

**LA GOBERNABILIDAD EFECTIVA DEL AGUA  
EN LAS AMÉRICAS, UN TEMA CRITICO**

**Miguel Solanes**  
**Asesor Regional Senior CEPAL**  
**Miembro del Comité Consultivo Técnico para Sudamérica de la**  
**Asociación Mundial del Agua**

**Humberto Peña**  
**Presidente del Comité Consultivo Técnico para Sudamérica de la**  
**Global Water Partnership (SAMTAC)**

(\*) Este documento ha sido preparado para ser presentado al III Foro Mundial del Agua Kyoto, Japón, 16 al 23 de marzo de 2003-

## Indice

	<u>Página</u>
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
1. Antecedentes.....	1
2. Marco conceptual .....	2
3. Importancia del tema en América Latina .....	3
4. Objetivo del trabajo.....	4
<b>II. LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA Y EL MARCO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO .....</b>	<b>5</b>
1. Los desafíos sociales, económicos y políticos .....	5
2. Los problemas del Estado y la sociedad civil .....	6
3. Elementos que favorecen la búsqueda de soluciones.....	11
<b>III. GOBERNABILIDAD DEL SECTOR HÍDRICO. TEMAS CRITICOS .....</b>	<b>12</b>
1. La naturaleza de los recursos hídricos, rol del Estado y asignación	12
2. La dependencia jerárquica del sector y la estructura institucional.	15
3. Racionalidad económica y demanda social.....	17
4. El papel del Estado y la regulación de los servicios asociados .....	18
5. El problema de los niveles nación-provincia-municipios.....	22
6. Participación social.....	23
7. El dilema ambiental .....	25
8. Protección de intereses de etnias y usuarios consuetudinarios .....	26
9. Solución de conflictos .....	27
<b>IV. EN BUSCA DE RESPUESTAS.....</b>	<b>29</b>
1. El desafío de la gobernabilidad efectiva del agua: La ausencia de respuestas únicas.....	29
2. El desafío de la gobernabilidad efectiva del agua: Lecciones y consensos generales.....	30
3. El proceso de construcción de una gobernabilidad efectiva del agua y la gestión integrada de los recursos hídricos. ....	32
<b>V. ANEXOS</b>	
1. Descripción del proceso de los Diálogos efectuados en Sud América	
2. Síntesis del Diálogo realizado en Argentina	
3. Síntesis del Diálogo realizado en Brasil	
4. Síntesis del Diálogo realizado en Colombia	
5. Síntesis del Diálogo realizado en Chile	
6. Síntesis del Diálogo realizado en Ecuador	

7. Síntesis del Diálogo realizado en Perú
8. Síntesis del Diálogo realizado en Paraguay
9. Síntesis del Diálogo realizado en Uruguay

Los autores agradecen las contribuciones y trabajos previos de Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev; Elisa Colon, Inés Restrepo, María Elena Corrales, Lidia Oblitas, Carlos Serrentino, Peter Rogers, Alan Hall, Laura Piritz, María Elena Zúñiga, Torkil Jonch Clausen, Mohamed Ait-Kadi, Rinske Warner, Judith Rees, Jerson Kelman, Gisella Damm, y Oscar de Morais Cordeiro que han sido elementos fundamentales en los méritos que pudiera tener este documento. Este documento no sería posible sin los aportes de los numerosos participantes en los 20 talleres organizados por el Comité Técnico para Sudamérica de la Asociación Mundial del Agua SAMTAC sobre el tema de gobernabilidad. En los Anexos se detallan las actividades realizadas en los distintos países de la región. Quando el documento se refiere al agua lo hace al agua en sus diferentes manifestaciones, superficiales y subterráneas, y estados. Cuando se refiere a instituciones es en la acepción amplia del termino, comprensivo de normas, organizaciones y conductas con la capacidad de determinar el marco de manejo del recurso, su asignación, y su protección.

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. Antecedentes

En el Marco para la Acción presentado en el II Foro Mundial del Agua (La Haya, 2000), con el objetivo de proporcionar seguridad hídrica al desarrollo de la humanidad en los inicios del Siglo XXI, se estableció que “*la crisis del agua es a menudo una crisis de gobernabilidad*”, por lo cual se identificó la necesidad de colocar a la gobernabilidad eficaz del agua como una de las principales prioridades de acción (GWP, 2000).

La Declaración Ministerial realizada en la misma ocasión reforzó este punto de vista y solicitó “*que se gobernara sabiamente el agua para asegurar una gobernabilidad eficiente, de manera que la participación del público y los intereses de todos los colaboradores fueran incluidos en el manejo de los recursos hídricos*”.

En la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas (2000), los Jefes de Estado hicieron hincapié en la conservación y la administración del agua, con el fin de proteger nuestro medio ambiente común y, especialmente, “*para detener la explotación no sostenible de los recursos hídricos, desarrollando estrategias para el manejo del agua en los niveles regional, nacional y local, que promuevan tanto el acceso equitativo como el abastecimiento adecuado*”.

Finalmente, en la Conferencia sobre el Agua Dulce en Bonn (2001), los ministros recomendaron tomar acción en relación con la gobernabilidad del agua. Su propuesta fue la siguiente: “*Cada país debe poseer internamente disposiciones aplicables para la gobernabilidad de los asuntos relativos al agua en todos los niveles y, donde fuera necesario, acelerar las reformas al sector hídrico.*”

El III Foro Mundial del Agua programado para Marzo 2003 en Japón y su Conferencia Ministerial revisarán no solo los avances en la implementación de los acuerdos derivados de las anteriores reuniones internacionales, sino, que centrarán una parte importante de la discusión en torno a la capacidad de gobernabilidad efectiva de los

recursos hídricos, en la perspectiva de obtener un mayor compromiso por alcanzar resultados concretos del accionar de los gobiernos y la comunidad.

Por ello se ha establecido que una de las temáticas centrales del próximo III Foro Mundial del Agua es el Diálogo sobre la Gobernabilidad Efectiva del Agua, cuya organización ha sido encomendada a la Asociación Mundial del Agua (GWP- Global Water Partnership). Entre las actividades preparatorias a este gran diálogo de gobernabilidad se consideró la realización, a distintos niveles, de talleres y foros electrónicos en numerosos países y regiones del mundo. El evento convocado por el Gobierno de México, con el nombre de : “Foro del Agua para Las Américas en el Siglo XXI” constituyó un valioso paso en ese camino. El presente documento se basa en el original presentado en Méjico más los aportes y comentarios recogidos con posterioridad, en especial los derivados del Taller Regional organizado por la Asociación Mundial del Agua Sud América entre los días 12 y 13 de Enero de 2003 en Buenos Aires Argentina. Cabe señalar que si bien este informe responde principalmente a las experiencias y debates realizados en América del Sur, en general ellos son aplicables a toda América Latina. De acuerdo a lo anterior en el texto no se hace una distinción expresa y se ha optado por referirse en forma genérica a la Región, entendiéndose por tal América Latina.

## **2. Marco conceptual**

El concepto de gobernabilidad aplicado al agua se refiere a la capacidad social de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sustentable de los recursos hídricos. En dicha definición se incluye la capacidad de diseño de políticas públicas que sean socialmente aceptadas, orientadas al desarrollo sustentable del recurso hídrico, y de hacer efectiva su implementación por los diferentes actores involucrados.

El nivel de gobernabilidad de una sociedad en relación con la gestión del agua, se ve determinada, entre otras, por las siguientes consideraciones:

- El grado de acuerdo social (implícito o explícito) respecto de la naturaleza de la relación agua-sociedad.
- La existencia de consensos sobre las bases de las políticas públicas que expresan dicha relación.
- La disponibilidad de sistemas de gestión que posibiliten efectivamente, en un marco de sustentabilidad, la implementación y seguimiento de las políticas.

En síntesis la gobernabilidad supone: capacidad de generar las políticas adecuadas y la capacidad de llevarlas a la práctica. Esas capacidades pasan por la construcción de consensos, la construcción de sistemas de gestión coherentes (regímenes: que supone instituciones, leyes, cultura, conocimientos, prácticas), y la administración adecuada del sistema (que supone participación y aceptación social y el desarrollo de competencias.

Como bien puede extraerse de lo señalado, un elemento central de la *gobernabilidad* es la posibilidad de construir (implantar y desarrollar) arreglos institucionales armónicos con la naturaleza, competencias, restricciones y expectativas del sistema o ámbito bajo consideración.

En la actualidad la importancia del término gobernabilidad en la Región, está en buena medida asociada a las restricciones y posibilidades de las sociedades para incorporar los profundos cambios institucionales que han caracterizado la última década. En muchos casos, estos cambios han implicado la construcción de una nueva institucionalidad, entendida como el diseño y reconocimiento de nuevas reglas del juego, la construcción de organizaciones y el desarrollo de nuevos comportamientos, formales e informales, de los agentes públicos y privados. Obviamente, como cualquier proceso de construcción social, el mismo surge dentro de un fuerte proceso de cambio y de destrucción del anterior orden social. En realidad, son las desarmonías existentes entre el arreglo institucional preexistente y el nuevo; las que pueden estar en el origen de los problemas de gobernabilidad o la crisis de gobernabilidad que está caracterizando la situación en muchos países latinoamericanos. Dicha crisis será más aguda y más larga en función de la profundidad y amplitud de los cambios en curso; las competencias y capacidades preexistentes y su utilidad para enfrentar los retos de la transformación, y en particular, la coherencia del nuevo arreglo institucional vis a vis la naturaleza y estructura social y las posibilidades y restricciones presentes para asumir, de manera asertiva, las reglas de juego propuestas.<sup>2</sup> Desde una perspectiva proactiva la crisis se puede considerar como un proceso, en el cual siempre hay lagunas a ser subsanadas y contradicciones que reclaman negociación.<sup>3</sup> Además es necesario tener presente que si bien la Región esta hoy en una mejor situación, que con respecto a épocas pasadas es mucho el camino a recorrer, dado que la gobernabilidad es un proceso que se retroalimenta, en función de nuevos desafíos y problemas, sin solución de continuidad. En este sentido bien se puede decir que si bien hay pautas generales no hay modelos rígidos, y que se hace camino al andar. Por ello la noción de flexibilidad y ajuste al tiempo y el lugar es muy relevante.<sup>4</sup>

La globalización y el contexto de cada país, la inadecuación de regímenes legales y organizaciones, la presencia de regímenes legales especiales, y las presiones de grupos de interés son todas cuestiones que hacen a la gobernabilidad.

### **3. Importancia del tema en América Latina**

La gobernabilidad deviene objeto de reflexión cuando se manifiestan sus limitaciones.<sup>5</sup> La conciencia creciente regional sobre temas como el uso insustentable de las aguas, su escasez, su contaminación, su monopolización, y la inaccesibilidad de los

---

<sup>2</sup> Corrales Corrales, María Elena, "Gobernabilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en América Latina", abril 2002, SAMTAC-GWP. Caracas, Venezuela, pp. 4, 6, 7.

<sup>3</sup> Según resulta de comentarios efectuados por la delegación de Brazil en Samtac, Reunión de Buenos Aires, Enero 22-24, 2003.

<sup>4</sup> Según resulta de comentarios efectuados por la delegación de Brazil en Samtac, Reunión de Buenos Aires, Enero 22-24, 2003

<sup>5</sup> Olson, M. "Auge y Decadencia de las Naciones", Barcelona, Ariel 1986.

servicios a ellas vinculados por parte de importantes sectores de la población, demuestran la relevancia del tema.

La importancia del tema en América Latina se refleja claramente en la serie de experiencias, postulaciones, y procesos de reforma de las legislaciones de agua y de las administraciones de agua, que se han presentado en la mayoría de los países de la Región, así como en los programas y propuestas existentes para reformar los servicios asociados, en especial los sistemas de provisión de servicios de agua potable y saneamiento. Estas propuestas y programas han tenido en algunos casos bases y fuerte determinación local de contenidos, mientras que en otros han sido principalmente propugnados por agentes externos.

Entre los casos de reformas consolidadas cabe mencionar Brasil, en lo que hace a la creación de una legislación y un sistema nacional de administración de aguas; Chile, con sus reformas del régimen de aguas y de prestación de servicios de agua potable y saneamiento; Argentina con la privatización del sector hidroeléctrico y de agua potable y saneamiento en una serie de ciudades; Colombia y Bolivia, con la privatización de una serie de servicios de agua potable y saneamiento; México con una reforma relativamente reciente de la legislación de aguas y con privatizaciones de algunos servicios o segmentos de servicios y algunos otros casos. Los países con procesos de discusión de nueva legislación de aguas o cambios a la legislación vigente incluyen entre otros, Bolivia, Paraguay, Perú, Ecuador, El Salvador, Honduras, Venezuela, Guatemala, Costa Rica y Chile.

El contenido sustantivo de los procesos se ha visto determinado por diferentes visiones, desde las que enfatizan un reduccionismo de criterios, que no necesariamente responden a la naturaleza del objeto tratado (i.e. enfatizar el tema de apropiación privada, minimizando los elementos de bien público que envuelve el agua) a los que asumen situaciones de competencia perfecta que no existen en la práctica (como el caso de algunas regulaciones de servicios públicos). En algunos casos estas visiones limitadas o muy optimistas de los problemas han resultado en monopolización de recursos de aguas y sistemas regulatorios deficientes.

Los temas reseñados más arriba certifican la importancia de la noción de gobernabilidad, y el acierto de haber traído su discusión al **Foro de Japón**. Fundamentalmente si la gobernabilidad se entiende como la capacidad de dar respuestas a problemas concretos de la región hay razones para enfatizar su tratamiento, puesto que no se están superando los desafíos presentados por el manejo del agua y la provisión de servicios accesibles a la población.<sup>6</sup>

#### **4. Objetivo del trabajo**

---

<sup>6</sup> Corrales, Maria Elena, "Gobernabilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en América Latina", abril 2002, Caracas, Venezuela, pp. 4, 6, 7.

El presente informe se ha preparado para ser presentado en el III Foro Mundial del Agua (WWF3) a realizarse en Japón entre los días 16 y 23 de Marzo de 2003. Sus objetivos son :

- Hacer presente en un marco global aquellos aspectos relativos a la gobernabilidad que resultan especialmente críticos en la realidad concreta de los países de América Latina.
- Recoger propuestas planteadas en los diálogos nacionales que han venido desarrollándose como preparación al III Foro Mundial del Agua.
- 

De acuerdo a lo anterior, el trabajo busca motivar un debate activo y generar interrogantes y sugerencias, desde la perspectiva de América Latina, que sean valiosas para los objetivos del III Foro Mundial del Agua. Con este propósito, en el capítulo II se presentan algunos elementos de análisis orientados a situar el contexto general en el cual se realiza el debate en torno a la gobernabilidad del agua en la región. En el capítulo III se identifican y analizan 8 temas que, de acuerdo a las evidencias disponibles, aparecen como los más críticos desde la perspectiva de la gobernabilidad de los recursos hídricos y, finalmente, en el capítulo IV se abre un debate en torno a las estrategias y líneas de acción para superar las limitaciones detectadas.

## II. LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA Y EL MARCO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO

Los problemas del agua tanto en el sector servicios como en el recurso en sí mismo no provienen solamente de los recursos hídricos ni tienen soluciones solo a partir del agua. Es por ello que su gobernabilidad no es analizable ni comprensible sin tener un marco referencial general del tópico y su problemática en la sociedad global. El desconocimiento de esta realidad, acoplado a la ignorancia, en ocasiones culpable, de las diferencias contextuales, lleva a veces a plantear soluciones universales y comunes en términos de **terrible simplificateurs**,<sup>7</sup> es decir ideológicos, y eventualmente contraproducentes. De acuerdo a lo anterior, se presenta a continuación una breve reseña de algunas características de los procesos sociales, económicos y políticos de la Región y de los desafíos que afectan al Estado y a la sociedad civil en sus capacidades de construir una gobernabilidad efectiva.

### 1. Los desafíos sociales, económicos y políticos

América Latina se ubica entre los sectores del orbe que presentan las características propias de subdesarrollo, con ingresos entre los U\$ 700 y los U\$7.000 per cápita,<sup>8</sup> importantes sectores de la población bajo los límites de pobreza (211 millones de habitantes-43,8%, en 1999),<sup>9</sup> déficits en condiciones de salud (mortalidad infantil de 36 por cada mil nacidos vivos),<sup>10</sup> educación (11,1% de analfabetismo)<sup>11</sup> y vivienda (20 millones de unidades)<sup>12</sup>. En la estadística de desarrollo humano los países de la región se sitúan entre los lugares 34 y 108 (solo Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica dentro del alto desarrollo humano),<sup>13</sup> además es la región que presenta las mayores desigualdades del planeta, como se refleja en las estadísticas del Banco Mundial.<sup>14</sup>

Su historia política, salvo escasos períodos, ha presentado frecuentemente largos períodos de inestabilidad y de interrupción de los procesos de desarrollo democrático, reflejando una endémica incapacidad de dar adecuada orientación a las inquietudes sociales de la población.

---

<sup>7</sup> Arbor Xavier y Giner Salvador: "La Gobernabilidad: Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial" Siglo Veintiuno de España Editores, S.A." 1996, Madrid, p. 2.

<sup>8</sup> CEPAL, División Estadística y Proyecciones Económicas, Cuentas Nacionales, Producto Interno Bruto por habitante a precios constante de mercado.

<sup>9</sup> CEPAL, Panorama Social 2000-2001.

<sup>10</sup> CEPAL, División de Población, Boletín demográfico No 67.

<sup>11</sup> UNESCO, Statistical Yearbook, proyección al 2002.

<sup>12</sup> CEPAL, datos censales, Serie medio ambiente y desarrollo, Joan Mac Donald, Daniela Simioni; "Urban Consensus".

<sup>13</sup> PNUD; Informe Sobre Desarrollo Humano 2001

<sup>14</sup> Tendencias de la Distribución del Ingreso, Panorama Social de América Latina 2000-2001; CEPAL; "La distribución del ingreso en América Latina resalta en el contexto internacional, especialmente por la abultada fracción de los ingresos totales que reúne el 10% de los hogares de mayores recursos. Salvo en Costa Rica y Uruguay, este estrato recibe en todos los países de la región más del 30% de los ingresos, y en la mayoría de ellos el porcentaje supera el 35%".

Las últimas décadas han estado marcadas por profundos cambios. La década de los ochenta fue en general un período de fuerte estancamiento, la década perdida, con inestabilidad, crisis de la deuda (que alcanzó un monto equivalente al 378% de las exportaciones totales y al 66% del Producto Nacional Bruto agregado) y la presencia de desequilibrios macroeconómicos profundos (el déficit fiscal alcanzó al 10% del PIB en la segunda mitad de los ochenta).<sup>15</sup>

En la primera mitad de los años 1990, América Latina entró en un período de recuperación y crecimiento; entre 1990 y 1996 el PIB tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 3.233,<sup>16</sup> la inflación se mantuvo bajo control, aumentaron las exportaciones y la inversión, disminuyó la deuda y se vivió un período de cierta consolidación democrática. Sin embargo, la segunda mitad de la década se ha caracterizado por un nuevo período de estancamiento, con una tasa de crecimiento promedio anual del PIB total de 2,003 <sup>17</sup> para el período de 1996 al 2001, fuertemente influenciado por la inestabilidad y las crisis en el comercio internacional (en Asia, México, Brasil, Argentina), acompañado además por convulsiones en el ámbito político y el cuestionamiento de los modelos de desarrollo asumidos.

Desde los ochenta el rol del Estado y la gobernabilidad de la sociedad ha estado en el centro de los debates en la región. La mayoría de los países han emprendido importantes reformas orientadas a reducir la actuación del Estado en el ámbito empresarial y de la provisión de servicios, procesos en ocasiones acompañados por iniciativas de privatización y liberalización de los mercados y del comercio. Las convulsiones políticas y sociales asociadas a las recientes crisis económicas han abierto fuertes cuestionamientos al camino asumido por la región en estos años, sobre todo en la capacidad del Estado de crear, y regular mercados, en defensa del interés común. Su desenlace resulta incierto y según algunos enfoques la diversidad de las respuestas parece ser una necesaria realidad.

## **2. Los problemas del Estado y de la sociedad civil**

Con frecuencia los estudios que se realizan para conocer la percepción de la sociedad acerca de las instituciones públicas de América Latina muestran que estas mantienen una alarmante falta de credibilidad. Distintos factores, no siempre imputables a las mismas instituciones, han influido en ello. Estos incluyen la propia incapacidad institucional para resolver los problemas más críticos que afectan a la sociedad, sea como reflejo de las limitaciones del medio en que opera, sea como resultado de falta de recursos, poderes o acceso político; los prejuicios y nociones ideológicas respecto al rol del Estado y su regulación del sector privado, la debilidad de las entidades de la sociedad civil, la percepción de captura de las instituciones por parte de sectores de interés específicos y los problemas asociados al proceso de globalización.

### **a) La ineficacia de la administración**

---

<sup>15</sup> Ver “Tendencias del Desarrollo en América Latina y El Caribe en la Última década – Enrique Ganuza.

<sup>16</sup> CEPAL: PIB, Tasas de variación sobre la base de cifras en dólares a precios constantes de 1995

<sup>17</sup> Ibid.

Parte fundamental de la pérdida de credibilidad de las instituciones públicas se debe a que no han sido capaces de satisfacer necesidades concretas de la población en lo que hace a demandas por servicios. Muchas veces estas debilidades son el resultado de prácticas de gestión obsoletas e ineficientes; del intervencionismo político, entendido como la participación de actores públicos en las decisiones gerenciales, operativas o económicas de la administración, con fines políticos de corto plazo u oportunistas; de la falta de recursos financieros y humanos, o de un mal diseño institucional (no existencia de facultades y poderes claros, confusiones de roles, ausencia de mecanismos de resolución de conflictos y otros).

De este modo, las organizaciones encargadas del recurso no tienen en muchos casos, ni capacidad de inventario ni de gestión, problema que frecuentemente se agrava a nivel local como resultado de descentralizaciones sin un adecuado análisis de las capacidades existentes. Así, la calidad de los arreglos institucionales del sector hídrico en algunos países latinoamericanos no se compadece con la importancia que requieren la asignación de aguas y el monitoreo de los servicios públicos a ella vinculada. En gran medida esto es el resultado del prejuicio respecto del rol de los gobiernos, prejuicio que ha afectado negativamente las instituciones públicas a escala global (basta pensar en las regulaciones contables aplicadas a las grandes empresas que hoy día se están colapsando).

