

Conferencia Internacional de Organismos de Cuenca

Madrid, 4-6 de Noviembre de 2002

Dilemas para mejorar la gestión del agua en América Latina y el Caribe

por Axel Dourojeanni R. ()

* Director de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas. CEPAL-ONU, Santiago de Chile. Adourojeanni@eclac.cl

Resumen

El análisis que se describe en el presente documento destaca en forma resumida los principales dilemas que enfrentan los reponsables de la gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe. Lo que más caracteriza las iniciativas de gestión del agua es la gran diversidad de enfoques con que se plantean las propuestas legales e institucionales para este propósito. Ello se refleja en los largos debates que motivan los anteproyectos de leyes de aguas y las constantes propuestas de reformas a las escasas leyes ya aprobadas.

Por un lado hay un debate teórico tendiente a definir conceptos tales como gestión integral del agua, gobernabilidad y gestión del agua a nivel de cuencas. Por el otro hay también una marcada ampliación de los objetivos de la gestión del agua y de la forma de lograrlos. Estos objetivos buscan convertir en operativos conceptos tales como desarrollo sustentable a través del fomento de la participación, los enfoques interdisciplinarios, la inclusión del género y los indígenas entre otros. Las declaraciones al respecto, están llenas de buenos propósitos.

Sin embargo, cada país y región dentro del país, se enfrenta a situaciones complejas. De un enfoque sectorial, centralista, poco participativo, con instituciones relativamente débiles en varios aspectos, se desea pasar a un enfoque multisectorial, integral, participativo, democrático y descentralizado y con sistemas capaces de gobernar sobre espacios delimitados por razones naturales, como son las cuenca hidrográficas.

La región tiene una vasta gama de experiencias exitosas conducentes a lograr los objetivos mencionados previamente. Sin embargo, a juicio del autor, estos éxitos no tienen la continuidad necesaria en el tiempo o no tienen la cobertura necesaria, limitándose las experiencias positivas a casos aislados. De ahí que el documento concluye recomendando la creación de “centros de logística”, centros que sean capaces de recopilar las experiencias existentes, procesarlas y darlas a conocer y prestar asistencia técnica a los responsables de la gestión del agua.

I. El interés por la gestión integrada de los recursos hídricos

En épocas recientes ha surgido con renovada fuerza, en casi todas las áreas de pensamiento teórico vinculadas al desarrollo del ser humano, el interés en alcanzar metas cada vez más integrales y sistémicas. Estos deseos se sintetizan especialmente en el concepto asociado al denominado “desarrollo sustentable y sostenible”. Esta meta abstracta, llena de buenos deseos para las generaciones futuras, es una meta intangible. El desarrollo sustentable y sostenible es un concepto de equilibrio entre múltiples variables, equilibrio que es dinámico, que está asociado a niveles de calidad de vida, territorios e interacción entre los mismos, y a aspectos generacionales e intergeneracionales. En su forma más simple se vincula a un equilibrio entre la equidad, la sustentabilidad ambiental y el crecimiento económico.

Esta gran meta, de impacto agradable en los discursos, se asocia a la necesidad de tomar decisiones y acciones con tendencia a ser “mas” integrales, holísticas, interdisciplinarias o transdisciplinarias, participativas y otras manifestaciones que indican que las decisiones deben ser simplemente compartidas entre mas personas y con mas conocimiento de sus efectos interactivos. Ello implica tener que incluir y considerar las ideas y posiciones de cada vez mas actores en los procesos de decisión. De allí que también en la retórica se enfatiza la necesidad de fomentar la más amplia participación, la democracia y la equidad mediante, entre otros, el respeto a los derechos de los mas desposeídos como los indígenas, el respeto a los derechos humanos, la consideración al género y eliminar todo tipo de discriminación y otros buenos propósitos. Eso por lo menos en la retórica.

En la práctica ciertamente estas metas no son fáciles de alcanzar, inclusive si los gobernantes así lo quieren. Los sistemas de gobernabilidad y los instrumentos existentes en América Latina (y en muchos otros países del mundo) no están hechos ni adaptados para lograr tales metas holísticas. Las instituciones son sectorializadas y celosas de conservar sus roles, los territorios sobre lo que se gobierna están delimitados por razones muy diversas que contradicen una gestión integral del territorio, los actores están organizados sectorialmente, las intervenciones de actores externos a los ámbitos locales alteran los planes locales y regionales. En síntesis, aun cuando pudiera existir la voluntad de todos los actores participantes para mejorar la toma de decisiones la sociedad no está organizada para lograrlo.

Al carecerse de sistemas adecuados, confiables; donde los valores como la ética y la solidaridad puedan crecer; se opta por el individualismo, la competencia y por el uso casi exclusivo de indicadores económicos de rendimiento. En la gestión integrada del agua sin embargo la solidaridad, la conciliación de intereses y el conocimiento técnico valen más que la sola competencia entre usuarios del agua en un sistema hídrico compartido, competencia que en muchos usos tampoco se puede dar en la forma que permita al actor seleccionar la mejor opción.

La búsqueda del desarrollo llevó al ser humano a la especialización de las áreas de pensamiento y de las áreas de trabajo. Esto significó abordar y organizarse para enfrentar temas y disciplinas en forma sectorializada y parcializada. Esta forma de pensar y actuar persiste hoy en muchas áreas y sin lugar a dudas en una época permitió dar un salto enorme al conocido como “progreso”. Hoy en día sin embargo se ha convertido en una traba para alcanzar metas que mejoren la calidad de vida con equidad.

Esta forma tradicional de abordar la temática del desarrollo; que no se mejora por el solo hecho de agregarle “sustentable o sostenible”; agravada por el enfoque economicista y parcial, ha resultado insuficiente para hacer frente a la compleja trama de efectos que causan las acciones humanas en el entorno y en su calidad de vida. Las acciones parciales o sectorializadas y sus instrumentos de aplicación, en particular los económicos, tienen un límite impuesto por la organización social, por la naturaleza y sus ecosistemas, que no son divisibles, y por las interacciones causadas por las externalidades asociadas a cada acción. Los enfoques puramente sectoriales y peor, sub-sectoriales, no permiten alcanzar óptimos ni económicos, ni sociales ni ambientales, y por lo tanto tampoco el llamado desarrollo sustentable, donde precisamente el término “sustentable” es un reconocimiento explícito de que el actual estilo de desarrollo no es sustentable.

A raíz de esta parcialización del pensamiento, del trabajo, de los indicadores de desempeño (limitados a valores económicos), de la partición arbitraria de territorios y de sus sistemas naturales, se han creado una serie de obstáculos para alcanzar metas cada vez más integrales. Mas bien se ha exarcebado justo lo opuesto. Se ha privilegiado la especialización, el enfoque sectorial y el individualismo por sobre el enfoque sistémico. **La percepción de errores que se cometen con los enfoques parciales en la gestión del agua a generado, sin embargo, una serie de demandas de mayor coordinación en la toma de decisiones, coordinación que puede aparentemente lograrse mejor si se consideran a las cuencas hidrográficas como territorio de conciliación de intereses.**

El sólo interés de tomar decisiones de carácter descentralizado, participativo y democrático no es suficiente pero, si es necesario, ya que implica adquirir compromisos colectivos por parte de la sociedad. Se requiere luego compartir conocimientos entre diferentes disciplinas, y por lo tanto crear métodos de trabajo interdisciplinarios e intersectoriales que se puedan aplicar en distintos niveles de gobierno. Esto a su vez origina, si se quiere llevar las decisiones de integración a la práctica, la necesidad de reorganizarse operacional e institucionalmente desde el nivel nacional hasta los municipios y reordenar la forma como está dividido el territorio para ordenar el uso del agua.

La sociedad y las instituciones de gobierno deben paulatinamente ir adaptándose a nuevas formas de organización, de división y ordenamiento del uso del territorio. Ello requiere diseñar estrategias de carácter nacional y además tiempo y estabilidad para lograrlo. Estos cambios, sobre todo cuando se quieren hacer con premura¹, ciertamente originan una serie de dilemas aun no resueltos en muchas áreas, entre ellos la reconsideración de formas de trabajo, la aceptación de vocabularios comprensibles entre especialidades diferentes, el reconocimiento de los llamados temas transversales, como son el género, el medio-ambiente y las formas de mejorar la participación del sector privado y la sociedad civil.

Lo que más caracteriza la situación actual de evolución de políticas hídricas es, por lo tanto, el apresuramiento con que se formulan nuevas políticas en varios de los países de la región y el claro desconcierto que tienen los responsables para saber cuáles serían las políticas hídricas más aptas para sus países. En algunos países las propuestas de modificación leyes de agua se encuentran en un impase hace años. En estas situaciones se modifican las formas de gestión con normas y cambios de personas, instancias de decisión y otras formulas sin cambiar la ley. En otros países con leyes mas recientes ya están buscando hacerle reformas a las mismas. En otros casos se han creado autoridades de cuenca y hasta a veces se les quiere modificar sus roles, pero se está aún en proceso de consolidación y de adecuación de las funciones de las mismas. En muchos lugares se crearon entidades de cuencas que no llegaron jamás a ser operativas por lo cual fueron suprimidas y así sucesivamente. A pesar de ello es notorio que, en forma paralela, en todos los eventos realizados, desde el Plan de Acción de Mar del Plata en 1977 hasta la fecha, se renuevan los compromisos para mejorar la gestión del agua y las cuencas (ver recuadro 1, sobre el recientemente celebrado “Foro del agua para las Américas en el siglo XXI”, celebrado en México).

Recuadro 1

RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN DE RECURSOS POR CUENCAS HIDROGRAFICAS

A continuación se presentan las conclusiones obtenidas sobre la temática de la gestión del agua cuencas hidrográficas:

“En las Américas se han realizado muchos y significativos avances para reconocer a la cuenca hidrográfica como unidad de gestión de los recursos hídricos. Sin embargo, la evolución ha sido disímil dentro de cada país y entre países.

La gestión del agua por cuencas se ha enfocado de muy diferentes maneras. Se inició desde los años 40's cuando se adoptó a la cuenca como una base territorial para promover inversiones tendientes a lograr objetivos de desarrollo regional a partir del aprovechamiento de los recursos hídricos. Posteriormente la cuenca se asumió como unidad de gestión pero para usos específicos de riego, hidroenergía y eventualmente para el control de inundaciones y sólo en años recientes se tiende a desarrollar enfoques de uso multisectorial y visiones integradas del agua y la cuenca.

En la década de los años 70's se toman las cuencas como base para la planificación nacional de los usos y aprovechamientos del agua que exigieron una división territorial por regiones y cuencas hidrográficas, para diferenciar sus diversas potencialidades.

La década de los 80's se considera como una década perdida para la gestión integral del agua. Fueron años difíciles de crisis económicas diversas y predominio de enfoques de mercado, desarticulación de las instituciones del agua y énfasis en visiones sectoriales y parciales, que limitaron las posibilidades de avanzar en el desarrollo de sistemas modernos de gestión de los recursos hídricos.

En la década del 90's se inician los enfoques de uso multisectorial y de gestión integrada de recursos hídricos de forma más o menos simultánea pero con diferentes matices, sin embargo tan sólo dos países incluyen en su legislación (Ley de aguas) la gestión por cuencas hidrográficas (México y Brasil).

En los últimos años, México realizó una tarea sin precedente, por su amplitud y cobertura nacional, al lograr la organización y constitución de consejos de cuenca, como instancias de coordinación entre gobiernos de distintos ámbitos y concertación entre estos y los usuarios del agua con el propósito de facilitar el logro de objetivos relacionados con mejorar la administración de los recursos hídricos, desarrollar la infraestructura hidráulica y los servicios y preservar las cuencas.

¹ En la mayoría de los países de la región, por experiencia propia, muchas reorganizaciones institucionales se hacen por motivos y en forma muy arbitraria, generalmente por razones políticas, promesas electorales de “reducir la burocracia”. Se hacen con escaso análisis y usualmente contra el tiempo.

Recuadro 1 (Conclusión)

Brasil. Promulga nueva Ley de Aguas y reforma sus estructuras de gobierno en esquemas descentralizados en el ámbito de sus principales cuencas.

Por su parte, en gran parte de los países de América Latina se realizan avances en diversos campos durante las últimas tres décadas.

Conclusiones:

- Todos compartimos la responsabilidad por el equilibrio dinámico de la cuenca en que vivimos, y dentro de ese contexto reconocemos el rol del agua para el desarrollo sustentable.
- Somos conscientes que los conflictos vinculados a la gestión del agua superan con mayor rapidez las opciones de solución que hemos adoptado.
- Reconocemos que la oferta del agua en muchos lugares ha llegado a su límite, tanto físico como de aceptación social y ambiental y económica, por lo cual debemos poner mayor énfasis en la gestión de la demanda.
- Nos comprometemos a impulsar nuevas formas de gestión de los recursos de las cuencas.
- Reconocemos que en las Américas se han llevado a cabo una serie de experiencias exitosas de gestión de recursos a nivel de cuencas.
- También reconocemos que estas experiencias, sobre todo en tiempos recientes, no han sido suficientemente compartidas y adaptadas a las condiciones de cada país.
- Como sociedad debemos aceptar compromisos que aunque políticamente costosos deben llevarse a cabo, para cumplir con las metas de desarrollo.
- Para poder cumplir con los compromisos debemos fortalecer las instituciones del agua, pero igualmente compromete a las demás instituciones vinculadas al proceso de gestión del agua.
- Fortaleceremos los espacios y mecanismos de participación de los distintos usuarios con las instancias correspondientes.
- Nos comprometemos a desarrollar mecanismos de cooperación y conciliación de intereses más allá de los límites impuestos por razones político administrativas tomando a la Cuenca como unidad de gestión.
- Reconocemos que la gestión integral del agua implica establecer un compromiso, entre los límites que imponen las leyes naturales y las aspiraciones de desarrollo del ser humano.
- Reconocemos el tremendo impacto que tiene la contaminación de las aguas terrestres sobre la zona costera y el mar, por lo que necesitamos que en la gestión del agua por cuencas incorpore esta consideración.
- Aceptamos que los organismos de gestión de Cuencas en sus diferentes variantes, requieren un largo proceso de adaptación y evolución y por ello una visión de largo plazo tanto del estado como de los propio usuarios.

