la gestión y provisión equitativa, económicamente sólida y ecológicamente sostenible, de los recursos hídricos. Este enfoque es definido por la Asociación Mundial para el Agua (Global Water Partnership – GWP) como: *un proceso que promueve el desarrollo y gestión coordinados de los recursos hídricos, del suelo y los*

*recursos relacionados, con el propósito de optimizar el bienestar económico y social resultante, de manera equitativa y sin comprometer la sostenibilidad de ecosistemas vitales* (GWP, 2000). La GIRH exige un nuevo marco en el que puede existir la necesidad de cambios importantes en las interacciones existentes entre la política, las leyes, las normativas, las instituciones, la sociedad civil y los consumidores-votantes. La capacidad de llevar a cabo estos cambios depende, entonces, de los cambios que se produzcan en la gobernabilidad.

Este documento ha sido elaborado por la GWP como parte del Diálogo sobre Gobernabilidad Efectiva del Agua. Está dirigido a profesionales del área hídrica que necesiten familiarizarse con temáticas de gobernabilidad al operar fuera del sector hídrico. La gobernabilidad es un tema sujeto a amplio debate, pero probablemente no muy conocido entre la comunidad de profesionales de los recursos hídricos. Por lo tanto, en la sección I de este documento se esboza el pensamiento actual sobre gobernabilidad. El texto se inspira en la corriente de pensamiento de Kooiman (1993), Keohane y Ostrom (1995), Pierre (2000) y otros autores, pero no pasa por ser un análisis exhaustivo ni aborda las áreas más amplias de la denominada “buena gobernabilidad”, tales como la democracia, los sistemas electorales y la soberanía. En la sección II se tratan los aspectos particulares de la gobernabilidad del agua, que cubren tanto la gestión del agua como recurso natural como el uso del agua para fines sociales o productivos. La sección III plantea algunas ideas acerca de cómo alcanzar la gobernabilidad efectiva del agua teniendo en cuenta la gobernabilidad en el seno del sector hídrico y fuera de él. No pretende ser completo; de hecho, uno de los objetivos de este texto es estimular la búsqueda de ideas y soluciones más prácticas. Finalmente, la sección IV recoge algunas observaciones sobre la gobernabilidad del agua que deben ser consideradas durante la implementación de reformas en los sistemas y expone algunos ejemplos de actuaciones en curso.

## ÍNDICE

---

1. ¿Qué es gobernabilidad?	<b>7</b>
2. Gobernabilidad del agua	<b>16</b>
3. Logro de la gobernabilidad efectiva del agua	<b>29</b>
4. Algunos observaciones finales	<b>38</b>
Tablas y recuadros	<b>44</b>
Referencias bibliográficas	<b>48</b>

## 1. ¿QUÉ ES LA GOBERNABILIDAD?

---



La gobernabilidad entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos... Abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, cumplen con sus obligaciones y median en sus diferencias (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001).

La gobernabilidad del agua hace referencia al conjunto de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos implementados para el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios de saneamiento en los diferentes niveles de la sociedad. (Global Water Partnership 2002)

La gobernabilidad remite al sistema amplio de gobierno social, que incluye, pero sin limitarse, a la perspectiva más específica de gobierno como la principal entidad política responsable en la toma de decisiones. No existe una definición única de gobernabilidad, pudiéndose aplicar diferentes enfoques. Algunos la perciben como centrada principalmente en cuestiones de responsabilidad financiera y eficiencia administrativa. Otros pueden enfocarla a preocupaciones políticas más amplias en el ámbito de la democracia, los derechos humanos y los procesos participativos. También existen interpretaciones orientadas hacia los equilibrios y desequilibrios entre el sistema político administrativo y el sistema ecológico o en términos de operación y gestión de servicios. La gobernabilidad ya se practica en todos los países, por lo que el objetivo ahora consiste en hacerla más efectiva. Para lograr una gobernabilidad del agua más eficaz es necesario crear un ambiente que facilite las iniciativas eficientes dentro de los sectores público y privado, además de la participación de los interesados en la articulación de las necesidades.

La gobernabilidad cubre también la manera en se ejercen las políticas de *asignación* y *regulación* en la gestión de los recursos (naturales, económicos y sociales) y comprende de manera amplia las instituciones formales e informales que ejercen la autoridad. El nuevo término

---

<sup>1</sup> En las instituciones referidas en este documento se incluye tanto las formales (codificadas y legalmente adoptadas) como informales (acordadas tradicional y localmente y no codificadas).

para analizar esta combinación de instituciones formales e informales es *governabilidad distribuida* (Kooiman, 1993), el cual se analiza más adelante. Existe un elemento profundamente político en la gobernabilidad, ya que comporta el equilibrio de diversos intereses y enfrenta distintas realidades políticas.

Aunque las políticas pueden establecer la agenda, las prioridades y la visión, las personas necesitan sistemas de gobierno que otorguen credibilidad y sentido de propiedad a la visión política. Finalmente, deben establecerse estructuras de gestión para ejecutar las tareas cotidianas.

### **La gobernabilidad como un mecanismo de legitimación**

Tanto la necesidad de acciones colectivas como la organización del gobierno devienen de la comprensión de que sin una legitimación colectiva de las instituciones, tal como el derecho de propiedad, la anarquía eventualmente resultante de ello solo serviría para relegar la vida humana a la maldad, la brutalidad y la visión a corto plazo. En un mundo habitado por personas imperfectas, se precisa de una organización colectiva que equilibre los aspectos positivos y negativos y evite así que las personas *'malvadas'* causen daño y permita que las personas *'buenas'* hagan el bien (haciendo notar, por supuesto que las personas *'buenas'* y *'malas'* pueden ser las mismas en distintas ocasiones). Sin embargo, la existencia del gobierno por sí solo es insuficiente. Si se asume que los participantes en el *'juego de la política'* son iguales a los demás seres humanos, en su faceta de egoístas y oportunistas, es necesario contar con restricciones (sean éstas de carácter electoral, constitucional, legal u otras) para garantizar que el proceso político no sea utilizado en provecho particular.

### **¿Quién está realmente a cargo? Modelos de sistemas de gobierno**

La gobernabilidad puede asumir diferentes formas, dependiendo de las normas políticas económicas, culturales y tradicionales de un país, así como del comportamiento del cuerpo legislativo y los legisladores. En algunos países, los políticos y la burocracia negocian con la legislación, localizándose el protagonismo con frecuencia en el poder ejecutivo, lo cual deja prácticamente fuera de juego a la asamblea legislativa electa. En otros países, el comportamiento de los parlamentarios, centrado en la asamblea electa, es fundamental. Entender el comportamiento político democrático significa comprender que los parlamentarios son *"firmes"*

*buscadores de su reelección*". Sus metas consisten en mejorar el bienestar de sus electores en el marco de tiempo más corto posible con el propósito de garantizar su reelección. Esta situación enfatiza la necesidad de sistemas de gobernabilidad sólidos para captar los beneficios y evitar los peligros de intereses tan a corto plazo. Los legisladores sólo pueden abarcar una cantidad limitada de información y lo hacen especializándose en un área particular y restringida. En los otros campos obtienen sus claves de diversas fuentes de información (organismos, colegas, redes, informes de comités, etc.) en las que han depositado su confianza.

Un elemento clave de la gobernabilidad es la creación de un marco, tanto institucional como administrativo, dentro del cual las personas ajenas o la gente con diferentes intereses pueden intercambiar opiniones de forma pacífica y llegar a acuerdos para cooperar y coordinar sus acciones. Se requiere de alguna forma de arbitraje vinculante para saldar las diferencias irreconciliables y esto, en última instancia, residiría en el gobierno y el sistema judicial, o bien dentro de Naciones Unidas y de los acuerdos multilaterales a nivel internacional.

### **La buena gobernabilidad importa**

La gobernabilidad tiene gran importancia sobre los resultados económicos, sociales y ambientales. Algunas condiciones necesarias para la buena gobernabilidad son: inclusión, responsabilidad, participación, transparencia, previsibilidad y receptividad. Cuando el sistema de gobierno no cumple estas condiciones hacemos referencia a ello como *gobernabilidad deficiente*, la cual conduce a mayores riesgos políticos y sociales, déficits y rigidez institucional, además de a un deterioro en la capacidad de afrontar problemas compartidos. Por supuesto, los sistemas de gobierno deben facilitar la acción y no crear obstáculos para el desarrollo. Obtener el equilibrio adecuado es una fuente de constante debate y un proceso continuo que experimentará cambios en el tiempo.

Los analistas sociales han demostrado que existe una fuerte relación causal entre mejor gobernabilidad y resultados de desarrollo, tales como ingresos per cápita más elevados, mortalidad infantil reducida y tasas más altas de alfabetización (Kaufmann et al., 1999). Se obtiene una mayor reducción de la pobreza en un orden social estable y justo fundado sobre reglas institucionales claras y mercados eficaces y equi-

tativos. La gobernabilidad efectiva es, por lo tanto, esencial para lograr la reducción de la pobreza y puede ayudar también a los más desfavorecidos a ayudarse a sí mismos. La gobernabilidad deficiente constituye una barrera al desarrollo y causa un perjuicio a los pobres por vías económicas y no económicas, haciéndolos más vulnerables e incapaces de adaptarse a los cambios. Como resultado, los mercados serán débiles y distorsionados, frenando a su vez el crecimiento y las oportunidades de empleo. Las reformas estructurales e institucionales son necesarias para convertir la gobernabilidad deficiente en una gobernabilidad más efectiva, incluyendo medidas tales como el establecimiento de responsabilidades en el uso de fondos públicos y la creación de capacidades nacionales para una mejor formulación, implementación y elaboración de mecanismos de aplicación de las políticas. Esto incluye la transformación de los procesos de toma de decisiones e implementación en procesos inclusivos, donde la sociedad civil y el sector privado tengan papeles claros que desempeñar y detenten responsabilidades compartidas sobre la base de asociaciones entre el sector público y privado. Tanto la división del trabajo entre los diferentes actores como las responsabilidades compartidas y las relaciones de equilibrio de poder son parte del mismo proceso de definición del sistema de gobierno.

### **El Estado y la sociedad<sup>2</sup>**

Durante muchos años la cuestión ha sido “¿puede el Estado dirigir la sociedad?”. En el pasado, la gobernabilidad se entendía como la forma en que el Estado conducía a la sociedad y a la economía mediante el corretaje político (a menudo determinado por el poder económico), la definición de objetivos, las medidas fiscales, el establecimiento de prioridades, etc. En la mayoría de los países en desarrollo, que por lo general cuentan con una sociedad fuerte y un Estado débil, éste es aún el modelo predominante, lo cual eleva el riesgo de una gestión deficiente de los recursos y las prácticas financieras inapropiadas.

La pregunta que se plantea entonces es: “¿puede la sociedad coordinarse y administrarse a sí misma?”. Aquí radica la esencia de la *gobernabilidad distribuida*, ya que en ella se consideran la coordinación y los

---

<sup>2</sup> Esta sección se basa principalmente en el trabajo de J. Pierre, ed, “Debating Governance”, OUP, 2000.

<sup>3</sup> Se puede considerar a la sociedad civil como compuesta de organizaciones no gubernamentales para propósitos generales, tales como: sociedades profesionales, sindicatos, grupos de interés, grupos de tipo comercial, partidos políticos y otros foros y asociaciones. Los grupos de interés de propósitos específicos son también, por supuesto, parte de la sociedad civil. Al considerar la gobernabilidad del agua se debería usar la definición más amplia de sociedad civil.

distintos modos de interacción, de tipo formal e informal, entre el Estado y la sociedad, el papel de la sociedad civil y las redes de políticas. Este enfoque está más centrado en la sociedad y no tanto en lo 'estatista', donde los sistemas de gobernabilidad proporcionan el equilibrio de poder, reconociendo que el poder político proviene esencialmente de los recursos e instrumentos económicos. Hoy en día, sin embargo, en muchos países desarrollados los gobiernos no ejercen ya un monopolio sobre la organización de la gobernabilidad.