#### b) La debilidad del rol regulador del Estado

El régimen de una cosa pública, como el agua, tanto recurso como servicio, es problemático y precario, cuando las instituciones que lo regulan no se ajustan a la naturaleza del objeto que tratan. En relación con esta materia, se puede señalar que con frecuencia los procesos de cambio institucional en la Región han ignorado que los mercados necesitan leyes y estructuras para funcionar adecuadamente y que el regulador más necesario es el Estado. Sin flujo libre de información, sin competencia y sin control de externalidades los mercados no funcionan como deben. Las utopías libertarias no resultan en prosperidad. Los mercados son instituciones humanas y en consecuencia son imperfectos ... ellos "son demasiado importantes para ser dejados en manos de ideólogos".<sup>18</sup> Conforme a Stiglitz, en este esquema, el Estado en general fue visto como irremediabilmente corrupto.<sup>19</sup> Como consecuencia de esta visión prejuiciada en algunos casos se han diseñado estructuras de administración de aguas o de regulación de servicios, con una limitación ex-profeso de poderes, o con sugerencias de políticas que llevan a la distorsión de su base de información.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Barry Gewen, reviewing the new book by Standford's University Professor, John McMillan "Reinventing the Bazaar, A Natural History of Markets", New York Times, Book Review, junio 16, 2002.

<sup>19</sup> Entrevista de Joseph E. Stiglitz, John Lloyd, "The Russian Devolution", The New York Times Magazine, agosto 15, 1999. El Sr Stiglitz es ganador del Premio Nobel, ex Presidente del Consejo de Asesores Económicos del ex Presidente Bill Clinton y ex economista jefe del Banco Mundial.

<sup>20</sup> Sappington David, 1986, "Comments to Regulatory Bureaucracy", Information Economics and Policy 2 (4):243-58, according to quotation in Comment on "Regulation, Institutions and Commitment in Telecommunications" by Levy and Spiller, David Sappington, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics", 1993, p. 256. "puede ser en el interés del país receptor hacer lo más difícil posible la mensura de las ganancias resultantes de inversiones ... Si los inversores puede hacer sus ganancias menos visibles el país receptor estará menos inclinado a usurpar las ganancias... Los sistemas contables se pueden diseñar especialmente a este efecto o se puede alentar la integración vertical de la firma

c) La debilidad de la sociedad civil

En países desarrollados, con fuertes estructuras corporativas (industriales, sociales, gremiales, de usuarios, ambientalistas, etc.) representativas de diferentes sectores de intereses, con alto grado de pluralismo participativo, con poderes más o menos compensados entre distintos sectores, y estructuras de respaldo eficaces, como sistemas adecuados de prestación de justicia y educación, el acuerdo entre corporaciones o grandes sectores y la autorregulación son instrumentos que ganan terreno, con la consecuente reducción de costos de transacción. Este mismo sistema, propugnado en sociedades donde no hay balance de poder ni igual capacidad de acceso, entre distintos sectores, resulta en que el sector con mayor capacidad de hecho y habilidad de influenciar consigue en la práctica políticas que no necesariamente redundan en beneficio general. En este contexto la referencia a la sociedad civil pierde parte de su sentido, pues desaparece el prerrequisito fáctico para el funcionamiento de aquella.

Esta situación de asimetría puede conducir a asignaciones injustificadas de derechos de agua; desconocimiento de aprovechamientos de grupos autóctonos; promoción de proyectos con impactos económicos globales negativos, pero con beneficios sectoriales; regímenes de servicios y garantías que no incentivan eficiencia en la prestación de los servicios públicos vinculados al agua, por mencionar los casos más notorios.

Esta necesidad de balance ha sido un tema fundamental en el agua, donde la falta de equilibrio entre variables ambientales, sostenibilidad económica y la dimensión sociopolítica lleva a crisis de gobernabilidad.<sup>21</sup>

Por otra parte, esta débil presencia de la sociedad civil con frecuencia tiende a ser sustituida por grupos pequeños pero activos, de escasa representatividad en el conjunto de la sociedad, los cuales no están en condiciones de generar visiones comprensivas de los problemas existentes, limitándose muchas veces a reproducir mensajes descontextualizados generados en realidades muy distintas.

d) Los problemas de captura y corrupción

---

regulada de manera tal que transferencias de precios creativas puedan ser utilizadas para la mensura de ganancias en la industria relevante. Estas opiniones sorprenden considerando que la importancia de información adecuada le hacen ganar el premio Nobel a Joseph Stiglitz, quien las desarrolla aun mas en su libro "Globalization and its Discontents", Sobre Stiglitz y su rol, ver Campodónico Humberto, "Los Economistas y el Poder del Banco Mundial", sin pie de imprenta.

<sup>21</sup> Corrales, Maria Elena, intervención en el Foro Electrónico sobre Gobernabilidad Efectiva del Agua, en español, Global Water Partnership, junio 24/26, 2002, p.9.

Asociado al fenómeno anterior, en ocasiones se presenta como elemento de descrédito la percepción pública de la existencia de una captura del aparato institucional público por sectores de usuarios en detrimento del conjunto.

También se ha señalado la existencia de captura de entidades reguladoras de servicios, lo que aunado a problemas de diseño y falta de capacidades operativas y de recursos, conspiran en contra de la credibilidad institucional. Así, en la privatización de los servicios públicos en Buenos Aires, la falta de información y transparencia en las decisiones de regulación unidas a las intervenciones ad-hoc del poder ejecutivo, tornan difícil asegurar a los consumidores que su patrimonio está siendo protegido y que las concesiones son sustentables.<sup>22</sup> El modelo regulatorio ha sido frágil, ineficiente y débil. La captura del regulador y/o el gobierno ha sido mencionada como una de las principales razones de los problemas de gobernabilidad de la concesión.<sup>23</sup>

Por otra parte, frecuentemente se ha señalado la existencia de graves problemas de corrupción en la región. Al respecto recientes informes señalan que, sobre la base de un índice de percepción de la corrupción elaborado a nivel mundial (CPI), en una escala de 1 a 10 sólo 2 países superan la nota 5 (Chile y Uruguay) y uno más tiene una nota superior a 4 (Costa Rica).<sup>24</sup>

#### e) La emergencia de nuevos temas

En las últimas décadas el Estado ha debido asumir con nueva atención situaciones que en el pasado fueron tratadas en forma muchas veces marginal. Es el caso de la presencia de profundas diferencias étnicas y culturales al interior de los países de la región y de la importancia de la temática ambiental. La nueva conciencia mundial y nacional sobre estas temáticas, ha llevado a incorporar diferentes modificaciones en las estructuras jurídicas e institucionales de los países, las cuales, si bien han significado mejoramientos de importancia respecto de las situaciones previas, con frecuencia no han dado satisfacción a las expectativas generadas. De este modo, crecientemente ambos temas están en el centro de la agenda política y en ocasiones presentan una elevada conflictividad.

#### f) Los problemas asociados a la globalización

Un tema de impacto relevante en la gobernabilidad del agua y sus servicios es la influencia que los acuerdos internacionales de protección a inversión y comercio pueden tener sobre la capacidad nacional de manejo de recursos y regulación de servicios. Pocos son los que han notado que con estos acuerdos, que tienen primacía legal, los roles y

---

<sup>22</sup> Alcazar, Lorena, et.al. "The Buenos Aires Concession", The World Bank Development Research Group, Regulation and Competition Policy, abril 2000, Policy Research Working Paper 2311, Front Cover.

<sup>23</sup> Rogers Peter, "Water Governance", Borrador de Fortaleza preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), febrero 4, 2002, p.4.

<sup>24</sup> Informe de Transparency International (TI) entregado en agosto del 2002 en base a la evaluación de instituciones y analistas de 102 países.

funciones de gobiernos locales pueden verse afectados, puesto que los acuerdos nacionales primarán por sobre los poderes locales.

En efecto, como consecuencia de la globalización hay gran cantidad de servicios prestados y derechos detentados, en la región, por empresas que están comprendidas en los sistemas de protección a la inversión extranjera, o en regímenes diferenciados de solución de conflictos, lo que abre jurisdicciones externas sobre cuestiones locales, cuyas consecuencias y efectos han sido poco analizados. Además pueden sujetar actividades y recursos a normas legales que no entran dentro de las pautas de referencia de los gerentes y reguladores de recursos o servicios, que normalmente las ignoran, pues no están debidamente informados sobre los mismos, ni sus alcances. Ejemplos de estos regímenes son los tratados de protección a la inversión extranjera, comunes en toda la región, o las normas que eventualmente pudiera traer la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), muchas de las cuales se tomarían del NAFTA (North American Free Trade Agreement). Los análisis de este último, efectuados fuera de la región son críticos del mismo.<sup>25</sup>

En este contexto los estados nacionales han perdido capacidad para ejercer las funciones que, en interés público, tradicionalmente entraban bajo la noción de poder de policía.<sup>26</sup> Un número de compañías trabajando en el área de servicios públicos en Argentina, incluidas Aguas Argentinas están demandando a Argentina en diferentes tribunales (Cortes Francesas, CIADI-Banco Mundial) para requerir un ajuste de tarifas como consecuencia de la devaluación del peso.<sup>27</sup> También en Argentina el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Grupo de los 7 han presionado al gobierno por un incremento de tarifas a despecho de impactos inflacionarios y sociales.<sup>28</sup> Stiglitz ha acuñado la frase "gobierno global sin Estado global" para referirse al fenómeno contemporáneo de las determinaciones institucionales externas a los países donde los impactos tienen lugar.<sup>29</sup>

Esto ha debilitado el papel de los estados, sin que se haya hasta el momento diseñado un mecanismo universalmente aceptado para lidiar con este menoscabo de sus poderes. Existe, eso sí, la noción incipiente que los mecanismos de arbitraje hoy tan en boga no se adaptan a las necesidades de tratar con asuntos de interés público.<sup>30</sup> Conforme Stiglitz, la manera en la cual algunas instituciones internacionales trabajan afecta la democracia pues dictan políticas a los gobiernos sobre marcos muy estrechos.

---

<sup>25</sup> . "Nafta's powerful little secret" por Anthony DePalma en *The New York Times* del 11 de marzo de 2001.

<sup>26</sup> Sugerencias resultantes de "Private Rights, Public Problems: A Guide to NAFTA's Controversial Chapter on Investor's Rights". International Institute for Sustainable Development-Governments de Canadá y Manitoba, Canadá, 2001.

<sup>27</sup> Clarín, Buenos Aires, 29 junio, 2002.

<sup>28</sup> Clarín, junio 22, 2002. Some authors note that international economic institutions have been captured by the commercial and financial interests of the richest countries Stiglitz Joseph, "El Malestar de la Globalización" ("Globalization and its Discontents" in the English original version), Ed. Santillana, España 2002, p. 44.

<sup>29</sup> Stiglitz, op. cit supra, 47.

<sup>30</sup> Discurso de Daniel Magraw, Center for International Environmental Law, Johannesburgh, septiembre 3, 2002 y New York Times, op.cit. 24/

### **3. Elementos que favorecen la búsqueda de soluciones**

Frente al panorama recién señalado, donde se han puesto en evidencia las difíciles condiciones sociales y económicas, la elevada inestabilidad política prevalecientes en la mayor parte de los países, y los problemas que aquejan al Estado y a la sociedad civil, cabe preguntarse acerca de la factibilidad de abordar efectivamente la solución de los problemas de gobernabilidad del agua en la región.

En relación con esta materia es importante recordar que, históricamente, las sociedades al enfrentar grandes desafíos hídricos han estructurado sistemas de gobierno efectivos, derivados de la necesidad de controlar el agua tanto para su defensa como su aprovechamiento y tanto a nivel nacional como local. Son bien conocidos los casos de China y Egipto en la antigüedad, los programas de desarrollo del oeste norteamericano, las autoridades locales de los Países Bajos, y el desarrollo de instituciones de cuenca en España.

En América las necesidades de manejo de agua, particularmente en zonas áridas con riego, devinieron en la creación de entidades de manejo y en la consolidación de estructuras de usuarios que se hicieron cargo de algunos de los servicios asociados con una gobernabilidad efectiva del agua. También es bien conocido el caso de las cooperativas de usuarios en países como Ecuador o Argentina.

Esto pareciera indicar que el agua tiene un potencial, derivado de sus propias necesidades de manejo y de lo vital de sus servicios, de generar formas propias de gobernabilidad, aun dentro de contextos con grandes problemas de gobernabilidad general.

Además es importante tomar en consideración los siguientes hechos:

- Existe una creciente conciencia de la opinión pública, que se refleja en numerosas declaraciones realizadas tanto en el ámbito internacional como local, de la importancia del agua para el futuro de la humanidad. En el desarrollo de dicha conciencia no ha sido menor el impacto de la difusión al público de las conclusiones de los distintos foros y otros eventos internacionales, así como la constatación cotidiana y creciente de numerosos conflictos asociados a los recursos hídricos que trascienden a la opinión pública. Esta situación hace 10 años no existía, y se puede comprobar con claridad al comparar los resultados de la Cumbre de Río de Janeiro con los de Johannesburgo.
- Un segundo elemento que favorece los esfuerzos en orden a mejorar los niveles de gobernabilidad del sector hídrico, es la creciente convicción de la necesidad de una reforma del Estado, como consecuencia de las mayores exigencias de la ciudadanía en su calidad de beneficiaria de su actuación y de demandante de servicios.
- Finalmente cabe hacer presente que la gestión del agua, por su carácter ineludiblemente social, estrechamente ligada a la satisfacción de necesidades básicas para la vida, constituye también un campo propicio para fortalecer la estructura social desde sus bases y muchas veces, en el mediano o largo plazo se

constituye en un catalizador de la cooperación, más allá de los conflictos ideológicos que hacen difícil la solución de problemas en otros ámbitos de la sociedad.

### III. GOBERNABILIDAD DEL SECTOR HÍDRICO. TEMAS CRÍTICOS

#### 1. La naturaleza de los recursos hídricos, rol del Estado y asignación

En América Latina la cuestión de la naturaleza de los derechos de agua, de sus condicionamientos y de la creación de mercados de agua han sido una fuente de importantes controversias, las cuales dicen relación con la gobernabilidad del sector. A continuación, se esbozan los rasgos más significativos presentes en dichos temas:

- **Naturaleza y propiedad del agua. Derechos de agua.**

El agua no es una mercancía ordinaria. Las características peculiares de los recursos de agua son el resultado de su polivalencia ambiental, y de sus roles económicos y sociales. Estos incluyen, inter alia, aspectos del bien público junto con desarrollos productivos en los cuales usualmente se observan: importantes externalidades en el marco de las cuencas; incertidumbres e información imperfecta; inequidades e injusticias sociales y ambientales, y mercados con distorsiones y vulnerabilidad a la monopolización.<sup>31</sup>

Estas peculiaridades han dado como resultado sistemas de derechos de agua que se han esforzado en lograr un balance entre las diferentes demandas y requerimientos producidos por la polivalencia y los atributos físicos, químicos y biológicos únicos del recurso agua. Fundamentalmente ha hecho que no haya ningún país del mundo donde el agua sea ajena al Estado. La dominialidad es pública, el Estado investiga y catastra su existencia y tiene un rol activo en su asignación y monitoreo de utilización.

Mientras que en la mayoría de los países el agua pertenece al dominio público, los derechos de uso de agua otorgados a individuos privados o a corporaciones, están protegidos bajo la garantía constitucional de propiedad, ya que un sistema de derechos de agua estables es un incentivo a la inversión en el desarrollo y la conservación de los recursos de agua. Adicionalmente, la estabilidad y certeza de los derechos de agua y usos conexos proveen reconocimiento a las economías existentes y previenen el malestar social.<sup>32</sup> La forma concreta que adquiere en una determinada realidad este balance entre la dominialidad pública y la necesaria seguridad de los derechos de agua a los diferentes actores, en ocasiones constituye un elemento que afecta la gobernabilidad efectiva del sector.

---

<sup>31</sup> Ver, generalmente, Bonnie Colby-Saliba y David Bush, "Water Markets in Theory and Practice: Market Transfers, Water Values and Public Policy", *Studies in Water Policy and Management* (No 12, Westview Press, Boulder, 1987).

<sup>32</sup> *Syllabus and Opinions* (United States Supreme Court 1984, No 80); "La Pampa vs. Mendoza" (Argentinean Supreme Court 1987, L-195-XVIII); Françoise Conac "Land and Water Rights Issues in Irrigated Schemes in Sub-Saharan Africa: Conflicts to be Avoided", *DVWK Bulletin* (No. 16, Paul Parcy Verlag, Hamburg, Berlin, 1989); Beck (Vol. 1, 1991) 366.

- **Condicionalidades de los derechos**

La relevancia de los derechos de agua como activos de propiedad, está relacionada con la disponibilidad del recurso. El recurso escaso es el más valioso. Por lo tanto la mayoría de las legislaciones de agua tienen provisiones que requieren el uso efectivo de los derechos de agua, ya sea para crearlo, generarlo, mantenerlo o conservarlo.

La racionalidad detrás del principio ha sido construida precisa y claramente por las autoridades, jueces y legislación de los Estados Unidos. Una declaración típica de la regla del uso beneficioso es: “el uso beneficioso es la base, la medida, y el límite de todos los derechos de usos de agua en este estado ... consistente con el interés del público en el mejor uso del agua.”<sup>33</sup> Una idea común era que la cantidad de agua debía ser no más que la necesitada, siendo la preocupación la posibilidad de “conferir un monopolio absoluto a un solo individuo”.<sup>34</sup>

La forma de incorporación de estas condicionantes tiene consecuencias profundas en relación con la gobernabilidad efectiva de los recursos de agua. En efecto, la monopolización a través de la creación de barreras de entrada resultantes del control de los insumos esenciales de producción y recursos naturales, son conocimiento común en la literatura económica.<sup>35</sup> La existencia de mercados de agua no alivia la situación, ya que de hecho “los insumos cruciales de este tipo no son usualmente transados en mercados competitivos”.<sup>36</sup>

Aún más, para grandes usuarios institucionales, los incentivos para vender derechos de agua, sin la penalidad de caducidad, por no uso, son pequeños en comparación con las ventajas estratégicas de controlar un insumo de producción clave, dentro de las políticas de poder de mercado de prácticas corporativas.

La experiencia chilena en la emisión de derechos de agua no condicionados, es una validación aparente de los presentimientos detrás de los requerimientos de uso efectivo y beneficioso, ya que ha producido un efecto negativo sobre el mercado de aguas y sobre las asignaciones eficientes de agua.<sup>37</sup> Es interesante destacar que, desde agosto de 1998,

---

<sup>33</sup> Beck, Robert E. Ed. *Water and Water Rights*. Vols. 1-3. Charlottesville: The Michie Company, 1991. (Vol. 2, 1991) 106.

<sup>34</sup> *Ibid.*, 107-108.

<sup>35</sup> Lawrence Anthony, Sullivan, *Antitrust* (St. Paul, West Publishing Co., 1977) 25, 31, 77.

<sup>36</sup> Mark Armstrong et al, *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience* (Boston, MIT Press, 1994) 117; y *Oman '90*.

<sup>37</sup> Ver Carl Bauer, *Against the Current: Privatisation, Markets, and the State in Water Rights, Chile, 1979-1993* (Berkeley, 1995) p.2: “Private bargaining and exchange cannot coordinate overlapping resources without continues State intervention, through the courts, if not through other political organs”.; p. 57: “These features [of the law] stimulate speculation...they have been favored [by supporters of the law] saying that speculation improves market operations and price signals...they deny criticisms that speculation might distort prices through unequal bargaining power or monopoly control ...”; p.171: “The government virtually guaranteed the under-valuation of water rights [resulting in relatively few transactions] when it privatised them without imposing any taxes, fees, or other obligations to the public interest”.

distintas instancias judiciales y administrativas han tomado varias decisiones sobre estos aspectos del sistema chileno de derechos de agua. En ellos, la Corte Constitucional ha reconocido el derecho del gobierno para regular las condiciones de los derechos de agua (Rol 60/1997), y la Comisión Preventiva Antimonopolios ha recomendado que ningún otro derecho de agua sea otorgado en el ámbito hidroeléctrico hasta que las provisiones que garanticen el uso efectivo del agua sean incluidas en la ley de aguas (CPC 992/636; CR 480/97).

- **Mercados de aguas**

Si el tema de la asignación del agua es importante, el de su reasignación se convierte en fundamental a medida en que los recursos son más escasos en relación con la demanda. La apropiación original tiene que ser reemplazada por transferencias a medida que las fuentes se agotan. Esto hace que los países, para satisfacer demandas en aumento, deban optar entre resolver la cuestión de la reasignación a través de mecanismos administrativos o por la creación de mercados de agua.

El uso de estas alternativas ha sido motivo de numerosos debates en la región, lo que junto con dar cuenta de la trascendencia del tema para la adecuada gestión del agua, refleja por una parte la insuficiencia de las respuestas convencionales (reasignación administrativa) y por otra las dificultades de implementar una alternativa distinta (mercados) que en ocasiones presenta una profunda contradicción con prácticas y conceptos arraigados.

No es posible extenderse en este trabajo en todos los elementos pertinentes en relación con este tema. Sin embargo, es importante realizar algunos breves comentarios en relación con la creación de mercados de agua:

- Se requiere una estructura jurídica institucional coherente con los mecanismos de cualquier mercado (seguridad de derechos, infraestructura, sistema de registro, transferibilidad, etc.) y con la naturaleza del recurso hídrico y un ambiente económico y cultural propicio para el desarrollo de una economía de mercado.
  - Un mercado de aguas depende para funcionar en forma sustentable y eficiente, del marco institucional que establezca el Estado. Por ello conviene tener presente las normas aplicadas en el Oeste Americano, donde los mercados surgen primero en forma espontánea, pero luego van ajustándose en función de la experiencia. Un mercado sin regulaciones que garanticen la sustentabilidad hídrica, el control de los daños a terceros y al medio ambiente, y el control de desviaciones monopólicas en lugar de ser un instrumento de gobierno es un mecanismo de apropiación incondicionada.
  - En cuanto a las reglas que la experiencia ha mostrado que son importantes para el adecuado funcionamiento de un mercado de aguas, se puede señalar las siguientes: a) el agua debe ser usada en forma beneficiosa, y debe continuar siendo usada en forma beneficiosa luego de la reasignación; b) tal reasignación no debe afectar a otros usuarios y debe estar dentro del interés público; c) en muchas
-

jurisdicciones las transferencias entre cuencas o transferencias fuera del área de origen sólo pueden tomar lugar con la debida consideración de los intereses locales.<sup>38</sup>

A lo expuesto cabe agregar que hay países en los cuales no se considera que el sistema de manejo de aguas este lo suficientemente maduro como para implementar mercados. En esos casos se ha preferido poner el énfasis en la instalación y mejoramiento de sistemas adecuados de otorga de derechos.<sup>39</sup>

## **2. La dependencia jerárquica del sector y la estructura institucional**

La estructura institucional responsable de la creación de políticas públicas, de la asignación y gestión de las aguas y de la fiscalización de los aprovechamientos juega un rol importante en la implementación de un sistema de desarrollo de aguas sostenible y, en general, en la gobernabilidad efectiva del sector. En América Latina los caminos adoptados por los distintos países difieren grandemente, con resultados también diversos.