Fuente: Foro del agua para la Américas en el siglo XXI, conclusiones de la mesa del Subtema C “Gestión de recursos por cuencas hidrográficas, la cuenca como unidad de gestión del agua”. La mesa fue presidida por Axel Dourojeanni y Guillermo Chávez Zárate. Ciudad de México 10/10/2002.

En el aspecto teórico, no existen aún definiciones compartidas entre especialistas sobre lo que significa “governabilidad” en la gestión del agua. Por lo mismo tampoco existen marcos de análisis aceptados como modelos de referencia para comparar la situación existente en un país en materia de la capacidad de gobierno para la gestión integrada del agua. Esto genera la dificultad de analizar objetivamente las diferentes modalidades de gobierno sobre el agua existente en los países de la región y formular diagnósticos de situaciones². Sin modelos de referencia explícitos las observaciones se convierten en apreciaciones subjetivas. Un primer paso por lo menos consiste en lograr un consenso sobre el significado de “governabilidad” sobre el agua.

² Una evaluación es el producto de comparar una situación existente con un patrón de referencia preestablecido, en este caso un modelo ideal de organización para la gestión integrada del agua. Un diagnóstico es la explicación de porque la situación existente difiere del patrón de referencia. Solo con un buen diagnóstico se puede determinar un plan de tratamiento, es decir una estrategia para pasar de la situación actual a la deseada.

Peter Rogers en su documento titulado "*Water governance*" presentado en la Reunión Anual del Banco Interamericano del Desarrollo, Fortaleza, Brasil, 7 de marzo de 2002, define la gobernabilidad sobre el agua como "**La capacidad de un sistema social para movilizar energías en forma coherente para alcanzar el desarrollo sostenible de los recursos hídricos**". La coherencia implica tener capacidad de articular los elementos que intervienen en un sistema complejo.

Indhira De Jesús, de República Dominicana, comunicación personal señala que una de las definiciones de gobernabilidad que más me le ha atraído es la que da el Instituto para la Gobernabilidad de Canadá, en la cual esta lo define como "**el conjunto de tradiciones, instituciones y procesos que determinan la forma en que se ejerce el poder y autoridad, la forma en que se le da participación a los ciudadanos, y la forma en que se toman las decisiones que afectan a la colectividad**". En su opinión, esta forma de expresar el concepto de gobernabilidad le aporta mayor flexibilidad al mismo, y asume, de forma implícita, las variabilidades culturales que condicionan la gobernabilidad. Además, puede aplicarse por igual a un sector o a la totalidad.

Otro aspecto que le parece destacable de dicha definición es que llega a la raíz de lo que, en su criterio, es la gobernabilidad. Esto es, la posibilidad de que todos los actores sociales, económicos y políticos puedan participar (o ser tomados en cuenta) en el proceso de toma de decisiones, y de desarrollar mecanismos que permitan incorporar a dicha toma de decisiones las cuestiones que la sociedad determine como de importancia en un momento dado (por ejemplo, conservación ambiental, equidad, conservación de valores culturales, generación de empleos, etc.)

En cuanto a las condiciones para la gobernabilidad efectiva, cree que más que un "consenso social frente a los problemas", lo que la gobernabilidad efectiva requiere es de mecanismos claros y conocidos por todos para llegar a establecer estos consensos, o en su defecto, para poder negociar los conflictos. Básicamente requiere fomentar que los actores involucrados en los procesos de gestión del agua adquieran **compromisos, conocimientos y ejecuten las acciones necesarias** y que exista autoridad para cumplir con los acuerdos.

A las definiciones mencionadas se le podría agregar que la gobernabilidad requiere de racionalidad para llevarse a cabo, **definiéndose racionalidad como la capacidad de tomar decisiones proporcionales y coherentes con el conocimiento del medio donde se van a aplicar tales decisiones e igualmente proporcionales y coherentes con la capacidad de llevarlas a cabo (Neils Röling)**.

Según Rogers, para que la gobernabilidad sobre el agua pueda alcanzar sus objetivos requiere satisfacer una serie de principios que resume en: abierta, transparente, participativa, verificable, efectiva, racional, motivadora, eficiente, interactiva, equitativa, integradora, sustentable, ética y comprometida. Rogers indica que la gobernabilidad sobre el agua abarca todo el sistema político, social y administrativo que se encuentra en un país para asignar aprovechar y gestionar recursos hídricos y suministrar servicios hídricos a diferentes niveles de la sociedad.

Enfatiza la necesidad de la acción colectiva y de la participación de la sociedad civil para lograr dicha gobernabilidad. La necesidad de la acción colectiva, y por tanto de la organización del gobierno, la sustenta señalando que sin la aplicación de medidas compartidas con fines de bien colectivo, como el otorgamiento de los derechos de propiedad o concesiones, lo que se origina es anarquía e inequidad. En un mundo habitado por personas imperfectas, la organización y los acuerdos colectivos son requeridos para evitar que unos pocos se aprovechen de los demás. Cabe mencionar que señala que la gobernabilidad sobre el agua es practicable sólo si existe un sistema político que funcione aceptablemente bien en el ámbito nacional, ya que la gestión del agua no es solo responsabilidad de las autoridades asignadas para este fin.

Para analizar un sistema de gobierno sobre el agua lo primero que debería hacerse es, por lo tanto, verificar si se dispone de un sistema legal e institucional “racional y coherente” para la gobernabilidad del agua, es decir, si los sistemas existentes de gestión del agua tienen la capacidad de tomar decisiones proporcionales al conocimiento del medio en donde se van a aplicar y de su capacidad para llevarlas a cabo y si las intervenciones que afectan los sistemas hídricos son controlables. Crear y hacer funcionar un sistema “racional” y coherente con el medio donde se aplica, no es por cierto tarea fácil.

Asumiendo que se conozca el medio a ser intervenido y se conozca el tipo de medidas instrumentales y de técnicas o de ingeniería que deben aplicarse para manejarlo podría decirse que, en teoría, se tendría el aspecto estructural relativamente controlado. La mayor dificultad para mejorar la gestión del agua radica entonces en los aspectos no estructurales tales como los políticos, económicos, sociales e institucionales y en la armonización de los aspectos técnicos con los institucionales. Lo que normalmente falta es un mejor conocimiento de la capacidad de la sociedad para poner en práctica las medidas consideradas como correctas para lograr la gestión integrada del agua y sobre todo de que manera se proyecta las demandas de agua a futuro.

Las ideas que se proponen para mejorar la gestión del agua en América Latina, son muchas pero generalmente carecen de articulación entre sí. Así es común encontrar afirmaciones que indican que las metas de gestión integrada del agua se lograrán “con decisión política, creando una nueva cultura del agua, facilitando la participación plena de la población, empleando sistemas transparentes y democráticos de gestión y contabilidad, con el cobro por el valor real del agua, con la aplicación de instrumentos económicos, con la privatización de los servicios, con la aplicación del principio contaminador-pagador, con la valorización de los servicios ambientales que presta una cuenca, con el respeto al medio ambiente o la incorporación de la dimensión ambiental, con sensibilidad social” y muchas otras declaraciones similares e inobjtables moralmente en su intención.

Todas estas propuestas son válidas para lograr los objetivos de gestión integrada en la medida que se den dentro de un contexto de coherencia o “racionalidad” en su aplicación, amparado por estrategias que señalen las etapas y recursos necesarios para ponerlas en práctica sobre todo teniendo en consideración las situaciones particulares de cada país y de cada cuenca o sistema hídrico donde se van a aplicar. Resulta fácil hacer el enunciado de cosas por hacer o considerar para lograr la gestión integrada del agua, por lo demás ya dicho en todos los discursos y escritos al respecto, pero muy distinto es proponer estrategias que permitan llevar a cabo las ideas que deben hacerse explícitas definiendo claramente qué es lo que se quiere lograr con dicha “gestión integrada”.

Cada cuenca es diferente física y socialmente, el conocimiento del medio físico es muy variable de una cuenca a otra y son contadas las cuencas donde se mantienen y ejecutan estudios de hidrología (en todas sus variantes), limnología, potamología, climatología, glaciología, geomorfología fluvial, hidrogeología y otra serie de estudios que permiten conocer la forma como se presenta y altera el ciclo hidrológico y el agua tanto por razones naturales como por la intervención del ser humano. En este sentido es necesario conocer cuáles son las variaciones en la calidad del agua, la recarga de agua subterránea y del comportamiento de cauces (sobre todo cuando se producen grandes inundaciones), la información sobre salinización, la explotación de aguas subterráneas, la alteración de las condiciones de captación en cauces naturales, drenaje urbano y otra serie de elementos.

Cabe señalar que la disponibilidad de información³ no sólo varía de una cuenca a otra sino que también cambia de un sector a otro sector de usuario. Así los sectores de hidroenergía y agua

³ Esta información en manos de las dependencias públicas se encuentra dispersa, sin registros y se pierde frecuentemente con los cambios institucionales. En general ningún Ministerio de América Latina, lleva un registro codificado y ordenado de sus diferentes publicaciones.

potable y saneamiento normalmente tienen mucha más información que los sectores agrícolas y de piscicultura y recreación. Cuando se hace un análisis de gobernabilidad sobre el agua es por ello muy importante especificar si los comentarios sobre la capacidad de gobernabilidad se refieren a un sector de usuarios en particular o más bien se refieren a un uso multisectorial del agua o a la “gestión integral”. En general la tendencia es hablar sólo sobre las necesidades de agua potable de la población.

En materia de política institucional, P. Rogers ya citado, señala que una buena gobernabilidad requiere que el sistema político institucional del país tenga habilidad para diseñar políticas públicas socialmente aceptadas, habilidad para movilizar recursos sociales que apoyen a dichas políticas y habilidad para hacer efectiva las políticas. A esto se le puede agregar que tenga capacidad de aplicar coherentemente medidas técnicas o de infraestructura (conocidas como medidas “duras” o *hard sciences*) con medidas institucionales (conocidas como medidas “blandas” o *soft sciences*) (Dourojeanni y Jouravlev, 2001, citando a Neils Röling) Además no deben olvidarse los actores endógenos y exógenos que actúan sobre los recursos hídricos, que Rogers coincidentemente califica como gobernantes “internos” y “externos” del agua.

Hecha esta presentación es factible diseñar eventualmente una plantilla, modelo o *framework* que permita comparar la situación existente en materia de gobernabilidad en el agua en cada país o cuenca, y ver de qué manera se cumplen los principios de gobernabilidad sobre el agua, comenzando por precisar en que marco político de carácter nacional se encuentra inmersa dicha gobernabilidad. Es obvio que en un país, estado o provincia que se encuentre en una situación políticamente inestable, con déficit económicos, con situaciones de inseguridad evidente o con sistemas judiciales o policiales ineficientes para la gestión integral del agua, será mucho más complicado establecer un sistema de gobernabilidad.

La mayoría de las propuestas de gestión del agua, e inclusive las de prevención de desastres como inundaciones, sostienen también que la gobernabilidad sobre el agua sólo se logrará mediante participación, democracia y en general acción colectiva. Ello es lógico por cuanto las decisiones tomadas en forma corporativa con gran participación minimizan los conflictos y sobre todo minimizan la necesidad de imponer decisiones a la fuerza, **pero no eliminan la necesidad de que existan autoridades sobre la gestión del agua**. Para lograr dicha participación y compromiso es vital crear las condiciones de confianza de los participantes en que las propuestas de los actores y sobre todo los recursos que aportan van a ser bien empleados y compartidos.

De allí que es irrenunciable, para gobernar, el que exista un sistema de gestión y personas calificadas con características de líder, legalmente establecidas, que actúen con sistemas “transparentes” en la toma de decisiones y de contabilidad y estudios de alta calidad. Estas autoridades deben ser capaces de poner en práctica los acuerdos establecidos en forma participativa y para ello requieren apoyo legal y recursos financieros.

Por ejemplo, en materia de gestión del agua por cuenca no es necesario, ni útil señalar una enorme cantidad de ineficiencias sin referirlos a un modelo de comparación y sin sugerir simultáneamente medidas correctivas. Además, la gestión integrada del agua debe ponerse a sí misma un límite en lo que debe o no debe intervenir. En todas las cuencas hidrográficas el hombre ejecuta diariamente miles de acciones. El hecho que ejecute dichas acciones no implica que se constituyan automáticamente en parte de un proceso de gestión del agua en el ámbito de cuencas y menos de que sean integradas. ***Para que formen parte de un proceso de gestión de agua por cuencas y manejo de cuencas deben ser previamente coordinadas entre sí considerando su efecto en conjunto en la dinámica de la cuenca, del agua y en sus pobladores.***

No es por lo tanto necesario coordinar todas las acciones que se ejecutan en una cuenca para que la gestión pueda calificarse de “integral”. Solo algunas acciones requieren pasar por este proceso, tal como las decisiones para el control del escurrimiento superficial del agua, las asignaciones para el uso múltiple del agua o la zonificación de zonas de riego de inundaciones. Por lo menos algunas de estas

acciones dan mejor resultado si es que se coordina su ejecución entre los diversos actores involucrados y se toma en consideración la dinámica y características del territorio más amplio que el que normalmente se toma en cuenta si se actúa en el ámbito de un sector de uso o un tramo de río.