A comienzos del siglo XXI nos afanamos en buscar la coherencia y la responsabilidad en el laberinto de organizaciones existentes dentro de los sistemas políticos nacionales e internacionales. Muchas de las instituciones y sistemas de gobierno actuales fueron desarrollados en el siglo XIX a fin de supervisar unos estados con funciones mucho más limitadas que las que tienen hoy en día. Los países en desarrollo encaran problemas particulares, ya que a menudo poseen varias capas de sistemas, algunos autóctonos y otros importados. No se espera de los países en desarrollo que puedan o deban adoptar los mismos sistemas que los países industrializados, pero existen principios básicos para la gobernabilidad efectiva que han de asimilarse de acuerdo a sus propias condiciones. Es posible que el Estado necesite actuar con celeridad para desarrollar la infraestructura esencial en pro del desarrollo y que no esté en condiciones de esperar a que se establezcan sistemas 'ideales' de gobernabilidad. A pesar de esto, cualquier desarrollo debe realizarse acompañado de reformas de gobernabilidad que contribuyan a hacer dicho progreso sostenible. Sin embargo, debe tenerse cuidado de no debilitar aún más a un Estado ya frágil.

### **Las verdaderas riendas del poder – de las jerarquías a la descentralización**

El contexto histórico de la gobernabilidad varía en el tiempo y el espacio. En Europa y América del Norte, por ejemplo, la industria y las inversiones de capital respaldadas por un Estado fuerte han sido las fuerzas dominantes que han forjado los sistemas de gobernabilidad. Las bases tradicionales del poder político han soportado una erosión en los últimos veinte años, poniéndose a prueba la fortaleza institucional del Estado. Algunos cambios recientes en la sociedad han propiciado este debilitamiento del Estado centralizado, entre otros, los siguientes:

- crisis fiscales en el seno del Estado (limitaciones a las subidas de impuestos)
- avances tecnológicos que facilitan el trabajo en redes y la subsidiariedad
- el proceso de globalización, incluyendo la desregulación de los mercados financieros y la volatilidad de los capitales, que ha restringido la habilidad del Estado para gobernar/controlar la economía
- una democracia subnacional más asertiva en ciudades o regiones semiautónomas
- cargas de trabajo y responsabilidades excesivas sobre burocracias de pequeños gobiernos
- grandes concentraciones de personas y poder político en áreas urbanas

*Gobernabilidad jerárquica:* Con frecuencia una parte de la modernización se considera como la evolución de los sistemas políticos de organización vertical –sistemas de gobierno jerárquicos con escenarios institucionales centralizados– hacia formas administrativas más descentralizadas. No existe evidencia de que los sistemas más descentralizados sean necesariamente más efectivos que los centralizados. La verdadera prueba es, “¿qué es lo que funciona bien en el escenario en particular?”. Existe, sin embargo, una brecha que se percibe en continuo aumento entre aquellos países que han logrado avanzar más allá de la subsidiariedad –o el desempeño de funciones en el nivel de gestión más bajo– y aquellos que se mantienen centralizados y estancados. Las fuerzas de cambio mencionadas anteriormente tienen un impacto mayor en los países más pobres a medida que aumentan las expectativas de una mejor calidad de vida. Existe una creciente insatisfacción respecto a la costosa e inefectiva maquinaria del Estado, su falta de visión o liderazgo, su débil disciplina financiera y sus mandatos políticos que anulan las funciones administrativas. En relación a la gobernabilidad distribuida, los países ricos y pobres están en general distanciándose. Hay más mecanismos dentro de los países industrializados para establecer los nuevos sistemas de gobernabilidad necesarios que en la mayoría de los países con menores niveles de desarrollo. Existe una gran urgencia de los países para establecer sus propios sistemas de gobernabilidad mediante el aprendizaje –pero no la imitación– de modelos no apropiados provenientes de países más ricos con sus diferentes trasfondos históricos y culturales.

*Gobernabilidad orientada al mercado:* Con el fin de la Guerra Fría, en las últimas décadas del siglo XX, muchas fueron las voces que presentaron el *mercado* en los países occidentales como la solución a los problemas de crecimiento económico, equidad social y medio ambiente. Esto condujo a la desregulación y a una mayor participación del sector privado, así como a un cambio en el papel desempeñado por los servicios ciudadanos y la sociedad civil. Esta reestructuración institucional del Estado tenía como objetivo reducir las funciones de comando y control del gobierno, proponiendo como mecanismos superiores de asignación de recursos al individualismo exacerbado (menos soluciones colectivas), las *empresas privadas* y *el mercado*. Este modelo de *gobernabilidad orientado al mercado* es el fondo sobre el cual examinaremos ahora la gobernabilidad en relación a la gestión de recursos hídricos y la provisión de servicios de saneamiento.

Hoy en día, la luna de miel con el modelo de *laissez-faire*, orientado hacia el mercado, ha terminado y se están planteando preguntas complicadas. Muchos consideran que es demasiado simplista (las jerarquías pueden no funcionar bien, pero los mercados no necesariamente operan adecuadamente en todas las situaciones) y que no representa los valores más amplios de la sociedad. Hay un mayor número de personas examinando instrumentos nuevos que desarrollar y formas de intercambio entre el Estado y la sociedad con el fin de garantizar el control político y el apoyo de la sociedad. Desde este análisis se han elaborado propuestas para la gestión en asociación, cogestión y cogobernabilidad, así como la gobernabilidad distribuida.

*Gobernabilidad distribuida:* En el inicio del nuevo milenio, el papel de “*dirección*” o “*guía*” del Estado respecto a la sociedad está siendo puesto en tela de juicio por las redes locales (la sociedad civil, el sector privado) y las redes globales (organizaciones internacionales y ONG). Estas mismas entidades también apoyan al Estado en sus objetivos de desarrollar la sociedad. Esto ofrece una relación dinámica entre las diferentes fuerzas sociales. Muchos políticos, principalmente en el mundo occidental, ven al Estado como parte del problema más que como la solución. Existen hoy más llamamientos para volver a un gobierno más pequeño, en contradicción con la ideología posterior a la Segunda Guerra Mundial, consistente en un Estado central jerárquico preocupado por sus ciudadanos. El Estado ya no se cree capacitado para resolver los problemas de la sociedad actuando por su cuenta, en

especial los problemas socioambientales, y el sector privado no puede afrontar por sí solo los problemas de la pobreza y el deterioro del medio ambiente. Los modelos de *comando y control*, o *jerárquico*, y el de *governabilidad orientada al mercado* están, por lo tanto, muy debilitados.

Evidentemente, la gobernabilidad moderna ve la autoridad formal complementada por un creciente apoyo en la autoridad informal, por ejemplo, mediante una coordinación y cooperación público-privada en beneficio de ambos y del cliente-ciudadano. Organizaciones tales como la GWP y ONG internacionales como Transparency International son ejemplos de dichas redes cooperativas. El Estado necesita, por lo tanto, adaptarse a una nueva situación y la *governabilidad distribuida* constituye una respuesta institucional a este entorno en transformación. La gobernabilidad distribuida es la manifestación empírica de la adaptación del Estado a su ambiente externo. Es la representación conceptual de la coordinación de sistemas sociales y, en particular, del papel del Estado en ese proceso.

### **Establecimiento de sistemas modernos de gobernabilidad**

La naturaleza de la gobernabilidad moderna puede radicar en la forma de mantener algún grado de capacidad de “*guía*” en un mundo con gran independencia, tanto externa como interna, de la sociedad. El establecimiento de normativas legales (las “*reglas del juego*”) se convierte en una tarea cada vez más compleja conforme se van creando instituciones *informales* en la sociedad. Esto conduce a una proliferación de reglas que pueden socavar el imperio de la ley a resultas de la escala, complejidad y costo del sistema legal en sí mismo y de su incapacidad para hacer cumplir la legislación. En muchos países en desarrollo, las actividades informales más allá de la ley florecen como la única alternativa a las sofocantes burocracias del Estado (de Soto, 2000).

Sin duda, un aspecto importante de la gobernabilidad lo constituye la lucha contra la corrupción. Hasta hace poco la falta de información y de voluntad política ha hecho que fuera difícil analizar abiertamente este problema extendido por todo el mundo y que hallamos de igual modo tanto en el sector público como el privado. La ley puede, por ejemplo, hacer frente al problema de la corrupción, pero es un instrumento pesado y caro, una medida de último recurso, ya que resulta complicado y costoso llevar a las personas a juicio. Con la gobernabilidad distribuida, una competencia más abierta, administradores públicos más responsables y procesos más transparentes es posible atajar el

problema de la corrupción. Existen muchas medidas que pueden usarse sin tener que recurrir a la ley, incluyendo una menor intervención del sector público en la economía, una reforma de la administración pública, la liberalización y menos burocracia, además de una retribución justa a los trabajadores. Todas estas medidas ayudan a reducir la tentación de la corrupción. Tanto los reguladores como los organismos de control (tales como algunas ONG), los medios de comunicación fuertes y la autogobernabilidad (como, por ejemplo, la responsabilidad social de las empresas, códigos de conducta, etc.) pueden generar sanciones sociales que contribuirán a disuadir a todos, excepto a los más faltos de escrúpulos, de caer en la corrupción.

De manera similar, ha habido una proliferación de organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales que llaman a la acción desde una plataforma reducida, pero que no se responsabilizan de las consecuencias de las acciones que proponen. El vacío de gobernabilidad dejado por la debilidad del gobierno local legítimo ha sido llenado por organizaciones a menudo con buenas intenciones, pero a las que no se puede pedir cuentas.

Los gobiernos se ven con demasiada frecuencia atrapados en roles contradictorios, siendo a la vez proveedores de servicios y la fuente garantizada de rendición de cuentas. Los gobiernos locales están a menudo ausentes o son débiles y las organizaciones de la sociedad civil no cuentan con una base legal. Un elemento clave de la gobernabilidad efectiva lo constituyen, por lo tanto, las reformas institucionales (que afectan tanto al Estado como a las instituciones sociales) con el propósito de transferir a la sociedad tantas funciones del Estado como sea posible y para democratizar así la mayor cantidad posible de organizaciones civiles. Esto podría conllevar un movimiento hacia una sociedad con un gobierno limitado pero fuerte, y hacia una sociedad civil politizada (y voluntaria). Desde burocracias verticales hasta asociaciones regidas por la constitución y autogobernadas de forma democrática. Los principios de Dublín<sup>4</sup> reflejan de forma manifiesta este concepto de la gobernabilidad distribuida.

Se deben establecer sistemas de gobierno que superen los proble-

---

<sup>4</sup> Los principios de Dublín de 1992 que orientan al enfoque de GIRH son:

- El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para el sostenimiento de la vida, el desarrollo y el medio ambiente.
- El desarrollo y la gestión hídrica deben estar basados en un enfoque participativo, que implique a usuarios, planificadores y responsables en la elaboración de políticas a todos los niveles.
- Las mujeres desempeñan un papel central en la provisión, gestión y protección del agua.
- El agua tiene un valor económico en todos sus usos concurrentes y debe ser reconocida como un bien económico.

mas de legitimidad y responsabilidad del mercado. Ello se puede lograr mediante el establecimiento de normas y redes de autogobierno, con revisiones y balances independientes. La gobernabilidad en Occidente, sin embargo, se basa a menudo en un tejido social de distribución equitativa y fuertes organismos públicos de control que pueden ser difíciles de transferir a los países en desarrollo. Los sistemas de gobernabilidad equilibran el poder y las prioridades. El gobierno puede “decidir” cómo estructurar la sociedad con incentivos –por ejemplo, con presupuestos que usen el dinero como motivación–, pero necesitan tomar en cuenta las presiones internas e internas y las fuerzas económicas, incluyendo las aspiraciones y prioridades de la sociedad civil, los convenios o declaraciones de acuerdos internacionales, la descentralización y cooperación, así como las prioridades de los donantes (para los países más pobres), las macropolíticas (en el ámbito de financiación y planificación) y las prioridades políticas a corto plazo.