Si estas funciones son conferidas a instituciones con responsabilidades funcionales en usos específicos de agua, o con actividades económicas discretas, la planificación y la gestión de agua podría no ser objetiva. En estos casos, cada grupo interesado puede tender a apoyar proyectos o asignaciones de agua de acuerdo a intereses funcionales, sin consideración a la fuente de suministro o la seguridad de las inversiones o a la calidad económica de los proyectos. Por otro lado las especificidades técnicas y los roles ambientales y sociales del agua hacen que en muchos casos no sea conveniente subsumir este recurso en entidades o ministerios puramente económicos o aún fundamentalmente ambientales, pues tanto en un caso como en el otro se corre el riesgo de minimizar aspectos relevantes.

Para evitar tales problemas, muchas jurisdicciones asignan responsabilidad en la generación de políticas, asignación de agua, y evaluación de programación y proyectos a una agencia o ministerio no usuario. En la región, cuando se ha independizado la administración hídrica de los ministerios sectoriales, la dependencia con frecuencia es motivo de disputa al interior de los gobiernos, siendo las soluciones más frecuentes vincularla a los ministerios de medio ambiente y recursos naturales, o a los ministerios de infraestructura.

Las experiencias más interesantes de la región en las últimas décadas han sido las de México, donde la Comisión Nacional de Agua es el foco institucional para los recursos de agua; y Brasil, donde se ha creado recientemente la Agencia Nacional de Aguas con el propósito principal de superar los conflictos tradicionales y las limitaciones impuestas por un sistema en donde el agua ha sido hasta ahora encargada a ministerios funcionales. Otros ejemplos de organizaciones no usuarias o por lo menos no vinculadas a sectores específicos

---

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Según resulta de comentarios efectuados por la delegacion de Brazil en Samtac, Reunión de Buenos Aires, Enero 22-24, 2003

de usuarios de aguas son los ministerios de recursos naturales de Colombia y Venezuela y la Dirección General de Aguas de Chile.

Una publicación reciente del Banco Mundial pone énfasis además en la necesidad de separar política, planificación, y funciones reguladoras de funciones operacionales en cada nivel del gobierno. Así, el banco concuerda con la Comisión de Agua Nacional de los Estados Unidos, que en 1972 ya estaba recomendando que “ la planificación de políticas y la planificación sectorial deben estar separadas de la planificación funcional, diseño y construcción, y operación por parte de agencias de acción”.<sup>40</sup> En América Latina esta separación funcional es poco habitual, sin embargo ella ha resultado exitosa cuando ha sido aplicada. Ese es el caso de Chile, que desde 1969 mantiene una clara diferenciación de roles en la estructura institucional del Estado, lo que le ha permitido evitar la distorsión de la función reguladora y generar un sistema que da claras señales a los distintos agentes, sean ellos públicos o privados, acerca de la escasez relativa de los recursos hídricos.

Otras importantes características que se estiman indispensables para que la autoridad hídrica de adecuada gobernabilidad al sector se refieren a que tenga un elevado nivel jerárquico, permita la consolidación de las múltiples facultades y responsabilidades relativas a la gestión del agua, tenga una capacidad administrativa real y disponga de una autonomía efectiva.

Otra consideración importante es que, dadas las complejidades técnicas del agua, un buen número de países respetan los criterios administrativos con respecto a cuestiones que requieren conocimientos profesionales específicos: “las cuestiones de hecho deben ser determinadas en primera instancia por los funcionarios a cargo de la administración del agua ... esta conclusión técnica sobre hechos es final ... a menos que aparezca irracional o arbitraria ...”.<sup>41</sup>

Sin embargo, algunos sistemas, como el de Chile, han elegido limitar los roles administrativos en asuntos relacionados al agua. Como resultado de esto, se argumenta que muchos de los conflictos de agua han ido a cortes y juzgados superiores, cuyos desempeños han sido bastante erráticos, justamente por falta de conocimientos técnicos.<sup>42</sup> Por lo menos un documento sugiere que la jurisdicción administrativa en Chile tenga mayores poderes, a semejanza de Mendoza en Argentina.<sup>43</sup> En California, ha sido sugerido que los aumentos en efectividad y neutralidad de las instituciones de supervisión, son una de las condiciones que llevan a la formación de mercados de agua.<sup>44</sup>

### **3. Racionalidad económica y demanda social**

---

<sup>40</sup> *Water Resources Management* (The World Bank, Washington, D.C., 1993) 45; también ver PB-211921 *Water Resources Planning* (National Water Commission, Springfield, junio de 1972) 46.

<sup>41</sup> Supreme Court of Nebraska, “Water Law, Resource Use and Environmental Protection” como citado por Frank Trelease (West Publishing Corporation, Minneapolis, 1974) 97.

<sup>42</sup> Carl Bauer, *Water Markets and the Principles of Dublin* (Berkeley, septiembre de 1996).

<sup>43</sup> John Briscoe, “Water Resources Management in Chile: Lessons from a World Bank Study Tour”, *Working Paper* (The World Bank, enero de 1996) 9.

<sup>44</sup> Haddad, 390-91

En países como los de la región, resulta habitual que exista una fuerte tensión entre las expectativas de la población en orden a mejorar su calidad de vida y las restricciones económicas. Esta tensión repercute en el proceso de toma de decisiones y deriva en controversias en torno a la aplicación de determinados criterios económicos, y, en ocasiones, en graves dificultades para la gobernabilidad efectiva del sector y la preservación de la paz social. Estas tensiones están claramente ilustradas en el caso de la gestión de la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento, en el desarrollo de las actividades de riego y en el tratamiento de la asignación de recursos hídricos en condiciones de escasez.

- **Agua potable y saneamiento**

En esta materia existe en muchos de los países un problema crítico, que se refleja en el desfinanciamiento crónico de los servicios, las bajas coberturas en los sectores pobres y el encarecimiento de la provisión. En estos casos las tarifas están contenidas por la escasa capacidad de pago, lo que incide en una gestión ineficiente. Por otra parte, cuando hay subsidios, los mismos están orientados a la oferta, produciéndose subsidios cruzados, con sus negativas consecuencias respecto a eficiencia, equidad y competencia. Los elementos señalados configuran un verdadero círculo vicioso que empuja a una baja calidad del servicio.

Algunos países, como Chile, han implementado con éxito subsidios a la demanda focalizados en los sectores pobres, pero en muchos países resulta difícil implementar esta alternativa, por las debilidades del propio estado. Estas debilidades incluyen la falta de capacidad administrativa y de fiscalización que permita realizar un adecuado seguimiento de la utilización de los subsidios. Los casos de Cochabamba, con sus conflictos sociales; y de Buenos Aires, con su falta de previsión original para cobertura de los marginales son ilustrativos de este serio rezago.

- **Apoyo estatal a la agricultura de riego**

Desde el punto de vista social y productivo el riego permite un sustantivo aumento del empleo agrícola e incrementa en forma significativa su competitividad. Por ello, generalmente existe una presión de los sectores agrícolas para financiar por el Estado el desarrollo del riego. Sin embargo, en la mayoría de los casos las evaluaciones ex-post de las inversiones en el sector muestran una escasa eficiencia productiva e inclusive inequidad social. Por otra parte, el sector agrícola presenta en el comercio internacional una generalizada distorsión por los subsidios de los países más desarrollados.<sup>45</sup> En estas condiciones, las políticas de apoyo al riego que llevan los gobiernos podrían resultar conflictivas, en especial en relación con materias tales como la competencia por recursos financieros con otras actividades que pudieran presentar una mayor rentabilidad social, la recuperación de las inversiones mediante el pago de los agricultores, la política de subsidios

---

<sup>45</sup> New York Times, Sunday Magazine, "The Fix Trade Fix" Tina Rosenberg, agosto 18, 2002. Se afirma que el maíz norteamericano se comercia internacionalmente con subsidios que permiten venderlo a un 20% del costo de producción.

a los sectores más pobres y el resguardo del efectivo cumplimiento de los proyectos según su concepción original.

- **Asignación de recursos hídricos**

La asignación de los recursos hídricos en zonas de escasez, genera tensiones entre el interés social (uso doméstico, agrícola) y el beneficio económico (minería, industria, hidroelectricidad) que muchas veces no encuentra cauces de solución.. En algunos sistemas el conflicto se resuelve en función de declarar una prioridad para agua potable y saneamiento, con un cierto sacrificio de la búsqueda de mejores soluciones desde la perspectiva de una asignación que incorpore criterios económicos además de la definición de una prioridad de uso no contribuye a dar una señal clara del nivel de escasez y favorece la ineficiencia en la actividad que ha sido privilegiada. Por otra parte, la competencia económica por los recursos hídricos en ciertos casos presenta una escasa legitimidad desde el punto de vista de la opinión pública. Esto es particularmente cierto cuando no se prevén mecanismos para la protección de usuarios tradicionales o aborígenes, o si los hay, cuando por dificultades de interlocución técnica o jurídica, dichos mecanismos no resultan creíbles para los involucrados. Al respecto, conviene destacar que muchas veces la determinación de las afectaciones de usos por nuevas extracciones es una materia que desde un punto de vista técnico puede ser muy compleja. Los casos relativos a la explotación de las aguas subterráneas del norte de Chile son típicos de esta problemática.

#### **4. El papel del Estado y la regulación de los servicios asociados**

La región ha privatizado un número significativo de servicios de agua potable y saneamiento. El proceso de privatización ha obedecido a una serie de motivos financieros y filosóficos y se ha venido implementado desde mediados de los ochenta, con ritmos, cobertura y profundidad diversa según los países. Se acepta en general que por la relevancia de los servicios de agua potable y saneamiento, sus características monopólicas, la disparidad entre usuarios y prestadores, y sus impactos ambientales, los mismos requieren regulación de precio, condiciones y calidad de abastecimiento e impactos ambientales. También se acepta que la regulación debe estar a cargo de reguladores independientes y estables.

La post-privatización ha ido acompañada, sin embargo de algunas inquietudes: marcos regulatorios determinados por sectores de interés predominante; la insatisfacción con los mecanismos de protección de los usuarios; las limitaciones de los enfoques economicistas teóricos; el control de *holdings* y monopolios; y las fallas técnicas en algunos sectores.. Así, aparecen como temas de preocupación general la vulnerabilidad de los reguladores a la captura, la ambigüedad en cuanto a su independencia, la no aplicación del concepto de retornos e ingresos razonables, la monopolización de infraestructura esencial, el control unilateral de algunos recursos que constituyen insumos claves, y otros tópicos, como transferencias de precios y falta de información y contabilidades que permita un seguimiento y monitoreo de las compañías proveedoras de servicios..

También se ha destacado que se aplican al agua supuestos de competencia propios de actividades más dinámicas, que los niveles de cobertura de la población de menos recursos

no hayan mejorado, y que por los presupuestos de los sistemas que se aplican no se hayan contemplado adecuadamente cuestiones de escala y eficiencias, información, y estructuración de subsidios a los más pobres. Por otro lado se han presentado problemas de oportunismo contractual, postergación de inversiones y desconocimiento de intereses ambientales. Fundamentalmente, la preocupación con la seguridad de ingresos empresarios ha llevado a conferir garantías y estabildades que eventualmente pueden restar incentivos a la eficiencia de las empresas y además privilegiar sus retornos al punto de desvincularlas de la performance del resto de la economía, y convertirlas en un vector de regresión. Esto dentro de marcos legales y contractuales rígidos

Las diferencias entre los enfoques rígidos, con prescripción de ganancias especificadas de la región y el enfoque pragmático, empírico, basado en la racionalidad y el balance del sistema norteamericano en general es notable.<sup>46 47</sup>

Uno de los mejores ejemplos de esta clase de enfoque balanceado es la decisión del Juez Holmes determinada por prudencia y equidad "entre Scylla y Charibdis": "Por un lado si una franquicia significa que la ganancia más alta que se puede obtener libre de competencia, es protegida por la garantía constitucional de la propiedad, entonces el poder de regular es nulo. Por otro lado, si el poder de regular elimina totalmente la protección de la propiedad entonces ésta es inexistente. Esto no es materia de teoría económica sino de interpretación equitativa de un trato. Ninguna de las interpretaciones extremas pueden haber sido consentidas. Un punto medio entre ambas debe ser alcanzado".<sup>48</sup>

Esta clase de razonamiento tiene profundas implicaciones estructurales para la interpretación de derechos y la solución de conflictos. Provee estabilidad y confianza de largo plazo. Contribuye a la firmeza de la estructura social creando efectivamente una característica constitucional de compartir socialmente en tiempos buenos y aciagos. Una percepción social de compartir equitativamente es importante para la gobernabilidad. Previene frustración e inquietud social. Las asociaciones públicas y privadas tienen una dimensión de compartir beneficios y costos.

La "estabilidad" en el contexto de las decisiones arriba mencionadas, va más allá del cumplimiento de un contrato o de la interpretación de una ley. Significa estabilidad social de largo plazo aún a expensas de tener que crear variables en la ejecución de un contrato, o en la extensión de un derecho, teniendo en cuenta que la racionalidad sea preservada y

---

<sup>46</sup> Rogers Peter, "Water Governance", Borrador de Fortaleza preparado para el BID, febrero 4, 2002, p.4. "en la experiencia norteamericana y el pragmatismo de las escuelas anglosajonas de pensamiento, "el empiricismo las aconseja cuando resuelven problemas de gobernabilidad de aguas" y "la experimentación con derechos a través del tiempo ha llevado a los Estados Unidos a enfoques flexibles en materia de gobernabilidad." "Este enfoque permite ajustes cuando las condiciones económicas y sociales cambian porque no aspira a desarrollar instituciones que cubran de una sola vez todas las eventualidades posibles".

<sup>47</sup> Phillips, Charles, Jr. "The Regulation of Public Utilities" PUR, 1993, p.181, Arlington Va. USA, quoting Troxell, "Economics of Public Utilities", 224 "el concepto de retorno razonable de la Suprema Corte es en realidad una noción de zona de razonabilidad. La confiscación es el límite inferior. La explotación de los usuarios es el límite superior. Si el retorno es razonable éste debe caer entre estos límites. Claramente, las ganancias requeridas no pueden estar representadas por una suma específica, ni determinadas por una fórmula precisa. Mas bien variarán conforme a las condiciones económicas de ambas, la compañía y la economía."

<sup>48</sup> Phillips Jr., 1993, p. 411, quoting Cedar Rapids Gas Light Co. vs. Cedar Rapids, 223 U.S. 665, 669 (1912).

que no existan confiscaciones, es decir que no haya un forzamiento para que las compañías trabajen a pérdida. En ciertos casos las cortes norteamericanas han resuelto que a fin de determinar cuando hay pérdidas hay que verificar los ingresos no solo de una compañía concesionaria sino también de sus asociadas vinculadas al negocio principal<sup>49</sup> (el criterio de efecto total debe incluir ganancias en líneas de negocios relacionadas, aun no reguladas).

Desafortunadamente, la situación actual de América Latina parece no otorgar este tipo de enfoque razonable, pragmático, comprensivo y flexible a los derechos y contratos. Por el contrario, el "status quo" de la actual legislación de aguas y de servicios públicos y acuerdos para la protección de la inversión enfatizan la seguridad unilateral y contractual, aún si el contexto de las condiciones cambia. En este sistema algunos argumentan que existe confiscación cuando alguien tiene que aceptar una ganancia más baja que la esperada aún si existe rentabilidad. Así, no es extraño ver que los titulares de servicios públicos tienen garantido retornos y tasas de cambio y tasas de interés. Esto a pesar que distinguidos especialistas del Banco Mundial han puntualizado que esta clase de garantías pueden eliminar los beneficios de las privatizaciones suprimiendo incentivos para seleccionar y manejar programas y proyectos en forma eficiente.<sup>50</sup>

Además estas garantías imponen en los hechos serios pasivos contingentes en los presupuestos nacionales. También crean dos clases de actores económicos: los que tienen todas las garantías a despecho de cambios en circunstancias, y aquellos, usualmente ciudadanos ordinarios- que no tienen ninguna. En tiempos de crisis, estos pasivos contingentes hieren plenamente los sistemas donde operan. Mientras la economía general tropieza y la actividad económica decae y la población sufre, las sociedades de servicios públicos reclaman pago pleno y actualizado. En contraste en los Estados Unidos en tiempos de la depresión, los jueces y las cortes reconocieron una declinación en las tasas de interés y las ganancias de las empresas en todo el país, y eran anuentes a aceptar tasas de retorno más bajas en los servicios públicos.<sup>51</sup>

Ello ha redundado en que temas relacionados con los servicios públicos ocupen actualmente un lugar destacado en el debate sobre la agenda pública en la región. El proceso de transformación en marcha está plasmando nuevas modalidades de organización (productiva e institucional) y de coordinación de actividades que hasta hace poco tiempo eran controladas directamente por el Estado a través de empresas públicas.

Las nuevas modalidades de coordinación de las actividades de servicios públicos plantean dos tipos básicos de problemas que requieren de respuestas en términos de esquemas regulatorios. En primer lugar, la racionalidad de las decisiones de los nuevos actores privados (maximizar ganancias) no habrá de coincidir necesariamente con las finalidades sociales globales a las que deben responder necesariamente actividades tan básicas como las de los servicios públicos (requerimientos de cobertura, calidad y costo) (Phillips, 1993). Por tanto, es necesario que existan ciertas disposiciones y mecanismos

---

<sup>49</sup> Casos Covington 1896, Natural Gas, 1942; Andrus 1979; Duquesne 1989.

<sup>50</sup> Thobani, Mateen, "Private Infrastructure, Public Risk", Finance and Development, March, 1999.

<sup>51</sup> Phillips, *op. cit.* p. 378, y casos citados allí.

regulatorios que impidan apartamientos significativos entre aquella racionalidad y esas finalidades sociales básicas.

En segundo lugar, buena parte de las actividades de servicio público no tienen naturalmente las características adecuadas para que actúen los mecanismos propios de los mercados competitivos. En tales actividades, el “ámbito de acción del mercado” debe ser construido por medio de la reorganización productiva y a través de mecanismos institucionales y regulatorios

La calidad no solo de los mercados, sino además de la regulación dependen del contexto discreto donde se insertan y de las actitudes y hábitos de la población específica, un hecho que frecuentemente se ignora al hacer recomendaciones con supuestos efectos universales<sup>52</sup>

En tal sentido, vale destacar que si bien la región ha recibido una cantidad significativa de asesoramiento internacional sobre aspectos económicos y manuales, diseñados ad-hoc, de como tratar diferentes problemas, poca ha sido la información sobre aspectos regulatorios interdisciplinarios operativos, particularmente la dinámica doméstica legal de la regulación en sistemas maduros, que se ha incorporado directamente desde los países de origen (Inglaterra, USA, Francia). Así, para superar los problemas del sector agua potable:

- "Se planteó la necesidad de la “*desintervención política*” de los servicios a través de tres instrumentos interrelacionados: un nuevo Marco Legal que pauté la adecuada separación de roles y la creación de instancias regulatorias independientes; una política y estructura de tarifas que garantice la sostenibilidad económico /financiera de los servicios y, por último, la incorporación de operadores privados que puedan mejorar la eficiencia de los mismos y separar, suficientemente, la operación de los servicios de las funciones rectoras, reguladoras y de control del Estado".
- Sin embargo: "A pesar del esfuerzo realizado, la región continúa presentando un alto grado de exclusión de los servicios. Lo que es más preocupante aún, la velocidad de superación de los problemas de cobertura ha sido inferior durante la última década en relación con lo logrado en períodos anteriores y particularmente, durante la década de los sesenta que fue cuando América Latina realiza el salto cuantitativo, apoyado en una marcada preocupación por mejorar las condiciones de salud de la población." <sup>53</sup>

Obviamente los problemas asociados a la regulación y provisión de servicios públicos se presentan tanto en servicios de agua potable, como en electricidad y riego. Se puede decir que los mismos se hacen presentes, con aspectos particulares, pero también con muchas bases comunes, en todos los sistemas de prestación de servicios masivos a muchos consumidores sin condiciones de competencia perfecta.

<sup>52</sup> Entrevista a Stiglitz, New York Times, 1999.

<sup>53</sup> Corrales, María Elena, *op. cit.* y páginas Nota 3, supra.

Así, en generación eléctrica el diseño defectuoso de sistemas de otorga de derechos puede favorecer la concentración de derechos de generación en unos pocos generadores, facilitando poder de mercado y creando barreras a la entrada y la competencia.<sup>54</sup>

Los servicios de riego y drenaje, cuando son provistos por empresas privadas están sujetos a regulación como si fueran servicios públicos. Hay pocos ejemplos de compañías privadas proveyendo esta clase de servicios, y los que se pueden encontrar, fundamentalmente en Estados Unidos(Carey Act and, Carrier Ditch Companies) indican que las mismas tuvieron problemas graves, incluyendo inhabilidad para financiar obras, sobreestimación de recursos de agua disponible, errores de ingeniería, y subestimación de costos.<sup>55</sup> En cualquier caso, la regulación de estos servicios incluye el derecho del usuario a la continuidad del mismo, a una asignación equitativa, y a regulación de tarifas por las comisiones regulatorias. Esta regulación es una consecuencia lógica de la posición monopólica del prestador.<sup>56</sup>

La regulación y el control estatal se aplica aun al caso de compañías estatales, como Bas-Languedoc, donde las tarifas son aprobadas por el Gobierno Nacional, quien además designa un Comisionado, que tiene poder de veto.<sup>57</sup>

El desigual poder entre entidades de riego y usuarios hace que en general sus decisiones, contabilidades, gastos, y programas sean cuidadosamente regulados., aun si las entidades consisten de usuarios, y no tienen motivos de lucro. Al respecto es ilustrativo el caso del Maule, en Chile, en donde abusos en la distribución del agua, por parte de la entidad de usuarios requieran la intervención de la Dirección de aguas.