Para que el proceso de gestión de aguas en el ámbito de cuencas sea “integrado” deben ejecutarse acciones que permitan obtener beneficios tanto en el aspecto *productivo* como en el aspecto *ambiental* considerando el comportamiento de la cuenca de captación y el ciclo hidrológico. Además es necesario que el sistema de gestión permita que los usuarios participen en las decisiones con el fin de tender a la *equidad*, legitimando de este modo el proceso de toma de decisiones y las acciones que se emprendan.

Actores exógenos y endógenos que intervienen en la gestión integrada del agua

El gobierno sobre el agua –como bien señala Rogers - que proviene tanto del “exterior” como del “interior” de los responsables directos de la gestión del agua. Coincidentemente con lo expresado por Rogers para el autor del presente trabajo la facilidad con que diferentes sectores y personas toman decisiones que afectan el ciclo hidrológico hace de la gestión del agua una actividad muy compleja. Es por esta facilidad de intervención de actores externos es que surge la pregunta ¿Quién gobierna a quién en la gestión del agua?.

La complejidad que reviste la gestión integrada del agua, se debe tanto a la forma aleatoria en que se presenta el recurso como por la enorme influencia que tienen los actores exógenos al sistema hídrico sobre el comportamiento del mismo. Es por esta complejidad que se requiere disponer autoridades locales respetadas para explicar las leyes y de métodos adecuados de trabajo, tanto para elaborar estrategias de acción para la gestión integrada del agua sobre territorios delimitados por razones político-administrativas como sobre territorios delimitados por razones naturales como cuencas, lagos, ríos y franjas costeras.

En los análisis realizados de las propuestas de gestión del agua se observa que en la mayoría de los casos no se han considerado los actores relevantes que intervienen en el proceso de gestión del agua. Estos actores afectan tanto el uso del agua, con sus consecuentes cambios en cantidad, calidad, tiempo y lugar de presencia, como en la alteración de las cuencas de captación y escurrimiento del agua. Hay un gran número de actores, endógenos y exógenos, que intervienen en una u otra forma en el ciclo hidrológico. Generalmente estas intervenciones se hacen en forma aislada y no coordinada entre sí.

Entre los actores endógenos, encargados de la gestión del agua, hay los que generan demandas de bienes que requieren agua para ser producidos o manufacturados, hay actores que producen dichos bienes y no solo usan el agua en el proceso si no que también la usan para botar sus residuos, hay actores que se dedican a captar y entregar agua a los consumidores de la misma (servicios u operadores) y hay actores que se dedican a regular como las superintendencias de agua potable y saneamiento. Este grupo de actores se complementa con aquellos que se dedican a ofrecer o tienen como función otorgar servicios de seguridad para prevenir o mitigar el efecto de fenómenos extremos como inundaciones y sequías, otros que ofrecen servicios de alerta, otros que ofrecen servicios de tratamientos de aguas servidas y así sucesivamente.

La naturaleza a su vez también tiene sus propias demandas y ofertas y por lo tanto debe considerarse como un “actor” clave. Si bien el medio ambiente genera demandas por el agua también ofrece servicios, conocidos como “ambientales”, tanto o más importantes como, por ejemplo, los de una planta de tratamiento de aguas servidas, al oxigenar el agua o filtrarla en el subsuelo, o el que ofrece una represa de regulación de descarga, regulación que la naturaleza logra con un pantano o con el control natural del escurrimiento de agua en una cuenca al almacenar agua en forma subterránea en lugar de hacerlo en una represa construída.

El no considerar cualquiera de estos actores endógenos antrópicos y naturales en las propuestas de gestión integrada del agua conduce a ineficiencias. Otros factores que causan ineficiencias o imposibilidades para logro de objetivos de gestión del agua han sido ignorar el sistema político institucional del país que enmarca, entre muchas otras, las actividades de gestión del agua. También se ha vuelto común centrar la búsqueda de gobernabilidad sólo por medio del accionar de los reguladores, normalmente en manos del estado (limitarse a dar leyes, y basarse en la acción de los organismos técnico-normativo) transfiriendo cada vez más servicios vinculados al agua a empresas privadas.

En materia de descoordinación cabe resaltar el enorme peso que tienen las iniciativas sectoriales de aprovechamiento del agua que actúan en una cuenca carente de un mecanismo de gestión integrada del agua. Al respecto es muy común que el énfasis en materia de agua se haga exclusivamente con relación al abastecimiento de agua potable y saneamiento, desvinculando dicho uso de las necesidades de gestión integrada del agua. En la reciente *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo realizada en Monterrey, México entre el 18 y 22 de marzo del 2002*, se hace por ejemplo énfasis en combatir uno de los principales males que aqueja al sector poblacional más pobre, que es la falta de acceso al agua potable y al saneamiento. Sin embargo, no se hace referencia a la necesidad de vincular dicho objetivo con la necesidad de mejorar la gestión integrada del agua y de las cuencas donde se va a captar el agua para las poblaciones. Lo mismo sucede muchas veces con las propuestas de desarrollo de otros sectores usuarios como la agricultura bajo riego y la hidroenergía si se hacen en forma sectorial se generan automáticamente conflictos con los demás usuarios que no fueron considerados.

Se ha llegado al límite de aceptación social, ambiental y económica que significan los “trade off” involucrados en la captura de más agua. Simplemente los grupos afectados no aceptan otras opciones. La generación de conflictos por la competencia por el agua no es causada sólo por los responsables de la gestión del agua o *actores endógenos* al tema hídrico. Los problemas mayores son causados por los *actores exógenos* al tema del agua que, sin tener responsabilidades directas en el uso del agua, toman decisiones que alteran la cuenca de captación, el tiempo de flujo de agua, los cauces de los ríos, la calidad del agua y en general su disponibilidad. Estos actores ya no son sólo los funcionarios de un gobierno, empresa pública o ministerio únicamente, ni tampoco son actores que sólo piensan en generar ganancias desde un punto de vista privado. Simplemente son todos aquellas personas o empresas que desean iniciar negocios o actividades de algún tipo, sea en bien de la humanidad y del medio ambiente, sea en bien de explotar algún recurso minero o de iniciar una explotación recreacional o de piscicultura, pero cuya decisión cambia radicalmente el balance hídrico, la economía, el ambiente y la organización social del lugar donde piensan hacer actividades.

Las decisiones, que implican modificar el uso del agua en algún lugar, sobre todo en una o más cuencas, pueden provenir de un directorio de una transnacional que se encuentra ubicado a miles de kilómetros de la cuenca, en otro país o continente. Estas decisiones generalmente ni siquiera son tomadas conscientemente con relación a su impacto en el sistema hídrico. Esto sucede cuando se hace un plan para invertir millones de dólares en explotación minera alentados por los gobiernos que estimulan la inversión extranjera, con buenos propósitos de desarrollo. También se origina por el efecto de recomendaciones altruistas, de los mismos gobiernos que conforman la Organización de las Naciones Unidas, como son fijar metas para aumentar el abastecimiento de agua potable y saneamiento a todas las poblaciones marginales en el plazo más rápido posible, sin preguntarse si hay o no agua en los lugares donde se encuentran tales asentamientos humanos y cuanto es el costo social, ambiental y económico a que las sociedades aledañas están dispuestas a pagar. Los centros urbanos gigantescos son verdaderas bombas que aspiran agua de lugares cada vez más lejanos atentando contra dichos lugares.

La intervenciones inconsultas también surgen en las campañas políticas en la que los candidatos prometen construir obras hidráulicas por presión de grupos de interés sin consultar su viabilidad. Otras intervenciones son de alcaldes que aprueban expansiones urbanas ocupando zonas de riesgo o alterando los cauces naturales tal como construir vías rápidas a lo largo, y hasta dentro o debajo del cauce artificialmente encauzado de un río. También proviene de actores informales que construyen en lugares inadecuados, de cultivadores de coca y procesadores de cocaína, de mineros clandestinos, de piscicultores que sobrecargan la capacidad de carga de un estuario o laguna y de otros miles de personas que con sus acciones y decisiones alteran el flujo del agua.

En todos estos planteamientos parece olvidarse que estas decisiones deben tomarse como parte de un enfoque integrado de gestión del agua y de la o las cuencas donde se interviene. Por lo menos requieren que se haga una consulta mínima sobre que va a pasar con los usos del agua actuales de cumplirse sus promesas o proyectos. *En resumen: ¿quién gobierna a quien en la gestión del agua? ¿El responsable de la empresa contratada para construir las obras hidráulicas para suplir la demanda de agua? ¿La autoridad de aguas de la cuenca si existe alguna o el responsable de la gestión del agua del estado asignado a la localidad? ¿El directorio de una empresa que decide invertir en cierto lugar en una actividad de alto consumo de agua en cantidad, calidad o alteración de flujos de descarga? ¿Es responsabilidad del gobierno que estimula este tipo de inversión en ese lugar y que no consultó si había agua? ¿El alcalde que decide ampliar los límites urbanos de su ciudad o de construir una vía para autos sobre, en o debajo del cauce de un río? ¿La empresa de agua potable que decide ampliar su red de abastecimiento o de tratamiento de aguas servidas? ¿El mercado del agua puro y simple, sin mayor regulación, de tal forma que el usuario de más rentabilidad compre el agua que requiere para sus fines sin importar que efecto causa en terceros o el ambiente?*

En la práctica existen varios tipos de intervenciones externas sobre la gestión integrada del agua, por lo menos una proviene de actores que, sin tener ingerencia directa en la gestión del agua, toman decisiones que afectan o alteran el balance hídrico. Por ejemplo los municipios que deciden la ocupación y uso del territorio por medio de la formulación de un plan de ordenamiento territorial que no toma en consideración, en nada, los drenajes superficiales naturales (ver recuadro 2 sobre “El impacto de la urbanización en la dinámica de las cuencas”, el caso de California).

La otra proviene de actores que no pertenecen en el ámbito local, sobre todo de la cuenca hidrográfica, donde se realizan las intervenciones que afectan el balance hídrico. Son decisiones que pueden provenir del nivel regional, nacional o transnacional de sectores vinculados o no a la gestión del agua. Una tercera es la intervención unilateral y no coordinada de los sectores usuarios del agua en la misma cuenca o sistema hídrico que es compartida por varios tipos de usos que con dicha intervención originan externalidades de algún tipo como la contaminación de las aguas o la alteración de las cantidades y tiempos de escurrimiento de agua.

El diseño de un sistema de gestión integrada del agua debe estructurarse de tal forma que, entre otros considerandos, sea capaz de tomar en cuenta las intervenciones potenciales de estos múltiples actores con el fin de ejercer una capacidad de articulación de estas intervenciones.

Como respuesta a las intervenciones externas aparecen reacciones internas de los actores. Estas reacciones son de gran relevancia no sólo para la gestión del agua y las cuencas de captación si no también para la protección de habitats, biodiversidad, recuperación de ecosistemas, recuperación de ríos y otras acciones ligadas a la gestión del territorio y los elementos naturales. Son iniciados en parte por Municipios pero también por ONG,s y variados grupos, interesados en los lugares físicos que comparten (vinculación al terruño).

EL IMPACTO DE LA URBANIZACION EN LA DINAMICA DE LAS CUENCAS: EL CASO DE CALIFORNIA

Una cuenca es cualquier superficie en pendiente que recoge agua¹. Las cuencas proporcionan agua para el consumo humano y para el uso y el hábitat crítico a una amplia variedad de especies de plantas y animales. En California, el crecimiento rápido de la población ha producido conflictos entre los usos humanos de los recursos naturales y las necesidades de la biodiversidad acuática. California ocupa el segundo lugar en cuanto al número de especies acuáticas que están en la lista de especies amenazadas y en peligro de extinción en los Estados Unidos.

Las cuencas incluyen una variedad de comunidades ecológicas que trasciende los límites políticos, económicos y administrativos o las jurisdicciones. Las instituciones políticas y administrativas (tanto privadas como públicas) no han evolucionado al mismo paso que los ecosistemas de las cuencas. En California, un indicador no muy afinado de este problema es el hecho que hay 58 condados y 153 unidades hidrológicas catalogadas como cuencas por el U.S. Geological Survey. El condado promedio en California incluye partes de seis cuencas diferentes; de todas las 153 cuencas de California, pocas quedan dentro de un solo condado. Un enfoque sobre la base de cuencas para planificar y administrar, involucra entonces el reconocimiento de que las jurisdicciones políticas no se corresponden con la jerarquía espacial de los ecosistemas acuáticos.

El desarrollo pasado y presente de los recursos de agua de California ha afectado virtualmente cada cuenca del estado. Desde una imagen satelital, el corazón urbano del sur de California aparece de color rosado pálido, que es el color del concreto visto desde el espacio. Hay millas y millas de *shopping malls* ligados mediante una serie de carreteras de alta velocidad y corredores electrónicos y los corredores ribereños también se ven rosados. Es muy visible en los paisajes de las ciudades de nivel mundial como Los Angeles y San Francisco que la sub-urbanización y los desarrollos agrícolas e industriales siguen siendo los problemas clave que enfrentan las cuencas de California.