El establecimiento de sistemas de gobernabilidad efectiva ha sido, durante muchos años, un aspecto clave en la cooperación para el desarrollo, y los más importantes donantes y bancos para el desarrollo, así como los inversores privados, consideran la gobernabilidad a la hora de evaluar el rendimiento y efectividad de sus inversiones. El hecho de que los inversores privados estén dispuestos a pagar a empresas (por ejemplo, la Economist Intelligence Unit) por información sobre gobernabilidad, ilustra la importancia de ésta en sus decisiones. El proceso es, sin embargo, lento y puede dar lugar a un resentimiento respecto de la interferencia en la soberanía nacional, ya que generalmente se centra en el nivel político más alto. Al enfocar los problemas de gobernabilidad, específicamente en el sector hídrico, es posible encontrar soluciones más prácticas y manejables.

## 2. GOBERNABILIDAD DEL AGUA

---

**D**esde la conferencia de Dublín en 1992, se han establecido metas internacionales significativas en relación a la gobernabilidad. En el Foro Mundial del Agua de La Haya, el Marco para la Acción de GWP (GWP, 2000) declaró que “*la crisis del agua es a menudo una crisis de gobernabilidad*” e identificó como una de

las principales prioridades para la acción el logro de una mayor eficacia en la gobernabilidad del agua. La Declaración Ministerial de La Haya de 2000 reforzó este punto de vista, haciendo un llamamiento a *“administrar el agua de manera inteligente para garantizar la buena gobernabilidad, de forma que se implique a la población y que se integren los intereses de todos los colectivos en la gestión de los recursos hídricos”*. En la Conferencia sobre el Agua Dulce de Bonn en 2001, los ministros recomendaron llevar a cabo acciones en tres áreas, entre las cuales la gobernabilidad del agua se destacó como la más importante. Propusieron que *“cada país cuente con soluciones aplicables a la gobernabilidad de los asuntos hídricos a todos los niveles y, allí donde se requiera, se acelere las reformas del sector hídrico”*. La Asamblea del Milenio de la ONU, en 2000, hizo hincapié en la conservación y administración para proteger nuestro medio ambiente común y, en especial, para *“detener la explotación no sostenible de los recursos hídricos mediante el desarrollo de estrategias de gestión hídrica a escala regional, nacional y local, que promuevan tanto un acceso equitativo como un suministro adecuado”*. Ello fue refrendado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002, donde los jefes de estado acordaron un objetivo específico en la *preparación de planes de Gestión Integrada de Recursos Hídricos y eficiencia hídrica para el 2005*. Para que estos planes sean significativos deberán profundizar en el conocimiento de los sistemas de gobierno preponderantes y dar cabida a las reformas necesarias.

### **¿Cuál es la naturaleza de la gobernabilidad del agua?**

El término “gobernabilidad del agua” debe ser cuidadosamente definido, ya que puede resultar difícil de entender. También es importante identificar los atributos que hacen la gobernabilidad del agua “efectiva”. La Global Water Partnership define la gobernabilidad del agua de la siguiente manera:

*La gobernabilidad del agua hace referencia al conjunto de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos implementados para el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios de saneamiento en los diferentes niveles de la sociedad.*

La noción de gobernabilidad del agua incluye la habilidad a la hora de diseñar políticas públicas y marcos institucionales aceptados por la sociedad y de movilizar recursos sociales para apoyarlos. Las políticas hídricas y *el proceso para su formulación* deben tener como objetivo el desarrollo sostenible de los recursos hídricos y, con el fin de hacer efec-

tiva su implementación, los actores o interesados principales deben estar involucrados en el proceso. Los aspectos de la gobernabilidad se traslapan con los aspectos técnicos y económicos del agua, pero la gobernabilidad se orienta hacia los elementos políticos y administrativos de la resolución de un problema o del aprovechamiento de una oportunidad. La gobernabilidad del agua es una parte del tema aún más amplio de la creación de infraestructuras físicas e institucionales de una nación, y del tema aún más general, de la cooperación social.

La gobernabilidad del agua está vinculada a las organizaciones e instituciones políticas, sociales y económicas (y sus relaciones) importantes para la gestión y el desarrollo de los recursos hídricos. Dadas las complejidades del uso del agua dentro de la sociedad, el desarrollo, la asignación y la gestión *equitativa y eficiente* de ésta, así como la posibilidad de garantizar la *sostenibilidad ambiental*, hace necesario oír y prestar atención a las distintas voces a la hora de tomar decisiones sobre asuntos de aguas comunes y el uso de los escasos recursos financieros y humanos. La gobernabilidad del agua conecta con las funciones, equilibrios y estructuras internas del sector hídrico (*gobernabilidad interna*). Dicha gobernabilidad incluye la formulación de acuerdos sociales sobre derechos de propiedad y la estructura para administrarlos y validarlos (aplicación de la ley). También se ve influenciada por la sociedad civil y el gobierno “actual”, considerándolo como parte de la *gobernabilidad externa* del agua, que se analizará más adelante. Aunque pueden surgir temas de gobernabilidad del agua desde esferas económicas y técnicas, en la mayoría de los países la fuerza impulsora es la *política*. La gobernabilidad efectiva de los recursos hídricos y la provisión de servicios en este área requerirá del compromiso conjunto de los gobiernos y diversos colectivos de la sociedad civil, en particular a escala local o comunitaria, además de la implicación del sector privado.

### **Principios y bases legales de la gobernabilidad del agua**

Los Principios Hídricos de Dublín sitúan a los recursos hídricos bajo la función estatal de clarificación y mantenimiento de un sistema de derechos de propiedad y, en virtud del principio de la gestión participativa, confirmar la relevancia de las amplias descentralizaciones hasta el nivel más bajo posible. Existe una creciente presión en pro del reconocimiento y oficialización de los sobre el aguas, que se está llevando a cabo en muchos países. La formalización de derechos suscita cuestio-

nes complejas en torno a la pluralidad de las demandas y el equilibrio en la distribución de los beneficios entre los colectivos de la sociedad. También impone responsabilidades, en particular, la prevención de la contaminación y la sostenibilidad financiera. El proceso de formalización se encuentra a menudo sesgado a favor del rico y poderoso que puede abusar del sistema y arrogarse derechos. Los ‘derechos’ informales, definidos de manera local, con sus reglas y principios históricos, son igualmente importantes. Una incorrecta oficialización puede conducir a conflictos entre lo formal y lo tradicional. La formalización de derechos puede ser innecesaria o insuficiente para garantizar el acceso a los recursos hídricos. La capacidad de defensa de estos derechos contra candidatos competidores es esencial para que los mencionados derechos, ya sean de naturaleza formal o informal, resulten significativos. Un aspecto importante consiste en aclarar hasta qué punto los procesos de devolución de derechos sobre el agua benefician a unos segmentos específicos de la población o a su conjunto.

### **La legislación del agua varía considerablemente**

Las bases teóricas de la gobernabilidad del agua son un subconjunto de teorías de comportamiento colectivo. Desgraciadamente, ninguna teoría simple permite explicar por sí sola todas las situaciones. Existe, con frecuencia, una marcada diferencia entre los enfoques filosóficos de la Europa continental y América Latina y las escuelas anglosajonas de pensamiento pragmático en EE.UU. Una delimitación relativamente clara y original de los derechos de propiedad y la experimentación con éstos a lo largo del tiempo ha conducido a los Estados Unidos hacia perspectivas flexibles respecto a la gobernabilidad del agua. Este planteamiento permite realizar ajustes cuando las condiciones económicas y sociales cambian, ya que no aspira a crear instituciones que cubran todas las posibles eventualidades. También existen sistemas que son híbridos de los enfoques del Derecho Civil (de tipo filosófico, derivados del Derecho Romano) y del Derecho Consuetudinario (pragmático, de Reino Unido), así como otros sistemas de vieja raigambre, tales como las provenientes de la América Precolombina, la India y los países islámicos.

Existen también sistemas de derechos y responsabilidades sociales que se mantienen de forma tradicional y no codificada, no necesariamente menos fuertes, ya que están expresados en expectativas culturales más que en reglas escritas. Una percepción social de distribución

equitativa es importante para la gobernabilidad. La noción de flexibilidad y distribución equitativa es, sin embargo, ajena a muchos países cuyos sistemas de gobierno son rígidos y no dan cabida a “lo razonable”. La capacidad de adaptación a menudo brilla por su ausencia y, sin sanciones para hacer cumplir las normas, los sistemas de gobernabilidad deficientes favorecen a los fuertes. Ello hace muy difícil e incluso peligroso traducir las prácticas basadas en la flexibilidad y el pragmatismo en muchos entornos de gobernabilidad de países en desarrollo, *a menos que el sistema social imperante pueda ofrecer sanciones adecuadas contra los rufianes* (Solanes, 2002).

### **La legislación del agua se centra en los derechos de propiedad**

El Estado tiene un importante papel que desempeñar mediante su función principal de definición de derechos y responsabilidades de propiedad y de uso. En las sociedades modernas plurales y democráticas, los cimientos del Estado reposan sobre la socialización<sup>5</sup> (término que define la transición de la esfera privada a la pública) de la costosa supervisión y control necesarios para la salvaguardia de los bienes productivos ante los solicitantes no autorizados. Sin esta función de control, denominada *Ley*, los sistemas de propiedad no habrían nunca avanzado más allá de un comportamiento de apropiación respaldado por la fuerza. Las discusiones sobre derechos de agua generalmente se centran en los derechos de propiedad del titular e ignoran las responsabilidades contingentes que ese titular posee en relación con otros miembros de la sociedad que no comparten aquellos derechos. Dichas obligaciones necesitan ser destacadas en cualquier discusión acerca de la gobernabilidad. Además, todo debate en torno a los derechos sobre el agua debe tener en cuenta el uso y la propiedad del suelo, ya que a menudo están estrechamente vinculados, a veces de manera formal por medio de derechos extractivos, por lo que los dueños de tierras pueden repercutir en el uso del agua a través de la modificación del uso del suelo (por ejemplo, la reforestación).

Entre los ejemplos de regímenes de derechos de propiedad, con sus derechos y responsabilidades asociadas, se incluyen los siguientes:

- *Acceso abierto*

El acceso abierto es un régimen en el que no se identifica a un grupo definido de usuarios o propietarios y donde los beneficios

---

<sup>5</sup> También denominada nacionalización en algunos países.

reverten en todos. Los individuos disfrutan de privilegios (la habilidad de actuar sin considerar los intereses de los demás) pero no derechos (la incapacidad de influir en la acciones de otros) con respecto al uso y mantenimiento del activo.

- *Propiedad común*

Se define un grupo de gestión con derecho a excluir a los no miembros y a definir las reglas de apropiación. Los no miembros tienen el deber de someterse a las reglas. Los integrantes individuales del grupo de gestión gozan tanto de derechos como de deberes en cuanto al uso y el mantenimiento de la propiedad y, por lo tanto, poseen el derecho de gestionar el recurso.

- *Propiedad privada*

Los individuos poseen el recurso y tienen el derecho de excluir a otros y de transferir derechos. Pueden abstenerse de usos socialmente inaceptables. Otros (los no propietarios) tienen el deber de respetar las decisiones tomadas por los propietarios, confiando en que sólo se apliquen usos socialmente aceptables.

- *Propiedad del Estado*

El agua está conferida al Estado, que actúa en nombre de los ciudadanos. Los individuos tienen el deber de respetar los usos y normas de acceso establecidos por el organismo de control del Estado.

Los recursos hídricos pueden comenzar dentro de un régimen de *acceso abierto*, pero con frecuencia acabará apropiándose de ello un colectivo, que los convertirá en un recurso de propiedad común. Cuando los individuos o grupos de individuos comparten recursos hídricos como un recurso de propiedad común, la población está vinculada en un sentido ecológico, económico y sociopolítico (Ostrom, 1999). En un dispositivo común, las acciones repercuten sobre aquellos que comparten el recurso independientemente del régimen de propiedad bajo el cual éste se encuentre y, desde este punto de vista, su gobernabilidad es distribuida.