## **5. El problema de los niveles: nación-provincia-municipios**

El tema de los niveles adecuados de gestión del agua y sus servicios es particularmente complejo y conflictivo, puesto que como recurso no reconoce límites administrativos e institucionales y como servicio está sujeto a economías de escala y ámbito. Además, tiene un impacto directo en actividades comerciales o de transporte o de servicios, como la generación eléctrica, que se gestionan a una escala nacional. Estos problemas se complican en aquellos países con sistemas federales, en aquellos que han optado por radicar a nivel municipal los servicios de abastecimiento de aguas, y en los países unitarios con fuertes regionalismos.

Las relaciones entre centralización y descentralización de actividades parecen demostrar que más que un problema de opciones radicales, lo importante es estructurar sistemas equilibrados, donde las atribuciones legales y políticas sean asignadas a niveles de gobierno adecuado, y donde los roles del sector público y privado, en sus diferentes niveles, sean complementarios. Al respecto, resulta de interés señalar que en Colombia, en un

---

<sup>54</sup> Así, en el caso de Chile la Comisión Preventiva Antimonopolios ha recomendado que ningún otro derecho de agua sea otorgado en el ámbito hidroeléctrico hasta que las provisiones que garanticen el uso efectivo del agua sean incluidas en la ley de aguas (CPC 992/636; CR 480/97).

<sup>55</sup> John Davidson, "Distribution and Storage Organizations", in Water and Water Rights, Robert E. Beck, Editor in Chief, 1991 Edition, The Michie Company, Charlottesville, Va., Vol. 3, p.493

<sup>56</sup> Davidson, op. cit. p. 495-500

<sup>57</sup> United Nations, "Abstractions and Use of Water", 1972, p. 109.

estudio de la CEPAL para el Banco Interamericano, se destacó que la descentralización sin análisis factual de ciertas actividades ha resultado en pérdida de economías de escala y que la entrega de responsabilidades a entidades locales que no están técnicamente capacitadas y la sujeción de entidades de cuenca a presiones políticas no resultan en el mejor manejo del recurso.<sup>58</sup>

Algunos países han tratado de solucionar los problemas derivados de diferentes jurisdicciones nacionalizando el agua y su administración, pero esta alternativa presenta muchas veces el inconveniente de la excesiva centralización.

En países federales se ha recurrido a declarar que ciertos usos del agua, como navegación internacional e interprovincial; que ciertos productos, como electricidad en ciertos casos; y que ciertos intereses públicos, como la contaminación y ciertas actividades ecológicas; son jurisdicción nacional. También se ha recurrido a acuerdos interjurisdiccionales y a organizaciones de cuencas.<sup>59</sup> **En este sentido Brazil ha enfatizado la importancia de los “Comités de Cuencas”, como instituciones adecuadas de manejo.**

Curiosamente los organismos de cuencas han sido usados en países unitarios para asegurar una mejor participación local. Esto comprobaría que los arreglos institucionales apropiados son una función de la naturaleza del recurso más que de la filosofía política u organizativa de un país en particular

Cabe destacar que en el campo del agua y saneamiento el país más exitoso de la región, Chile, adopta un modelo propio, donde capitaliza economías de escala y alcance para satisfacer en forma eficiente la cobertura de servicios sobre la base de empresas regionales, que cubren un área significativa de territorio. Esto mientras los países que han adoptado modelos de base política muy atomizada al nivel de municipios presentan graves dificultades, con municipios pobres y ricos y esquemas de subsidios que no funcionan. Por otro lado, la presencia de unidades mayores previene la excesiva fragmentación operativa que torna ineficaz el esfuerzo regulatorio.<sup>60</sup>

## 6. Participación social

La participación de usuarios e interesados sea en tareas de campo, sea en la integración o consulta con órganos de administración y política es una característica importante de algunas zonas áridas y semiáridas. En Sudamérica son bien conocidos los casos de Mendoza y San Juan en Argentina y el caso de Chile. El antecedente español que influye en estos sistemas desde la conquista es también de conocimiento común entre los especialistas en aspectos institucionales del manejo del agua. Se aboga que la participación

---

<sup>58</sup> Solanes Miguel y David Getches, "Practicas Recomendables para la Elaboración de Leyes y Regulaciones Relacionadas con el Recurso Hídrico", publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo como Informe de Buenas Prácticas, en 1998. Incluye un análisis de principios de legislación de aguas en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Jamaica y Mexico

<sup>59</sup> **Gobernabilidad del Agua: Posición de los Técnicos Brasileños Sobre el Documento Básico de Peña y Solanes, Buenos Aires, Enero 23, 2003.**

<sup>60</sup> Corrales, op.cit.

produce una inmediatez entre administración e interesados, baja los costos de la administración central y asegura la consideración de los intereses de los usuarios.

Sin embargo, estudios de campo y manifestaciones de entrevistados parecen indicar que aún hay un largo trecho que recorrer en asegurar el acceso de los usuarios y el público al sistema de toma de decisiones vinculadas al agua.

Las falencias participativas son varias: i) condiciones sociales que la limitan; ii) determinación limitada de los temas donde el público y los usuarios participan; iii) falencias en la información y oportunidad de la información que se proporciona al público; iv) falta de determinación de mecanismos alternativos y capacidad de decisión final cuando la participación no llega a conclusiones oportunas, tanto en sustancia como en tiempo; v) captura de las entidades de usuarios por grupos o sectores que usufructúan las entidades en provecho propio; vi) deficientes controles estatales; vii) la ignorancia, por parte de quienes pretenden delegarles todas las atribuciones del manejo de agua, que estas instituciones están fundamentalmente preocupadas por los intereses de sus miembros activos, en sus zonas geográficas; viii) desconocimiento de que no sólo titulares de derechos y usuarios de aguas pueden tener intereses legítimos vinculados al recurso, por ejemplo su rol como elemento ambiental.

Desde una perspectiva sociológica se observa que en ciertas áreas los grupos usuarios privilegiados ocupan una posición dominante, tienen un grado más alto de instrucción, están mejor organizados, y son poderosos en las negociaciones colectivas destinadas, por ejemplo, a mantener bajas las tarifas del agua. Estos tienen más influencia que los campesinos más pobres. En cambio, los usuarios más pobres tienen que acatar las reglas del clientelismo político.<sup>61</sup>

Un ejemplo relevante de rezago participatorio es que los intereses e inquietudes de las poblaciones locales no han sido prioritarios al planificar el aprovechamiento del agua. La indiferencia por los derechos tradicionales se ha identificado como uno de los factores principales de los conflictos vinculados con los esfuerzos de desarrollo y con su falta de éxito en algunas partes del mundo. También se ha manifestado inquietud por el descuido de los valores e intereses sociales vinculados con el agua.<sup>62</sup>

Los usuarios y otros interesados en el recurso pueden participar en audiencias o consultas públicas destinadas a analizar políticas, programas, proyectos o legislación. Aunque el mecanismo se destina fundamentalmente a abrir espacios de participación, su

---

<sup>61</sup> Kemper, K.E. "The Cost of Free Water: Water Resources Allocation and Use in the Curu Valley, Ceará, Northeast Brasil", 1996, Linkoping Studies in Arts and Science, No 137, Linkoping, Suecia, p. 193-200 y Hearne FF y otros, "Water Allocations and Water Markets: an analysis of gains from trade" Technical Paper No 315, Banco Mundial, Washington DC.

<sup>62</sup> Barraqué B. Water Management in Europe: beyond the privatization debate, Flows and Stocks of Fixed Capital, No 7, Paris, OCDE, marzo, 1992; también Integrated Water Resources Management in China: the scope for change, Nanking International Symposium, 22-25 de abril de 1997.

sola creación no significa que vayan a participar todos los interesados, asegurando con ello un equilibrio de intereses o decisiones más racionales.<sup>63</sup>

Por ello los estados deberían estimular y facilitar la participación de las partes interesadas dándoles acceso a datos, autorización para actuar en reuniones y, en general, posibilidad de expresar opiniones y posiciones.<sup>64</sup> Esta necesidad se confirma con una experiencia reciente de Sudáfrica: en una consulta pública sobre la próxima legislación de aguas, las industrias entregaron respuestas amplias y varias organizaciones e individuos respondieron también en forma positiva. En cambio, no formularon observaciones ni las organizaciones comunitarias ni las comunidades rurales o los comités de aguas a nivel de aldea. Los organismos no gubernamentales hicieron muy pocos comentarios.

Un buen ejemplo de creación de oportunidades de participación es la jurisprudencia norteamericana en la esfera ambiental, en que se ha ampliado el campo en que los ciudadanos pueden apelar ante la ley con una mayor flexibilidad para habilitar la acción de grupos o individuos con intereses distintos de los económicos personales tradicionales.

La participación se ve afectada cuando no hay marcos jurídicos que posibiliten la acción pública. A su vez, la existencia de esos marcos se ve afectada por las diferencias de posibilidades de acceso a los que toman las decisiones políticas y la capacidad de cabildeo de grupos de presión con intereses distintos. Si bien varios países han promulgado normas sobre el medio ambiente y participación respecto de los impactos ambientales, los reglamentos de evaluación económica y condicionamiento de los proyectos por motivos económicos, recurribles por el público o por terceros, son escasos o nulos.

Incluso los proyectos más deficientes no pueden ser cuestionados por los miembros del público por motivos económicos. En este sentido, el público de la mayoría de los países está limitado por dos factores: la falta de reglas sustantivas obligatorias para evaluar la eficiencia económica de la inversión pública y, por ende, la existencia de normas rígidas que solo otorgan legitimación sustancial activa para actuar en defensa de los derechos económicos personales tradicionales.

Un proyecto en América Latina, ejecutado por Consumer's International (financiado por la United Kingdom Overseas Development Administration), parte de la premisa de que los intereses de los consumidores no están bien representados en los procesos normativos que regulan los servicios de utilidad pública de agua, en América Latina. Esto obedece a barreras institucionales así como a la falta de información y conocimientos técnicos entre las organizaciones de consumidores. De hecho la comparación entre las prácticas participativas en servicios públicos privatizados en América Latina y otros países es penosa, cuando se contrastan las obligaciones de información, y las modalidades de intervención. En los varios años de la privatización de Buenos Aires ha habido una sola audiencia pública, con información y con tiempos muy limitados.

---

<sup>63</sup> Barraque, 1992, p. 9; Mitchel B. (ed) Integrated Water Resources Management, International Experiences and Perspectives, London, Behaven Press.

<sup>64</sup> Haddad, Brent Michael "Evaluating the Market Niche Why long term rural to urban to urban interregional markets for water have not formed in California", Berkeley, California, University of California, 1996, p.392.

La relevancia de la información adecuada y oportuna al público no puede enfatizarse bastante. Existen casos en la región en los cuales la opinión pública se ha pronunciado a favor de proyectos de obras con tasas de retorno negativos, en casos en que las encuestas al respecto no hicieron mención de este hecho, y la manera de plantear las preguntas de la encuesta fue no específica en lo que hace a variables en las fuentes de financiación, tasas de retorno y grupo beneficiario.

El enfoque de la participación y organización comunitaria provee nuevas estrategias participativas. Durante la última década la Agenda Local 21(AL21) ha probado ser un enfoque efectivo para la solución de los problemas concretos que enfrenta la comunidad.

La comunidad (residentes, usuarios, instituciones públicas y privadas, empresas y negocios locales) se ve por este mecanismo llamada a la generación de consensos a partir de una visión común sobre el futuro deseado para la comunidad de un territorio determinado.(Ejemplos hay muchos y su efectividad ha sido registrada -ICLEI 2002, Rio+10).

El principio detrás de esta apuesta por la participación comunitaria es el de la búsqueda de equilibrios entre los diversos intereses del desarrollo; de la empresa privada, el medio ambiente y la comunidad. La creación de la conciencia ciudadana y colectiva fundada en valores y acuerdos colectivos respecto de temas de interés como es el caso de la provisión de servicios, de la protección ambiental y en particular del manejo y gestión del recurso hídrico constituye en estos casos una herramienta para la promoción el desarrollo.

## **7. El dilema ambiental**

Como se ha señalado, el tema ambiental ha adquirido en los últimos años creciente importancia en la región y frecuentemente es motivo de situaciones altamente polémicas, que reflejan la inexistencia de un consenso social acerca de la materia.

Los problemas que se presentan están referidos a la manutención de la demanda ambiental, a la contaminación de ríos, lagos y acuíferos, y a la construcción de grandes obras hidráulicas.

- **Conservación de la demanda ambiental**

El resguardo de la demanda ambiental frente a la explotación excesiva de los recursos hídricos para otros fines, resulta especialmente conflictiva en las zonas áridas y semiáridas, ya que en esos casos adquiere una gran connotación económica. Lo anterior es aún más grave cuando se trata de situaciones consolidadas por un largo tiempo de uso. A lo anterior se debe agregar las dificultades técnicas y la incertidumbre asociadas a la definición de un nivel de protección de los ecosistemas.

- **Control de la contaminación de las aguas**

En esta materia el déficit de la región es de una gran magnitud y su solución supone la implementación efectiva de arreglos institucionales orientados a ese propósito y la derivación al tema de importantes recursos financieros que compiten con otras inversiones de carácter social o productivo. En este sentido, junto con constatarse una creciente conciencia acerca de la necesidad de corregir la situación existente, resulta difícil identificar un mecanismo de financiamiento adecuado y aceptado por la población. En el caso de la contaminación por aguas servidas urbanas ello es evidente, si se consideran las dificultades para establecer un sistema financiado de abastecimiento de agua. Una situación parecida se presenta en relación con la contaminación por residuos industriales, en especial cuando se trata de industrias pequeñas o medianas con un bajo desarrollo tecnológico. Otro aspecto que refleja las dificultades de construir una gobernabilidad efectiva en esta materia, se refiere a las limitaciones de la administración para abordar temas tales como la fiscalización y vigilancia de vertidos clandestinos, en especial a los acuíferos, y de controlar la contaminación difusa.

- **Construcción de grandes obras hidráulicas**

En general en América Latina en los últimos años se han implementado, con distintas modalidades, sistemas de evaluación del impacto ambiental de los nuevos proyectos. Con frecuencia los grandes proyectos hidráulicos resultan altamente conflictivos y muchas veces generan una atención pública que trasciende los límites nacionales. Por otra parte, no siempre los sistemas establecidos tienen un nivel elevado de credibilidad en la opinión pública, los verdaderos intereses de la comunidad resultan adecuadamente representados y fácilmente las oposiciones se transforman en juicios de duración y resultados imprevisibles. Esta situación se ha traducido de hecho en algunos países en un desincentivo para la inversión privada en dichos proyectos. Desde la perspectiva del aprovechamiento de los recursos naturales el punto no resulta irrelevante si se recuerda que sólo una fracción menor de los recursos hídricos de la región es actualmente aprovechados, particularmente en electricidad.

## **8. Protección de intereses de etnias y usuarios consuetudinarios**

En un buen número de zonas de la región se producen conflictos sustanciales entre usuarios tradicionales indígenas y campesinos, y actividades económicas, como minería y riego. También se dan casos en los que la extracción de aguas subterráneas para abastecer ciudades afectan usos y ecosistemas tradicionales. Existen países en los cuales, en mayor o menor medida se han elaborado regímenes de protección de derechos indígenas, sea en su totalidad o para aspectos parciales de los mismos. En Brazil la Constitución de 1988 y la ley 6001/73 contienen normas a este respecto. En Chile, la ley 19253 protegé los derechos consuetudinarios de las etnias norteñas. En Colombia la Constitución y la ley 21/1991 reconocen derechos sobre tierras tradicionalmente ocupadas y recursos territoriales.

Sin embargo, no todos los países de la región elaboran cuidadosamente una definición clara de derechos y obligaciones de sectores interesados y del gobierno, ni de medios substantivos y procedimentales para la defensa de intereses étnicos y consuetudinarios. Los resultados son situaciones de indefinición y ambigüedad que crean incertidumbres e inseguridad legal, y además no se traducen en el respeto efectivo de los intereses

protegidos.. El problema se agrava por la incapacidad o falta de voluntad o medios que muchos grupos tienen para apelar a la legislación común para proteger o consolidar sus derechos. Debe destacarse que existe una notable diferencia en la manera en que se regulan los derechos de la población aborigen en América Hispánica y en Estados Unidos. En este país las decisiones judiciales han acordado en forma operativa altísima prioridad al derecho indígena que el derecho vigente respeta y hace aplicar.

La debilidad de los sistemas de protección de usos abarca usos con derivación, es decir extractivos, y usos sin derivación, es decir usos in situ, asociados al régimen natural de las aguas. Estos incluyen actividades tales como la pesca, o el abrevadero, o aún el uso de pastizales resultantes de la ocurrencia de aguas. El caso más frecuente es la destrucción de hábitats tradicionales en pro de derechos de riego, minería, abastecimiento de ciudades y energía. Los usos consuetudinarios destruidos no son considerados en evaluaciones de proyectos ni mucho menos compensados.

Parte del problema es que en general las legislaciones no reconocen usos consuetudinarios no apropiativos, como actividades pesqueras en lagos. Existen casos en la región en los cuales desarrollos de aguas, para riego, con otorgamientos formales de títulos, resultan en la destrucción de usos pesqueros consuetudinarios con efectos negativos para la subsistencia y las economías de grupos relevantes de población.<sup>65</sup>

Existe además la necesidad de definir una estrategia operativa con respecto al reconocimiento de derechos étnicos y consuetudinarios. El derecho consuetudinario y el reconocimiento de derechos y usos consuetudinarios no son la misma cosa. No basta reconocer idealmente una estructura de derecho consuetudinario. Se deben además reconocer los derechos específicos que resultan de la misma, o compensarlos. Esto demanda una importante actividad estatal de relevamiento, mensura y registro.

El problema de falta de especificidad en definición de los derechos protegidos se ve agravado cuando se firman acuerdos para la protección de inversión extranjera, y los usos consuetudinarios no se encuentran ni reconocidos por legislación específica ni protegidos por reconocimientos y registros en la legislación ordinaria. En estos casos un inversor bien podría reclamar que no es razonable que tenga en vistas estos usos y derechos, considerando que no había forma legalmente reconocida de los mismos.

## **9. Solución de conflictos**

Dado que el agua es un recurso en flujo, con gran versatilidad de usos y funciones, relativamente cada vez más escaso y que presenta abundantes externalidades a nivel de las cuencas, su potencial para generar conflictos es ilimitado. El potencial conflictivo del recurso se agrava cuando los países y la comunidad internacional no prevén normas adecuadas tanto en forma como en sustancia, y en la atribución de capacidad decisoria a un ente específico. El conflicto que perdura demora y desalienta inversiones, y perjudica la conservación. Como los conflictos pueden involucrar desde particulares a municipios, provincias y estados, instituciones, sectores y naciones el problema es de magnitud. En

---

<sup>65</sup> Por ejemplo el caso de Laguna Vera, en Paraguay.

este escenario, la inexistencia de un sistema eficaz y oportuno de resolución de conflictos resulta crítico para la gobernabilidad del sector.

A este respecto, la incapacidad administrativa de resolución de conflictos es, en la práctica, una limitante grave. Sin la opción del tercero decidor las partes que se benefician del "status quo" en un conflicto no tienen incentivos para negociar soluciones, pues se benefician de la situación que otro objeto. Esta posición, que es más clara en la legislación chilena, contrasta en forma notable con los poderes de la administración de aguas en otros sistemas, como el norteamericano o el mendocino en Argentina, en los cuales la administración tiene capacidad de decisión. Estas capacidades no se han trasuntado en arbitrariedades por la calidad de las administraciones y por la existencia de garantías procesales y constitucionales adecuadas.

Es conveniente mencionar que existe una tendencia a tratar de reemplazar la jurisdicción obligatoria del Estado con tribunales arbitrales. Hay ciertas dudas sobre la performance de estos tribunales cuando se trata de materias de interés público.<sup>66</sup>

Ahora bien, el afirmar que se requiere contar con una jurisdicción de decisión obligatoria, como incentivo a la negociación, no quiere decir que la misma sea exclusiva. Proveído que exista una jurisdicción obligatoria y que la parte no beneficiada del "status quo" no quede en indefensa absoluta, la legislación puede ser flexible respecto de, y aún promover, medios alternativos de solución de conflictos.

Lo que es fundamental es contar en todos los niveles con criterios que se puedan aplicar a la resolución de conflictos y autoridades responsables por su aplicación.

En muchos casos se delegan facultades resolutorias a organizaciones de usuarios, entidades administrativas, distritos y otras circunscripciones. En esta materia, por ser de interés público es importante garantizar la representatividad efectiva de los usuarios, en especial de los sectores más débiles y de las minorías, el derecho de defensa, y un sistema de apelaciones y acceso a foros que asegure que nadie quede en la indefensión y que los pleitos no se eternicen.

---

<sup>66</sup> Hay medios (véase por ejemplo el artículo "*Nafta's powerful little secret*" por Anthony DePalma en *The New York Times* del 11 de marzo de 2001) que mencionan que estos tribunales han conducido a la revocación de leyes nacionales y al cuestionamiento de sistemas de justicia y de leyes ambientales. Dentro del marco del Nafta algunos argumentan que sus peores temores acerca de gobierno anónimo se han visto confirmados. Ambientalistas, grupos de consumidores y otras organizaciones están seriamente preocupados acerca de la forma en que estos tribunales influyen la aplicación de las leyes. Así, arguye Joan Claybrook, presidente de *Public Citizen*, "De lo que estamos hablando aquí es de gobierno secreto". Según Andreas Lowenfeld, un experto en comercio internacional en la *New York University School of Law*: "No hay duda que las medidas referidas representan una expansión de los derechos de las empresas privadas en relación a los gobiernos ... La pregunta es si esto es bueno". Según Martin Wagner, director de programas internacionales en la *Earthjustice Legal Defense Fund*: "El hecho de que los redactores del Nafta eligieran un procedimiento de tipo no abierto ... es más evidencia que ellos no estaban anticipando que estos paneles tuvieran ante sí materias de amplio interés social". Los críticos del sistema aseveran que cada desafío ante estos organismos erosiona la política pública. La falta de un sistema de apelaciones tradicional, transparencia, y precedente legalmente obligatorio ha determinado, que al menos en las tres naciones del Nafta, mucha gente sea cautelosa y circunspecta con respecto a este método de resolver disputas.