Al atravesar la Hoya Hidrográfica de Los Angeles, los ciudadanos escasamente reconocen algún río natural o quebradas; como la mayoría de las ciudades metropolitanas, Los Angeles está subdividida por vías libres, parques temáticos, centros de compras y desarrollos industriales y residenciales. El río Los Angeles es una mezcla de aproximadamente 51 millas de hábitat ribereño y pavimento, una condición que data de los años 30. Hay 51 represas en la cuenca del río Los Angeles; el río entra a la Bahía San Pedro en Queensway Bay en la esquina sureste de la ciudad de Long Beach. Virtualmente todo el río ha sido canalizado y pavimentado.

A comienzos de la década de 1950, el sociólogo William Whyte, en un artículo para la revista Fortune, describía la urbanización del sur de California como una "dispersión urbana". La dispersión urbana y la sub-urbanización continúan amenazando las comunidades humanas y los ecosistemas. En la Cuenca Los Angeles, queda ya muy poca vida "silvestre", o espacio público para ella; hacia 1959, sólo un 3% de la costa de Los Angeles podía considerarse "silvestre" y en 1995 un 1% de los hábitats costeros dentro de Los Angeles y en sus alrededores permanecía silvestre, mientras un 84% del paisaje estaba urbanizado. Los contaminantes fluyen hacia los cursos de agua de la cuenca y se puede decir que los cursos de agua son en realidad "cursos de desperdicios".

Fuente: Wooleey, John T. y Michael Vincent McGinnis con Julie Kellner "The California Watershed Movement: Science and the Politics of Place", The University of New Mexico, School of Law, Natural Resources Journal, Winter 2002, Vol. 42, No. 1

Estas iniciativas locales, que consideran una cuenca como su límite de acción y no únicamente los límites político-administrativos, son de gran relevancia en América Latina pero en general no se han hecho estudios sobre los mismos. Esto se contrasta con la proliferación de investigaciones que sobre este tema se están haciendo en los Estados Unidos de Norte América. En dicho país estas iniciativas de habitantes de una cuenca se conocen como *Watersheds Initiatives* y *Watershed Movement* (ver recuadro 3 sobre "Un renovado interés en la gestión de cuencas: Las llamadas "watershed initiatives" en los Estados Unidos de Norteamérica, Caso de California) y otros nombres similares. De hecho es materia de análisis de las "políticas de lugar o del terruño" con el cual se sienten identificados sus habitantes y que no es precisamente solo un espacio político-administrativo.

Hasta la fecha ciertamente no hay una respuesta única a este tema ni mucho menos una institucionalidad y proceso establecido para filtrar todas las decisiones provenientes de tantos

actores que no se relacionan entre sí. A pesar de ello es inevitable, si se quiere lograr hacer algo organizado y orientado al desarrollo sustentable, que exista un sistema de gestión de aguas y autoridad que sea capaz de tomar decisiones racionales, es decir coherentes con el conocimiento del medio a ser intervenido y proporcionales con la capacidad que se dispone para alcanzar la ansiada gestión integrada de los recursos hídricos.

Recuadro 3

UN RENOVADO INTERÉS EN LA GESTIÓN DE CUENCAS: LAS LLAMADAS “WATERSHED INITIATIVES” EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA (CASO DE CALIFORNIA)⁴

The watershed is the first and last nation, whose boundaries, though subtly shifting, are unarguable. Races of birds, subspecies of trees, and types of hats or rain gear go by the watershed. The watershed gives us a home, and a place to go upstream, downstream, or across in.¹

Por cerca de cien años, el pensamiento y la planificación sobre la base de cuencas han mantenido un grupo instruido de adherentes y practicantes que parecen ser los arquitectos de un nuevo enfoque sobre la formulación de políticas sobre medio ambiente y las organizaciones de base. El ideal sobre cuencas puede atribuirse a John Wesley Powell, quien propuso en los años 1890 que el oeste semiárido debería ser manejado en términos de cuencas. La visión de Powell fue perdiendo fuerza pero no se desapareció totalmente. Partiendo a fines de los años 1970, surgió en California un movimiento contemporáneo basado en el desarrollo de cuencas; inicialmente inspirada en el nivel de base por la poesía de Gary Snyder y el activismo biorregional de Freeman House, David Simpson y Peter Berg, la idea de la planificación y la toma de decisiones basadas en las cuencas ha sido adoptada por muchos estados y agencias federales como una manera de evitar la parálisis (**gridlock**) política y regulatoria.

Hay un renacimiento en el activismo basado en cuencas y la toma de decisiones en el Oeste norteamericano. El movimiento de cuencas de California es una parte importante de este renacimiento con base local y orientado a la comunidad, uno de cuyos resultados ha sido la proliferación de grupos, consejos y agrupaciones conservacionistas basados en cuencas, tanto auspiciados por los gobiernos como no gubernamentales. La investigación sobre planificación y manejo sobre la base de cuencas es una manera mucho mejor de destacar los problemas técnicos y las preocupaciones científicas en estas áreas que dar lecciones prácticas para integrar valores y hechos.

Se puede caracterizar la literatura específica relacionada con cuencas como un contraste entre esperanza y pesimismo. La esperanza es que el manejo de cuencas puede tener éxito como un medio racional para manejar ecosistemas acuáticos completos; en realidad, el manejo de cuencas puede mejorar la planificación local a nivel del ecosistema para proteger y, si es necesario, restaurar la diversidad nativa de especies y los hábitats acuáticos. El pesimismo es que, virtualmente, cada cuenca en los Estados Unidos ha sido redirigida y transformada para servir a desarrollos industriales, urbanos o agrícolas. Un enfoque planificador sobre la base de cuencas podría ser la mera retórica de un gobierno cautivo que está dominado por intereses de grupos corporativos.

Sobre todo, en la sociedad industrial de gran escala, los activistas de cuencas enfrentan muchas barreras políticas, económicas y administrativas. Este artículo propone que la manera en que la gente piensa sobre la ciencia, la naturaleza, la comunidad, la tecnología, el gobierno, la toma de decisiones, la propiedad privada y la democracia influirá sobre los esfuerzos organizacionales para preservar y restaurar las cuencas. Este artículo deriva de numerosos estudios de caso, de información proveniente de encuestas de activistas de cuencas y de investigación etnográfica.

En primer lugar se describe el renacimiento de organizaciones basadas en cuencas en California y se caracteriza la diversidad de estas organizaciones. En segundo lugar, se caracteriza brevemente el rango de iniciativas tanto gubernamentales como no gubernamentales que han nutrido el movimiento sobre cuencas en el estado. En tercer lugar, el artículo describe el estudio sobre el lugar que tienen los valores y el papel de la ciencia en este movimiento. Estos valores varían pero el estudio demuestra que también pueden converger; del resultado de las encuestas realizadas sobre los activistas del movimiento de cuencas en el estado, se identifican factores clave que están contribuyendo a la planificación y la institucionalización. Se ha encontrado que estos activistas comparten muchos puntos de vista y percepciones, que tienden a localizarse en determinados lugares y que son políticamente activos, que los valores dan forma al papel de la ciencia en la planificación y la toma de decisiones.

El activismo de cuencas debería entenderse como la política de la localización (*the politics of place*). Las políticas de la organización de cuencas incluyen una sensibilidad de base local, con una comprensión científica también localizada.

Fuente: Wooleey, John T. y Michael Vincent McGinnis con Julie Kellner "The California Watershed Movement: Science and the Politics of Place", The University of New Mexico, School of Law, Natural Resources Journal, Winter 2002, Vol. 42, No. 1

⁴ Woolley, John T. y Michael Vincent McGinnis con Julie Kellner, "The California Watershed Movement: Science and the Politics of Place", The University of New Mexico School of Law, Natural Resources Journal, Winter 2002, Vol.42, N°1

La evolución de los sistemas de gestión del agua

Durante un largo período de tiempo, mientras los recursos hídricos y las capacidades técnicas y de inversión se encontraban aún disponibles en determinadas cuencas o sistemas hídricos, las tareas de los encargados de la gestión del agua han sido las de suplir las demandas crecientes de agua, lo que se ha efectuado usualmente con la construcción de nuevas obras hidráulicas. Era común que en los procesos de gestión del agua llevados a cabo en los países de la región:

- No se incluyera la opción de contener o reducir las demandas de agua en función de las disponibilidades u oferta potencial de agua. Tampoco se analizaba mucho la posibilidad del uso múltiple del agua.
- Cada demanda se hacía desde la perspectiva de un sector usuario sin necesariamente establecer las conexiones críticas que tenía dicha demanda con otros usos.
- No existía una especial preocupación por las externalidades negativas, ni tampoco positivas, lo que implicaba favorecer ciertos usos del agua.
- No existía tampoco una preocupación explícita en materia de los efectos negativos que se pudiera ocasionar la construcción de grandes obras hidráulicas sobre el medio ambiente (por ejemplo, conocer y mantener un mínimo de agua en un río en calidad, cantidad y oportunidad)
- No se respetaban ni las condiciones de captación de agua de las cuencas ni la conservación de la estabilidad y características de los cauces naturales ni tampoco de los humedales, más bien la idea era drenar cuanto pantano había.
- No se tomaba en cuenta los efectos negativos que podía tener el deterioro y la modificación de la calidad, cantidad y frecuencia de la presencia del agua dulce en los lugares donde desembocaban y se vertían dichos recursos, tales como lagos, mares u otros ríos mayores.

Todo esto sucedía a pesar de que la mayoría de las decisiones eran tomadas por un mismo gobierno, bajo una estructura institucional pública y generalmente de carácter vertical. Tampoco se tenía que vivir con los efectos de la globalización como hoy en día. Es decir que existía cierta posibilidad de comando y control sobre las decisiones que se tomaban, casi todas por un gobierno desde el sector público, posibilidad que existía más antes que ahora, aún cuando en la práctica este gobierno era ejercido sólo parcialmente, privilegiando la construcción de obras hidráulicas por sobre acciones de una buena gestión. Con ello se quiere señalar que a pesar de que el aparato público tenía la opción de conducir procesos de gestión integrada del agua, o por lo menos de su uso múltiple, este poder, lo ejerció primordialmente en la construcción de grandes obras hidráulicas, (muchas de carácter sectorial). No invirtió suficientemente en preparar sistemas de gestión del agua en los aspectos “no estructurales” que eran y aún son en cierta forma asumidos por “los proyectos” mientras éstos se ejecutan, pero que una vez concluidos ya no son parte de sus responsabilidades.

A fines de la década de los sesenta e inicios de los setenta esta autoridad pretendió ser ejercida en mejor forma, con tendencia a la gestión integrada del agua, por medio de la formulación de planes de ordenamiento del uso del agua de nivel nacional.⁵ Estos planes usualmente tuvieron un uso más orientado a la identificación y fijación de prioridades para la construcción de obras hidráulicas, siguiendo con la costumbre heredada, pero también sirvieron para conocer los balances hídricos de los países, sus potenciales de generación hidroenergética, las áreas afectadas por salinidad, el uso y la disponibilidad de aguas subterráneas, las organizaciones de usuarios del agua y además alentó la formación de especialistas en el tema de gestión del agua.

⁵ Axel Dourojeanni y Medardo Molina hicieron un estudio comparativo del valor relativo de la aplicación de los planes de ordenación de recursos hídricos en los países de la región (CEPAL, 1986) Los planes utilizados para la comparación se encuentran disponibles en la biblioteca de CEPAL <http://www.eclac.org/biblioteca/default.htm>), planes que muchas veces ya no se encuentran en los países que los formularon.

Esta inquietud fue decayendo a fines de los años ochenta. A partir de esa fecha el Estado se retiró paulatinamente de muchas actividades vinculadas al estudio y a la gestión integrada del agua. Igualmente las actividades del sector público vinculadas a hidroenergía y en parte a servicios de agua potable y saneamiento fueron transferidas en varios países a la actividad privada. En términos relativos, en algunos países, se está en peores condiciones que en el pasado en muchos aspectos de gestión del agua a nivel nacional y de cuencas debido a que por un lado el Estado invierte menos en grandes proyectos hidráulicos y que por el otro no existen bases sólidas de gestión de agua por cuencas para operar las obras construídas⁶.

Hoy en día se han reducido los estudios integrales sobre el agua y las cuencas. Inclusive algunas oficinas de evaluación de recursos naturales fueron reducidas a ser centros que venden información y que deben sobrevivir con presupuestos muy reducidos, con la cual las redes de monitoreo de agua se han visto muy debilitadas con la excepción de las redes que están al servicio de las empresas privatizadas, sobre todo de hidroenergía que a veces guardan celosamente sus datos.

Simplemente el tema de la gestión del agua no esta en la agenda política salvo que ocurran situaciones que interesen a los medios de comunicación, tales como inundaciones y sequías que afecten centros poblados importantes, conflictos entre regiones o entre comunidades indígenas por el agua, que afectan la estabilidad política, grandes obras hidráulicas que colapsan por falta de mantenimiento u otro problema, brotes epidémicos como de cólera o malaria o dengue, el interés de los ministerios de economía y finanzas que deben aportar grandes sumas de dinero para obras hidráulicas y que están preocupados por el destino de las mismas, o mas recientemente, debido a manifestaciones populares contra algunos procesos de privatización de empresas de agua potable o hidroenergía, como ocurrió en Cochabamba (Bolivia) y en Arequipa (Perú).

Ello es especialmente visible cuando afecta a los grandes sectores productivos usuarios del agua y las demandas urbanas. En muchos casos existe un claro desbalance entre los objetivos de desarrollo económico, sobre todo en beneficio de los grupos con mayor poder fáctico o de acceso al poder político, por un lado, y los objetivos de un uso eficiente e integral ordenado del agua en beneficio de la sociedad en su conjunto.