Con el fin de controlar el recurso, el Estado tiende a apropiarse de la mayoría de los derechos de propiedad de grupo para crear una *propiedad estatal* con una porción menor de propiedad privada. El Estado entonces afronta la responsabilidad de ofrecer el recurso en beneficio del país. Una de las claves para la gobernabilidad del agua a comienzos del siglo XXI es cómo puede lograr esto el Estado de manera justa y

equitativa, mediante una actuación política y sin reducir los incentivos para el uso eficiente del recurso.

### **Redes de información en torno al agua, consulta y reformas políticas**

Uno de los aspectos claves de la gobernabilidad es la creación de un marco (institucional y administrativo) dentro del cual las personas ajenas o con intereses diferentes puedan analizar cuestiones de manera pacífica y llegar a acuerdos para cooperar y coordinar sus acciones. Este marco debe también reducir los costos de transacción para alcanzar una gestión efectiva del agua. Por lo tanto, las redes de información (o asociaciones) son importantes y pueden funcionar en condiciones donde otras estructuras gubernamentales no lo hacen. Las redes de información operan de manera óptima cuando las siguientes condiciones se aplican y combinan (Pierre, 2000):

- Los actores necesitan información fiable.
- La calidad es difícil de definir y medir.
- Resulta complicado ponerle un precio al artículo.
- El criterio y la experiencia profesional son valores fundamentales.
- Se necesita flexibilidad para satisfacer demandas de servicio variadas y locales.
- Se necesita cooperación y producción intersectorial entre distintos organismos.
- La cooperación permite ajustar culturas organizativas dispares.
- Los actores perciben el valor de las estrategias de cooperación.
- Se precisa de relaciones de largo plazo para reducir la incertidumbre.
- La supervisión y evaluación implican altos costos políticos y administrativos.
- La implementación conlleva discusiones.

El agua cumple casi todos estos criterios y podría constituirse en un buen ejemplo de ámbito en donde las redes de grupos involucrados (gobiernos, sector privado, sociedad civil, etc.) pueden trabajar con mayor eficacia que las jerarquías o los mercados por sí solos. Los mercados representan una red importante con una alta dependencia de la información.

Cuando se proponen cambios en los sistemas de gobernabilidad del agua, hay que entender y distinguir entre los diferentes niveles funcionales de la gestión hídrica: operacional, organizacional y constitucional. El

primero se centra en el uso o control del agua para propósitos específicos, con el fin de satisfacer necesidades concretas. Siempre existe un gran número de empresas operativas que cubren el abastecimiento de agua, el tratamiento de aguas residuales, la energía hidroeléctrica, la irrigación, la gestión ambiental, el turismo, etc. Estas empresas pueden estar en manos públicas o privadas. El nivel organizacional coordina y reduce los conflictos entre las empresas competidoras, administra las normas y políticas, el empleo del agua y los usuarios dentro de un sistema hídrico. Dicha función corresponde al sector público, e incluye, por ejemplo, las autoridades y entidades de regulación de cuencas. Estas últimas deben ser autónomas (dentro de los límites constitucionales) para poder actuar de manera imparcial. Finalmente, la función constitucional crea el ambiente propicio dentro del cual las otras funciones operan, estableciendo las políticas y la legislación y tomando en consideración la gobernabilidad externa y los imperativos políticos. En muchos países, esas funciones no están claramente definidas y, a menudo, los gobiernos son incapaces o carecen de la voluntad necesaria para ejercer sus responsabilidades. En este caso se establecen frecuentemente arreglos *ad hoc* en la esfera del gobierno local o de la comunidad, los cuales son vulnerables porque carecen de bases formales y pueden verse perjudicados por intereses creados o por políticas y leyes emanadas del gobierno central. Un enfoque participativo y consultivo en la reforma de los sistemas de gobernabilidad del agua puede ayudar a afianzar al gobierno local y a aproximar los aspectos positivos de tales arreglos al sistema formal, reduciendo así el grado de vulnerabilidad.

### **Nuevas formas de gobernabilidad del agua**

Los límites hidrogeográficos –la cuenca fluvial– suelen ofrecer oportunidades a las redes modernas de gobernabilidad. La cuenca es una región limitada que presenta incentivos para el acuerdo entre los distintos actores acerca de los sistemas de gobernabilidad con el agua como elemento fundamental. Aunque la cuenca atraviesa fronteras jurisdiccionales oficiales y, por lo tanto, gobiernos locales y otras entidades gubernamentales que no necesariamente colaboran, la organización de la cuenca (un organismo o comisión) podría exigirles que lo hicieran. La organización de la cuenca puede, por lo tanto, contar con competencias y necesidades específicas de gobernabilidad. Los gobiernos nacionales por sí solos no pueden asignar y regular con facilidad el

agua de una cuenca, ya que es poco probable que sepan apreciar los intereses y prioridades locales. Por el contrario, el gobierno puede proporcionar las reglas y normativas y establecer un marco de encuentro entre los actores. (Por ejemplo, la comunidad de la cuenca tiene un perfil geográfico, como sucede en los organismos de gestión de microcuencas de Sudáfrica y los organismos de cuencas franceses). La regulación en el seno de una cuenca debe hacer frente a los problemas relacionados con la calidad y asignar cantidades a diversos usuarios. La regulación de otros usuarios sectoriales, tales como la agricultura y la industria, es muy débil. Prevenir la contaminación proveniente del uso agrícola del agua (salinidad, nitratos en aguas subterráneas) y de las industrias (como curtiembres y minería) se está convirtiendo en una actuación de relevancia cada vez mayor. En Pakistán, la recientemente publicada ordenanza de gestión hídrica Sindh reconoce la necesidad de normalizar la agricultura de regadío. La planificación y gestión de áreas de captación, donde se combina el uso del suelo y del agua, es un medio para regular en el ámbito de la cuenca, pero hasta la fecha se ha carecido de herramientas que hagan práctico este esfuerzo. Están comenzando a incorporarse nuevos enfoques, como los que se pueden observar en la Directiva Marco de Aguas de la Unión Europea y las Estrategias de Reducción de Caudales en Sudáfrica, en estos sistemas de gobernabilidad.

La legislación de aguas y la regulación de las empresas de servicios de saneamiento son instrumentos fundamentales ampliamente analizados que ofrecen numerosos ejemplos de gobernabilidad débil. La introducción de leyes y su implementación es un proceso político vinculado a la polarización política de la sociedad. Puede que los instrumentos legales e institucionales correctos dentro de un país no funcionen en otros, debido a un sistema de gobernabilidad externa débil o inapropiada. A modo de ejemplo, el enfoque flexible y pragmático de Estados Unidos no se adecua al ambiente cultural en la mayoría de los países en desarrollo. Un problema común es la débil regulación de los proveedores de servicios públicos. Por ejemplo, cuando los propietarios de importantes empresas privadas de abastecimiento de agua o saneamiento negocian disposiciones que ponen en peligro los beneficios para la población (tales como ingresos garantizados desmesurados, tasas de cambio e intereses fijos, etc.), esto puede resultar en una desilusión sobre la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos. De igual manera, los propietarios de las empresas de servicios públicos son mani-

pulados con frecuencia por los gobiernos y pueden terminar siendo fuentes seguras de empleo o ingresos para algunos privilegiados, quedando debilitados y descapitalizados, lo que resultará en el suministro de servicios deficientes a la población. Una estricta regulación es un elemento esencial en las empresas de prestación de servicios, tanto públicas como privadas, donde debe establecerse una clara definición de las obligaciones respectivas del regulador y el operador.

### **Menos consumo de agua, niveles bajos de conflicto**

Resulta obvio que las crisis relacionadas con el agua se deben a un aumento de la demanda y que la reducción de ésta sería de gran ayuda, aun cuando no se eliminaran los conflictos con los niveles actuales del recurso y la degradación ambiental. La demanda de agua puede reducirse voluntariamente utilizando diferentes herramientas técnicas, sociales y económicas. Esto significa que el consumidor cambiará sus preferencias de consumo. Los instrumentos reguladores que incluyen permisos, restricciones y asignaciones a un conjunto determinado de usuarios y aplicaciones reducen la demanda de agua. Por ejemplo, la demanda total de agua en Estados Unidos ha descendido desde su nivel máximo en 1980, a pesar del considerable incremento de riqueza y población. Ello significa que mantener una alta calidad ecológica de las aguas es cada vez más sencillo. En este caso, las políticas directas de tarificación del agua no han provocado el descenso, sino que parece deberse en gran medida a factores externos, como el aumento del costo energético y la mejoras exigida en el consumo de energía de los aparatos domésticos y comerciales, además de una disminución en el valor de los cultivos irrigados. Políticas específicas, tales como la limitación de efluentes en las descargas de aguas residuales y el cumplimiento de los requisitos federales en los arroyos para el mantenimiento del ecosistema también han tenido un impacto significativo. Es digno de destacar la importancia de la presión ejercida por una opinión pública concienciada como impulso en el cambio de las políticas y de la innovación tecnológica, que ha permitido obtener ahorros en el consumo de agua. Los individuos redujeron su consumo de agua y, en su conjunto, ello ha significado una gran diferencia en la disponibilidad de agua en Estados Unidos.

Un asunto de relevancia es la medida en que los procesos de socialización y devolución de los derechos sobre el agua benefician a segmentos específicos de una población o a su totalidad. La cuestión de la Par-

ticipación del Sector Público (PSP) en los servicios de saneamiento se ha convertido recientemente en un tema polémico. Desde la perspectiva de la gobernabilidad, sin embargo, la naturaleza del proveedor es menos relevante que la de la protección de los consumidores. Tanto los proveedores públicos como los privados, a través de sus atribuciones, políticas de precios y normas de abastecimiento, pueden incluir o excluir a los sectores más pobres de la población. Por ejemplo, los subsidios transversales, si se usan con criterio, constituyen una útil herramienta empleada en todo el mundo para beneficiar a los más desfavorecidos sin perjudicar a otros actores ni a la economía.

La política de gobernabilidad del agua incluye por lo general los factores sociológicos y económicos (estructuras, instituciones, etc.) externos a la provisión de agua y reflejan el cuadro político más general del país, la conformación de la institución de gestión de aguas. Para un administrador de recursos hídricos o proveedor de servicios de saneamiento, la política es ciertamente parte del dominio de la gobernabilidad, pero no es considerada directamente relevante para sus acciones.

### **Errores del gobierno**

Un tema subyacente de la bibliografía en el ámbito de las ciencias sociales es el “fracaso” de todas las estructuras de gestión, así como las limitaciones y también el “fracaso” de todos los mercados y jerarquías. Se requiere diseñar o crear sistemas o regímenes de gobernabilidad más efectivos para superar una *disfunción del gobierno, del mercado o del sistema*, o una combinación de éstos. Por ejemplo, el agua no es un bien económico cualquiera. A veces es un bien público, a veces un bien privado y, con frecuencia, algo intermedio. Su desarrollo puede desembocar en monopolios naturales y presenta importantes efectos colaterales económicos y físicos, o externalidades.

Los errores del gobierno se indican en la tabla 1. Éstos son inherentes a la mayoría de los países y deben ser abordados. La Global Water Partnership ha preparado una “caja de herramientas” (ToolBox) de GIRH (GWP, 2001), que incluye una serie de instrumentos que pueden emplearse para hacer frente a los errores gubernativos, entre los cuales las brechas institucionales y de comunicación son probablemente los más difíciles. Una revisión empírica sobre la manera de superar los problemas originados por las deficiencias del mercado, del gobierno y del sistema es esencial en cada escenario específico si se quiere lograr

una gobernabilidad efectiva de las aguas. Existen fallos de difícil resolución por parte de los profesionales del sector hídrico por encontrarse fuera del ámbito del agua. Por ejemplo, las estructuras de las instituciones nacionales que obstaculizan la visión política, los mecanismos inapropiados de diálogo intersectorial, la administración de bienes públicos y los activos no tasados, como el control de las inundaciones y la gestión de las sequías. La comunidad del sector hídrico, sin embargo, necesita entender tales restricciones de la gobernabilidad externa y comprometerse con las organizaciones que operan más allá del sector para la búsqueda de soluciones.

