

GOBERNANZA, GOBERNABILIDAD E INSTITUCIONALIDAD PARA LA GESTIÓN DE CUENCAS.- UN ESTADO DE ARTE

Ingo Gentes, PhD

Seminario Internacional

“Cogestión de cuencas hidrográficas:
experiencias y desafíos.”

CATIE, Turrialba, Costa Ricas,

14-16 de octubre 2008



Índice

- Antecedentes
- Tendencias y estrategias en políticas de agua
- Definición e uso de conceptos
- Algunas lecciones aprendidas
- Estado de avance de la gestión por cuencas hidrográficas en AL
 - *Excursión 1: EU-Water Framework* con respecto a la gestión integrada de cuencas hidrográficas
 - *Excursión 2: PSA* con respecto a los recursos hídricos
- Retos y desafíos

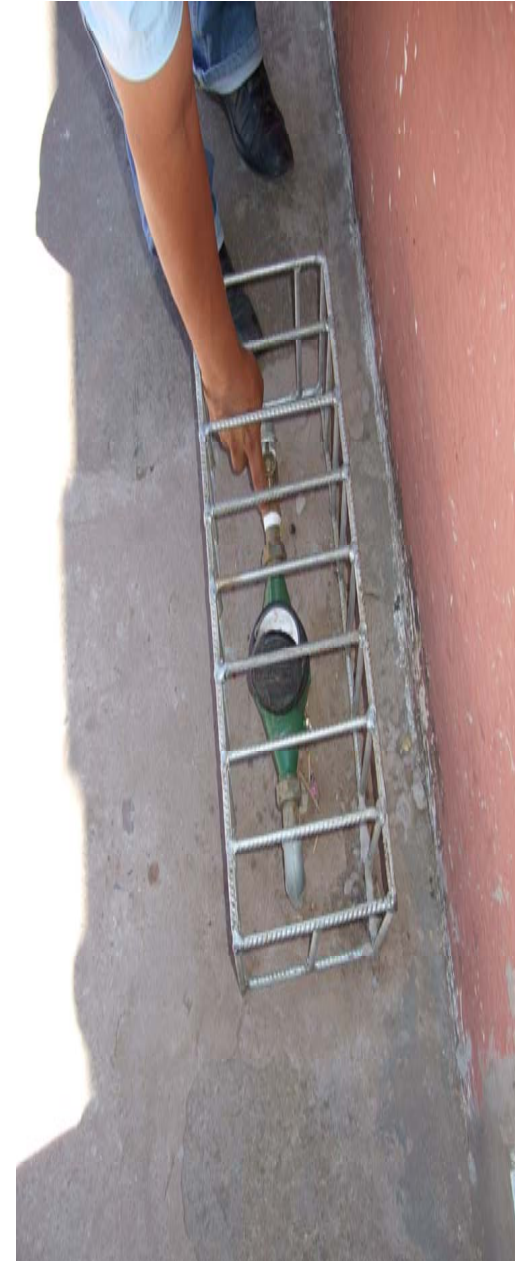



Antecedentes

- Modos y formas de políticas de gestión de RR.HH y „piloto-lógicas“ de las cooperaciones técnicas:
 - La **noción de poderes de decisión** (ciudadanos, empresas e inversionistas, estados, usuarios directos e indirectos, pueblos indígenas) y de participación (sistemática, democrática o directa)
 - las **nociones de conflicto** (por el interés, por el medio, y por el valor) **y cooperación** (sobre la base de confianza, comunicación y compromiso, CCC) en gestión de rr.hh., e.g.
 - **nivel del normativo** y del uso práctico de la(s) ley(es) y sus reglamentos se enfrentan a la práctica o la gestión social
 - **nivel técnico-práctico** sobre el uso y acceso al bien mismo y a la justicia entre los sectores económicamente dominantes y sectores vulnerables y/o emergentes
 - la **noción de integralidad** y hacia donde pretende guiar la formulación de políticas y aplicación de programas públicos a nivel macro, meso y micro,
 - en otras palabras ¿quién integra a quién a qué y para qué?