El tema del agua por lo tanto no es un tema de prioridad permanente en la agenda de muchos de los gobiernos, tanto del ejecutivo como de los congresos, que a veces dejan que el tema sea de responsabilidad de cada sector por lo que varios temas “no gratos” como el control de la contaminación, no los quiere nadie. Muchas veces no saben bajo que dependencia poner o que hacer con las entidades de agua de carácter multisectorial y las trasladan así de un sector a otro. Por suerte algunos países se salvan de esta situación pero ninguno parece tener una garantía absoluta de que puedan estar a salvo de un cambio súbito de decisiones políticas que destruyan lo bueno avanzado.

En el ámbito municipal pasa lo mismo. Algunos municipios son excelentes administradores del agua, no explotan las aguas subterráneas más allá de su capacidad de recarga, conservan sus cuencas de captación de aguas para la población, tratan las aguas servidas y a veces las reutilizan para regar los parques de la comuna, no destruyen las bermas de los ríos y cauces que cruzan las zonas urbanas. Se aseguran que las zonas de riesgo no sean ocupadas y mucho menos urbanizadas conservando zonas de amortiguación y de uso recreacional. En cambio otros ni siquiera riegan las áreas verdes y utilizan los cauces para que los propios camiones municipales boten basura sobre explotan las napas y anulan las zonas de recarga, urbanizan zonas de riesgo, anulan las bermas de los ríos y otros actos similares.

⁶ En el caso del Perú por ejemplo, el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) sigue siendo el operador y promotor principal de la gestión de las grandes obras hidráulicas las cuales no pueden transferir a alguna organización especializada ni de usuarios, ni privada ni del estado por cuanto estas no han sido promovidas, fortalecidas o asistidas durante el proceso de construcción de las obras.

En los países donde emergió el tema de la gestión ambiental al punto de crear ministerios del medio ambiente, se consideró que el tema del agua debía ser tratado como parte de sus funciones. En estas situaciones el tema de la gestión del agua en manos del gobierno pasó a formar parte de la agenda ambiental agenda que no necesariamente tiene los poderes para ordenar las decisiones de uso múltiple del agua. El agua y las cuencas son ciertamente elementos naturales que deben ser protegidos y manejados para evitar su deterioro y sus efectos negativos, pero también son recursos productivos que generan la “industria del agua” por lo cual sus usos deben ser promovidos y a la vez coordinados entre sí.

A juicio del autor, los ministerios del ambiente no deben, de preferencia, ser juez y parte en estas dos acciones. Deberían tener la capacidad de aplicar y hacer cumplir las normas ambientales como los estudios de impacto ambiental y la evaluación de la oferta de agua, dejando a otros la acción de fomento del uso. La controversia entre la agenda ambiental y la agenda de usos del agua se solucionó en los países que mantuvieron o crearon agencias de gestión del agua, ligadas a un sector de uso multisectorial como el de obras públicas, separadas o por lo menos con autonomía de los Ministerios o Comisiones del Medio Ambiente. Lo más complejo aun es separar sin embargo las autoridades de aguas que están vinculadas a un sector usuario como el de agricultura (Perú) o al sector hidroenergético.

Los cambios en la institucionalidad para la gestión del agua, tendiendo a una mejor gobernabilidad para la gestión integrada del recurso, sin embargo, han sido considerables en algunos países como México y Brasil (ver recuadro 4). En este momento, estos son los únicos países de la región con leyes de agua recientemente aprobadas que reconocen la gestión del agua por cuencas como base esencial. El caso de México es excepcional al haberse creado 25 Consejos de Cuenca, que sin embargo, aun deben ser consolidados, para cumplir con las funciones que les corresponden⁷.

Ello no quiere decir que en otros países, no se hayan obtenido logros significativos pero si que se limitan a algunos casos. Los éxitos se concretan en general a algunas cuencas o a algunas acciones en particular. Muchos proyectos y acciones orientados a una mejor gestión del agua han sido limitados en su alcance espacial, temporal y en la selección y tratamiento de situaciones. Es decir que, a pesar de haberse avanzado en la orientación hacia la gestión integrada del agua, estos avances no han logrado aun alcanzar a cubrir las necesidades totales en el ámbito de un país, ni en profundidad ni en cobertura.

Hay ejemplos de éxito en temas tan variados como son la aprobación de numerosos acuerdos internacionales; desde el Plan de Acción de Mar del Plata a la fecha; formulación de propuestas de leyes nacionales que se orientan a la gestión integrada del agua, formulación de planes maestros de gestión de agua por cuencas, propuestas de creación de entidades de cuenca, logros en la instalación de entidades de cuenca, logros en la evolución de organizaciones de gestión de agua sectorial a un enfoque multisectorial, logros en el control de contaminación del agua, logros en prevención de desastres por efectos de inundaciones entre otros.

Lamentablemente aún gran parte de los cambios no parecen haber modificado sustancialmente la lista de omisiones (mencionada al inicio del capítulo) que se cometían en el pasado con relación a la gestión del agua. Hoy en día en algunos países y regiones hay una mayor preparación y facilidad para lidiar con los problemas listados, tanto como en otros hay atrasos, pero es cierto también que los resultados principales están aun por lograrse.

⁷ Véase un amplio análisis de la situación de los Consejos de Cuenca de México en el documento “Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica” de A. Dourojeanni, A. Jouravlev y G. Chávez, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 47, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 2002. (LC/L-1777-P)

Recuadro 4

LOS COMITÉS DE CUENCAS Y LAS AGENCIAS DE AGUAS EN BRASIL

En la Ley N° 9.433 se establece que la cuenca es la unidad territorial para la implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos y de las acciones del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos. A nivel de cuencas, se crean como parte del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, los Comités de Cuencas y las Agencias de Aguas.

Los **Comités de Cuencas** tienen por misión actuar como parlamentos de las aguas de las cuencas, pues son los foros de decisión en el ámbito de cada una de ellas. Se crean en cuerpos de agua de dominio federal por decisión del Presidente de la República y están conformados por los representantes del Gobierno Federal, de los estados, de los municipios, de los usuarios de agua y de las organizaciones civiles relacionadas con los recursos hídricos. El número de los representantes de los gobiernos del nivel federal, estadual y municipal no puede superar la mitad de todos los miembros de un comité. Las principales funciones de los Comités de Cuencas son las siguientes: (i) promover el debate sobre temas relacionados con el agua y coordinar las acciones de las entidades con injerencia en la materia; (ii) arbitrar, en primera instancia administrativa, los conflictos relacionados con los recursos hídricos; (iii) aprobar el plan de recursos hídricos de la cuenca, seguir su ejecución y proponer las medidas necesarias para el cumplimiento de sus metas; (iv) establecer los mecanismos de cobro por el uso del agua y sugerir los valores a ser cobrados; y (v) establecer criterios y promover la asignación de costos de las obras de uso múltiple, de interés común o colectivo.

Las **Agencias de Aguas** son las secretarías ejecutivas de los Comités de Cuencas. Tienen la misma jurisdicción que uno o más Comités de Cuencas. Su creación debe ser solicitada por uno o más Comités de Cuencas y debe ser autorizada por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos o por los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos. Las Agencias de Aguas pueden crearse sólo en las cuencas donde ya existen los Comités de Cuencas y cuando su viabilidad financiera está asegurada por cobros por el uso de agua en su área de jurisdicción. Sus principales responsabilidades son las siguientes: (i) mantener actualizado el balance de disponibilidad de los recursos hídricos en su área de jurisdicción; (ii) mantener el catastro de usuarios de agua; (iii) efectuar cobros por el uso del agua; (iv) opinar sobre los proyectos y obras a ser financiados con recursos generados por cobros por el uso del agua; (v) administrar el Sistema de Información sobre Recursos Hídricos en su área de jurisdicción; (vi) promover la realización de los estudios necesarios para la gestión del agua en su área de jurisdicción; y (vii) elaborar el Plan de Recursos Hídricos para consideración del Comité de Cuencas respectivo.

Fuente: "Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica", Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 47, autor Andrei Jouravlev, LC/L 1777-P.

II. Propuestas para superar los obstáculos tendientes a la gestión integrada del agua y las cuencas

Sólo en teoría ya es complejo transmitir la idea de cómo se podría actuar en forma coordinada para lograr alcanzar metas integradas de gestión de recursos hídricos, que incorporen metas sociales, económicas y ambientales. Llevar estas ideas a la práctica es mucho más complejo. Es aún más difícil cuando las metas se expresan en formas, obviamente tan vagas como “alcanzar un desarrollo sustentable”, “incorporar la dimensión ambiental” o “combatir la desertificación” o “combatir la pobreza”⁸.

¿Cómo pasar de costumbres, políticas, leyes y sistemas de gestión diseñados hace más de un siglo (para gobernar sobre temas y zonificaciones territoriales sectorializadas o sub-sectorializadas del agua, orientadas básicamente al crecimiento económico, sin consideraciones ambientales y con gobiernos centralizados), a sistemas modernos para gobernar en forma descentralizada, sobre aspectos integrados del agua (transversales, interdisciplinarios, sustentables, participativos y otros objetivos similares) con participación privada y de la sociedad en forma democrática, con recursos económicos y humanos reducidos y además hacerlo en poco tiempo; si las principales estructuras no se han modificado?

Pasar de una gestión parcial del agua (orientada mayormente aun a la aumentar la oferta de agua con la construcción de nuevas obras hidráulicas, muchas de uso sectorial) a una gestión de enfoque multisectorial, que gestione la oferta pero también la demanda de agua y más aun en forma participativa, integral y tendiente al desarrollo sustentable y sostenible no es precisamente una tarea fácil. El problema se hace más agudo cuando esta transición debe realizarse con la idea de favorecer la descentralización y la regionalización, incluyendo la participación local y se desea que las decisiones se hagan en forma conjunta sobre aspectos económicos, sociales y ambientales. **Los países más evolucionados en esta temática jamás tuvieron que**

⁸ Normalmente después que un colega asiste a estas reuniones dan ganas de decir. ¿Y quien ganó?.

enfrentar todos estos temas desde una posición tan desventajosa, comenzando por el hecho que no tuvieron una explosión de concentración urbana tan explosiva como en América Latina.

Las situaciones se hacen más difíciles cuando estos espacios locales pueden ser intervenidos fácilmente por autoridades o decisiones que provienen del exterior del sistema de gobierno sobre el agua o sobre la cuenca (incrementado por la globalización y el atractivo que ofrecen los gobiernos para atraer capitales y empresas transnacionales), o cuando la misma autoridad regional local interviene en la gestión de un sistema hidráulico compartido con varias otras regiones sin consultar que efecto tendrá su intervención en los usuarios aguas abajo.

Esto explica por qué en parte, en América Latina, hay una “crisis de gobernabilidad sobre el agua”. Cuando se le plantea a los actores tradicionales, encargados de la gestión del agua, (como son los jefes de distritos de riego, los canalistas, las empresas de agua potable, de hidroenergía, de acuicultura o de recreación), pasar no sólo a pensar en temas de uso multisectorial, sino también en temas sociales y ambientales, y a proceder en forma coordinada con los demás usuarios, a la vez que pagar para financiar una organización para este fin, se les produce un verdadero “shock” emocional. Muchos encargados de la gestión del recurso, que inclusive ya están convencidos de la necesidad de ser cada vez más interdisciplinarios en sus decisiones simplemente no pueden hacerlo o no saben como hacerlo. La importancia de asesorarlos en sus procesos y darles las orientaciones necesarias en lugar de solo darles metas y obligaciones que superan sus capacidades actuales y recursos, es obvia y por ello se plantea la importancia de establecer “Centro de logística” que los apoyen.

Probablemente de lo que menos se carece en la región son de ideas y propuestas para mejorar la gestión de los recursos hídricos. Se encuentran disponibles planes integrales para el ordenamiento de los recursos hídricos, que fueron efectuados para toda una nación, hasta propuestas de soluciones para cada cuenca y cada situación de conflicto encontrada dentro de las mismas. Lo que sin embargo también es cierto es que a pesar las propuestas existentes y de los esfuerzos realizados y los avances logrados por algunos gobiernos nacionales, regionales y locales, e inclusive por el sector privado; los conflictos por el uso del agua, las alteraciones en la calidad del agua y los efectos de los fenómenos extremos como inundaciones y sequías siguen superando la capacidad de respuesta de las instituciones de gobierno (en todas las instancias) y de los propios usuarios.¹⁰

¿Que se puede hacer, por lo tanto, para pasar de una visión y acción sectorial a una visión y acción multisectorial y de allí a una “integral”: (i) para adelantarse a los conflictos por el uso múltiple del agua, para evitarlos o mitigar sus efectos; (ii) ¿cómo cubrir el íntegro de un territorio de un país en materia de gestión del agua respetando las particularidades geográficas de su territorio y culturas locales?; (iii) ¿cómo lograr la armonización de metas económicas, sociales y ambientales?; y (iv) ¿cómo lograr la participación efectiva de la mayor parte de los actores involucrados en el proceso de gestión del agua de forma de que las decisiones sean cada vez mas de consenso y menos de imposición, y como vincular las “visiones” o “escenarios” idealizados de gestión integrada del agua con las limitaciones existentes para alcanzar tales escenarios? Esos son sólo algunos de los dilemas que enfrentan los gobernantes en la región y que deben resolver para mejorar la gestión del agua.

⁹ Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev. “Crisis de Gobernabilidad en la gestión del agua, Serie No. 35 Recursos Naturales e Infraestructura , LC/L 1660-P, CEPAL Santiago de Chile, diciembre 2001

¹⁰ Es importante distinguir entre lo que significa la *gestión del agua* (integrada o parcial) de la *gestión de los usos o servicios del agua* (multisectorial o sectorial), como también entre la *gestión del agua de la gestión o manejo de las cuencas de captación* ligada al uso del territorio. Este documento trata sobre la gobernabilidad para la gestión integrada del agua y el manejo de las cuencas de captación y no de cada uno de los usos del agua.