### **Gobernabilidad externa al sector hídrico**

La gobernabilidad del agua puede verse impulsada por las estructuras de gobernabilidad ya existentes en otros sectores del país. Por ejemplo, mediante la estabilización de derechos de propiedad, normas amplias y leyes. Algunas leyes más generales del estado de California, por ejemplo, ayudaron a la creación de cuencas de agua subterránea en dicho territorio. El fin del apartheid en Sudáfrica facilitó la realización de importantes cambios en la legislación del agua y la adhesión de los países de Europa del Este a la Unión Europea ha actuado como estímulo para una mejor gobernabilidad del agua. Asimismo, si el proveedor de servicios tiene éxito, también podrá validar y fortalecer las políticas que hicieron esto posible. Existen varios ejemplos de cómo influye la gobernabilidad del agua en la gobernabilidad externa. El ejemplo más conocido es, quizás, el desarrollo hídrico cooperativo en Holanda a comienzos del siglo XX, que constituyó un elemento fundamental en la construcción del moderno estado holandés del bienestar.

No es sorprendente que los proveedores de servicios hídricos sientan el impacto de la gobernabilidad externa en su propia gobernabilidad interna. No es raro tampoco que los servicios se vean paralizados por interferencias y conflictos de carácter político. De hecho, la gobernabilidad externa puede evitar que aparezcan nuevas formas de provisión de servicios, ya sea a causa de la ignorancia o por los intereses creados. En circunstancias extremas se ha extendido incluso a la participación del crimen organizado en perjuicio de los proveedores públicos de servicios hídricos. Muchas intervenciones desde la esfera de gobernabilidad externa podrían resultar restrictivas, pero otras son susceptibles de brindar apoyo y ser integradoras y de utilidad a la larga. Esta perspectiva de

gobierno nos indica que el capital político desarrollado enteramente fuera del sector hídrico puede ser incorporado a los asuntos hídricos, para bien o para mal del proveedor del servicio o del administrador del recurso. Por lo tanto, un escenario favorable o, al menos, neutral, es fundamental para el éxito de un proveedor de servicios hídricos.

La gobernabilidad del agua comienza tradicionalmente en las políticas sociales y económicas establecidas por el gobierno. Sin embargo, con la creciente liberalización del comercio, los servicios hídricos se ven cada vez más afectados por los acuerdos internacionales de comercio. Con frecuencia, los acuerdos comerciales son negociados por funcionarios del Ministerio de Comercio, con conocimientos escasos en relación al agua y sin consultar necesariamente a los funcionarios del sector hídrico. Recientemente, algunas ONG han expresado su preocupación sobre la inclusión de los servicios hídricos en el Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (GATS) (World Development Movement, 2002). Aunque la liberalización de tales servicios pudiera ser beneficiosa para obtener inversiones directas de gobiernos extranjeros, los países necesitan tener cuidado en la negociación de las normas sujetas al GATS. Los negociadores gubernamentales pueden poner limitaciones a los compromisos contraídos en un sector específico de servicios específicos, restringiendo de esta forma la aplicación de las normas del GATS, pero se trata de una temática compleja y a menudo los negociadores de los países en desarrollo se encuentran en una posición de debilidad en tales deliberaciones.

Un punto que genera particular preocupación es el conflicto entre la promoción del comercio y la protección de los derechos regulatorios del gobierno nacional. Todo el mundo acepta que la capacidad del gobierno para regular a los proveedores de servicios hídricos es esencial si se desea un suministro efectivo, ya sea privado o público, de tales servicios, pero el derecho del gobierno a normalizar puede verse limitado bajo el GATS. Aparte del GATS, otros acuerdos de comercio, tales como el NAFTA, pueden incidir sobre el agua. Por ejemplo, las negociaciones recientemente iniciadas en la Ronda de Doha sobre liberalización del comercio agrícola podrían afectar al empleo del agua en la producción alimentaria. De manera similar, el reembolso de la deuda y los acuerdos de HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados) pueden perturbar la capacidad del gobierno a la hora de asignar partidas presupuestarias para los servicios hídricos.

### 3. LOGRO DE LA GOBERNABILIDAD EFECTIVA DEL AGUA

---

**J**udith Tendler (1997) observó que sabemos mucho más sobre los elementos que constituyen un *mal gobierno* de lo que sabemos sobre un *buen gobierno*. Sus estudios de caso tienden a cuestionar algunas panaceas y preconcepciones convencionales acerca de cómo ejercer la gobernabilidad y nos remiten a un análisis funcional pormenorizado de cada caso específico. Keohane y Ostrom (1995) nos proporcionan ejemplos empíricos de gobernabilidad del agua en EE.UU., Indonesia, Nepal, México, Perú, Filipinas y Sri Lanka. Por su parte, Maass y Anderson (1978) nos ofrecen un análisis profundo del desarrollo de la gobernabilidad en el ámbito de la irrigación desde el siglo XV en las comarcas españolas de Valencia, Murcia y Alicante. En todos estos estudios empíricos, los autores encontraron contundentes evidencias en apoyo de la noción de que, a pesar del amplio abanico de regímenes de propiedad, los grupos de usuarios pueden evolucionar hacia instituciones sostenibles durante muchos años (siglos en el caso de los sistemas españoles de distribución de los derechos de irrigación). Existe en lo fundamental la posibilidad de identificar un nivel de centralización/descentralización y regulación para conseguir una gobernabilidad efectiva del agua. Mientras que la evidencia empírica sugiere que posiblemente no haya soluciones dogmáticas, sería de gran ayuda establecer algunos atributos universales que hagan en la práctica efectiva la gobernabilidad del agua.

#### **Nuevas ideas acerca de la gobernabilidad del agua**

Existe una creciente percepción de que la gobernabilidad de recursos y servicios hídricos funciona de manera más efectiva en una estructura social abierta que permita una amplia participación de la sociedad civil, de las empresas privadas y de los medios de comunicación, todos ellos operando en red para apoyar e influir sobre el gobierno. Más aún, examinar el papel de las redes o de la gobernabilidad distribuida ayuda a superar el estéril debate acerca del suministro de agua privado versus público y la función de la comunidad. El objetivo de crear un sistema de gobernabilidad apropiado otorga a este debate un enfoque más práctico. El rol de la sociedad civil y las ONG en la gestión hídrica y la

provisión de servicios también se hace más claro en la medida en que la normativa gubernamental facilita la autogobernabilidad local.

Es importante que, al diseñar sistemas de gobernabilidad efectiva, los costos de transacción no sean indebidamente incrementados, inhibiéndose la actuación. Siempre habrá compensaciones y es importante obtener el equilibrio adecuado para cada situación en vez de buscar el sistema ideal. En los países desarrollados del hemisferio norte, los sistemas de gobernabilidad son a menudo rígidos y pueden llegar a frustrar el desarrollo, pero la madurez de la sociedad exige este nivel de gobernabilidad. En países más pobres, los sistemas de gobernabilidad no deben imponer demasiadas restricciones sobre las acciones, porque el crecimiento económico y el suministro de servicios básicos a los más desfavorecidos se verían obstaculizados. Con demasiada frecuencia, las exigencias bienintencionadas concebidas para la mejora de la gobernabilidad pueden constituir un freno al desarrollo. Los costos económicos y sociales de transacción de la gobernabilidad pueden ser bastante considerables y se debe garantizar su razonabilidad, además de su exhaustiva revisión.

No existe un modelo único para la gobernabilidad efectiva del agua. De hecho, para ser eficaces, los sistemas de gobernabilidad deben ajustarse a las particularidades sociales, económicas y culturales de cada país. Sin embargo, existen algunos principios o atributos básicos considerados esenciales para la gobernabilidad efectiva del agua:

## **Principios de la gobernabilidad efectiva del agua**

### ***Enfoques***

- **Abierta y transparente:** Las instituciones deben operar de manera abierta. Han de utilizar un lenguaje comprensible y accesible para que el conjunto de la población muestre una mayor confianza en las instituciones complejas. Además de ser abierta, la buena gobernabilidad necesita que todas las decisiones políticas sean transparentes, de manera que tanto las personas de dentro y fuera de ella puedan seguir fácilmente los pasos adoptados en la formulación de las políticas. Esto es particularmente importante en lo que respecta a las transacciones financieras.
- **Inclusiva y comunicativa:** La calidad, relevancia y efectividad de las políticas de gobernabilidad dependen de que se garantice una

amplia participación en todo el proceso político, desde su concepción hasta su implementación. Es probable que una mayor participación genere más confianza en el resultado final y en las instituciones que elaboran políticas. La participación depende esencialmente de que todos los niveles de gobierno sigan un enfoque inclusivo en el desarrollo y aplicación de sus políticas. La extensa participación se construye sobre la movilización social y la libertad de asociación y expresión, así como sobre la capacidad de participar de manera constructiva. La transparencia y la responsabilidad se construyen sobre la base del libre flujo de información. Las instituciones y sistemas de gobernabilidad necesitan comunicarse con los actores e interesados siguiendo métodos muy directos. Realizado de la manera correcta, ello llevará a la implicación de la sociedad civil en la gobernabilidad dentro de un amplio abanico de asuntos.

- **Coherente e integradora:** Las políticas y las acciones deben ser coherentes. La necesidad de mostrar armonía y coherencia en la gobernabilidad es tanto mayor por el incremento de los tipos de tareas y su extensa diversificación. Desafíos tales como el cambio climático y los cambios demográficos traspasan los límites de las políticas sectoriales sobre las que se ha asentado el gobierno. La coherencia requiere de un liderazgo político y de una fuerte responsabilidad por parte de las instituciones a diferentes niveles a fin de garantizar un enfoque consecuente en el ámbito de un sistema complejo. La gobernabilidad del agua debe potenciar la efectividad de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH). Las instituciones han de tener en consideración todas las aplicaciones y los usuarios dentro del sector hídrico tradicional y sus interconexiones e impacto sobre el resto de potenciales usuarios y sectores.
- **Equitativa y ética:** Todos los hombres y mujeres han de disponer de la oportunidad de mejorar o mantener su nivel de bienestar. Es necesario una cuidadosa supervisión de la equidad entre los diversos grupos, interesados y consumidores-votantes mediante el proceso de desarrollo e implementación de políticas. Es esencial que las penas por las actuaciones contrarias a la legalidad sean aplicadas con toda claridad de manera equitativa. Antes que nada, la gobernabilidad del agua debe basarse en los principios éticos de la sociedad en la cual opera y en el imperio de la ley. Esto se manifiesta de modo especialmente evidente en el ámbito de la justicia, los dere-

chos de uso y acceso y la propiedad del agua. Los marcos legales y normativos deben ser justos y hacerse cumplir con imparcialidad.

### **Rendimiento y operación**

- **Responsabilidad:** Los roles a desempeñar en los procesos legislativos y ejecutivos deben ser claros. Cada institución ha de explicar y asumir la responsabilidad de lo que hace, si bien se requiere también una mayor claridad y responsabilidad por parte de los actores implicados en el desarrollo e implementación de las políticas a cualquier nivel. Las “reglas del juego” tienen que ser claras, así como las consecuencias de la violación de las normas. Además, deben incorporarse mecanismos de arbitraje para garantizar el cumplimiento de las leyes, de manera que se puedan alcanzar soluciones satisfactorias incluso en caso de conflictos aparentemente irresolubles entre los interesados. Los responsables gubernativos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil han de rendir cuentas ante la población y ante las instituciones respectivas. Esta responsabilidad dependerá de la organización y del carácter interno o externo de la decisión respecto a dicha organización.
- **Eficiencia:** La teoría económica clásica exige eficiencia en cuanto a rendimiento económico, pero también hay elementos de eficiencia política, social y ambiental que han de armonizarse con el rendimiento económico puro y duro. También es indispensable que los sistemas de gobernabilidad no obstaculicen la acción. Por ejemplo, minimizar los costos de las transacciones permitirá progresar hacia una mayor eficiencia política y económica.
- **Receptividad y sostenibilidad:** Las políticas deben proporcionar lo que se requiere de ellas sobre la base de la demanda, unos objetivos claros, una evaluación del futuro impacto y, siempre que se disponga de ello, de las experiencias pasadas. La receptividad requiere también de la implementación de políticas proporcionadas y la adopción de decisiones al nivel más apropiado. Aún más importante que ello es que las políticas se fundamenten en incentivos, lo cual garantiza un claro beneficio social o económico en la consecución de éstas. Asimismo, las instituciones deben fundarse con la mirada puesta en su sostenibilidad a largo plazo. La gobernabilidad del agua debe revertir en beneficio tanto de los usuarios futuros de los servicios hídricos como de los actuales.