## IV. EN BUSCA DE RESPUESTAS.

### 1. El desafío de la gobernabilidad efectiva del agua: La ausencia de respuestas únicas

Estando el agua tan intrínsecamente ligada a las formas de ser de la sociedad y al entorno, no hay respuestas únicas ni fáciles que garanticen su gobernabilidad. Lo único que parece posible sugerir a este respecto es que mientras que se pueden proponer distintos modos de organización y contenido de los componentes formales de la gobernabilidad, como leyes y arreglos institucionales, cada sociedad tiene condiciones naturales, grupos y estructuras de poder y necesidades que deben ser objeto de atención específica en el proceso de diseño. De otro modo, se tiene el riesgo de no considerar los elementos que aseguren su viabilidad. En este sentido, una mención especial merecen la consideración de las siguientes aspectos:

- Las características étnicas y culturales prevalecientes, ya que cosmovisiones muy arraigadas pueden ser decisivas en la aplicabilidad de determinadas formas de gestión. En el caso de Chile, por ejemplo, se ha exceptuado del requisito de asignación individual a los derechos de agua de uso ancestral en la comunidades Aymará y Atacameñas.
- La historia institucional del sector, considerando que dicha historia ha generado prácticas que han sido aplicadas por generaciones en numerosas comunidades y frecuentemente constituyen un capital social extremadamente valioso para la gobernabilidad efectiva del agua.
- El marco económico, las ideas y prácticas sociales y económicas, la capacidad de los distintos actores existentes y sus condiciones socio-económicas. En este sentido, cabe señalar que la creación de incentivos de mercado en el sector hídrico no puede ser el resultado de la aplicación de una política pública aislada del desarrollo general de la sociedad.
- La capacidad de gestión del Estado, ya que ella restringe las posibilidades prácticas de implementación eficaz de los arreglos institucionales.
- Las características climáticas, ya que, por ejemplo, resulta muy distinta la aproximación a los temas del agua en zonas donde predominan las condiciones de escasez de aquéllas en que es abundante. Este tipo de diferencias pueden resultar en que aun dentro de un mismo país distintas regiones requieran distintos regímenes.
- Las características de distintos sectores del agua y sus servicios aún dentro de un mismo país. Así, Brazil ha hecho notar que mientras que la gobernabilidad del agua como recurso ha tenido avances de magnitud en los últimos años, la de los servicios de saneamiento básico se encuentra limitada por falta de marco adecuado, cuestiones ideológicas y otros factores.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Según resulta de comentarios efectuados por la delegación de Brazil en Samtac, Reunión de Buenos Aires, Enero 22-24, 2003

Por otra parte, es importante recordar que el globalismo afecta los contenidos de la gobernabilidad en más de un sentido. Por un lado los procesos internos son influenciados, más que nunca antes, por factores y agentes externos. Estos factores son múltiples y a lo largo de este trabajo se han dado ejemplos de estas influencias. Al respecto, lo más importante es tener conciencia del fenómeno e identificar aquellos factores o condicionamientos externos que pueden afectar seriamente la gobernabilidad.

## **2. El desafío de la gobernabilidad efectiva del agua: Lecciones y consensos generales**

No obstante lo indicado en el punto 1 de este capítulo, se debe estar consciente que cuando el régimen de un recurso o sus servicios presenta en forma consistente ciertas características esto no es consecuencia de la falta de capacidad innovativa del sector sino probablemente de la naturaleza del objeto tratado. Esto es claro en las características más típicas de la legislación de aguas y sus servicios conexos.

De acuerdo a lo anterior, a continuación se presenta en forma tentativa algunas normas que según experiencias prácticas conocidas pudieran considerarse de validez bastante general.

En materia de legislación de aguas:

- Las leyes de aguas deben determinar en forma precisa que las aguas son bienes del dominio público del Estado.
- Al mismo tiempo deben determinar en forma también precisa que los derechos que se otorguen para el uso del agua, en condiciones de, o que propendan al, uso efectivo y beneficioso, que no causen perjuicios ambientales, están protegidos por las cláusulas constitucionales de la propiedad privada. Este es el elemento legal fundamental de los sistemas que han promovido con éxito la inversión privada en el desarrollo del recurso.
- Sin embargo, y siempre que no haya un despojo funcional del contenido económico del derecho, las leyes pueden permitir que las maneras de ejercicio de los derechos, sean reguladas, con carácter general, en función de necesidades de sustentabilidad ecológica y social.
- Los sistemas de concesión de aguas y sus normas de otorgamiento deben ser uniformes y no admitir excepciones, a fines de prevenir su manipulación por intereses especiales..
- A este respecto los derechos de agua se entregan cuando haya caudales disponibles, no se afecten derechos de terceros y requerimientos ecológicos y cuando a juicio de la administración de aguas el pedido sea consecuente con el interés público del uso de las aguas.
- Las únicas prioridades funcionales a efectos de otorga de derechos a petición de parte deberían ser los usos para bebida y saneamiento siempre que se establezcan

resguardos para que lo anterior: no impida generar señales claras acerca del nivel de escasez del agua existente, y no conduzca a un uso ineficiente a partir de dicho privilegio. Ello sin perjuicio de la preservación de flujos o caudales por razones ecológicas. En caso de usos concurrentes con otros propósitos las autoridades de agua deben evaluarlos en sus méritos y en caso de equiparación adjudicar en función de licitación económica entre partes en disputa, prioridad de pedido, u otro criterio relevante.

- En caso de derechos y usos preexistentes al cambio legislativo, incluidos los tradicionales e indígenas, los mismos deberían como regla, ser reconocidos en la medida de su uso efectivo y beneficioso, tradicional y actual, sin perjuicio de que se impongan normas de uso adecuado.
- Es necesaria la existencia de instancias de planificación que permitan generar una visión compartida de la evolución futura de los recursos hídricos a nivel de las cuencas.
- Es importante un sistema de información público acerca de todos los elementos que inciden en la gestión de los recursos y además otorguen transparencia a las actuaciones que inciden en este bien perteneciente al dominio público.
- Los procedimientos para la implementación de estos recaudos sustantivos deben asegurar su vigencia.

También existen algunos principios fundamentales en materia de regulación de servicios públicos de agua y saneamiento. Estos incluyen:

- Servicio universal y no discriminatorio.
- Servicio adecuado en cantidad y calidad.
- Tarifas y ganancias razonables. Al respecto, es importante recordar que los procesos de privatización no hacen rentable en forma milagrosa lo que no lo es.
- Sistema de subsidio que, en lo posible evite los subsidios cruzados en favor de la población con suficientes recursos económicos, y que, en cualquier caso, garantice a los sectores indigentes los consumos mínimos básicos.
- Control de transferencias; *holdings* y triangulaciones.
- Derecho a información adecuada y oportuna, tanto para reguladores como para usuarios.
- Contabilidades obligatorias, conforme a sistemas obligatorios.
- Uso de instalaciones fundamentales.
- Derechos a inspección, participación, oportunas y adecuadas.
- Máximo uso de economías de escala y ámbito.

En cuanto a la institucionalidad para el manejo del agua se van elaborando consensos en diferentes niveles:

- La autoridad responsable por el manejo y asignación de aguas debe ser independiente de usos sectoriales; con poderes y recursos conmensurados a su responsabilidad.
- La inserción del agua en el contexto ambiental puede resultar en una minimización de sus elementos como factor de desarrollo.

- Por lo que parece adecuado que el agua tenga su propia institucionalidad independiente y estable, aún cuando ella esté estrechamente vinculada a las entidades que den la visión estratégica del desarrollo nacional.
- Los organismos de cuenca son opciones válidas para el manejo del agua, pero sus funciones deben diseñarse de manera tal que sean implementables y concentrarse fundamentalmente en agua, como lo demuestran los modelos probados de Francia y España, también deben tener poderes y financiación adecuada.
- Las organizaciones de usuarios son instancias de manejo útiles. Sin embargo no pueden suplir al Estado, pues son inherentemente limitadas, y deben estar sujetas a controles adecuados.
- Debe existir un sistema de resolución de conflictos, que establezca un adecuado equilibrio y delimite los ámbitos de aplicación de las facultades de las organizaciones de usuarios, la administración y el poder judicial.
- Existen materias vinculadas al agua y sus servicios directamente vinculadas a la gobernabilidad, por el impacto que tienen sobre la estabilidad social. Estas materias deben ser contempladas adecuadamente en los tratados para protección de inversión comercio.

Los reguladores de servicios públicos de agua y saneamiento necesitan un mínimo de requisitos para funcionar adecuadamente:

- El universo a regular debe ser manejable. No es factible suponer que se puede regular un universo de miles de prestadores. La consolidación es necesaria por ventajas de escala y necesidades de control.
- El regulador debe tener independencia y estabilidad y estar sujeto a reglas de conducta y ética.
- Debe contar con poderes y recursos necesarios.
- Debe tener capacidades legales adecuadas.

Una limitante que parecen tener los sistemas de administración en sus diferentes niveles es una notable falta de capacidad operativa, debido a múltiples factores como las limitaciones de recursos financieros, humanos y legales, y, en ocasiones, a la baja valoración de su rol regulador. Esto ha resultado de un entendimiento limitado de que los roles de la administración, con una definición adecuada de funciones, extensión, estructura y controles sobre la administración son fundamentales para el manejo de un recurso complejo como es el agua. De hecho la apropiada definición de los papeles de la administración es crucial, para proteger en ésta, como en otras materias más generales, al manejo sustentable y la comunidad de usuarios y al público en general, del predominio y control de intereses especiales.

### **3. El proceso de construcción de una gobernabilidad efectiva del agua**

Cabe preguntarse acerca de los caminos que permiten avanzar en la construcción de marcos de gobernabilidad adecuados para el sector del agua. Al respecto los países de América Latina dan ejemplos de innumerables casos de reformas del sector que han quedado frustradas y de intentos que habiéndose aprobado en las instancias legales, han

terminado siendo letra muerta, alejados de los propósitos que se tuvieron en consideración al momento de ser aprobados (por ejemplo, en Chile el control de la contaminación por residuos industriales líquidos fue motivo de una ley casi 70 años antes que se pusiera efectivamente en aplicación).

Si se analiza el origen de las reformas que se han intentado, se puede comprobar que con frecuencia los cambios en el sector del agua no son más que resonancias de cambios iniciados en otros ámbitos de la actividad pública, los cuales a su vez han respondido a cambios en los paradigmas ideológicos o económicos de la sociedad. Es así como, por ejemplo, en Chile los movimientos sociales que propiciaron la realización de una reforma agraria impusieron el cambio de la legislación de aguas de 1969. Posteriormente, la transformación de la sociedad desde una perspectiva neoliberal exigió nuevamente un cambio en la legalidad de las aguas, la cual se materializó en la legislación de 1981. En ambos casos las reformas que se puede considerar consolidadas y han sido incorporadas efectivamente a la gestión de las aguas, son aquellas que, apartadas de todo ideologismo, han respondido adecuadamente a la naturaleza de los problemas que ofrece la gestión de los recursos hídricos y han estado en sintonía con las concepciones y prácticas de la sociedad.<sup>68</sup>

Del mismo modo, Perú ha realizado varios intentos a partir de los años noventa por reformar su legislación, siendo en algunos casos los anteproyectos de reforma, originados fundamentalmente en consideraciones político-económicas y financieras. Dichos proyectos proponían la creación de mercados de aguas sin regulaciones, sin dar atención a las condiciones locales, a los usos tradicionales y a la naturaleza propia del recurso hídrico. Fue detenido a partir de las críticas que surgieron desde especialistas nacionales, de la región y de Estados Unidos.

Por su parte, Bolivia en los últimos veinte años ha conocido numerosos intentos de reforma, sin que a la fecha exista una ley de aguas, debido a las dificultades que presenta conciliar las reivindicaciones legítimas de sus usuarios tradicionales, con una concepción del recurso hídrico más estrechamente vinculado a los objetivos de desarrollo productivo.

Existen además transformaciones del sector hídrico generadas a partir de un proceso interno del propio sector, el cual trasciende a los diferentes poderes de decisión presentes en la sociedad. Este camino en general es difícil y lento, porque supone la capacidad de romper el encapsulamiento característico del sector hídrico y el reduccionismo que prevalece en muchos ámbitos de decisión y que hace especialmente difícil comprometerlos en la temática hídrica.

Un ejemplo interesante a este respecto es el caso de Brasil, donde los especialistas ligados al recurso hídrico consiguieron, tras años de esfuerzo, llegar a los estamentos políticos con propuestas legales y organizativas que fueron aceptadas y reflejan el consenso gestado por el sector profesional.

---

<sup>68</sup> Peña H. "20 años del Código de Aguas. Visión desde la Administración", IV Jornadas de Derecho de Aguas. Universidad Católica de Chile. Santiago, (2001).

Lo importante del caso Brasil es que se trata de un proceso de reflexión fundamentalmente nacional y por eso mismo con bases sólidas para su consolidación en el largo plazo. Algo similar se podría decir del proceso que condujo al presente marco regulatorio de agua potable y saneamiento en Chile. También en este caso el elemento desencadenante fue la experiencia nacional en la regulación del sector y el proceso generó un fuerte involucramiento del ejecutivo, del congreso y de la opinión pública.

En este mismo sentido, es digno destacar el caso de la presente ley mexicana de aguas, que en su momento representó una respuesta de los especialistas de más alto nivel del sector hídrico mexicano, a los cambios en los roles asignados al estado y al uso de incentivos económicos para el mejoramiento de la gestión.

Los antecedentes presentados muestran que no es ineludible esperar un arreglo de la situación de gobernabilidad general de los distintos países para impulsar iniciativas en el sector del agua. En este sentido la asociación e interacción regional de grupos profesionales motivados y con conciencia pueden ser decisivas en el mejoramiento de los problemas de gobernabilidad del sector y en orientar en una perspectiva de viabilidad técnica las propuestas de transformación. Del mismo modo, resulta fundamental la labor de difusión y la apertura del debate a la opinión pública, a los distintos actores involucrados y a una amplia gama de tomadores de decisión, con el fin de orientar la búsqueda de soluciones efectivas a los problemas existentes. Es claro que, mientras no se alcance un consenso básico en los diferentes niveles y que ello trascienda hacia el mundo político, habrá pocas esperanzas de lograr avances sólidos en la región. De ahí la gran importancia de foros como el que se está desarrollando por iniciativa del Gobierno de México.

En este escenario se entiende el alcance de los esfuerzos que se hacen a nivel internacional para promover la gestión integrada de los recursos hídricos.

En efecto, a medida que la sociedad humana se hace más compleja y que la intensidad de los impactos del hombre sobre los recursos naturales son más intensos, comienza a aparecer con fuerza la necesidad de integrar distintos elementos de la gestión de las aguas que, en un contexto más simple, son asumidos por la sociedad sin graves limitaciones en forma fragmentada.

El análisis atento de las consecuencias que tiene sobre la gestión del agua la contradicción entre una aproximación a los problemas del agua desde el mundo social, caracterizado por su fragmentación en múltiples entidades y sistemas de actuación, y desde el mundo natural, caracterizado a su vez por la unidad intrínseca de los procesos hídricos, muestra en definitiva ineficiencias en la gestión, pérdida de oportunidades para acceder a mejores soluciones y la generalización de los conflictos. En síntesis: en una pérdida de gobernabilidad del sector.

En efecto, la gestión habitual de los recursos hídricos presenta frecuentemente problemas que hacen conveniente una visión holística. Entre ellos se destacan: la coordinación de las políticas referidas a la oferta y a la demanda, de las referidas a los temas de calidad y cantidad de los recursos hídricos, al uso conjunto de las aguas superficiales y subterránea, al uso múltiple de los recursos, al manejo coordinado del

territorio, de la cubierta vegetal y del agua, al manejo de externalidades, a las políticas de conservación ambiental, y a muchos otros.

De acuerdo a lo anterior, la Asociación Mundial del Agua (GWP) ha definido la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), como un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales.

Según esta concepción, la GIRH no es un fin en sí mismo. Es un medio o, más precisamente, un “proceso”, o sea una forma de aproximarse a la gestión de los recursos hídricos dinámica, caracterizada por el abandono del reduccionismo.

Su urgencia depende de las situaciones concretas, siendo ella menor en cuencas con un bajo nivel de explotación de sus recursos hídricos y con bajos impactos antrópicos, y en todo caso supone un desarrollo progresivo ( “proceso”).

En definitiva, corresponde a un cambio cultural mayor, asociado al paso desde la Sociedad Industrial, caracterizada por la especialización (reduccionismo), la estructura piramidal (planificación), los recursos abundantes y el énfasis en la infraestructura, todo lo cual de alguna manera se refleja en la Declaración del Mar del Plata, a la Sociedad Post Industrial ( del conocimiento) caracterizada por la integración (holismo), la participación / negociación, la conciencia de la limitación de los recursos y el énfasis en la gestión, lo que se aprecia en la Declaración de Dublín.

Es por estas razones que la gobernabilidad efectiva del sector hídrico estará cada vez más estrechamente asociada a la GIRH.

## V. ANEXOS

### 1. Descripción del proceso de los Diálogos efectuados en Sud América

A comienzos del 2002 el Comité Técnico SAMTAC de la GWP, propuso el desarrollo de talleres nacionales con participación amplia de la sociedad, incluyendo políticos, diferentes niveles del Estado, organizaciones de usuarios, ONGs, representantes de grupos étnicos, universidades, sector privado, etc, en cada país. Los Diálogos tenían el objeto de obtener una imagen de los factores que hacen la gobernabilidad aplicada al recurso hídrico (GIRH) en cada uno de contextos nacionales de la región., y de este modo poder contribuir a la construcción de una imagen regional.

Debido a la complejidad del tema los países optaron por variados procesos algunos de un día, otros de varios encuentros y sesiones de trabajo, sin embargo los comunes denominadores de estos procesos fueron: La amplia convocatoria, la contratación de expertos y la preparación de documentos de reflexión e hipótesis preliminares para detonar una discusión en cada país, y un encuentro regional para debatir y acordar sobre los aspectos comunes de la gobernabilidad efectiva del agua en la región.

Dicha reunión regional se desarrollo el día 22 de Enero de 2003 en Buenos Aires y contó con la participación de 35 especialistas de los 10 países de la región Sud Americana y Centro Americana, en cuya oportunidad se aprobó el documento de carácter regional que antecede a estos anexos.

Cabe mencionar que los informes completos de los Diálogos Nacionales, pueden ser encontrados en el sitio web del SAMTAC a través de [www.gwpforum.org/](http://www.gwpforum.org/) South America, Actividades en los países.

Los siguientes anexos contienen una descripción sintética de los principales temas de las discusiones y de los procesos desarrollados ( fecha, lugar, organismos convocados y No de participantes). Los miembros del Comité Técnico Asesor de Sud América que motivaron y convocaron a estos Diálogos en cada país son: Víctor Pochat y Armando Bertranou de Argentina, Gisela Damm Forattini, Oscar cordeiro Neto y Carlos Tuci de Brasil, Humberto Peña y Miguel Solanes de Chile, Inés Restrepo de Colombia, Roger Montes Domeq de Paraguay, Lidia Oblitas de Perú, Carlos María Serrentino de Uruguay, y, María Elena Corrales de Venezuela.

### 2. Síntesis del Diálogo realizado en Argentina

#### LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA.

Taller Nacional de 1 día realizado el 30 de Octubre de 2002, organizado por el Instituto Argentino de recursos Hídricos con el apoyo de CEPAL Naciones Unidas.

El grupo de participantes del sector público, las organizaciones no gubernamentales y de los medios de comunicación (aproximadamente 40 personas), coincidió en que la mayoría de los temas vinculados al agua se pueden abordar teniendo a la gobernabilidad como punto de partida.

## **El estado de la gobernabilidad en Argentina.**

El quehacer hídrico no es independiente de la realidad nacional, pues el funcionamiento del Estado y de la sociedad en general lo condicionan. Es sabido que hoy el Estado Argentino es débil y está desprestigiado, principalmente porque no cumple sus roles esenciales y no da respuesta a las necesidades de la sociedad. Esta se expresa de manera entusiasta, pero no se logran articular los medios para una participación activa y responsable.

En Argentina es bien conocida la gobernabilidad deficiente, y nuestras experiencias fundamentalmente están dadas en ese aspecto, por lo cual para encontrar medios que nos conduzcan a la gobernabilidad eficaz deberíamos actuar básicamente desandando o al menos corrigiendo caminos conocidos. Sin embargo, en el tema del agua empezamos a transitar -aunque de manera incipiente- algunos canales conducentes a una mejor gobernabilidad del sector.

Complementariamente a la Gobernabilidad hay que plantear la sostenibilidad del recurso, de manera de armonizar los aspectos sociales, económicos y ambientales a mediano y largo plazo, superando el cortoplacismo que caracteriza a los argentinos.

La respuesta debe darse desde el fortalecimiento del rol del Estado y la participación ciudadana.

## **El rol de Estado y la participación ciudadana.**

En un país como Argentina de estructura federal, donde el agua es de dominio de las provincias, el esfuerzo debe ser mayor a fin de armonizar las políticas y las normas de las distintas jurisdicciones siendo función propia del Estado Nacional la coordinación y la formulación de las políticas nacionales.

A fin de mejorar la gobernabilidad el estado Nacional y los estados provinciales deben:

- Fijar políticas claras a largo plazo;
- modernizar sus sistemas normativos;
- promover mecanismos de resolución de conflictos previos a la instancia judicial;
- crear de un consejo federal del agua que coordine las relaciones interjurisdiccionales e interinstitucionales; y
- la Nación debe propiciar la participación de las provincias y éstas la de los municipios en las entidades interjurisdiccionales.

También el Estado debe crear los mecanismos idóneos que permitan una participación amplia y efectiva, teniendo presente que los procesos informados de toma de decisión requieren que la comprensión los orígenes del problema, sus alcances y las alternativas de soluciones, incluyendo las no estructurales.

Para que la participación cumpla con el rol pretendido es imprescindible el acceso a la educación formal, y que en todos los niveles educativos -formales y no formales- se

inculque a las personas su deber ciudadano de tomar como propias las problemáticas públicas. También que las currículas provean información sobre la problemática del agua.

Para la participación los comunicadores sociales cumplen una misión imprescindible en la democracia actual, traduciendo los problemas técnicos para la comprensión y conocimiento temprano de la sociedad y motivando al público para que se interese y se sienta parte de las posibles soluciones. Para que ello sea posible los técnicos y científicos deben vincularse estrechamente con los periodistas y demás comunicadores y éstos elaborar un plan de comunicación fluido y constante que exceda la tradicional difusión de las catástrofes (inundaciones, sequías, derrames, etc.).

Es fundamental la creación de canales de comunicación alternativos a los tradicionales, que normalmente son empresas privadas y por ende están sujetos a las presiones económicas, que no les permiten suministrar información objetiva y veras en todos los casos. Una alternativa la suministran los foros de discusión temáticos tanto virtuales como presenciales y las revistas y paginas web de las organizaciones no gubernamentales.