Elementos que condicionan la efectividad de un sistema de gestión del uso múltiple del agua: compromiso, conocimiento y acción

El éxito que un país o de un estado, provincia o región dentro de un país, para montar un sistema de gestión integrada del agua depende sobre todo de la feliz y oportuna confluencia de por lo menos cuatro factores: (ver recuadro 5)

- Un sistema político–institucional razonablemente estable y articulado en nivel nacional o por lo menos de región, o localidad dentro del país.
- La voluntad y conocimiento de los políticos y de los funcionarios públicos del ejecutivo sobre la importancia de establecer bases permanentes y sólidas de gestión integrada del agua en el ámbito de cuencas o sistemas hídricos interconectados.
- Una clara y abierta demanda por parte de los actores usuarios del agua producto de necesidades sentidas para solucionar conflictos evidentes debido a una mala o nula gobernabilidad sobre el agua.
- Una necesidad evidente de tener que conocer los balances hídricos y disponer de un sistema de distribución de agua entre los múltiples usuarios capaz de mantener un equilibrio entre las demandas sociales, económicas y ambientales y la oferta de agua.

Una vez decidida y aceptada la importancia de establecer un sistema de gobernabilidad sobre el agua se inicia otro proceso largo y complicado, proceso que implica diseñar estrategias para transitar de las situaciones actuales a las deseadas.

Recuadro 5

CONDICIONES QUE FACILITAN LA GOBERNABILIDAD

- Compromiso, conocimiento y capacidad de acción.
- Procedimientos enmarcados por principios de ética y solidaridad (con indicadores).
- Delineamiento claro de las funciones de las organizaciones de gestión del agua y sus relaciones con las demás organizaciones.
- Organigrama funcional y equipamiento adecuado para el cumplimiento de funciones.
- Leyes y normas avaladas por la experiencia y adaptables a cada región o cuenca.
- Institucionalidades estables, visibles, confiables y con roles claros.
- Roles e instancias de decisión y solución de conflictos debidamente establecidas.
- Representatividad calificada y legal de los miembros de directivos (participación viable)
- Ética y transparencia en las decisiones, en la contabilidad y en las inversiones.
- Publicación y entendimiento claro de 'razones de cobranzas' así como de ingresos / egresos.
- Sectores de servicios de agua bien organizados y autosuficientes o disponer de estándares, procedimientos y criterios aceptados para formulas, planes y gestionar el agua en cuencas.
- Reformar instituciones justificadamente, previo evaluación, diagnóstico y análisis (ventaja / desventajas)
- Carrera profesional estable, selección calificada, promociones, educación e incentivos para la retención de funcionarios.

Recuadro 5 (Conclusión)

- Capacidad de regular la 'intrusión' de actores exógenos al tema del agua.
- Información actualizada sobre la economía del agua, precios,
- Registro de otorgamiento de agua, padrones de usuarios y tipo o lugar de acceso.
- Acceso a servicios eficientes de soporte a la gestión del agua (mercadeo, edición, comunicación)
- Formación académica homologada en todo nivel, para ocupar puestos de gestión.
- Formación profesional rotativa, de acceso permanente cuando necesario.
- Responsabilidades clara y punibles por incumplimiento (funciones públicas y privadas)
- Normas de contratación, concesiones, venta y otras negociaciones claramente establecidas.
- Fuentes de funcionamiento claramente establecidas, legalizadas y asignadas.
- Autoridad para intervenir en formular y aprobar planes de ordenamiento de uso del territorio.
- Aplicación y observación estricta de las normas sobre medio ambiente y equidad.
- Listado de consultores y profesionales calificados (por exámenes) aptos para ser contratados.
- Material didáctico e informativo para ponerlo al alcance de los usuarios
- Respeto a las decisiones del jefe técnico frente a imposiciones políticas.
- Controles de calidad, establecidas para la administración y aplicación de los planes.

Motivos que originan retrocesos en la toma de decisiones para mejorar la gestión del agua

Paradójicamente si bien el incremento de los conflictos por el agua en ciertos lugares es lo que finalmente parece generar iniciativas muy fuertes de crear o consolidar las organizaciones de gestión del agua, también hay una serie de situaciones que atentan contra la adopción de iniciativas. En América Latina y el Caribe el "gatillador" de necesidades de gobernabilidad sobre el agua difiere enormemente entre países y dentro de un mismo país. Como resultado de esta dicotomía en muchos lugares hay un considerable atraso en la implementación de sistemas de gobierno sobre el agua y hasta de retroceso (véase Dourojeanni y Jouravlev, 2001).

Mientras a veces de un mismo país, sobre todo federales, se logran avances notables, en otras partes en un mismo país hay retrocesos significativos en la capacidad de gestión del agua, sobre todo cuando la autoridad del estado es débil en materia de gobernabilidad sobre la gestión del agua. En estas situaciones los avances positivos, negativos o nulos se deben casi exclusivamente a las iniciativas de los propios usuarios, ONGs ubicadas en la región, universidades locales, programas de apoyo externo o de cooperación bilateral o autoridades de las autoridades locales. En general estas iniciativas carecen de cobertura y continuidad.

Las razones o motivos por los cuales no prosperan las iniciativas son varias:

La primera es que simplemente en muchas cuencas de la región aún hay suficiente disponibilidad de recursos hídricos para absorber las demandas de agua tanto en cantidad como en calidad y porque la población, relativamente escasa aún en algunas cuencas, ha aprendido a vivir con las fluctuaciones con que se presentan las descargas de agua de los ríos y quebradas del territorio donde habitan, fluctuaciones que en algunas regiones no llegan a extremos que alerten a la población.

La segunda es que la población de una cuenca a veces no reacciona con suficiente fuerza frente a situaciones conflictivas tanto de origen antrópico como natural o a veces reacciona pero con mucho retardo, sobre todo cuando hay situaciones de contaminación. El fatalismo, frente a desastres provocados por fenómenos naturales o algún daño o alteración causado por algún grupo de usuarios más poderosos que contaminan las fuentes o sobre explota el agua subterránea, no genera o retarda el emprendimiento de acciones para crear mecanismos para “gobernar” sobre el agua y las cuencas.

La tercera es la carencia, el desconocimiento o la negación que tienen los actores más afectados para encauzar sus legítimas quejas, reclamos o demandas originadas por conflictos por el uso del agua o desastres causados por fenómenos extremos. Los usuarios de menores posibilidades, usualmente aislados, renuncian a efectuar trámites interminables e inútiles para crear mecanismos de gobernabilidad o para utilizar los existentes que se encuentran fuera del alcance de sus posibilidades. Son los actores marginados de la gobernabilidad sea por que han perdido la fé en las autoridades sea por que estas simplemente no existen o no ejercen autoridad.

Un cuarto motivo, sobre todo en materia de deterioros en la calidad de agua, es el desconocimiento que tienen muchos usuarios de los derechos que tienen con relación a presentar reclamos por esta situación. Aceptan así, sin mayores quejas, que no se pueden bañar o pescar en un río porque hay un aviso que señala que el río está contaminado o que no pueden regar sus plantas por el mismo motivo. Es decir que el usuario se convierte en un ser “amaestrado” para soportar las injusticias en la gestión del agua. Así el culpable no es el contaminador sino el que usa el agua contaminada.

La quinta, es la existencia repetida de una “gobernabilidad transitoria”. La gobernabilidad transitoria es la respuesta política frente a una situación extrema que provoca críticas en los periódicos o manifestaciones públicas. Se crean entonces “comisiones de emergencia” que dan la impresión de que se hace algo, comisiones que luego se diluyen. Esto retarda la creación de sistemas estables de gobierno sobre el agua ya que apacigua los reclamos de los afectados. Una vez pasada la situación de emergencia hay un olvido generalizado de la temática.

Otro motivo, no menos serio, que atrasa la puesta en marcha de un sistema de gestión integrada del agua, es simplemente la oposición cerrada de algunos usuarios importantes del agua con poder, o en una posición de privilegio, a “someterse” a un sistema de gobierno al cual temen con razón o por desconocimiento. Los grupos de poder, muchas veces transitorios en los gobiernos, pero que pueden generar y aprobar leyes que dan dominios sobre derechos de agua a perpetuidad o vender derechos a perpetuidad, si la ley se lo permite, son también origen de conflictos muy graves en el mediano y largo plazo¹¹

Otro aspecto que retarda significativamente la puesta en marcha de programas de gestión integrada del agua es la carencia de estrategias coherentes con los medios para ponerlas en práctica. Es muy común que exista mucho voluntarismo en las declaraciones oficiales inclusive en leyes que se aprueban con el fin de crear autoridades de cuencas, privatizar empresas de servicios de agua, transferir sistemas de riego y drenaje a los usuarios, descentralizar acciones hacia gobiernos regionales que no tienen capacidad para hacerlas y sin apoyarlas para tal efecto, y otras decisiones similares, que luego no funcionan por el apresuramiento y poca preparación con que fueron efectuadas.¹²

Se han mencionado una serie de motivos que retrasan la puesta en vigor de acciones para la gestión integrada del agua. A ello hay ahora que agregar las decisiones y acciones que simplemente anulan los avances logrados y que parecen ser tantas como las que atrasan las iniciativas. Este segundo grupo de situaciones es aun más pernicioso y rápido que los anteriores por cuanto a veces,

¹¹ El caso de la propuesta de venta de derechos de acceso gratuito a los servicios de agua potable que pertenecen, por convenios y acuerdos de larga data, a la municipalidad de Santiago..

¹² Caso de la privatización de empresas de energía en Arequipa, Perú, de la creación de la Autoridad Autónoma de la Cuenca del Río Rimac, Perú (poner recuadros)

de un día para el otro, se anulan años de evolución paulatina y positiva de entidades y equipos humanos altamente calificados para la gestión integrada del agua.

La larga lista de lo que puede calificarse de “causas de mortalidad” de las iniciativas de gestión integrada del agua e inclusive de una buena gestión sectorial del agua comienza con los cambios de gobierno pero a veces simplemente de autoridades del sector encargado de la gestión del agua. En el ámbito nacional de gobierno las dificultades comienzan cuando se proponen reformas institucionales por diferentes motivos, generalmente de carácter político económico. Entre las reformas institucionales que más impactan en la gestión del agua se encuentran las funciones de ministerios o la desaparición de algunos¹³ y las iniciativas de regionalización.

En materia económica el impacto mayor lo han tenido los procesos de privatización y a veces de atomización de la gestión del agua por sectores usuarios¹⁴ dentro de una misma cuenca o sistema hídrico compartido. Lo que antes estaba en manos del estado hoy, una parte de los servicios de agua o todos están en manos privadas. Sin embargo en muchos casos en estos procesos de privatización no se han establecido cláusulas que comprometan a las empresas a aportar recursos económicos para el manejo de la cuenca de captación (pagando por los servicios ambientales), el mantenimiento de mínimos ecológicos, el pago por la administración de una autoridad de cuencas, el mantenimiento de redes hidrométricas y de control de calidad de agua, pero suministrando la información recopilada sin costo al estado para que este pueda mantener balances hídricos.

En materia económica carencia de planificación sobre todo y financiera también cabe destacar los roles que tienen los Ministerios de Economía y Finanzas en el fomento de la gestión del agua y la de los bancos que prestan dinero para construir obras hidráulicas o asistir a mejorar la gestión del agua. Al respecto es notorio que en todos los países el estado ha sido, sigue siendo y seguirá siendo, (principalmente por que no son de interés de los privados), un soporte importante para construir obras hidráulicas, mayormente de gran envergadura con fines de mejorar la oferta de agua con fines de desarrollo regional y garantizar la seguridad nacional. Además también el estado se involucra en apoyar financieramente la construcción de obras hidráulicas más pequeñas con un sentido mas social que económico.

Las decisiones de los Ministerios de Economía y Finanzas y de los Bancos que apoyan y privilegian ciertas líneas de crédito han sido decisivas en muchas circunstancias para que la acción del estado se oriente a la construcción de obras hidráulicas aumentando la oferta de agua y no para invertir en el control y manejo eficiente de las aguas disponibles, sobre todo en el sector agrícola. En los países donde no existen agencias nacionales de agua o equivalentes los funcionarios de economía tampoco son asistidos para priorizar las inversiones en materia de gestión del agua y mas bien son presionados por algunas promesas de políticos que seden ante la presión de las manifestaciones de las poblaciones locales para que se les construyan grandes obras hidráulicas que comprometen y endeudan al gobierno por muchos años.

Otra situación no menor, que es y ha sido origen de un enorme retroceso en materia de gestión de agua, es la antiguamente llamada “fuga de cerebros” aun cuando también habría que calificarlo en muchos casos como “despido de cerebros”. Parecería que al respecto algunas personas que por razones políticas ocupan súbitamente cargos públicos de alto nivel, creen que no se requiere de gran capacidad para administrar adecuadamente los recursos hídricos en forma integral. En muchos caso un cambio de gobierno significa el despido de expertos en el tema para reemplazarlos por personas sin ninguna formación especializada, pero con los cuales se tiene un “compromiso” político.

¹³ Caso de la desaparición del Ministerio de la Presidencia en el Perú o de la fusión de los ministerios del Ambiente y Agricultura en Colombia (recuadro)

¹⁴ A veces lo que antes era una sola empresa de generación de hidroenergía con varias hidroeléctricas en serie en manos del estado hoy se han convertido en tres empresas diferentes en la misma cuenca (caso de Electrolima ahora transferido a...)