## **Utilización de las herramientas de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH)**

El enfoque de GIRH se distancia de la política y el enfoque tradicionales y fragmentados sobre el agua, estableciendo una clara distinción entre la gestión de recursos y las funciones de provisión de servicios hídricos. No obstante, hay que tener presente que la GIRH es un proceso político en sí, dado que se centra en la redistribución del agua, la asignación de recursos financieros y la implementación de metas medioambientales. Existe un consenso generalizado dentro de la comunidad hídrica en cuanto a que la GIRH proporciona la única alternativa viable para un uso y gestión sostenibles del agua, si bien no existen soluciones o pautas universales y hay un intenso debate acerca de cómo llevar a la práctica este proceso. Más aún, la GIRH no se aplica en un entorno aislado y su perspectiva más amplia, según lo descrito con la gobernabilidad, proporciona el contexto en el cual se puede aplicar el enfoque de GIRH. El contexto político, sin embargo, repercute tanto en la voluntad como en la viabilidad política. Queda mucho trabajo por hacer para establecer regímenes efectivos de gobernabilidad del agua que permitan la implementación de la GIRH, lo cual concierne tanto a la gestión de los recursos hídricos como al suministro de servicios de saneamiento.

Al objeto de establecer sistemas efectivos de gobernabilidad del agua y de puesta en práctica de la GIRH, existen un serie de herramientas de las que pueden disponer los responsables de la elaboración de políticas y los profesionales del área, según se describe en la extensa bibliografía en este campo. La “caja de herramientas” (ToolBox) de GWP para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GWP, 2001) ofrece una gama de más de 50 herramientas y referencias a disposición de los profesionales del agua para resolver las deficiencias del gobierno (ver tabla 1). Esta caja de herramientas está respaldada por experiencias obtenidas en todo el mundo. Los distintos países deberán identificar las herramientas o instrumentos de gestión más importantes y apropiados conforme a sus circunstancias específicas. Para ilustrar algunos de los aspectos relevantes relacionados con la gobernabilidad que aborda la ToolBox, se presentan a continuación tres resúmenes de casos.

### **Gobernabilidad y reforma institucional en Chile**

Los instrumentos que han estado recibiendo la mayor atención en América Latina, por ejemplo, son aquellos que hacen frente a las defi-

ciencias del mercado. En las reformas hídricas chilenas se ha puesto mucho énfasis en la correcta fijación de precios de los recursos hídricos para reflejar los costos de oportunidad además de la tarifa. Iniciativas similares se encuentran en marcha en Costa Rica y Ecuador, donde los usuarios aguas abajo pagan a los dueños y administradores del agua de la cuenca por servicios prestados. Chile (cuadro 1) ha sido líder mundial en gobernabilidad del agua, y, como tal, no ha tenido muchos ejemplos a seguir. La gobernabilidad externa de la experiencia chilena es instructiva, ya que hubo un compromiso importante con el desarrollo basado en una economía abierta y orientada a la exportación. El agua no tenía sino que seguir por la misma senda. Se cometieron muchos errores relacionados con la apertura, transparencia, participación y cuestiones ambientales debido a la celeridad con que se intentaban establecer mercados eficientes de aguas. El sistema, sin embargo, es adaptable y ahora estas preocupaciones están siendo abordadas, veinte años después de que las leyes originales fuesen promulgadas. Veinte años es un periodo muy corto en lo que respecta a la gobernabilidad y a las políticas sobre agua. A Estados Unidos le llevó casi doscientos años incluir la participación y las consideraciones ecológicas en su sistema de gobernabilidad del agua.

### **Descentralización en México**

La agricultura continua siendo el área con el mayor uso de agua en muchos países y ha habido pocos intentos de reformas para hacer más eficiente el uso del agua, porque hay un gran número de agricultores (y parte de la sociedad civil) que ponen de manifiesto sus necesidades sociales y de sustento. Tanto en los países desarrollados como en desarrollo el subsector posee fuertes intereses creados y débiles sistemas de gobernabilidad. Los gobiernos generalmente carecen de la voluntad y los recursos para oponerse a los imperativos políticos rurales y las consecuencias de esto para el sector hídrico son de gran importancia. Un firme intento para hacer frente a los muchos problemas de gobernabilidad es algo que debía haberse hecho tiempo atrás. El caso mexicano (cuadro 2) muestra cómo un organismo de irrigación del gobierno, anteriormente muy jerarquizado, puede descentralizar su toma de decisiones y devolver las responsabilidades de gestión al nivel de los colectivos de agricultores, transfiriendo a las organizaciones de usuarios de agua (OUA) los derechos de agua y la gestión de sistemas de irrigación

de propiedad pública de casi 3 millones de hectáreas. Aunque esto sólo cubre una sección del área total irrigada –las áreas más sofisticadas– constituye un importante paso hacia la descentralización. Adoptando un enfoque esencialmente sectorial, se han pasado por alto algunas oportunidades para usos más eficientes del agua. Esto, sin embargo, supone un paso hacia una reforma mayor. Como ya se ha afirmado antes, el desarrollo de sistemas de gobernabilidad efectiva es un proceso iterativo a largo plazo.

### **Gobernabilidad y aguas compartidas**

El caso del lago Peipsi (Cuadro 3), un lago compartido por Rusia y Estonia, constituye un buen ejemplo del uso de herramientas de la GIRH en la gestión de aguas fronterizas y muestra cómo la voluntad política y los enfoques cooperativos pueden conducir a una gestión sostenible de recursos hídricos. También demuestra la dificultad de comprometer a la sociedad civil local en un discurso político sensible. La primera y más clara enseñanza es lo probable que resulta que los estados y gobiernos se metan en serias dificultades políticas y sociales si ignoran las ideas de participación y apertura. El valor de la gobernabilidad distribuida queda demostrado, aunque las barreras para el cambio indican en muchos países que ésta evolucionará lentamente a lo largo de muchos años.

El caso del lago Peipsi también pone de relieve la cuestión específica de la gobernabilidad del agua aplicada al uso de aguas compartidas entre naciones. Esto acarrea especiales problemas de gobernabilidad que no pueden ser cubiertos aquí de modo adecuado y que, muy a menudo, resulta ser la necesidad la que dicta las decisiones y acciones a emprender. Existen, sin embargo, muchos ejemplos de el agua como catalizador para la cooperación regional cuando la negociación para las aguas compartidas está basada en los beneficios que todas las partes pueden obtener de cualquier acuerdo regional. El reciente Acuerdo sobre los Ríos Incomati y Maputo en África meridional es un ejemplo. El avance realizado en la Iniciativa de las Aguas del Nilo es otro ejemplo de paciente diálogo sobre gobernabilidad, donde el catalizador para la negociación lo constituyeron los beneficios de mayor seguridad y estabilidad, además del consecuente desarrollo económico para todas las partes, más que el uso del agua como tal.

Aunque la mayoría de las negociaciones están basadas en una moda-

lidad bilateral, existen leyes internacionales y acuerdos regionales que abordan el uso de aguas compartidas y la gestión de recursos. Un importante convenio regional es el de Protección y Uso de Cursos de Aguas Fronterizas y Lagos Internacionales (Convenio del Agua) establecido en 1992 por la Comisión Económica de la Unión Europea. Su propósito es fortalecer las medidas nacionales para la protección y gestión, ecológicamente adecuada, de aguas superficiales y subterráneas fronterizas, obligando a las partes a prevenir, controlar y reducir la contaminación del agua proveniente de fuentes específicas y diversas. El Convenio de las Naciones Unidas sobre la Ley de los Usos de No Navegación de Cursos de Agua Internacionales es, sin embargo, el único marco legal internacional exhaustivo que sirve de orientación en los conflictos de aguas fronterizas. El convenio consiste en un conjunto de directrices destinadas a estimular la coordinación bilateral y multilateral sin sanciones. Hasta la fecha, el convenio ha sido ratificado sólo por dieciséis países y, por lo tanto, no se encuentra totalmente operacional. El riesgo potencial de conflicto a causa de las aguas se encuentra en aumento y se requieren más esfuerzos internacionales para resolver los conflictos de aguas fronterizas.

### **Gobernabilidad y empresas de servicios hídricos**

Más del 90% de los servicios de agua corriente y aguas residuales domésticas del planeta lo proporciona el sector público y es probable que así sea en el futuro. A menudo, los servicios proporcionados son adecuados, pero en algunos casos resultan deficientes y la financiación disponible inadecuada para garantizar servicios de buena calidad a través del sector público. La introducción de empresas privadas para los servicios de aguas domésticas ha suscitado preocupaciones considerables en algunas ONG, asociaciones del sector público y demás. Con demasiada frecuencia el debate es ideológico y pierde de vista el objetivo. Todas las partes aceptan que las empresas no deberían poseer o controlar aguas dulces (WBCSD, 2002). Sin embargo, pueden asumir la responsabilidad en la gestión de los servicios y hasta construir y poseer infraestructura bajo la supervisión y regulación del gobierno. Hablar por tanto de 'privatización del agua' puede ser engañoso y malintencionado. El sector privado ha asumido la responsabilidad en la gestión de servicios de empresas públicas de servicios a pequeña escala, con bajo financiamiento, en varias grandes ciudades de países desa-

rrollados y en desarrollo. Los resultados han sido variados, pero generalmente demuestran buenos resultados económicos y una mejor distribución a un grupo más amplio de ciudadanos. Hay una lección, sin embargo, que parece clara. Sin el necesario marco de gobernabilidad para regular, las empresas de servicios hídricos, sean públicas o privadas, se mantendrán ineficientes. Muy a menudo el desempeño de la empresa de servicios se ve eclipsado por las deficientes estructuras de gobernabilidad que existen en la sociedad. En concreto, el operador del sector público debe trabajar de modo más transparente para beneficio del consumidor y no para los trabajadores o la burocracia. El proceso de elección de operadores privados debe ser transparente y los gobiernos necesitan obtener el apoyo del usuario-consumidor.