### **Abastecimiento de agua potable y cloacas y el agua para la economía de subsistencia.**

El agua debe visualizarse no solo como recurso sino como servicio.

Para garantizar la gobernabilidad en la asignación de derechos de agua debería observarse que su uso sea beneficioso, en condiciones de eficiencia y equidad y fundamentalmente se asegure su caducidad, frente a la perpetuidad que reviste actualmente en varias provincias.

A fin de garantizar la equidad, especialmente cuando el uso del agua se plantea en condiciones de economía de subsistencia, la obligación de realizar mejoras tecnológicas debería adecuarse a las posibilidades de los usuarios, aunque cada usuario debería mejorar el uso que realice del agua de acuerdo con la tecnología a la que pudiera acceder.

Argentina tiene una experiencia de casi diez años en la concesión de sus servicios de agua potable y cloacas, pero sus contratos no garantizan la gobernabilidad debido a la debilidad de los entes reguladores, la alta rentabilidad obtenida por las concesionarias, la falta de claridad en la extensión de los servicios y su financiamiento, la carencia de seguridad jurídica para los usuarios y la falta de definición de subsidio sin cumplimiento de acciones comprometidas como consecuencia de la renegociación de los contratos.

El compromiso tomado por los países en la Cumbre de Desarrollo Sustentable, para el cumplimiento de metas de cobertura de servicios de agua potable y cloacas no pueden tener correlato con las metas comprometidas en las concesiones de dichos servicios, tal como están planteadas en la actualidad. En consecuencia, las futuras renegociaciones de dichos contratos deberían adecuarse.

Tampoco los servicios que han quedado en manos de los Estados (provincial o municipal) o que habiendo estado concesionados han retornado al Estado, garantizan la gobernabilidad. En general, el proceso de descentralización se ha realizado sin que las entidades a cargo

estuviesen preparadas para hacer la prestación. Se considera que estos prestadores estatales del servicio deberían mejorar la organización empresarial; aumentar la calidad del mantenimiento; realizar obras de expansión de redes; aumentar el índice de cobrabilidad en los sectores con suficientes recursos para el pago; y reestructurar las administraciones de las que dependen los organismos prestadores a fin de crear unidades independientes de gestión.

### **3. Síntesis del Diálogo realizado en Brasil**

#### **RESUMEN DE LAS DISCUSIONES DE TECNICOS BRASILEÑOS SOBRE LA GOBERNABILIDAD DE LOS RECURSOS HIDRICOS DE BRASIL, Febrero 2003.**

Este diálogo se desarrolló en etapas, a través de encuentros subregionales y nacionales, reuniendo a unas 500 personas provenientes de los gobiernos central, locales, academia, sector privado, ONG's, agencias donantes Comités de Cuencas y usuarios. Contó con el apoyo y organización del Instituto Brasileiro de Recursos Hídricos (IBRH).

#### **i) El Concepto de Gobernabilidad en sí**

En Brasil, en los últimos años, en los encuentros en que participan técnicos relacionados con el área de recursos hídricos, vienen ocurriendo varias discusiones entorno al concepto de Gobernabilidad, incluyendo, aún variantes conceptuales más modernas, a saber: (i) regimen y (ii) "governança". En el fondo, son discusiones sectoriales, pué lo que realmente se discute hoy intensamente en Brasil, en casi todos los foros de discusión, es la siempre presente cuestión de "GESTION DE LOS RECURSOS HÍDRICOS".

Las dicusiones sobre Gobernabilidad tuvieron lugar, por ejemplo, en los Simpósios Regionales de la ABRH – "Associação Brasileira de Recursos Hídricos", en julio de 2002, en Campo Grande, en el Estado de Mato Grosso do Sul, y en el Simpósio de Recursos Hídricos del Centro-Oeste, y, en diciembre de 2002, en Maceió, Estado de Alagoas, en el Simpósio de Recursos Hídricos del Nordeste. Esos dos eventos contaron con mas de 500 participantes, encluyendo técnicos e investigadores de las áreas académica, pública y privada, representantes de ONGs, de organismos multilaterales, etc.

Con el apoyo de la GWP, se realizaron dos reuniones específicas. El día 13/12/2003, en Brasília, se organizó una Mesa Redonda (3) "Modelos Institucionales para la Gestión", durante el evento "Cuestiones de Agua en Brasil al umbral del Siglo 21, un Encuentro Técnico-Científico Internacional", en conmemoración de los 25 años de la ABRH, durante los días 16 y 17/01/2003, en Brasília, en un evento específico sobre Gobernabilidad y acción de la GWP en Brasil, con vista al tercer Forum Mundial del Agua.

#### **ii) La crisis de Gobernabilidad o de Gestión.**

En Brasil, después de la llegada de la Ley 9433, y, mas recientemente, después de la creación de ANA – "Agência Nacional de Águas" (Agencia Nacional de Aguas)-, se entiende que la discusión de la cuestión de la Gestión de Recursos Hídricos va avanzando con los años que pasan. Incluso admitiendo que el hecho de la implementación de la Política de agua en el país, tarde mas de lo que algunos optimistas esperaban, es la convicción de la mayoría de los técnicos brasileiros, que, hoy, estamos mas adelantados que hace un año atrás; bastante mas adelantados que hace 5 años atrás, e infinitamente, mas adelantados que hace 10 años atrás. La política de Gestión de Recursos Hídricos de nuestro país es un processo, y, como tal, va mucho mas allá de la gestión o de creación de meros hechos administrativos.

#### **iii) Gobernabilidad del Agua y Gobernabilidad de Saneamiento**

La posición casi unanime de los técnicos brasileros es que no se debe confundir la Gobernabilidad de Agua, entendida como un “bien natural” con la Gobernabilidad del Sector de Saneamiento, uno de los sectores usuários de este mismo “bien natural”. Mientras el área de los recursos hídricos en Brasil, - después de un largo período de estancamiento, está totalmente vinculado con el sector eléctrico-, otro sector usuario importante, viene en estos días avanzando en sus estructuras y no su andamio institucional; lo mismo no está ocurriendo con el sector de saneamiento de nuestro país, que atraviesa una crisis institucional, percibida por la falta de un Modelo Institucional adecuado y de la insolencia de las instituciones tradicionales del sector, entre otros procesos.

### iii) **Los instrumentos de gestión de la calidad de la gestión**

Una de las grandes discusiones entre los técnicos brasileros se concentra en torno a la calidad de la Gestión de Recursos Hídricos y a la forma de comparación que se puede hacer entre distintos Sistemas de Gestión. Actualmente, aunque sea informalmente, se suele evaluar a la Gestión a través de la existencia de algunos de sus principales instrumentos, como por ejemplo la entrega de servicio de agua potable y la tarifa. Por otro lado, es bastante polémico el tema de la comparación entre diversos sistemas, pues esa comparación puede estar basada en: (i) la cantidad de los instrumentos de gestión existentes; (ii) la calidad de los instrumentos de gestión existentes; (iii) la operabilidad de los instrumentos de gestión existentes; (iv) la mejora de la calidad de las aguas de los manantiales; (v) la disminución de los conflictos por el uso del agua; (vi) la satisfacción de usuarios y la sociedad con las condiciones de calidad del agua, etc. De cualquier forma, independiente de la forma y de los criterios de la evaluación, existe una posición unanime en Brasil de que los Sistemas de Gestión de Recursos Hídricos deben ser continuamente evaluados.

### v) **Las divergencias y las diversidades regionales**

Otro tema de frecuente discusión en los diversos encuentros brasileros sobre la gestión de recursos hídricos reúne las llamadas diversidades regionales y las dificultades de constituir un modelo único para el País. Un ejemplo de esta problemática es la propia Ley de Aguas de Brasil, considerada como Ley de clima húmedo, situación bastante diferente del clima del Nordeste Brasileiro. Por otro lado, también hay consenso nacional sobre el hecho de que las desigualdades y diversidades regionales no deben ser analizadas como un problema, mas bien, al contrario, como alternativas diversas de soluciones, siempre respetando las peculiaridades locales.

### vi) **Centralización y descentralización**

Dado el carácter de Estado Federal, la gestión de los recursos hídricos en Brasil debe necesariamente tomar en consideración los tres niveles de administración: Federal, Estatal y Municipal.

Sin entrar en el mérito del nivel mas o menos adecuado del Gobierno para los diferentes procedimientos de Gestión de Aguas, la discusión en Brasil está concentrado en la necesidad de una cooperación mucho mas fuerte entre todos los niveles del Gobierno y entre el sector público y el sector privado. Hay consenso de que se debe considerar un “foro” de discusión de los Comités de Cuencas Hidrográficas como el nivel mas adecuado para la promoción de esa necesaria integración entre los 3 niveles.

### vii) **Aguas subterráneas**

Aunque considerando que, en el caso de las aguas subterráneas, la Cuenca Hidrográfica pueda no ser el espacio físico mas adecuado para la gestión de los recursos hídricos y de los recursos naturales, se considera, siempre, que cada aparato institucional desarrollado para aguas superficiales (instrumentos de gestión) vale también para las aguas subterráneas, -salvo en algunas cuestiones muy específicas para ambas categorías de aguas (superficiales y

subterráneas); y, que la gestión de los recursos hídricos debe siempre considerar el “ciclo hidrológico”.

#### **viii Algunos consensos**

Técnicos brasileiros consideran como instrumento de Gestión de Recursos Hídricos, no sólo aquellos clásicos que aparecen citados en la Legislación, sino también todo y cualquier instrumento, documento, institución, proceso, acto, sistema, red, etc., que tenga cualquier tipo de impacto en la gestión de los RRHH; (ii) técnicos brasileiros consideran que el mejor y mas eficiente instrumento de Gestión de las aguas, todavía es un buen organismo gestor que sea eficiente, fuerte, estructurado, independiente y auto-suficiente ; (iii) con un buen organismo gestor y un eficiente sistema de entrega, es posible ejercer alguna gestión de recursos hídricos; (iv) la gestión de recursos hídricos debe ser una actividad específica, lo mas especializada posible, y su dia-a-dia no debe ser confundido con aquel de la gestión ambiental o con la ejecución de obras hidráulicas; (v) técnicos brasileiros están de acuerdo con los demás puntos de consenso citados e comentados en el documento de Peña y Solanes.

### **4. Síntesis del Diálogo realizado en Colombia**

#### **Gobernabilidad Eficaz del Agua en Colombia**

Taller nacional de 2 días realizado en Diciembre de 2002 en la ciudad de Cali, contó con la organización y supervisión de ACODAL y de CEPAL N.U., asistieron a él unos 50 actores de los distintos niveles de gobierno, sector privado, academia y ONG's

Colombia a partir de la Constitución Política de 1991, pasó de ser un Estado representativo a un Estado Participativo; esto introduce en el concepto de Gobernabilidad, la construcción colectiva del pensamiento a partir de la convergencia política, económica, social y ambiental en la integración de la comunidad en la Gestión del Servicio del Agua Potable y Saneamiento Básico - APSB.

El sector de Agua Potable y Saneamiento Básico tiene rezagos impresionantes debido a la inestabilidad y falta de políticas; a la gran dispersión de las funciones de definición de políticas; de reglamentación y control y de financiación.

Colombia no cuenta con una ley y una política integral de ordenamiento y planificación de los recursos hídricos; los acueductos, que se abastecen en general de ríos pequeños, quebradas y arroyos cercanos, no tienen en su mayoría Programas de Conservación de Cuencas, Sistemas de Almacenamiento, Transporte y tratamiento ni provisiones económicas para realizarlo; no existe hábito de conservación, regulación y manejo de los recursos. Se requiere cada vez más urgentes programas de ordenamiento, manejo y regulación de cuencas y del recurso hídrico y una nueva ley y mejor Gestión del Agua.

La Ley 142 de 1994 o Ley de Servicios Públicos Domiciliarios no ha logrado la cohesión del Sector y la descentralización de la prestación de los servicios. El sector no cuenta con información fidedigna, estableciéndose desde Capacidad Instalada lo cual difiere con la cobertura real en calidad y continuidad. Esta ley establece que el régimen tarifario debe orientarse por los criterios de Eficiencia Económica, Neutralidad, Solidaridad, Redistribución, Suficiencia Financiera, Simplicidad y Transparencia. Desde la promulgación de la primera metodología tarifaria en el año de 1995 por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA, las empresas publicas y privadas se han ido acercando a una suficiencia financiera, a costa de unos mayores costos de servicio. Urge encontrar un equilibrio entre el usuario y el prestador, de manera que logre que los costos incorporados al servicio sean los suficientes.

El esquema regulatorio tiene vacíos en la metodología Tarifaria calculada a partir de información contable, lo cual hace que se traslade al usuario la ineficiencia administrativa; no existan incentivos para la ampliación de Cobertura y Calidad por parte de los concesionarios; y en un esquema que se aplica a gran numero de empresas heterogéneas, lo cual lleva muchas de ellas al incumplimiento y hacen difícil la labor de control y vigilancia. Hay necesidad de revisar el esquema tarifario actual castigando la ineficiencia y los costos innecesarios pero garantizando el mantenimiento del recurso hídrico mediante la estrategia de pago a los habitantes “aguas arriba” por el concepto de cultivo de agua mediante una razonable tasa de Uso del Agua. Hay que trabajar inicialmente sobre la política, formulación de una Política para el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico adecuada y consistente con la realidad de nuestro país; evaluar el modelo de prestación de Servicios Públicos aplicado identificando defectos y bondades; evaluar el modelo actual de Control y la interacción entre al Comisión de Regulación de Agua Potable –CRA- y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD.

El código de Recursos Naturales establece que... “Utilización del agua con fines lucrativos por personas naturales o jurídicas, publicas o privadas, dará lugar a cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinaran al pago de los gastos de protección y renovación de los Recursos Naturales”. Este es el caso de las Empresas de Generación de Energía, las cuales han transferido importantes recursos que se están diluyendo hacia muchos estudios y pocas realizaciones. No se está invirtiendo el dinero que por ley se transfiere para proyectos de Saneamiento Básico y mejoramiento ambiental, que debe entenderse como un pago por un Servicio Ambiental de la defensa de la Cuenca Hidrográfica y área de influencia del proyecto.

En la última década, en Colombia se han invertido grandes recursos económicos en el sector Agua Potable y Saneamiento, pero por paradoja vemos como todos los días parece ser más el atraso que en esta materia tiene la Nación. El manejo político en el sector ha sido desastroso; se usa para la manipulación de recursos con obras innecesarias, inadecuadas y costosas; mucha inversión en estudios, muchos re-copiados, que no aportan nada al sistema. En los aspectos técnicos nos encontramos con poca técnica apropiada para las zonas y disponibilidades tanto técnica, económica y social. A nivel económico el esfuerzo del Gobierno por traer recursos de la Banca Multilateral fue desafortunado al encontrarnos que dichos prestamos están “amarrados” a bienes y servicios del país de

origen: con Ingeniería, Consultaría y Producción de ese país; muchos de estos recursos llegaron con nombre propio de firma de ingeniería nacional y extranjera.

La Gobernabilidad está apoyada en la legitimidad asociada a la participación comunitaria pero la verdad es que no hay un foro amplio en las ciudades para la discusión de estos temas; solo encontramos un manejo político tanto en Concejos Municipales como Alcaldías y un gran silencio de los gremios y del sector académico sobre temas tan sensibles como el manejo del recurso hídrico. Hay necesidad de cerrar la brecha, evaluar las inversiones o intervenciones y generar “masa crítica” hacia ello. Hace falta estudios sobre tecnología apropiada para la zona en cuanto a costos, operación y mantenimiento, métodos constructivos. Se acabó la masa crítica de los ingenieros para la defensa de su trabajo, formación, saber y experiencia: hay que enfrentar la defensa de la ingeniería a nivel académico, gremial, social y político. Se propone la recuperación de la crítica constructiva apoyada en la democracia participativa conformándonos como veedores y velar por la correcta política del sector; abogar por el desarrollo y consolidación de una tecnología apropiada con nuestro país, con unas reglas de juego claramente establecidas en unos verdaderos términos de referencia que garanticen la economía y correcta aplicación de recursos al sector.

La normatividad del sector es una colcha de retazos por lo cual se hace necesario la unificación de la normatividad del sector, que aleje el riesgo por la inexistencia de un marco regulatorio estable que promueva la inversión en el sector. El actual gobierno reconoce el sector de Agua Potable y Saneamiento como una rueda suelta pero da un marco para definir la política pública del sector como primer mecanismo de concertación; como segundo se requiere la revisión administrativa del sector para lo cual ACODAL y ANDESCO proponen la creación del VICEMINISTERIO DEL AGUA y Saneamiento Ambiental; y como tercero se deberá realizar interacción con el legislativo para sacar adelante la LEY DE AGUAS que refleje de manera equilibrada tanto para el usuario como para el ente prestador, bajo los requerimientos ambientales y económicos requeridos, una eficiente y eficaz utilización del recurso hídrico.

## **5. Síntesis del Diálogo realizado en Chile**

En Chile el Diálogo fue organizado por CEPAL e involucro a unos 50 actores relevantes en un taller nacional de 1 día, además de sesiones de trabajo con mesas sectoriales (4) y una mesa en regiones.

**i. A objeto de preparar el Informe sobre “Gobernabilidad del Agua en Chile”, por encargo del Comité Organizador de Diálogos en Chile hacia el Tercer Foro Mundial del Agua, se sostuvieron y desarrollaron mesas de discusión sectoriales y el Taller Nacional de preparación de una postura común a presentar en el referido Foro Mundial del Agua.**

Adicionalmente se efectuó un encuentro desarrollado en la ciudad de Illapel, con los integrantes de la mesa de debate de la cuenca del Choapa, y un encuentro con

funcionarios públicos de la IV Región de Coquimbo que tuvieran alguna relación con el manejo de los recursos hídricos.

- ii. Como base para la discusión de tales sesiones se preparó un documento que daba cuenta de las materias donde existía cierto consenso con relación al agua, y aquellas en la que existía controversia.

iii. El propósito de tales encuentros fue recoger opiniones acerca del documento preliminar que se preparó, de modo que el documento final diera cuenta de las diversas opiniones que se hubieren planteado, de modo que pudiese reflejar una posición nacional sobre la materia.

En tales encuentros participaron diversos funcionarios públicos, académicos y docentes del ámbito universitario, miembros de organizaciones no gubernamentales, usuarios de aguas como campesinos y pequeños y medianos agricultores, directivos de organizaciones de usuarios, entre otros. No se pudo contar con la participación de las grandes empresas o entidades representativas de las mismas.

- iv. Como base de discusión para analizar la Gobernabilidad del Agua en Chile, se planteó que ella está dada por la necesidad que existan ciertos consensos básicos respecto de: (1) las funciones de los recursos hídricos en la sociedad, y (2) de las políticas públicas que ordenan, regulan o inducen los comportamientos humanos respecto del uso y conservación del agua.
- v. Respecto de quiénes deben adoptar estos consensos, cabe distinguir entre los usuarios formales de los recursos hídricos, y a quienes afectan los usos de ellos o usuarios informales. Se entiende por usuarios formales a quienes detentan derechos de propiedad respecto de derechos de aprovechamiento de aguas, siendo los usuarios informales el resto de la población la que se puede afectar, en mayor o menor medida, por la disponibilidad o los usos del agua, ya que tienen intereses legítimos respecto del uso que se haga de ella.
- vi. En esa perspectiva, las materias donde existen consensos son:

**a) La naturaleza de bien nacional de uso público de las aguas, pero respecto de las cuales es posible constituir derechos de aprovechamiento de carácter privado.**

Existe consenso en reconocer que el agua constituye un recurso de naturaleza híbrida, en parte público, y en parte privado. Lo anterior conlleva aceptar que será siempre necesaria la intervención del Estado, y por otra parte, que el uso que se hace del agua recae en el sector privado, aceptando, en consecuencia, que en manos particulares se da naturalmente una mejor utilización de ella.

**b) Existencia de incertidumbres con relación al manejo del agua.**

Un segundo consenso está dado por aceptar que respecto de su gestión existe un nivel de incertidumbre no despreciable, tanto desde el punto de vista económico, social y ambiental.

**c) En Chile existe un sistema democrático, con una clara separación de poderes.**

En nuestro país existe un sistema democrático con una clara separación de los poderes, rige un Estado de Derecho que se respeta, con un nivel más que aceptable de acatamiento voluntario de las normas jurídicas, y con un sistema judicial que resuelve las controversias que se le presentan, entre ellas las referidas a recursos hídricos.

**d) Existe un sistema económico basado en la libertad de emprender y en el resguardo de derecho de propiedad.**

El Código de Aguas, si bien reconoce que las aguas constituyen bienes nacionales de uso público, es posible otorgar derechos de aprovechamiento de aguas a los privados, los cuales están garantizados constitucionalmente por existir un derecho de propiedad respecto de ellos, los que, además, son libremente transferibles con independencia del dominio de la tierra.

**e) Como parte de tal sistema económico, de manera creciente se acepta que la libertad de emprender y el derecho de propiedad es posible limitarlos por razones de protección ambiental.**

Se acepta que la libertad de emprender y el derecho de propiedad sean limitados o restringidos con ocasión de la protección del medio ambiente, admitiendo, en consecuencia, la posibilidad de regular los recursos hídricos.

**f) Existe un Estado con una presencia en materia regulatoria, fiscalización y de aplicación de la legislación.**

Se reconoce que el Estado debiera ser subsidiario, lo que no implica desconocer una alta presencia de los organismos del Estado en la gestión de los recursos hídricos, ya sea en materia de regulación del uso de los recursos hídricos, en la fiscalización de las normas y en la aplicación de ellas.

**g) Atendidas las condiciones geográficas del país, la realidad de los recursos hídricos notoriamente distinta en la zona Norte, Centro y Sur del país.**

Debe tenerse a la vista las características de cada zona en particular, ya que no es posible efectuar generalizaciones al interior del país, el que presenta zonas geográficas de características tan distintas.

**h) Si bien en América Latina la cobertura de los servicios sanitarios es, en algunas zonas, deficiente, en Chile no existe dicho problema.**

Así, según la situación estimada a Diciembre del año 2000, de una población total urbana de 13.341.908 personas, el 99,6% de la población tiene servicio de agua potable, en tanto que el 93,3% tiene servicio de evacuación de sus aguas servidas, a través de redes de alcantarillado. Además, en el último tiempo han entrado o entrarán próximamente en operación plantas de tratamiento de aguas servidas que llevarán a que más del 50% de ellas sean descargadas previa depuración.