Las Universidades y hasta los organismos internacionales, también han perdido un número significativo de profesores especialistas en gestión de agua con vocación pública. Al respecto cabe aclarar que no se pueden reemplazar simplemente expertos en agua con personal formado en medio ambiente, que es el tema de moda. Actualmente no existe en casi ninguna Universidad una formación clara y homologada para capacitar lo que se podría calificar de experto en gestión integrada de recurso hídricos. Esta situación puede mejorarse en forma relativamente rápida reuniendo a los profesores que dictan las materias de un programa de este tipo para que tomen acuerdos sobre el contenido, duración y material que pueda utilizarse para dictar programas en estos temas.

Los expertos en gestión integrada del agua deberían tener una formación basada en una mezcla de los cursos que se ofrecen en las maestrías en administración de empresas (conocidos en inglés como MBA), administración pública e ingeniería en recursos hídricos. Hoy en día hay un vacío generacional además muy grande entre los antiguos profesionales formados en las décadas del 60 y parte del 70, que además han adquirido conocimientos de gestión por larga experiencia y los nuevos llegados al tema. Estos nuevos profesionales deben conocer aspectos de gestión integrada agua, asociados a conocimientos técnicos, sociológicos, legales, económicos, financieros, planificación, de gestión de conflictos y con experiencia en contratos, concesiones, regulación y otros aspectos vinculados a la gestión integrada del agua.

La anhelada búsqueda de mayor participación y descentralización en la toma de decisiones tampoco es algo que se conseguirá con solo sacar una ley al respecto. Sin la creación de capacidades en cada lugar, región, estado o municipio es prácticamente imposible lograrlo. Esto requiere un tipo de campaña en cada región orientada a la concientización pública sobre la importancia de utilizar el agua en forma eficiente, de los costos que significa presta servicios. Implica también formar capacidades en las autoridades locales en materia de gestión del agua. La descentralización apresurada de la gestión del agua sin crear condiciones operativas causa mas inconvenientes que ventajas.

En todos los países de la región, a pesar de la lista de inconvenientes mencionados, existen sistemas de gestión del agua funcionando de alguna manera. Algunos operan mejor que otros, otros ni siquiera existen por cuanto las zonas son muy alejadas y la oferta de agua es abundante y en muchos otros lugares simplemente se convive con la ineficiencia del uso del agua y el deterioro paulatino de los sistemas hidráulicos. En forma paralela la mayoría de los gobiernos siguen invirtiendo en nuevas obras hidráulicas mientras que las ya construídas a veces se están deteriorando. A pesar de estas situaciones sobreviven algunas entidades de gestión de agua por cuencas de larga data. Simultáneamente mientras desaparecen algunas entidades se crean otras. Los casos de éxito demuestran que se pueden crear y mantener condiciones adecuadas para una buena gestión del agua por cuencas.

La pregunta obvia es ¿por qué en algunos casos las situaciones de gestión de agua no sólo se mantienen controladas si no que además mejoran?. La respuesta parece ser que los sistemas inestables son más frecuentes en situaciones donde ocurren cambios frecuentes de gobierno acompañados de reestructuraciones del sector público, es decir, que **las causas de una mala gestión del agua provienen más del exterior que de los propios responsables de conducir dichos procesos.**

La falta de control tanto en la asignación de derechos, permisos, concesiones u otras formas de accesos legales al agua es otro factor negativo de gran impacto. Lo mismo ocurre donde no existen registros de usuarios, donde no se cobra nada por el servicio de distribución de agua, donde se permite que los usuarios se “cuelguen” de las redes y canales, donde no hay control de la extracción de agua subterránea y en general donde los conflictos por el uso del agua no tienen mecanismos ni instancias adecuadas para darles soluciones. Por ello que es tan necesario que los

sistemas de gestión de agua sean estables y cuenten con personal calificado de planta permanente y sobre todo autoridades de agua¹⁵

Cabe destacar que dentro de un mismo país pueden ocurrir y ocurren situaciones muy diversas en materia de gobernabilidad sobre el agua precisamente debido a la existencia de diferentes tipos de situaciones como las mencionadas. Como se indicó las mayores diferencias se acentúan en los países federales dadas las opciones de mayor libertad que tienen los estados o provincias de dichos países para tomar decisiones sin depender del gobierno federal.

Propuesta de la creación de un centro de logística de gestión integrada de cuencas

Axel Dourojeanni¹⁶

La División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL estuvo evaluando la conveniencia de crear un centro o sistema logístico de apoyo a las iniciativas de programas y proyectos de *gestión integrada de cuencas* en los países de América Latina y el Caribe. Este apoyo se brindaría tanto a los programas y proyectos en ejecución como para formular iniciativas nuevas así como a centros de enseñanza. Este centro incluiría las variadas modalidades de gestión de cuencas (manejo de cuencas, gestión del agua por cuencas, protección de cuencas, gestión de recursos naturales por cuencas y desarrollo de cuencas).

Como consecuencia de la mayor demanda de agua, la creciente contaminación del agua, los últimos desastres relacionados con el agua así como una cada vez mayor percepción de la gravedad del deterioro de las cuencas observado en la región, se han multiplicado las solicitudes de asistencia técnica para la formulación y ejecución de proyectos de manejo de agua con fines del uso múltiple del agua, manejo de cuencas, control de contaminación, control de inundaciones, control de torrentes, corrección de cauces, zonificación de zonas de riesgo, ordenamiento del uso del territorio y, en general, de prevención de efectos negativos y de recuperación de zonas afectadas por daños y degradación de medio ambiente.

En la actualidad, si bien hay una red de manejo de cuencas latinoamericana (auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)) y una red de organismos de cuenca (RIOCI), no existe un centro ni un mecanismo permanente para captar, procesar, comparar y difundir experiencias e información sobre programas y proyectos de gestión de cuencas en sus variadas modalidades y alcances. Hay muchas experiencias en proyectos de este tipo existentes en la región las que no son aprovechadas ni conocidas. Cada funcionario de organismo internacional o de asistencia bilateral se encarga de establecer sus propios métodos. En el ámbito de cada país existe la misma dispersión de conocimientos. En toda la región faltan equipos de trabajo interdisciplinario capaces de trabajar a nivel de cuenca. En general, se capitaliza muy poco la vasta experiencia adquirida a través de los años en una enorme cantidad de proyectos de gestión de cuencas. La única excepción la constituyen las escasas consultorías debidamente preparadas mayoritariamente de origen europeo. Una gran parte de las empresas consultoras que postulan a proyectos de creación de entidades de cuencas lamentablemente improvisan equipos interdisciplinarios que no funcionan en la práctica, y en general es difícil encontrar un análisis de las de las preguntas que deben plantearse al momento de diseñar propuestas relacionadas con la creación de entidades de cuenca (véase recuadro 6).

Las solicitudes de apoyo para la creación de entidades de manejo de agua por cuencas o de manejo de cuencas, en particular para cumplir con mandatos legales que crean estos organismos o

¹⁵ Se ha abusado demasiado de la retórica participativa, sin indicar que la participación rinde frutos sólo si está enmarcada en un sistema de gestión capaz de dirimir conflictos, responsabilidades, tomar decisiones poco populares, llevar a cabo los acuerdos de la mayoría, siempre y cuando, no violenten el sistema natural, hacer cumplir las leyes y rendir cuenta de sus actos.

¹⁶ Publicado en el documento "Crisis de Gobernabilidad en la gestión del agua", Serie Recursos Naturales e Infraestructura No 35, LC/L 1660-P, diciembre de 2001.

de manera más puntual para enfrentar situaciones de conflicto, como controlar la contaminación del agua, se encauzan por ahora a muy diversos organismos, siendo los principales el BID, la CEPAL, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los organismos de asistencia bilateral, como la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) y el *Instituto Italo-Latino Americano* (IILA), o directamente a gobiernos o entidades de gestión de agua por cuenca, como las agencias de cuenca en Francia, el *South Florida Water Management District* en los Estados Unidos de Norteamérica o las confederaciones de cuencas en España. También apoyan algunos centros universitarios donde existen programas de formación en manejo de cuencas como el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) en Costa Rica, la Universidad de los Andes (ULA) y el CIDIAT en Venezuela. La constante, sin embargo, es la dispersión de conocimientos.

Dada la envergadura del problema y considerando que la formulación de programas y ejecución de múltiples proyectos de gestión de cuencas requiere de: (i) un buen sistema de información, (ii) una masa crítica de profesionales capaces de dirigir trabajos interdisciplinarios e interactuar con la población y actores locales, así como (iii) un largo periodo de permanencia, se debe contar con un sistema confiable y permanente de apoyo. Esto es aún más importante en este momento cuando países como México y Brasil están en pleno proceso de crear sus consejos de cuenca y agencias de cuencas respectivamente, etapa en que se pueden extraer experiencias valiosas. En muchos otros lugares, a pesar de no estipularse en una ley nacional, estos procesos de creación de entidades de cuenca también están ocurriendo.

PREGUNTAS PARA DISEÑAR LAS PROPUESTAS DE CREACIÓN DE ENTIDADES PARA LA GESTIÓN DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS

1. ¿Qué tipo de entidad se está proponiendo? ¿Quién propone la creación de esta entidad y por qué?
2. ¿Qué evolución han tenido otras entidades a nivel de cuencas dentro del país? ¿Cuáles han sido esas entidades y que experiencias han tenido?
3. ¿Qué pasaría si no se establece ninguna sistema de coordinación de acciones en la cuenca?
4. ¿Es o no es necesario llevar a cabo algún tipo de coordinación de las acciones que se realizan en una cuenca? ¿Cuáles acciones deberían ser coordinadas? ¿Qué actores están interesados?
5. ¿Quiénes están a cargo actualmente de ejecutar acciones en la cuenca que deberían ser hechas en forma coordinada?
6. ¿Qué ganarían los actores participantes si coordinaran algunas acciones relevantes en la cuenca, como por ejemplo el uso múltiple del agua? ¿Cambiaría la situación actual? ¿Cómo?
7. ¿Qué perderían los actores en el caso de que se montara un sistema para coordinar acciones relevantes en la cuenca?
8. ¿Cuáles son los principales obstáculos que impiden actualmente hacer operativo un sistema de gestión coordinada de las acciones en la cuenca?
9. ¿Qué tipo de argumentos a favor y en contra sostienen los diferentes actores para crear o no crear un sistema de coordinación de acciones en la cuenca?
10. ¿Qué tipo de sistema es necesario crear para coordinar las acciones? ¿Una autoridad (corporación, agencia), una oficina o secretaría técnica? ¿Una simple comisión de coordinación?
11. ¿Qué funciones y atribuciones tendría tal sistema o entidad? ¿A qué se dedicaría? ¿Cómo estarían representados los usuarios de la cuenca? ¿Qué fuerza legal tendrían en las decisiones los diferentes actores?
12. ¿Qué entidades existen actualmente, dentro o fuera de la cuenca, que puedan apoyar las tareas de la entidad que se propone (por ejemplo, el sistema judicial, el sistema policial, la organización de defensa civil y los servicios de extensión y capacitación rural)?
13. ¿Qué sistema de financiamiento existiría para la entidad que se proponga? ¿Quiénes van a aportar los recursos para la coordinación, cuándo, cuánto y cómo? ¿Qué sistema de cobranza va a tener? ¿A qué se destinarían los fondos captados?
14. ¿Cómo se organizaría esta entidad? ¿Con qué sistema de información puede operar?
15. ¿Qué tipo de atribuciones legales tendría para poner en vigencia los acuerdos que se tomen para intervenir coordinadamente en la cuenca? ¿Podría proponer planes para la ejecución de acciones coordinadas? ¿Cómo garantizaría su aplicación?

Fuente: Dourojeanni (1994) y CEPAL (1994b)

De esta constatación surgió la idea de crear un *centro* o *sistema de logística* de carácter permanente que se encargaría del acopio de métodos de trabajo, formación de equipos interdisciplinarios, elaboración de programas de gestión de cuencas en sus varias modalidades, así como de responder a consultas y demandas de asesoramiento. Debería ser capaz de acoger las iniciativas actualmente dispersas de muchos organismos así como servir de foro permanente de diálogo entre los especialistas en el tema, en base a documentos previamente elaborados. Además debería ser capaz de acreditar las empresas consultoras que cumplan con los requisitos para asesorar las iniciativas de gestión de cuencas.

El centro o sistema que se propone deberá convertirse en un banco de datos y de procesamiento de los mismos con referencia a acciones de gestión de cuencas tanto en lo técnico como lo operacional. Con el tiempo debería contar con información, métodos de trabajo, publicaciones, listado de especialistas y consultores en diversos temas, métodos de trabajo interdisciplinario, sistemas de información geográfica, costos unitarios indicativos, modelos de evaluación de proyectos, etc., necesarios para hacer frente al desafío de gestión de cuencas. Este centro operaría al servicio de los gobiernos y estados de los países de la región. Serviría como un punto de referencia a los expertos de organismos internacionales, bancos multilaterales, organismos de asistencia bilateral, organizaciones no gubernamentales, universidades, etc. que ofrecen asistencia en esta línea así como consultores. Deberá convertirse en un centro de coordinación de acciones y de referencia para apoyar iniciativas de gestión de cuencas en las más de diez modalidades en que se ejecuten (véase el Cuadro 1).