La participación del sector privado en América Latina ha tenido resultados diversos con algunos claros éxitos en cuanto a la ampliación de la cobertura y la calidad del servicio (Rogers, 2002). No obstante, existen aún dificultades que deben ser superadas. En la ciudad boliviana de Cochabamba (Finnegan, 2002), por ejemplo, los objetivos no realistas, las consultas inadecuadas, la corrupción, los contratos deficientes y la falta de transparencia han tenido como resultado un fiasco que ha atrasado la provisión de servicios y condenado posiblemente a la población local a una continua saga de servicios hídricos inadecuados durante décadas, por error del gobierno. Errores similares son comunes en los países en desarrollo, no importa que el proveedor del servicio sea público o privado. La introducción de operadores privados debe llevarse a cabo teniendo en cuenta las condiciones para la gobernabilidad efectiva del agua (nombrados anteriormente). Algunos principios generales para una buena gobernabilidad de empresas de servicios son los siguientes:

- amplio debate social y parlamentario para alcanzar consensos respecto de la participación del sector privado
- diseño de un sistema adecuado de subsidios para garantizar que las necesidades de los pobres sean satisfechas
- evaluación económica de la accesibilidad a largo plazo de los servicios privatizados, incluyendo los impactos que las garantías de los gobiernos, por ejemplo las tasas de cambio, tendrían eventualmente sobre la eficiencia de los proveedores y los déficit fiscales

- incorporación de competencia efectiva en la medida de lo posible
- diseño para sacar el máximo provecho de las economías de escala y el ámbito de acción
- garantía de tarifas y retornos razonables, transfiriendo los beneficios de rendimiento a los consumidores
- control de los cambios de precios
- suministro de información oportuna y adecuada a los consumidores y reguladores, incluyendo lo último en contabilidad regulatoria
- oferta de oportunidades para la participación significativa y oportuna de los usuarios
- establecimiento de entidades reguladoras independientes y capaces
- diseño de mecanismos de resolución de conflictos que garanticen la adecuada consideración de los factores sociales, ambientales y económicos relevantes para la gobernabilidad cuando se arbitran conflictos

También resulta fundamental que antes de considerar a los operadores extranjeros del sector privado, los gobiernos tengan en cuenta todos los acuerdos comerciales internacionales que puedan afectar a las relaciones contractuales entre las partes (vea la sección II).

#### 4. ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES

---

**C**omenzamos con una revisión de las bases conceptuales y empíricas de la gobernabilidad efectiva del agua previa al desarrollo de algunos principios y del análisis de algunos casos. Se ha descubierto que, aunque existen diferentes escuelas de pensamiento en lo que se refiere a la teoría, la práctica variará dependiendo del entorno. De esta manera, los países desarrollados avanzan hacia la flexibilidad y hacia sistemas de gobernabilidad distribuida, mientras que los países en desarrollo se caracterizan por la rigidez y por sistemas de gobernabilidad jerárquicos y superficiales. Se ha observado que tanto la gobernabilidad interna como externa son fundamentales para el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y que la GIRH no puede ser aplicada de manera efectiva si los sistemas políticos y de gobernabilidad externa no son propicios.

Algunas observaciones generales sobre gobernabilidad efectiva del agua:

- *Entorno:* La gobernabilidad depende en gran medida de las condiciones políticas y culturales subyacentes, así como de los factores económicos. No existe ningún enfoque predeterminado de gobernabilidad que funcione en todos los casos. El rol de los mecanismos de gobernabilidad fuera del sector hídrico es fundamental para el éxito de la gobernabilidad del agua en el interior del mismo. La importancia de los acuerdos internacionales, especialmente de aquellos relacionados con el comercio, debe ser comprendida y los funcionarios del sector hídrico han de implicarse activamente con sus homólogos comerciales.
- *Asociaciones:* Aunque se defiende la gobernabilidad distribuida y la necesidad de involucrar a la sociedad civil y el sector privado, se admite que el papel del gobierno y del sector público son fundamentales para la apropiada administración del agua como recurso común compartido. El papel del gobierno en el patrocinio de la sociedad civil puede ser capital para obtener buenos resultados. Las negociaciones en cuanto a aguas compartidas deben basarse tanto en los beneficios como en los costos compartidos por todas las partes.
- *Presiones:* El desarrollo de la gobernabilidad del agua en el mundo industrializado ha sido impulsado generalmente por fuerzas internas (la economía, la población, recursos en extinción, presiones políticas). El mundo emergente experimenta presiones externas de los donantes y de las ONG internacionales además de presiones internas similares a las de los países desarrollados.
- *Secuencia:* Las instituciones, leyes y sistemas de gestión se desarrollan lentamente y adaptan a condiciones ambientales a menudo rápidamente cambiantes. Es importante que los países atajen en primer lugar las cuestiones fundamentales y adopten un enfoque pragmático aceptando lo políticamente factible en vez de la mejor solución teórica.
- *Simultaneidad:* El acelerado ritmo actual del cambio económico, social y ambiental amenaza con sobrepasar la capacidad de los países en desarrollo para crear leyes, instituciones, etc., a un paso más mesurado.
- *Sostenibilidad:* Debido a la simultaneidad de los apremiantes temas

de desarrollo, las naciones deben resistirse a la tentación de seguir la secuencia de preocupaciones tal como ha ocurrido en el Hemisferio Norte. Bajo las actuales condiciones, la sostenibilidad y el desarrollo económico no pueden considerarse desligables.

Los gobiernos se enfrentan a un considerable grado de *presión* por el peso de los problemas del agua. Es importante que los gobiernos comprendan que no pueden resolver los problemas trabajando de manera aislada. El trabajo en conjunto con la sociedad civil y con el mercado (en especial con el sector privado local), aunque sea menos estructurado y ordenado, es la única forma de avanzar. Los sistemas de gobernabilidad deben permitir a todos los interesados involucrarse de manera activa y solucionar los problemas cada vez mayores referentes al agua.

Muchos países en desarrollo con escasez de recursos hídricos están abordando *simultáneamente* muchos asuntos apremiantes de desarrollo. La crisis del agua exige que las naciones actúen ahora para poner en orden sus sistemas de gobernabilidad. No pueden darse el lujo de posponer las metas de sostenibilidad o de seguir esas *secuencias* graduales de preocupaciones a partir de casos históricos como los Estados Unidos o Europa. En las actuales condiciones, la sostenibilidad y el desarrollo no pueden desligarse. Además de la severidad de la crisis a la que muchos países hacen frente, el momento más eficiente para generar sostenibilidad en un sistema hídrico es en las primeras fases de planificación y diseño. Esta simultaneidad de problemas impide a los gobiernos quedarse estancados en los viejos sistemas jerárquicos de gobernabilidad. Como exige el Plan de Implementación emanado de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (WSSD), cada país debe desarrollar planes y estrategias de GIRH que establezcan la secuencia de cambios necesarios para cumplir con presiones específicas. Corresponde al colectivo internacional de administradores hídricos cualificados proporcionar ayuda práctica a aquellos que encaran situaciones de gran presión, moldeando y defendiendo los principios de la GIRH de manera que la prudencia a largo plazo sea realmente alcanzable en las circunstancias mundiales actuales.

Se precisa una mayor descentralización en la gobernabilidad del agua, además de un papel central en la GIRH. Esto debe ir acompañado de los recursos financieros necesarios y del desarrollo de la capacidad humana a nivel local. Una clara demarcación de competencias y responsabilidades en diferentes esferas debiera ser acordada y entendi-

da por todas las partes dentro y fuera del gobierno. La participación de la comunidad es especialmente importante para superar conflictos ambientales y del desarrollo local, derechos de propiedad, equidad y alfabetización. Los niveles del gobierno local y municipal con frecuencia poseen un profundo conocimiento de los asuntos locales, pero son débiles, y las autoridades centrales o élites poderosas pueden pasar por encima de ellos. Entre las prioridades están las siguientes: la participación de los actores no tradicionales, el fortalecimiento de las asociaciones locales de agua, una gestión eficiente y efectiva de los recursos hídricos públicos y la creación de capacidades de los interesados; además de garantizar condiciones de trabajo atractivas que mantengan a los trabajadores en el sector y en el país.

Propiciar una sociedad civil orientada al agua es una forma de fomentar la preservación voluntaria del agua y respuestas inteligentes a instrumentos económicos y de regulación clásicos. La creación de tales “asociaciones de cuenca” también crea organismos de control local que pueden supervisar y apoyar las acciones y políticas del gobierno, o bien ayudar a regular esquemas público-privado con el fin de superar algunas de las debilidades institucionales mencionadas en este documento. Implicar a la sociedad civil de forma constructiva contribuye también a que la resolución de conflictos del agua sea más fácil de arbitrar y establecer.

### **Acciones para una mejor gobernabilidad del agua**

Para lograr una gobernabilidad del agua más efectiva es necesario crear un ambiente propicio que facilite las iniciativas eficientes del sector privado y público. Esto requiere un marco legal coherente con un régimen de regulación fuerte y autónomo. Se requieren transacciones claras entre los interesados en un clima de confianza con responsabilidad compartida en la salvaguarda de los recursos hídricos, cuya gestión afecta a muchas personas pero que, en la actualidad, no es responsabilidad de nadie. Entre las acciones para hacer que la gobernabilidad sea más efectiva están las siguientes (GWP, 2000):

- Generar la voluntad política para superar los obstáculos para el cambio.
- Poner en práctica la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH).
- Reformar y desarrollar instituciones del agua.
- Armonizar las prácticas financieras y económicas.

Incluso con la suficiente voluntad política, muchos funcionarios están inseguros acerca de cómo reaccionar ante la crisis del agua y existe la necesidad de generar confianzas entre los diferentes interesados y políticos a diferentes niveles de autoridad. En 2002, la GWP, en asociación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consejo Internacional para las Iniciativas Locales Ambientales (ICLEI) y demás actores, establecieron un “Diálogo sobre Gobernabilidad Efectiva del Agua”, el cual fue lanzado en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, como una asociación de implementación de tipo II. Este diálogo tiene por objetivo facilitar los diálogos a escala nacional y local para ayudar a construir sistemas de gobernabilidad distribuida agregando valor a los procesos existentes.

El Consejo Mundial del Agua se encuentra preparando un Informe Mundial de Acción sobre el Agua para catalogar acciones que han sido emprendidas con objeto de dar cumplimiento a los distintos llamamientos internacionales a la acción realizados desde el II Foro Mundial del Agua de La Haya. Muchas de estas actuaciones han sido emprendidas para lograr una gobernabilidad del agua más efectiva, por ejemplo: modificación de leyes, reformas institucionales, introducción de instrumentos económicos y reformas sociales como igualdad de oportunidades y descentralización. La iniciativa de Construcción de Asociaciones para el Desarrollo (BPD) congrega a actores públicos, privados y de la sociedad civil para ayudar a las comunidades a implementar sus propias actividades de desarrollo y tiene temas de regulación examinados para cada socio. La GWP de América Central ha analizado el asunto de la gobernabilidad del agua con la Asamblea Nacional Legislativa en Costa Rica, lo cual ha conducido a un proceso de participación de múltiples actores en la formulación de nuevas leyes. La GWP de Europa Central y del Este se encuentra analizando los aspectos de gobernabilidad de la legislación de agua vinculada a la futura adhesión a la Unión Europea.

Finalmente, se reconoce que el desarrollo en países de menos recursos depende del desarrollo de las infraestructuras y de las tecnologías innovadoras. Establecer la gobernabilidad efectiva del agua es complementario a ello y proporciona el entorno que garantiza que la importante inversión en trabajos físicos sea apropiada, duradera y efectiva. También se reconoce que la gobernabilidad exige cambio, el cual a menudo encuentra resistencia y que, por su naturaleza, implica debate

político. Lograr la gobernabilidad efectiva del agua no puede ser una acción precipitada, usando pautas importadas desde el extranjero; necesita ser desarrollada para ajustarse a las condiciones locales con el beneficio de las lecciones aprendidas en todo el mundo.