**vii Por su parte, las materias donde existirían ciertos disensos, o bien es necesario profundizar los consensos, pueden dividirse en:**

**a) Problemas asociados a la gestión de los recursos hídricos.**

Si bien desde el punto de vista del discurso, se acepta que debe existir una gestión integrada a los recursos hídricos, esto es, aquella que dice relación con el ciclo de vida de las aguas -manejo de las aguas subterráneas y superficiales-, ello no ocurre en Chile.

**b) Conflictos relativos a la protección del medio ambiente.**

Los conflictos están referidos a: (1) la mantención de caudales ecológicos mínimos en los cursos de aguas superficiales, materia que dice relación con la disponibilidad de los recursos hídricos; y (2) la calidad que se quiere mantener o lograr en los cursos y cuerpos de aguas superficiales.

**c) Conflictos en materia de acceso o disponibilidad de los recursos hídricos.**

El desafío más importante para la constitución de nuevos derechos de aprovechamiento de aguas, no está dado por la constitución de derechos superficiales, sino aquellos de carácter subterráneo. Por consiguiente, tratándose de un bien nacional de uso público, cuya constitución o otorgamiento originario es de carácter gratuito, a lo menos, el solicitante debe (a) justificar la necesidad de que se le otorguen tales derechos y (b) tener la obligación de utilizarlos en un período determinado.

**d) Aspectos económicos referidos a la gestión de los recursos.**

Parece razonable que quienes detenten derechos de aprovechamiento de aguas y no los usen efectivamente, deberán pagar una patente por tal tenencia improductiva. Sin embargo, algunos han cuestionado esta tasa, por cuanto la variabilidad hidrológica no permite aprovechar todos los recursos a cuyo respecto se cuentan con derechos de aprovechamiento constituidos.

**e) La situación de los recursos hídricos subterráneos.**

Una de las mayores materias donde es necesario generar consensos, es en el manejo de los recursos hídricos subterráneos.

**f) Estructura de mecanismo de solución de los conflictos o generación de los consensos.**

El hecho que los conflictos se solucionen exclusivamente ante los Tribunales de Justicia genera una situación final de vencedores y vencidos, en circunstancias que el conflicto se pudo haber solucionado mediante un arreglo.

## **6. Síntesis del Diálogo realizado en Ecuador**

El Diálogo en Ecuador contó con el apoyo de CAMAREN y se desarrollo en encuentros a nivel local (2) y 1 encuentro a nivel nacional, con la activa participación de unas 400 personas de todo el espectro de actores claves

*En general todas las apreciaciones del documento de Peña y Solanes son aplicables a la realidad ecuatoriana, especialmente el “marco conceptual”, la “importancia del tema en América Latina” y “Los problemas del Estado y la Sociedad Civil”.*

Especificidades de la realidad ecuatoriana:

- En el Ecuador los usuarios no están asociados en cooperativas como se menciona en el documento sino en Juntas de Usuarios, cuyo propósito es coordinar las actividades de operación y mantenimiento de los sistemas de riego y abastecimiento de agua en zonas rurales.
- En el país el crecimiento de la opinión pública respecto a los problemas del agua es muy limitado.
- La constitución de la República del Ecuador determina que el agua es un bien social y de dominio público. El tema de los mercados de agua fue discutido en el país en 1996 y fue rechazado rotundamente. Sin embargo se debería discutir más el tema para analizar la posibilidad de transacciones de los derechos de aprovechamiento de un mismo grupo de usuarios bajo reglas bien definidas por Estado.
- En lo que se refiere a la dependencia jerárquica del sector y a la estructura institucional, el documento plantea que debe haber una separación entre las instituciones que generan políticas y planifican de las instituciones que hacen planificación funcional, diseño y construcción. Esta es una tarea que debe emprenderse en el país.

- La autonomía efectiva y la independencia de la entidad que funge como Autoridad del Agua en el país (CNRH) no existe. Pues, la Secretaría del CNRH depende administrativamente del Ministerio del Agricultura y Ganadería, lo cual la ubica bajo uno de los usuarios del agua.
- Los principales problemas expresados dentro del tema de “racionalidad económica y demanda social” son problemas compartidos por el Ecuador, así como los conflictos que se presentan entre el Estado y las compañías privadas.
- La participación de los usuarios y de los interesados está contemplada en la Ley de Aguas y en otros cuerpos legales, sin embargo, en la práctica no se da. Su participación, esta es limitada a la operación mantenimiento de pequeños sistemas en el área rural. Vale anotar que se necesita establecer nuevas estrategias de participación.
- En lo que se refiere al control de la contaminación, el país se encuentra completamente atrasado. No existe conciencia social de la problemática asociada a la contaminación, ni mecanismos de financiamiento, ni controles permanentes de los cuerpos receptores, ni políticas, ni planes nacionales.
- La construcción de grandes obras hidráulicas está en un estado de estancamiento en razón de que no hay un acuerdo nacional sobre los mecanismos de financiamiento y participación de la iniciativa privada en los mismos.
- Los conflictos entre etnias y grandes usuarios del agua, están presentes en el país especialmente en las áreas de explotación petrolera. Todavía no se han desarrollado mecanismo de orden administrativo y jurídico que permitan proteger adecuadamente los intereses de los pueblos indígenas.
- La capacidad de la Administración en resolver conflictos es muy limitada. En el país falta la aplicación de técnicas para la resolución de conflictos que han sido desarrolladas en las últimas décadas en otros países.

A continuación se emiten algunos comentarios al texto del capítulo IV y que deberían considerarse en la realidad ecuatoriana:

- En el literal 1. un elemento importante que se debería añadir en el diseño de un sistema para la gobernabilidad es considerar “las diferentes formas de administración existentes en la región”, esto es central, descentralizada, semidescentralizada, etc.
- En el literal 2. se debería añadir como una norma en materia de legislación “los límites y condiciones de los derechos de aprovechamiento”, de manera de poder viabilizar ciertos cambios en las concesiones, que por requerimientos especiales (interés público, cambios climáticos, etc.), requieren ser revisados. Adicionalmente, en lo referente a las instancias de planificación de los recursos hídricos, es necesario añadir que las mismas deberá considerar la planificación de otros sectores de los recursos naturales vinculados con el agua, así como la planificación económica nacional y provincial.

- En lo referente a los principios fundamentales en materia de regulación de los servicios públicos de agua y saneamiento, se debería añadir “la eficiencia en el manejo del recurso” y “la independencia de las empresas prestadoras de servicios”.
- Por la especificidad de los servicios que se prestan con cada uno de los subsectores del agua, sería importante añadir los principios fundamentales que deben regir para la regulación de cada uno de ellos. Así, se podrían señalar para el subsector riego: niveles de calidad aceptables para el riego, equidad en la distribución, tarifas adecuadas a las necesidades sociales y económicas, niveles de participación de los usuarios, aprovechamiento técnico de los acuíferos, etc.; para el subsector hidroelectricidad: manejo de reservorios en función de otros usos y de daños potenciales, uso múltiple y tarifas, etc.
- En lo referente a la institucionalidad para el manejo del agua, si bien esta debe tener independencia, se debe señalar la interrelación con las entidades encargadas de otros recursos naturales como suelo, cubierta vegetal y ambiente en general.

En general las propuestas expresadas en el documento son aplicables en Ecuador, puesto que la causa de muchos de los problemas tiene el mismo origen. Sólo así se entiende porque los cambios realizados en las últimas décadas obedecen a causas exógenas similares como es la imposición de criterios de organismos internacionales que no interpretaron la realidad nacional; y por otra parte, a cierta “novelería” de ciertos grupos con interés sectorial con el respaldo de organizaciones internacionales.

Los criterios expresados en el documento fueron considerados en el análisis de la realidad ecuatoriana Cabe señalar que para mejorar la gobernabilidad de la gestión de los recursos hídricos está fundamentalmente en la interacción simultánea de todos los instrumentos de la gestión y el liderazgo inicial de grupo profesional que instrumentó los cambios fundamentales.

Los criterios expresados en el documento fueron considerados en el análisis de la realidad ecuatoriana y la aplicación de los mismos puede verse en las recomendaciones formuladas. Además permitieron concluir que para lograr una gobernabilidad efectiva y eficiente se necesita de los siguientes elementos:

- Objetivos y políticos claramente definidos.
- Instituciones bien organizadas con asignación de responsabilidades y atribuciones precisas.
- Instrumentos de gestión adecuados.

## **7. Síntesis del Diálogo realizado en Perú**

El Diálogo en Perú siguió un proceso de 3 diálogos a nivel local y un taller nacional.. El Diálogo agrupó a unas 200 personas de todos los ámbitos nacionales, y fue coordinado y organizado por la Universidad Católica. El taller nacional tuvo lugar en septiembre de 2002.

## 1-Descubrimientos y recomendaciones

### • 1.a-Temas de consenso

- ☞ Las carencias normativas actuales por la falta de adecuación a las realidades particulares de las regiones han quedado patente en el transcurso de los diálogos.
  - ☞ Es prioritario modificar la Ley de Aguas y se sugiere formar una dirección general de aguas independiente de los sectores (actualmente está en el Ministerio de Agricultura)
  - ☞ El problema de la superación de la pobreza y la equidad debe ser una prioridad transversal al diseño de cualquier estrategia para lograr una eficaz gobernabilidad del Agua por encima de intereses políticos o económicos.
  - ☞ La convivencia de las formas tradicionales de gestión del agua con los sistemas “modernos” es una fuente de conflictos en el ámbito normativo e institucional según los resultados de los diálogos.
  - ☞ Las actividades para la Sostenibilidad Medioambiental podrían sostenerse económicamente estableciendo un valor ambiental y social al Agua y proponiendo tarifas y cobros por servicios ambientales.
  - ☞ La contaminación de las aguas es un hecho contrastado en todos los diálogos, la falta de normatividad que regule tanto los índices como las actividades también.
  - ☞ Existe un fuerte desconocimiento por parte de la población de sus derechos y deberes respecto a la gestión y administración del Recurso Hídrico. Es preciso lograr una participación real de usuarios y juntas multisectorales,

## 2- Resumen de las presentaciones (máximo 1 pagina por presentación-si las hubo) Creo que vale la pena rescatar el esquema que es un diagnóstico resumido de la situación actual en el Perú, mas que resumir las presentaciones.(RW)

	<b>MARCO ACTUAL</b>	<b>PROPUESTAS</b>
--	---------------------	-------------------

<b><u>IDENTIFICADO</u></b>	
<b>GOBERNABILIDAD SOCIAL</b>	
<b>Salud Pública y Educación Sanitaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existen pocos estudios acerca de la calidad del agua que se consume, tanto por los niveles de contaminación como por las características físicoquímicas del agua de la cuenca o fuente.</li> <li>- Faltan programas de Educación Sanitaria centradas en el tratamiento de vertidos, uso de agroquímicos y consumo de agua para la población.</li> <li>- No hay planes urbanísticos que tomen en cuenta los riesgos de zonas vulnerables a inundaciones y huaycos.</li> </ul>
<b>Derechos Indígenas Derechos de las organizaciones tradicionales y de las Organizaciones de regantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se respeta la estructura organizativa tradicional y hay una tendencia a imponer un sistema de gestión del agua “globalizador” sin tomar en cuenta las particularidades territoriales.</li> <li>• La Normatividad actual no responde a las diferentes realidades y problemáticas regionales.</li> <li>• Poca claridad en la normativo-legal en la definición de Derechos territoriales y de uso de recursos en territorios ancestrales de pueblos</li> </ul>

	<p>nativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconocimiento a nivel normativo de los Derechos Consuetudinarios.</li> </ul>	
<b>Medio ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El mal manejo de las aguas de riego, drenaje y por usos extractivos de los Recursos produce la degradación de los suelos y la pérdida de biodiversidad.</li> <li>• El deterioro de la calidad del agua por los contaminantes de la cuenca alta incrementa el costo de producción y servicio de agua potable para los usuarios de la cuenca baja.</li> <li>• La deforestación y el mal manejo del suelo tienen relación con el impacto de los desastres naturales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación en tecnologías, de acuerdo a la capacidad de uso del agua y los Recursos Naturales.</li> <li>• Servicios de pago ambientales que financien programas de reforestación, recuperación de suelos y talleres de capacitación.</li> <li>• Elaboración de programas en los currículos escolares de Educación Ambiental.</li> </ul>
<b>Participación ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de diálogo y descoordinación entre las instituciones públicas con la población.</li> <li>• Débil organización de usuarios en Asociaciones o comités por la falta de identificación de éste con el problema del agua y su gestión y desconocimiento de sus derechos y deberes ante las empresas de servicios del recurso.</li> <li>• Poca representatividad de las organizaciones de usuarios en la toma de decisiones a nivel municipal y administrativo. Excesivo protagonismo político.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer mecanismos de gestión participativa promoviendo el fortalecimiento de los comités de usuarios.</li> <li>• Programa inclusivo a nivel institucional para una participación activa en el desarrollo priorizando la dotación de servicios básicos a las poblaciones más desfavorecidas</li> <li>• Promover una nueva institucionalidad mediante una reforma de la estructura del Estado para la protección y defensa de los Pueblos indígenas y sus Derechos de uso</li> </ul>
<b>Capacitación y sensibilización social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistencia de una conciencia de compromiso y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complementar el desarrollo en capacidades para la gestión</li> </ul>

	<p>trabajo en común para la solución de los problemas con la toma de decisiones y responsabilidades ante los acuerdos tomados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faltan los procesos de capacitación de líderes en las comunidades porque No se toma la suficiente importancia al desarrollo de capacidades sociales</li> <li>• No hay consenso social y determinación de los aspectos prioritarios para la capacitación</li> </ul>	<p>social con la introducción de programas de capacitación en desarrollo agropecuario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Socializar a través de medios de comunicación y talleres de los usos y costumbres de las sociedades Tradicionales.</li> <li>• Desarrollar a nivel educativo superior cursos de gestión hídrica integral.</li> <li>• Promover la opinión y participación en la promulgación de leyes a través de foros en INTERNET</li> <li>• Sensibilización y capacitación a través de la televisión en canal abierto sobre contaminación y problemas ambientales.</li> </ul>
<p><b>GOBERNABILIDAD POLÍTICO-ADMINISTRATIVA</b></p>		
<p><b>Gestión de Cuencas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe una excesiva y complicada burocratización de los organismos estatales para la tramitación de cualquier petitorio relacionado con la gestión de los recursos.</li> <li>• Poca transparencia a la Sociedad Civil en el diseño de las políticas de Gestión. Demasiados intereses políticos.</li> <li>• Deficiente coordinación entre el ámbito público y privado, entre los usuarios de las cuencas Altas y Bajas.</li> <li>• Conflictos e inestabilidad social en las organizaciones de base, entre usuarios agrarios y no agrarios, nativos y colonos, extractivistas y ciudadanos .</li> <li>• Falta de propuestas consensuadas por todos los sectores. Se imponen las acciones sectoriales o por interés de organizaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación ecológica del uso del territorio de la Cuenca.</li> <li>• Elaboración de una propuesta de Gestión participativa</li> <li>• Integración de los intereses de las partes alta y baja de la Cuenca</li> <li>• Las autoridades y funcionarios públicos deben cumplir las leyes que nacen de las demandas de la Sociedad. Los Frentes regionales deben demandar al gobierno Central la eliminación de los nombramientos de cargos políticos por confianza.</li> </ul>

<p><b>Investigación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faltan estudios serios acerca de la Oferta y la Demanda actual del Recurso Hídrico y la dinámica fluvial.</li> <li>• Faltan estudios sobre usos consultivos del agua por cultivos.</li> <li>• No hay estudios específicos sobre cada uno de los factores que afectan al recurso del agua a nivel de toda la cuenca.</li> <li>• Hay una deficiente información para la prevención de Desastres Naturales y de Alerta Temprana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de Sistemas de Información por Cuencas como base para la formulación de políticas de Gestión.</li> <li>• Instalación de Redes Hidrometereológicas.</li> <li>• Desarrollo de técnicas adecuadas de manejo según cada realidad medioambiental.</li> <li>• Investigación y difusión masiva de las técnicas tradicionales de manejo de los Recursos Naturales</li> </ul>
<p><b>Concertación transectorial</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La deficiente información acerca del Recurso Hídrico junto con la creciente demanda del recurso como respuesta al aumento demográfico tanto en el medio urbano como rural crean graves conflictos entre usuarios y empresas de servicios.</li> <li>• Existe una superposición de funciones entre las instituciones gubernamentales.</li> <li>• Existen conflictos entre sectores a causa de las relaciones cantidad, calidad, precio y conservación del Agua.</li> <li>• Faltan mecanismos de concertación de todas las partes.</li> <li>• No hay una vinculación entre las incipientes medidas de concertación social y las medidas políticas ejecutadas o en ejecución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar los niveles de Gobernabilidad Participativa en los niveles: Comunal, Distrital, Provincial, Departamental mediante Mesas de Concertación</li> <li>• Creación de Organismos de Gestión para el manejo de Política Integral (Administrativa y técnica)</li> <li>• Coordinación entre Instituciones del Estado Central y locales</li> </ul>

<p><b><u>Normatividad</u></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de un adecuado marco legal adecuado y ajustado a las diferentes realidades del País.</li> <li>- Incertidumbre legal actual por los sucesivos atrasos en la promulgación de la Nueva Ley de Aguas</li> <li>- Excesiva politización en los Gobiernos locales. Centralismo</li> <li>- No existe equidad entre los Derechos de Propiedad, Uso y el género.</li> <li>- Inexistencia de normatividad binacional.</li> <li>- Leyes poco efectivas para castigar a contaminadores y extractores ilícitos por superposición de facultades entre las instituciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de los marcos legales existentes.</li> <li>• Promover una normatividad que recoja las realidades particulares de cada región.</li> <li>• Formulación de una legislación coherente, integral como producto de la concertación permanente de los actores.</li> </ul>
<p><b><u>Control y Vigilancia</u></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se realizan estudios de impacto ambiental previos a la realización de acciones relacionadas con el recurso.</li> <li>- No se han definido claramente los parámetros de contaminación y grados de fragilidad para adecuarlos a las normas.</li> <li>- Incumplimiento de las normas medioambientales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicar mecanismos efectivos para sancionar a usuarios e infractores del Recurso.</li> <li>• Realización de monitoreos permanentes sobre las actividades en relación al uso del agua.</li> <li>• Realizar compromisos concertados entre usuarios y autoridades competentes.</li> <li>• Amarrar el Sistema de Gestión de Aguas Servidas y Residuos Sólidos a normatividad.</li> </ul>
<p><b><u>Autoridad de Aguas</u></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conflictos entre las diferentes instituciones del Estado para coordinar el manejo de la cuenca.</li> <li>- Necesidad de un Organismo de Gestión único institucionalizado para cada Cuenca.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante mesas de trabajo proponer un perfil de autoridad de Cuenca.</li> <li>• Elaboración de propuesta de Ley Sobre Autoridades de Cuenca específicas.</li> <li>• Formar una directiva o consejo de cuenca para la</li> </ul>

		regulación, resolución de conflictos, fiscalización en la gestión del recurso a nivel de la Cuenca.
--	--	---

<p><b>GOBERNABILIDAD ECONOMICA</b></p>		
<p><u>Prioridades</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las prioridades económicas y de desarrollo social marcan las políticas independientemente de las necesidades y capacidad de uso de los Recursos Naturales</li> <li>• El ordenamiento Territorial debe priorizar el aspecto de prevención de Desastres Naturales.</li> <li>• Falta de apoyo crediticio para actividades sustentables a las características naturales de la Cuenca.</li> <li>• Políticas inadecuadas para la promoción de actividades rentables económicamente y sustentables medioambientalmente .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La gobernabilidad económica de la cuenca debe priorizar la búsqueda de alternativas de desarrollo agropecuario para la población, desde la sostenibilidad ambiental de la cuenca</li> <li>• Valoración social y económica del agua.</li> <li>• Acondicionamiento o espacial de los asentamientos poblacionales y las actividades económicas.</li> <li>• Desarrollo de programas que promuevan el desarrollo de actividades económicas sustentables.</li> </ul>

<p><b>Abastecimiento de Agua potable y de riego.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inadecuada gestión de las empresas responsables en el abastecimiento y saneamiento.</li> <li>• Falta de transparencia y participación de las organizaciones de usuarios en los consejos de administración.</li> <li>• Fuerte politización en el nombramiento de sus cargos y en las políticas para su gestión.</li> <li>• Desconocimiento de los usuarios acerca de sus derechos y deberes y falta capacidad para intervenir en los consejos de administración de las empresas EPS. No hay organizaciones de usuarios fuertes.</li> <li>• Marco institucional inexistente para dar una adecuada atención con servicios de Agua Potable y Saneamiento en áreas rurales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor información y transparencia en la gestión mediante mesas de concertación. Socialización de los estudios e información acerca de la Oferta y la demanda del Recurso Hídrico.</li> <li>• Transparencia en la gestión mediante la permanente información: Local, mediante los medios de comunicación Regional, mediante conferencias a través de las instituciones.</li> <li>• Las Juntas de usuarios deben tener su representación en la administración de los Servicios a través de técnicos.</li> <li>• Socializar y aplicar el Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad.</li> </ul>
--	--	---

<p><b><u>Infraestructura</u></b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ofertas inconclusas para el servicio de abastecimiento.</li><li>• Gastos de inversión poco eficientes por no diseñar las obras en función de contingencias e impactos.</li><li>• Falta de infraestructura de abastecimiento de agua potable a las comunidades rurales.</li><li>• Falta de presupuesto para construcción y mantenimiento de obras.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Financiamiento de estudios para obras adecuadas.</li><li>• Responsabilidad del estado en la conclusión de las obras diseñadas.</li></ul>
--------------------------------------	---	--

### 3-Resumen de las discusiones del seminario (máximo 1 pagina)

En lo que sigue se ha resumido las conclusiones del taller

**☞ Dar respuesta a la sostenibilidad económica en el planeamiento de las estrategias para una gestión eficaz y participativa del Recurso Hídrico y de la cuenca requiere enfrentar el tema de las tarifas tanto agrarias como urbanas para alcanzar la plena satisfacción en el servicio. No es posible seguir planeando estrategias subsidiadas a cargo del Estado. Tampoco es posible seguir usando el Recurso Hídrico como un bien inagotable o como una letrina para uso humano. Igualmente la sostenibilidad económica necesita de estudios de mercado que aseguren la comercialización rentable de los productos generados en la cuenca desde el diseño de actividades económicas rentables económicamente y sustentables social y medioambientalmente. Ahí la importancia de la intervención de las Cámaras de Comercio. En este mismo rubro ha habido ausencia de identificación de la actividad ecoturística y su implicación en el uso del recurso, que viene a ser una industria sin chimenea y de tanta importancia como recurso económico para la región.**

☞ El problema de la superación de la pobreza y la equidad debe ser una prioridad transversal al diseño de cualquier estrategia para lograr una eficaz gobernabilidad del Agua por encima de intereses políticos o económicos.