Cuadro 1
CLASIFICACIÓN DE ACCIONES DE GESTIÓN EN CUENCAS HIDROGRÁFICAS

Etapas de gestión	Objetivos de gestión en cuencas			
	Para aprovechar el manejo integrado y	Para aprovechar y manejar todos los recursos naturales	Para aprovechar y manejar sólo el agua	
			Multisectorialmente	Sectorialmente
	(a)	(b)	(c)	(d)
(1) Previa	Estudios, planes y proyectos (ordenamiento de cuencas)			
(2) Intermedia (inversión)	"River Basin Development" (desarrollo integrado de cuencas o desarrollo regional)	"Natural Resources Development" (desarrollo o aprovechamiento de recursos naturales)	"Water Resources Development" (desarrollo o aprovechamiento de recursos hídricos)	"Water Resources Development" (agua potable y alcantarillado, riego y drenaje, hidroenergía)
(3) Permanente (operación y mantenimiento, manejo y conservación)	"Environmental Management" (gestión ambiental)	"Natural Resources Management" (gestión o manejo de recursos naturales)	"Water Resources Management" (gestión o administración del agua)	"Water Resources Management" (administración de agua potable, riego y drenaje)
		"Watershed Management" (Manejo u ordenación de cuencas)		

Fuente: Dourojeanni (1994) y CEPAL (1994b)

Nota: Este cuadro representa una matriz que establece la relación entre las etapas de gestión y los objetivos de la gestión: a) aprovechamiento y manejo integrado, b) aprovechar y manejar todos los recursos naturales, y c) aprovechar y manejar sólo al agua; señalando la terminología utilizada para cada caso.

Programa de trabajo para sustentar la creación del sistema

Para sustentar la iniciativa es necesario, como primer paso, determinar el estado de evolución de las actividades de gestión de cuencas en los países de la región bajo sus varias modalidades. Obviamente hay que acotar con claridad que se entiende por gestión de cuencas. Para ello se puede utilizar como referencia el clasificador de acciones de gestión de cuencas elaborado en la CEPAL (véase el Cuadro 1).

Hay varios inventarios disponibles sobre acciones de gestión de cuencas a nivel de América Latina. Fueron realizados con el patrocinio de la FAO, la OEA, la red de manejo de cuencas, la RIOC y la CEPAL, entre otros. En cada país también es factible encontrar este tipo de inventarios de iniciativas y proyectos de gestión de cuencas. Esta información, disponible en estudios, boletines y anales de reuniones sobre gestión de cuencas, suministra, a bajo costo y con cierta rapidez, una serie de potenciales estudios de caso.

Como siguiente paso, tomando como referencia los estudios de caso, es fundamental determinar el contexto institucional en que nacen, se establecen y se ejecutan acciones de gestión de cuencas en cada país o región. No hay prácticamente ninguna actividad de gestión de cuencas que nace y se desarrolla en igual forma. Lo que sí hay son ciertos patrones comunes que se ligan al éxito de la gestión tales como liderazgo personal o institucional, continuidad de acciones, fuentes de financiamiento, participación de la población, coordinación entre actores institucionales, base legal, metas claras y compartidas de acción que no sean demasiado ambiciosas al inicio.

Se requiere diseñar estrategias para asistir, reforzar, ayudar, estimular o capacitar las variadas iniciativas que existen en gestión de cuencas tales como las que se utilizan para formular programas de manejo de cuencas (véase el Recuadro 7) respetando la flexibilidad de las situaciones. De allí que se sustenta la necesidad de que debe ser un centro o sistema de logística el único medio que puede satisfacer demandas y expectativas extremadamente variadas. El trabajo a realizar debe, para cada estudio de caso, identificar actores, criterios, problemas, objetivos, ámbitos, obstáculos, soluciones y estrategias de acción según cada lugar.

Recuadro 7

LISTADO DE ALGUNOS DE LOS MÚLTIPLES VARIANTES CON QUE SE REALIZAN PROGRAMAS Y PROYECTOS DE MANEJO DE CUENCAS (UNA DE LAS FORMAS DE GESTIÓN DE CUENCAS) EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Programas de nivel nacional como el Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), programas de manejo de cuencas por regiones como el de microbasias en Brasil, programas de manejo de cuencas para proteger ciudades o para captar agua de buena calidad como en Cajamarca, programas de manejo de cuencas asociados a grandes inversiones en obras hidráulicas como el de la cuenca del canal de Panamá o un proyecto especial como el Jequetepeque o una central hidroeléctrica como la del Cajón en Honduras (la mayoría), programas asociados a universidades o zonas piloto (cuencas piloto) así como programas vinculados a autoridades de agua por cuencas (consejos de cuenca en México, comités de cuencas en Brasil, autoridades autónomas de cuencas hidrográficas en Perú), programas de manejo de cuencas transfronterizas basados en acuerdos bilaterales y programas de apoyo a campesinos como los realizados en muchas partes.

Fuente: elaborado por Axel Dourojeanni, División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL

Orientaciones para llevar a cabo la sustentación de la propuesta

Para sustentar y diseñar el sistema de apoyo logístico en gestión de cuencas se debe tomar en cuenta las siguientes particularidades:

- En prácticamente todos los países de la región hay alguna experiencia. No se parte de cero en este tema. Hay una larga trayectoria de actividades de gestión nivel de cuencas que debe tomarse en consideración para de allí proponer mejoras y planes de acción específicos para cada caso.
- Existe una tremenda variedad de modalidades utilizadas para crear y hacer funcionar programas de gestión de cuencas así como una variedad equivalente de metas que tienen dichos programas. Todas las modalidades son válidas en la medida que tengan éxito en su evolución y consideren la compatibilización de metas económicas, sociales y ambientales.
- Con excepción de las entidades creadas por mandato de una ley de aguas, como en los casos de Brasil y México, no han existido necesariamente imposiciones verticales para la creación de programas de gestión de cuencas. Partieron usualmente de iniciativas de un jefe de un proyecto hidráulico, sobre todo de hidroeléctricas y grandes proyectos de riego o de servicios de abastecimiento de agua potable, un programa universitario, una organización no gubernamental o de algún líder local interesado en el agua y la cuenca como forma de enfrentar un problema que afecta a la población. También nacieron como iniciativas de proyectos de apoyo bilateral o de acuerdos internacionales (como de combate a la desertificación) o de imposiciones de préstamos de bancos como condición para proteger inversiones en embalses o para administrar el agua a nivel de cuencas donde se han ejecutado grandes obras hidráulicas.
- Todos los proyectos de gestión de cuencas, inclusive sólo con fines de manejar el agua, son controversiales debido a la gran cantidad de actores que deben coordinarse. Requieren tiempo para llevarse a la práctica, incorporar los actores relevantes, conseguir fondos, elaborar proyectos bien sustentados y en general convertirlos en sistemas operativos. Cuanto más se ambiciona realizar desde un comienzo más tienden a fracasar. Al respecto no es conveniente plantear metas vagas como “*hacer gestión ambiental integral a nivel de cuenca*” porque ello no incentiva el apoyo de la población ni de los usuarios del agua. Además es esencial comprometer a los actores usuarios del agua y de las tierras de las cuencas desde el inicio de la creación de estos programas y entidades a nivel de cuenca.
- A pesar de los obstáculos mencionados, los programas de gestión de cuencas, en todas sus variantes, se encuentran cada vez más vigentes en América Latina y el Caribe y muchos están en avanzado proceso de operación. A pesar de ello es también cierto que hay una alta “tasa de mortalidad” de entidades de gestión de cuencas que operaban relativamente bien en un cierto momento.
- La pregunta que debe responder un centro de logística como el que se propone es cómo recoger lo avanzado y darle más impulso sin modificar el origen de las iniciativas. Debe utilizar el “*momentum*” o impulso existente, donde lo haya, para asistir a aquellos que deseen crear programas o proyectos de gestión de cuencas de acuerdo con sus propósitos. Pueden ser organismos públicos, alcaldes, universidades, organizaciones no gubernamentales, organismos bilaterales o internacionales, bancos internacionales o iniciativas de proyectos, corporaciones de desarrollo o cualquier otra. Todos necesitan saber dónde acudir para cumplir con sus fines. El centro que se propone debería cumplir esta finalidad.

Recomendaciones para sustentar la creación del centro de logística para gestión de cuencas:

- Determinar quiénes van a ser los usuarios del sistema que se propone y en qué forma están dispuestos a colaborar con la operación del sistema de logística o centro en el caso de que se decida otorgarle un espacio físico y personería jurídica.
- Establecer cómo mejorar la articulación interinstitucional en cada país o región para reforzar los avances ya logrados o crear nuevos programas en gestión de cuencas donde éstos no existen. Para ello debe utilizarse un clasificador de actores.
- Mantener la flexibilidad y espontaneidad de las iniciativas. No coactarlas bajo un plan que obliga, por ejemplo, a que sean determinados actores públicos o privados que estén obligados a encargarse del tema.
- Recopilar experiencias exitosas, compararlas y divulgarlas, tanto técnicas (que hay muchas) como operativas. Lo más importante es proporcionar métodos de operación y ejecución de programas haciendo énfasis en los aspectos metodológicos así como en aspectos legales y financieros con el fin de consolidar los programas o entidades de cuenca que se organicen.
- Mantener a nivel de cada país oficinas locales que sirvan de punto focal y de consulta permanente, donde se pueda acudir si se tienen dudas o preguntas con respecto a acciones de gestión de cuencas. Serían a su vez el punto de contacto del sistema o centro de logística a nivel regional que se propone. Mantener un registro de consultores y empresas consultoras debidamente calificadas.
- Establecer métodos de trabajo y de recopilación y análisis de información por cuencas, indicadores y estudios realizados. Uniformizar indicadores y fichas de información por cuencas. Establecer una biblioteca de referencia dinámica con información útil y al alcance de los variados actores encargados de acciones de gestión de cuencas. Hoy en día la información por cuenca y los métodos de trabajo están dispersos dentro de un mismo país.

Trabajar sobre la parte legislativa y de normas que sea relevante para apoyar las iniciativas locales de gestión de cuencas, la recolección de fondos, el otorgamiento de personería jurídica a las agrupaciones que se formen con este fin y en general todo lo que legitime las iniciativas al respecto y las incentive. Mejorar el apoyo del Estado y de los organismos internacionales.

Conclusiones

En América Latina y el Caribe se han hecho y se siguen haciendo muchos esfuerzos para mejorar la gestión del agua. Estos son de muy diversa índole y apuntan tanto a mejorar la gestión sectorial como a la gestión multisectorial del agua. En estas iniciativas de mejoramiento participan tanto el Estado como el sector privado y la sociedad civil. En general no existe una recopilación de los casos exitosos en el mejoramiento de la gestión del agua, en parte debido a la carencia de modelos que permitan comparar la situación actual con la pasada. Más bien se compara la situación actual con una situación ideal, desconociéndose los logros anteriormente alcanzados.

Muchos programas exitosos en el pasado y en el presente tendientes a la gestión integrada del agua a nivel de regiones y de cuencas se han caracterizado por no tener una continuidad en el tiempo. Quizás esto sea el mayor causante de la mirada pesimista hacia la situación actual. En consecuencia, lo que tipifica la Gestión de los Recursos Hídricos en América Latina y el Caribe es su discontinuidad. Se originan como propuestas de gobierno y no como políticas de Estado. Consecuentemente se plantean programas a corto plazo y no a largo plazo, por lo tanto las iniciativas carecen de continuidad, además de ser excesivamente focalizadas a ciertas “áreas” o proyectos “piloto”.

No se puede desconocer que las múltiples reuniones internacionales, nacionales y locales sobre la temática agua, así como las situaciones de crisis causadas por fenómenos naturales extremos como inundaciones y sequías, y por actividades antrópicas como

intrusión de aguas salinas por sobrexplotación de aguas subterráneas o contaminación de ríos, mantienen viva la agenda del agua. A pesar de ello estas iniciativas muchas veces no perduran ya que pasada la situación de crisis el tema del agua deja de ser atractivo tanto para los políticos como para los medios de comunicación, con lo cual dejan de fluir los recursos monetarios para la prevención de estos fenómenos y situaciones de conflicto relacionadas con el agua. Es destacable que muchos organismos internacionales han visto debilitada fuertemente su capacidad para asistir a los gobiernos en esta temática debido a reducciones presupuestarias y a la creación de nuevas áreas de interés.

Independientemente de lo anterior es destacable lo realizado por los gobiernos tanto en iniciativas como en hechos concretos. En todos los países de la región se debaten la formulación de leyes de agua y por lo menos en México y Brasil en la última década se han aprobado nuevas leyes que en su contenido incorporan la gestión de agua por cuenca. Los aportes de los Organismos Internacionales, cooperaciones bilaterales y programas mundiales vinculados en la temática hídrica siguen ejerciendo una influencia importante en las políticas hídricas de la región y su asistencia es constantemente solicitada por gobiernos de nivel nacional, regional y local. Los Organismos Internacionales, sin embargo por lo expuesto, no siempre pueden responder a las demandas, por lo cual se plantea la necesidad de establecer centros de logística que puedan reforzar esta asistencia de forma más permanente e institucionalizada.

Finalmente es destacable que probablemente en los últimos 10 años se han realizado más reuniones sobre la temática hídrica que en los últimos 30 años anteriores. Es notorio que la agenda del agua vuelve a tener una agenda propia y no relacionada con la agenda ambiental como ocurrió hasta hace poco tiempo, reconociéndose así las múltiples dimensiones que tiene el agua como un bien de uso público, un bien privado, un bien básico para el ser humano y el ambiente, un bien de usufructo, y un bien de transporte. Igualmente se está reconociendo que la gestión del agua no es de responsabilidad exclusiva del encargado de la gestión del agua sino una responsabilidad compartida por múltiples sectores que usan el agua y en definitiva de la sociedad en su conjunto. Ello significa que todo proceso de gestión del agua requiere de compromisos, conocimiento y acción con una prospectiva de largo plazo.