**TABLA 1: HERRAMIENTAS DE GIRH PARA HACER FRENTE A DEFICIENCIAS DE GESTIÓN**

<b>Errores de gestión</b>	<b>Herramientas de GIRH</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incapacidad para corregir las distorsiones de mercado</li> <li>• Regulación inapropiada de precios</li> <li>• Subsidios a los usuarios y contaminadores de recursos</li>   <li>• Incentivos fiscales y créditos inapropiados</li> <li>• La existencia de externalidades aguas arriba y aguas abajo (ambientales, económicas y sociales)</li>   <li>• Regulación excesiva o insuficiente.</li> <li>• Regímenes de regulación contradictorios</li> <li>• Dependencia e imparcialidad de los organismos de regulación</li> <li>• La provisión de servicios hídricos son monopolios naturales</li>   <li>• Reflejo poco preciso de las preferencias del consumidor</li> <li>• Poca visión de futuro</li> <li>• Ignorancia del votante e información imperfecta</li> <li>• Efectos de intereses especiales, incluyendo debilidades políticas e intereses creados</li>   <li>• Pocos incentivos a empresas para la eficiencia interna</li>   <li>• La incapacidad del gobierno para controlar y regular el uso sostenible del agua</li> <li>• El impago de servicios vinculados al agua</li> <li>• Obstáculos o inercia burocrática</li> <li>• Falta de una autoridad responsable general</li>   <li>• Falta de conocimiento efectivo del recurso, de las demandas impuestas sobre él y los usos actuales del mismo</li>   <li>• Derechos de propiedad mal definidos, propiedad poco clara</li> <li>• Ausencia de legislación o legislación inapropiada</li> <li>• Derechos de propiedad indefinidos o poco claros</li>   <li>• Ignorancia e incertidumbre respecto de los mercados hídricos, sequías, inundaciones, etc., lo que conduce a una incapacidad de fijar precios correctamente</li> </ul>	<p>Políticas Instrumentos económicos Estructuras de Financiamiento e incentivo</p> <p>Instrumentos de regulación Creación de capacidades institucionales</p> <p>Sistemas de administración de la información Campañas sobre el agua y de concienciación</p> <p>Papel del sector privado</p> <p>Roles institucionales Instrumentos de cambio social</p> <p>Evaluación de recursos hídricos Planes para GIRH</p> <p>Legislación Derechos de agua</p> <p>Evaluación de recursos hídricos Evaluación y gestión de riesgos</p>
<p><i>Nota: Las herramientas y referencias de GIRH provienen de la Caja de Herramientas (ToolBox) de GIRH, 2001 - por favor, observe que en 2003 se publicará una versión corregida de la Toolbox de GIRH y que las herramientas arriba citadas pueden experimentar leves variaciones.</i></p>	

### **CUADRO 1: REFORMAS A LA GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS EN CHILE**

El enfoque chileno de desarrollo y gestión de recursos hídricos y la base de gran parte del conocido programa chileno de reformas se encuentra delineado en el Código de Aguas de 1981. Este documento admite que el agua es un factor de producción en muchos sectores y que debe ser transferible como cualquier otra contribución económica. Reconoce lo inapropiado de vincular un recurso móvil, con flujo (el agua), a un recurso fijo, de reserva (suelo), y la importancia de distinguir los derechos del agua de los derechos del suelo. Trata los derechos del agua como cualquier otro derecho de propiedad, permitiendo arrendamientos y ventas entre compradores y vendedores. Las direcciones de Aguas, Riego y Planificación del Ministerio de Obras Públicas definen las políticas de gestión del agua, asignan derechos, realizan estudios y exámenes hidrológicos y construyen la gran infraestructura de riego.

Las reformas fueron ejecutadas en el contexto del exitoso enfoque de desarrollo orientado a la exportación y al mercado que Chile ha seguido desde los años setenta. El papel del sector privado en el desarrollo de la energía hidroeléctrica también ha tenido un gran impacto en las políticas hídricas. El programa de reforma se considera en general como exitoso, pero existen importantes problemas de gestión de recursos que el gobierno de Chile reconoce y que ha empezado a abordar. Entre estos conflictos se incluyen usos de consumo y no consuntivos que no fueron previstos en la asignación inicial de derechos y el hecho de que la problemática medioambiental no sea abordada de manera adecuada en el actual sistema. A medida que escasea el recurso, se genera una necesidad de regularizar y formalizar los derechos tradicionales de agua, de prestar una mayor atención a la gestión económica de las aguas subterráneas y a la gestión de usos conjuntos de aguas subterráneas y superficiales, además de la mejora del sistema administrativo y judicial para tratar las disputas de aguas. La experiencia de Chile demuestra que la GIRH es un proceso dinámico e iterativo y que necesita ser perfeccionado constantemente.

## **CUADRO 2: REFORMA DEL RIEGO EN MÉXICO**

Esta reforma fue impulsada por las políticas establecidas en el Plan de Desarrollo Nacional (1989–1994). El Plan Nacional del Agua (1975) proporcionó las bases legales para la gestión y el desarrollo de los recursos hídricos y se estableció una nueva Ley Nacional del Agua en 1992, para sustituir a la Ley Federal del Agua de 1972. En 1989 se creó una Comisión Nacional del Agua (CAN) como entidad responsable de la administración de las aguas dentro de las cuencas y de la provisión de soporte técnico a las 32 oficinas estatales. Se crearon unidades “hidrosociales”, denominadas módulos, y los agricultores que estaban dispuestos a organizarse para operar, mantener y administrar el módulo debían formar una organización sin fines de lucro (una asociación civil). Los módulos son organizaciones de usuarios de agua establecidas por ley y tienen derecho a recabar fondos y administrar los pagos por agua recibidos de los usuarios. A nivel de distrito, las organizaciones de usuarios pueden formar a su vez una organización (Sociedad de Responsabilidad Limitada de Interés Público – SRL) para operar y mantener los canales principales, grandes drenajes, caminos, etc.

Las reformas fueron impulsadas por factores de gobernabilidad externa, incluyendo la adhesión al NAFTA, que obligó a introducir mejoras en el rendimiento de la agricultura irrigada para competir con los productos agrícolas de Estados Unidos y Canadá. Ello también coincidió con un periodo de rápido cambio económico y social en México, durante el cual hubo importantes trastornos políticos en el partido gobernante tradicional. Hasta la fecha los resultados han sido positivos, habiendo aumentado los pagos por agua de los usuarios desde un 18% (en 1988) a un 80% de las operaciones y mantenimiento. La eficiencia en la distribución del agua aumentó de 8% a 65%. Ha habido una reducción general de costos de operaciones y mantenimiento, cuyas transferencias se deben a un mejor uso del equipamiento y la maquinaria y a una reducción del personal de más de un 50%. Cerca del 80% de los agricultores entrevistados en cuatro distritos de irrigación declararon que la transferencia había mejorado la gestión del agua. Un 45% afirmó que los pagos eran elevados, pero la mayoría de los usuarios creían que la comunicación entre los interesados era aceptable. Aunque algunas organizaciones de usuarios atraviesan por dificultades económicas en tiempos de escasez de agua o de fuertes lluvias, la mayoría ha logrado la autonomía financiera. Si bien es demasiado pronto para hacer una evaluación definitiva de las reformas y aún puede haber muchas dificultades, esto demuestra que incluso una compleja transferencia en el seno de un sistema de gobierno otrora altamente centralizado puede lograrse en un periodo de tiempo relativamente corto de alrededor de diez años.

### **CUADRO 3: GESTIÓN DE AGUAS COMPARTIDAS EN EL LAGO PEIPSI/CUENCA CHUDSKOE**

Tras la desintegración de la Unión Soviética, el lago Peipsi se convirtió en un cuerpo de agua compartido, por lo que se necesitaban nuevos mecanismos para su administración. La calidad ambiental del lago Peipsi se ha ido deteriorando en los últimos cincuenta años. Los cambios políticos y la necesidad de cooperación económica (para la pesca, el transporte, etc.) han estimulado la cooperación entre naciones siguiendo los principios de la GIRH. El lago Peipsi/Chudskoe está situado en el límite entre Estonia y Rusia. La cuenca la comparten Rusia, Estonia y Letonia. El lago tiene características naturales únicas: es poco profundo, eutrófico y biológicamente productivo, con recursos pesqueros substanciales y humedales de importancia internacional (ver sitio web de Ramsar). Cerca de un millón de personas viven en su cuenca. En 1997, cinco años después de que el límite entre Estonia y Rusia fuera reestablecido, los gobiernos ribereños firmaron un *Acuerdo sobre la Protección y Uso Sostenible de Cuerpos de Agua Fronterizos*. Se estableció una comisión intergubernamental para coordinar su implementación. Además del marco formal existente para la cooperación en la región del Lago Peipsi, está emergiendo una red de autoridades regionales y locales, universidades, ONG y empresas, lo cual ofrece una base adecuada para la implementación de los principios de GIRH en esta región. La experiencia del Lago Peipsi/Chudskoe ilustra la importancia de que los países ribereños muestren la voluntad política para implementar los cambios, la relevancia del desarrollo de marcos formales para la cooperación con el objetivo de implementar políticas relativas a los recursos hídricos, el peso de la ayuda internacional financiera y técnica a la hora de implementar políticas nacionales relacionadas con los recursos hídricos, además de acuerdos fronterizos intergubernamentales, y el papel que desempeñan los proyectos de investigación y educación en la generación de una base de conocimientos hídricos y el desarrollo de capacidades.

En la práctica, la participación efectiva de la sociedad civil ha resultado difícil de lograr. Aun cuando se establecieron mecanismos formales para promover la cooperación entre interesados, solo unas pocas ONG regionales se encuentran comprometidas en el proceso dentro de la Comisión Transnacional del Agua. La capacidad de la mayoría de las ONG locales y grupos de interés es reducida y se necesita apoyo financiero externo para mejorar esta situación.

Asuntos de carácter práctico (diversos idiomas de trabajo, normativas diferenciadas) dificultan las actividades de cooperación. En el caso de la cooperación en el lago Peipsi, ello demuestra la manera en que las herramientas de la gestión integrada de recursos hídricos puede aplicarse a aguas fronterizas compartidas por países en transición. Ilustra la necesidad de usar una gama de herramientas para incorporar los principios de la GIRH en la gestión de las aguas fronterizas de la cuenca. Demuestra asimismo que el desarrollo de enfoques cooperativos para la gestión hídrica permite el uso ecológicamente sostenible de los recursos naturales, a la vez que mejora las condiciones sociales y económicas y la calidad de vida de los habitantes de la región. Está surgiendo un sistema de gobernabilidad distributiva, lo cual es una buena base para implementar los principios de gestión integrada de recursos hídricos en la cuenca.

### **Referencias Bibliogràficas**

- Bruns B R y R S Meinzen-Dick, *Negotiating Water Rights*, IFPRI, Vistaar Publications, Delhi, 2000.
- De Soto H, *The Mystery of Capital*, Bantam Press, 2000.
- Finnegan, W, *Letter from Bolivia: Leasing the Rain*, New Yorker, April 8, 2002, pp. 43-53.
- Garcia, L E. *Institutional Framework for IWRM in Latin America: Some Experiences from the Inter-American Development Bank*, IWRA, Proceedings of the IWRA Policy and Institutions Workshop, Salvador Bahía, Brazil, September 3-7, 2000.
- Global Water Partnership, *Towards Water Security: A Framework for Action*, GWP, March 2000.
- Global Water Partnership, *ToolBox for IWRM*, GWP, December 2001.
- Global Water Partnership, *Introducing Effective Water Governance*, mimeo, April 2002.
- Kaufmann D, A Kraay y P Zoido-Lobaton, *Governance Matters*, Policy paper 2196 World Bank Institute, October 1999.
- Keohane, R, y E Ostrom, (editors), *Local Commons and Global Interdependence: Heterogeneity and Co-operation in Two Domains*, Sage Press, 1995.
- Kooiman, J, (editor), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage publications, 1993.
- Kooiman, J, y J Warner, *Three is a crowd? Reintroducing civil society in water governance*, abstract prepared for the Fourth International Research Symposium on Public Management (IRSPM IV), Erasmus University, Rotterdam, 10-11 April 2001.
- Maass A y R. L. Anderson, *...and the Desert Shall Rejoice*, MIT Press, 1978.
- Ostrom E et al. *Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges*, Science, Vol. 284, pp. 278-282, April 9, 1999.
- Pierre J (editor) *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, 2000

Rogers P. *Water governance in Latin America and the Caribbean*, IADB, 2002.

Solanes, M. *Water: Rights, Flexibility and Governance: A Balance that Matters*, ECLAC, paper for the Natural Resources Law Centre Conference, Boulder, Colorado, USA, 2002.

Tendler, J, *Good Government in the Tropics*, Johns Hopkins Press, 1997.

WBCSD, *Water for the poor*, World Business Council for Sustainable Development, August 2002. ([www.wbcsd.org](http://www.wbcsd.org))

World Development Movement, *Out of service – the development dangers of GATS*, March 2002.