☞ La convivencia de las formas tradicionales de gestión del agua con los sistemas “modernos” son una fuente de conflictos a nivel normativo e institucional según los resultados de los diálogos. Cabe preguntarse qué hay de los conflictos sociales por el recurso entre las comunidades tradicionales y no tradicionales.

☞ Las actividades para la Sostenibilidad Medioambiental podrían sostenerse económicamente estableciendo un valor ambiental y social al Agua y proponiendo tarifas y cobros por servicios ambientales.

☞ Salud ambiental, educación sanitaria y calidad de aguas establecen un triángulo básico en las estrategias de gobernabilidad social del agua. La contaminación de las aguas es un hecho contrastado en todos los diálogos, la falta de normatividad que regule tanto los índices como las actividades también.

☞ Existe un fuerte desconocimiento por parte de la población de sus derechos y deberes respecto a la gestión y administración del Recurso Hídrico. Las propuestas, en general pasan por el fortalecimiento y capacitación de las organizaciones de usuarios.

**☞ Las carencias normativas actuales por la falta de adecuación a las realidades particulares de las regiones han quedado patente en el transcurso de los diálogos. Pero a nivel de control y vigilancia de cuenca ¿No sería necesario pensar en un sistema de vigilancia de las actividades no permitidas o contaminantes y particulares a cada cuenca?**

☞ En el marco de la gobernabilidad política es destacable la sensación de haber perdido un sistema organizado para la gestión del recurso por parte de los comuneros y que actualmente han sido desplazados por sistemas de gestión “más modernos” pero más complicados para el usuario. La introducción de la nueva tecnología, por la cual captan ahora el agua de las fuentes de agua y mediante tubos conducen el agua directamente a la ciudad, ha cambiado el acceso al recurso y les ha hecho dependientes de organizaciones “de fuera”

#### **4- Discusión general/Nota de conclusiones: opiniones al debate, interesa opiniones sobre el debate y los contenidos del debate, nivel alcanzado, profundidad, nivel de conocimiento de participación etc.**

##### **Participantes**

El número total de participantes en los tres diálogos ha sido de 127.

**Esta participación si la agrupamos por grandes grupos de la sociedad tendríamos:**

- **39 representantes de instituciones de Gobierno**
- **35 representantes del sector universitario y de investigación**
- **9 de la Cooperación Internacional**
- **1 representante de un medio de comunicación**
- **30 de la sociedad civil**
- **2 de la Iglesia**
- **8 de ONGs**
- **5 representantes de empresas de servicios de abastecimiento**

En general lo más destacable en cuanto a las distintas representaciones que participaron en los diálogos ha sido la amplia participación de organizaciones de la Sociedad Civil organizadas en ONGs, Juntas de Usuarios, Juntas de Regantes, Comités de vecinos, Frentes de Defensa Civil. Es un indicador del creciente interés de ésta en participar de las decisiones y estrategias frente al uso del recurso Hídrico y de hacer eco de sus demandas e intereses al respecto.

Así mismo y por el contrario, ha sido bastante reducida la participación de autoridades políticas representativas y competentes en la formulación de políticas de gestión y de normatividades, lo que ha restado un impacto a futuro de este esfuerzo en busca de una gobernabilidad participativa. La representación de los sectores encargados del control normativo, técnico y de administración ha sido importante. Aún así, la crítica mayoritaria ha sido la poca “representatividad” real de éstos a nivel práctico.

##### **Sugerencias para continuar el diálogo**

- ✓ **Hay una necesidad de continuar profundizando conjuntamente en los aspectos que llevan a una gestión eficaz del agua, tanto a nivel nacional como local. Institucionalizando estos diálogos en el futuro.**
- ✓ Hubo varias sugerencias de abrir la Asociación Peruana del Agua (GWP-Perú) a todos. INRENA - Dirección General de Aguas se compromete a apoyar la organización de un diálogo de dos días para conocer las propuestas de las instituciones. CONAM (medio ambiente) resalta su rol coordinador y en ese sentido podría ser que el que plantee la agenda y comprometa una amplia participación.

- ✓ A nivel local también existe mucho interés de seguir dialogando entre los diferentes actores. En Piura y Ayacucho ya existen plataformas organizadas para tal fin. En la región amazónica, le falta crear una plataforma sobre gestión y gobernabilidad del agua que debe congrega a los principales actores de todos los sectores públicos y privados. Existe en marcha todo un proceso a nivel nacional, por parte de la Dirección General de Salud Ambiental –DIGESA para crear los GESTA de agua. En Iquitos, se ha pensado lanzarlo desde la Facultad de Ingeniería Química de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana-UNAP, sede Iquitos.

**Las iniciativas propuestas van en las siguientes líneas:**

- ✓ Creación de la cultura del agua
- ✓ Una adecuada valoración del agua
- ✓ El tema de la Seguridad alimentaria.
- ✓ Involucrar a candidatos de partidos para que conozcan del tema (relacionado a la regionalización).

A modo de conclusión, el proceso de Dialogo sobre Gobernabilidad Eficaz ha tenido bastante impacto en Perú, el tema de gobernabilidad se ha puesto en la mesa como un tema de importancia en varios ámbitos. También se han acercado varias instituciones que a partir de esta iniciativa están interesadas en incorporarse en al Asociación (entes del estado, Universidades). Asimismo se ha creado una plataforma neutra donde stakeholders de varia índole pudieron intercambiar opiniones en un ambiente armonioso y se espera que se puede seguir avanzando en este sentido en 2003.

## 8. Síntesis del Diálogo realizado en Paraguay

### **PRINCIPALES IDEAS DESARROLLADAS EN LOS TALLERES., EL FORO de GOBERNABILIDAD y en LAS PLENARIAS DE LOS EVENTOS Paraguay.**

*Este Diálogo en Paraguay tuvo dos fases, la primera un taller de dos días con 50 municipios y luego 1 taller nacional de un día que contó con la colaboración de CEPAL y de la Asociación Paraguaya de Recursos hídricos y de ALTERVIDA, mas de 160 participantes estuvieron presentes en el taller nacional., noviembre de 2002.*

#### **ORDENAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDRICOS, (CONOCIMIENTO e INTERCAMBIO DE INFORMACION)**

Surge como necesidad imperiosa para el país, el conocimiento y reconocimiento de los recursos hídricos, su existencia en cantidad y calidad, un catastro de usuarios de agua, los balances hídricos por Cuencas y Microcuencas y en general, un ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS RECURSOS HIDRICOS COMO PARAMETRO PRINCIPAL, así como la participación de los gobiernos locales en la territorialidad del agua, los datos y mapas de criticidad ambiental en el uso de los recursos hídricos o la conflictividad social o económica por el uso indebido de los recursos, entre otros datos.

Ello refiere asimismo a la necesidad de plantear un SISTEMA DE INFORMACION RELACIONADA A LOS RECURSOS HIDRICOS y alimenta el debate sobre la Centralización o Descentralización de cualquier sistema de información.

Relacionado a la construcción de información confiable sobre los Recursos Hídricos, se plantea una preocupación sentida en los Foros: la Necesidad de un PLAN NACIONAL DE RECURSOS HIDRICOS, en donde se establezcan definiciones claras de lo que se pretende hacer con los Recursos de país, es decir, la construcción de una VISION DEL AGUA a partir de la cual TRAZAR LOS OBJETIVOS Y PASOS PARA LA GOBERNABILIDAD Y USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS HIDRICOS DEL PAIS.

En el mismo sentido se plantea la necesidad de organizar la información existente, hoy dispersa, sobre proyectos, diagnósticos, investigaciones realizadas sobre los recursos hídricos a nivel nacional. De la misma manera, conformar redes de información (proyectos, datos estadísticos, diagnósticos, métodos de gestión) y en general, REDES DE INFORMACION.

Se enfatiza asimismo, la construcción de bases de datos regionales, que permitan el acceso de los gobiernos locales (Municipalidades y Gobernaciones) a informaciones de primera fuente sobre la realidad local de los recursos hídricos.

#### **MARCO LEGAL**

Se ha solicitado en reiteradas ocasiones definir las REGLAS DE JUEGO para el sector, que puede materializarse en una LEY GENERAL DE AGUAS, UN CODIGO DE AGUAS la

cual sea CONCERTADA entre todos los sectores. La sanción de un CODIGO DE AGUAS, debería incluir una jurisdicción para su aplicación (Fueros o Tribunales). Asimismo, se señala la necesidad de separar el marco legal del marco administrativo e institucional.

La materialización de la iniciativa planteada puso de resalto la necesidad de aclarar numerosas interrogantes que se dan en el campo de lo CONCEPTUAL. Como ejemplo se cita que de acuerdo a la legislación vigente en el país y teniendo en cuenta el "uso y costumbre", el AGUA SUBTERRANEA es DE CARACTER PRIVADO, concluyéndose al respecto que de hecho existe una PRIVATIZACION DE LOS RECURSOS HIDRICOS. A este respecto se enfatiza la necesidad de considerar el agua como un BIEN PUBLICO, del ESTADO paraguayo sin discriminar su origen (atmosférico, superficial y subterráneo).

Al respecto del marco legal, en reiteradas ocasiones se señaló que el actual es insuficiente. Se señala que, con la puesta en vigencia de la ley ERSSAN se derogan leyes y artículos de decretos que generan importantes vacíos legales a toda la estructura normativa. Como constatación de este hecho se cita que la puesta en vigencia de la Ley ERSSAN (ENTE REGUALADOR DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO), ha dejado fuera del Sistema a la única institución que realizaba el CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA, EL SENASA Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental, órgano dependiente del MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL.

En ese sentido y complementando lo ya expresado por el CONSULTOR en el Documento Base, en los últimos años lo que se ha venido dando en el país es un VACIAMIENTO CONCEPTUAL, pues por una parte, existe una marcada debilidad en el CONCEPTO del Agua como RECURSO NATURAL en el marco legal, así como, al retacear la participación del MINISTERIO DE SALUD en el tema (ej. calidad del agua), se debilita también el CONCEPTO del AGUA como OBJETO DE SALUD PUBLICA.

Finalmente se señala la necesidad de trabajar multidisciplinariamente para definir todos los vacíos, solapamientos o deficiencias legales existentes, para incorporarlos en la Nueva Normativa propuesta.

### SISTEMAS DE GESTION Y COORDINACION

La Gestión Integral de Recursos Hídricos se señaló que exige la implementación de una metodología de trabajo, la cual se dijo también, ya está diseñada por países que están ejecutando proyectos de GIRH y que poseen mayor desarrollo relativo de gestión y organización social y política para el efecto.

En el ámbito de la GIRH, existen a nivel nacional y local distintos proyectos los cuales están dispersos, sugiriéndose la posibilidad de coordinar esfuerzos e implementar acciones conjuntas.

En reiteradas ocasiones se señala la existencia de profesionales capacitados para desarrollar investigaciones y proyectos de GIRH en el país (capital humano).

## DESCENTRALIZACION

Se sugiere contemplar la DESCENTRALIZACION no solo administrativa, sino en consideración de la territorialidad, es decir, la partición natural en cuencas o regiones. Al mismo tiempo se señala la definición de roles y funciones de las instituciones.

En muchos casos se pueden establecer vínculos muy estrechos entre administraciones locales y cuencas o microcuencas hídricas

En otros casos y cuando la realidad administrativa, política u organizacional de una región lo determina, puede incorporarse el concepto de CUENCAS ADMINISTRATIVAS, es decir, un grupo determinado de Municipios de una región que comparten similares sistemas productivos, de uso de suelo, características ecosistémicas, etc., gestionan coordinada y colectivamente varias cuencas o microcuencas. Como ej. puede citarse a la Asociación de Municipalidades del SUR de Alto Paraná, actual destinatario de Proyectos de Manejo de Cuencas y Microcuencas con recursos de BANCO MUNDIAL, bajo la coordinación de M.A.G.

Tomando como ejemplo lo anterior, se sugiere la Revisión de Marco Legal en cuanto a la descentralización de la gestión de los recursos hídricos, sobre todo, utilizando el artículo 13 de la Ley de Creación de la Secretaría de Ambiente, que permite la Descentralización de funciones de dicha Secretaría a favor de las

Gobernaciones y/o Municipalidades.

Se argumentó la necesidad de incorporar en el debate, la situación de la gestión de Proyectos específicos de mucha envergadura, como son los de Gestión Transfronteriza o de gran envergadura de Recursos Hídricos (Río Apa, Pantanal, bañados de Ñeembucú, Cuencas Hidroeléctricas, Agua para el Chaco, ACUIFERO GUARANI, etc.)

## SUGERENCIAS ENTREGADAS POR LOS por los PARTICIPANTES del FORO DE GOBERNABILIDAD

### *RELACIONADAS A LA BASE DE DATOS*

- \* Hacer relevamiento de usuarios
- \* Relevar instituciones y grupos involucrados
- \* Organizar base de datos de proyectos disponibles en universidades e instituciones del sector
- \* Realizar estudio del tamaño de los mercados (varios escenarios alternativos) en el área de servicios de agua y saneamiento
- \* **Relevar** experiencias sobre gestiones positivas de recursos hídricos
- \* **Relevar** el potencial humano (técnico e investigativo) existente en el país

### *EN RELACION A SISTEMA DE TRABAJO Y GESTION*

- \* Conformar equipos de trabajo (grupos focales)
- \* Armar equipos de trabajo sectoriales
- \* Descentralización de la gobernabilidad del agua
- \* Establecer líneas de cooperación entre los profesionales de las instituciones del sector

- para elaborar y priorizar perfiles de proyectos de investigación / evaluación de recursos hídricos
- \* Realizar gestiones conjuntas de los diferentes sectores (público y privado) sobre recursos hídricos (superficiales y subterráneas)
  - \* Trabajar con todos los actores sociales
  - \* Grupo único, en virtud de que el agua involucra a todos los sectores (multidisciplinario)
  - \* Consensuar en forma multisectorial
  - \* Conformar red de información sobre investigaciones relacionadas con el agua
  - \* Comunicación práctica entre los diversos órganos comprometidos y seguimiento de acciones
  - \* Crear estaciones de monitoreo de calidad del agua

### *EN RELACION A LA PARTICIPACION DE ACTORES*

- \* Participación de los sectores decisorios
- \* Participación real de los tres poderes del estado:
  - Ejecutivo: Autoridad Nacional de Agua
  - Legislativo: Código del agua
  - Judicial: Jurisdicción o fuero. "Grupo Chaco"
- \* Fortalecer la participación de la sociedad civil (APRH y otros)

### *ACCIONES PROPUESTAS*

- \* Desarrollar una visión consensuada sobre la gestión del agua
- \* Elaborar los principios de la GIRH y enunciar políticas de acción
- \* Diseñar procesos de gobernabilidad efectiva
- \* Definir roles institucionales en los niveles generales y particulares de gestión del agua
- \* Buscar consenso entre las instituciones del sector sobre el manejo de recursos hídricos
- \* Revisión del marco legal y actualización
- \* Re-estudio y re-actualización de la **NORMATIVA**
- \* Definir e identificar actores de los niveles de gestión del agua en:
  - Económico – Productivo
  - Científico – Investigativo
  - Técnico – Normativo
  - Político - Social
- \* Diagnóstico de la situación actual de los recursos hídricos en el país
- \* Evaluación científica del recurso agua, variabilidad y cambios
- \* Desarrollar normas de calidad de agua para los diversos usos
- \* Identificación de usos y creación de un prototipo de reconciliación de estos usos y competencias
- \* Ampliar y sistematizar los conocimientos sobre los recursos hídricos (calidad, cantidad) y su potencial de aprovechamiento
- \* Incentivar y concientizar sobre el uso del agua a nivel de la familia y demás actores sociales
- \* Aplicación del modelo de **GESTION INTEGRADA DE RECURSOS HIDRICOS**
- \* Realizar jornadas a fin de buscar un consenso entre los referentes de la **POLITICA**

## HIDRICA NACIONAL

- Invertir en Difusión y Concienciación social y política sobre la importancia de los R.R.H.H.

## 9. Síntesis del Diálogo realizado en Uruguay

### **TALLERES REGIONALES Y NACIONAL SOBRE GOBERNABILIDAD EN EL URUGUAY CONCLUSIONES DE LOS PRINCIPALES EJES TEMATICOS**

#### **ASPECTOS GENERALES: Se destaca como relevante,**

- Que se observan significativos cambios en los usos del agua como en las exigencias en cuanto a calidad del agua que desafían la actual gestión del recurso hídrico.
- Un uso agrícola creciente del recurso agua y conocimiento insuficiente acerca del costo ambiental de la actividad agrícola
- La importancia creciente de la calidad ambiental en relación a la regulación del agua.
- El incorporar al sector salud en términos de la regulación del agua por su importancia sanitaria.
- El manejar la preservación de los ecosistemas en el marco de una Política de la regulación del uso de los recursos naturales en su conjunto.
- Que las grandes ciudades son vistas con preocupación en materia de sus impactos como importantes usuarios del recurso hídrico.
- La preocupación con la tala y por ende pérdida de monte indígena, preferentemente a las orillas de cursos de agua, de manera especial como consecuencia de la expansión de la actividad agrícola (particularmente, la actividad arrocera).
- El impacto de la minería sobre la napa freática y procesos de contaminación asociados.
- Que existe una relación biunívoca entre la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) y la Gobernabilidad.
- Que la GIRH representa un enfoque comprehensivo de gestión de los recursos y por ende de los ecosistemas relacionados.

#### **ASPECTOS SOCIALES. Para ello resulta conveniente,**

- Desarrollar un enfoque regional, en base a un criterio territorial, para avanzar en la gestión integrada de los recursos hídricos de la Cuenca. Los Departamentos (Municipios) pueden asumir la responsabilidad de su participación gerencial y participativa en el manejo de las cuencas afines, pero ese compromiso supone negociar las contrapartidas en términos de beneficios y costos.
- Que la gestión ambiental tenga una relación directa con la problemática del desarrollo local. La mejora de la calidad ambiental impacta positivamente sobre la calidad de la producción agroindustrial y también sobre los condicionantes

para entrar en los mercados más exigentes a nivel internacional. Pero la misma requiere de programas de reconversión lo que supone apostar necesariamente a programas de desarrollo y gestión territorial más integrados.

- El involucrar más aún a la Administración Departamental, en relación con la autoridad en la gestión de la cuenca, así como de la necesaria participación de la sociedad civil. En este sentido, se requiere una mejor difusión de información entre la Administración Central (Poder Ejecutivo) y la Administración Departamental.
- Proponer una adecuada negociación a nivel territorial a propósito de la gestión de la cuenca hidrográfica como una unidad ambiental por excelencia. Este enfoque apunta en la misma dirección que la modalidad de gestión descentralizada que el Estado se ha planteado a nivel nacional.
- Consolidar la solidaridad nacional en ambos sentidos es decir agua para todos los usos y asimismo evaluar y compensar los costos de oportunidad que representan las “servidumbres” en respaldo a demandas hídricas provenientes desde ciertos territorios nacionales con destino a otros en beneficio del todo.

#### **ASPECTOS DE GESTION DEL AGUA**

- Que exista necesariamente un enfoque de gestión integrada de la zona costera y de la Cuenca del Río de la Plata. Poner énfasis en que una inadecuada gestión interior del agua en términos de cantidad y calidad a nivel de la cuenca, tiene consecuencias sobre nuestros recursos costeros.

#### **ASPECTOS INSTITUCIONALES. Se ha puesto énfasis en,**

- La arquitectura del Estado en materia de recursos hídricos condiciona su gobernabilidad. En el Uruguay, la cantidad y la calidad se rigen desde Secretarías de Estado diferentes.
- Mejorar la integración: (i) a nivel del Estado para disminuir la disociación entre la gestión del Recurso Hídrico en términos de cantidad y de calidad, (ii) a nivel de una mejor integración vertical Estado-Intendencias-Junta Regionales-Población. (desde la arriba hacia abajo así como en sentido inverso)
- Que existen buenos marcos legales pero los controles no resultan efectivos por lo que se señala la necesidad de mejorar los mecanismos de monitoreo
- Que se reconoce una multiplicidad de competencias institucionales que afecta la eficacia de la regulación del uso del recurso
- La existencia de demasiados actores relacionados con el agua, a nivel institucional-sectorial y usuarios sectoriales en la cuenca. Actualmente no se perciben mecanismos de armonización en ambos niveles.
- Que no sería prudente ni posible concentrar todas las decisiones en un solo organismo ya que entre otras cosas terminaría auto-evaluándose en materia de los usos y sus costos ambientales asociados.
- Que los Organismos de Cuenca, resultan ámbitos propicios para la participación y cogestión de los usuarios del agua en instancias de coordinación y concertación.

### **ASPECTOS JURIDICOS. Especial énfasis fue resaltado en todos los Talleres respecto,**

- el recurso AGUA debe mantener su carácter de bien público. A pesar de ello, existe preocupación en torno a los procesos puntuales de privatización parcial en el sector de agua y la importancia de los sistemas de información-comunicación en relación con la participación de la población
- La necesidad de mejorar la difusión de la información y el conocimiento disponible involucrando a las instituciones públicas en este esfuerzo, con el fin de una adecuada coparticipación entre los sectores público y privados
- Garantizar la calidad de la información disponible para que pueda ser tenida en consideración por parte de los actores del desarrollo local (Intendencias o Gobiernos Departamentales) y nacional.
- La Gobernabilidad se encuentra condicionada a la definición clara de lo que se pretenda gobernar y consecuentemente a la información que de ello se posea.
- Que existe ausencia de información suficiente en cuanto al conocimiento del ciclo del agua en general y a nivel superficial especialmente.

### **ASPECTOS ECONOMICOS**

- Se señaló la existencia de una relación estrecha entre la gestión ambiental del Río y el desempeño económico de las actividades productivas. También en este sentido, se hizo referencia a la tendencia actual a nivel de los mercados internacionales a emplear los requisitos de Código alimentario o las Normas ISO-14000 como barreras no arancelarias al ingreso de productos agroindustriales en dichos mercados.
- Para poder atender a sus clientes en el mercado de la Unión Europea, numerosos productores agroindustriales deben llevar adelante una actividad productiva en condiciones que se pueda certificar que la misma se desarrolla responsablemente a nivel del cuidado del medioambiente.