Tendencias y estrategias en políticas de agua

- **Acceso gratuito** de estratos pobres urbanos o rurales al agua potable y saneamiento (70s) (conferencia de NU, Mar del Plata 1977)
- **Distribución de costos** (*cost sharing*) para infraestructura entre Estado y localidades y cooperación técnica (80s) (consenso de Washington del IWF, BM)
- **Crisis del financiamiento** por parte de las cooperaciones técnicas: ajuste estructural = *Private Public Partnership*, PPP y bienes públicos globales en la ampliación, mantención, concesión y gestión de los sistemas, eco-eficiencia (90s) (conferencia de Dublín, 1992, y Río 1992 y Johannesburgo, 2002)
- **Crisis de gobernabilidad**: involucramiento de actores interesados claves (*stakeholder*), financiamiento internacional y fondos públicos mixtos, tarificación con equidad (*social pricing*), accountability, ownership, construcción de capacidades (*capacity-building*) y buena gobernanza (*good governance*) (Informe de Camdessus, 2003; consenso de Monterrey, 2005; Paris Declaration, 2005)
 - Debate sublime: El Agua, ¿un derecho humano, bien económico o patrimonio de la humanidad? (comentario 15 de la UNESCO, 2002)





Definición e uso de conceptos (I)

■ Instituciones

- **Reglas de juego**, que los mismos grupos de actores se dan para lograr ciertos fines
 - **FORMALES**
 - **NO FORMALES**
 - tienden a desarrollar “vida interna o propia” (*Eigenleben*); en otras palabras tienden a **realizar intereses particulares** y no necesariamente el interés general o común
 - una regla social antes de que se convirtiese en norma jurídica, por lo general era una norma que tenía **respaldo social** (véase Weber, 2008). A tales reglas se las denominan **usos y convenciones**, pues su práctica no estaba garantizada por la coacción estatal sino por una sanción social difusa
 - **Gestión del agua = gestión de conflictos = gestión de derechos**

Mas allá de la eficiencia	Valor subjetivo del agua, distinto que la eficiencia económica (valores culturales y religiosos).		
VALOR ECONÓMICO TOTAL			
Análisis de eficiencia	Valores sociales (no-mercantiles): ajuste para objetivos sociales y externalidades ambientales.	VALOR ECONÓMICO	VALOR TOTAL
	Valor privado (transacciones del mercado).		

Fuente: Sobre las base de Matthews y otros, 2001 y Rogers et al., 2001

DERECHOS OPERATIVOS

DERECHOS A PARTICIPAR EN LAS TOMA DE DECISIONES

Derecho de uso de una parte del flujo de agua

Derecho de participar en la decisión sobre la gestión:
Definir los detalles del reparto de agua, fechas de largadas, caudales, cargos en la organización, etc.

Derecho de uso de la infraestructura de conducción y distribución para conducir el agua hacia un terreno definido

Derecho de participar en la decisión sobre la inclusión/exclusión de miembros:
Definir quiénes pueden y quiénes no pueden ser miembros del sistema

Derecho de ser elegido y ocupar cargos en la organización del sistema para ejecutar las decisiones con respecto al reparto del agua y la gestión del sistema

Derecho de participar en la decisión sobre el cambio o la ampliación del sistema hidráulico y la tecnología de riego

Fuentes: Gerbrandy y Hoogendam (1998), Ostrom y Schlager (1995), Beccar et al (2001), Gentes (2001)

Derecho de participar en la decisión sobre el enajenación de los derechos de uso del agua, de la fuente o de la infraestructura hidráulica

Definición e uso de conceptos (II)

■ **Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH)**

- **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” (GWP, 2003).

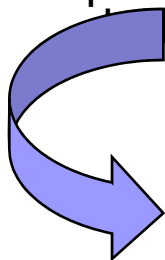
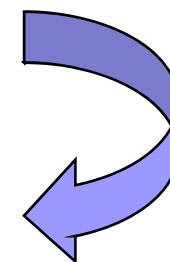
■ **Gobernabilidad**

- **diseño y decisión** (!, UNESCO, 2004) compartida de políticas públicas y estructuras institucionales socialmente aceptadas y que movilizan recursos sociales en su aplicación, que implica también establecer un régimen regulatorio que incluya equitativamente las diversas necesidades e intereses sociales (incluye usos, desarrollo y gestión de rr.hh.)

■ **Gobernanza**

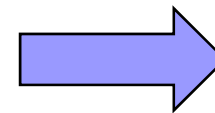
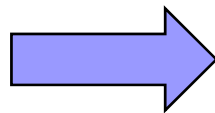
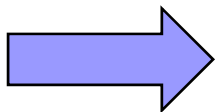
- **procesos formales e informales** en la toma de decisiones, que involucran a los actores públicos, sociales y privados, con intereses similares u opuestos
- **resulta de la creación y gestión de redes o estructuras de relación** que involucran a diferentes tipos de actores, cuya interacción es crucial para enfrentar los desafíos más urgentes.
- **propone un cambio en el ejercicio (de poder?)** de la administración pública tendiente a la coordinación y organización de un espacio cooperativo, basado en la confianza, la participación y el control social.

Legitimidad y legalidad de los conceptos e instituciones?



Algunas lecciones aprendidas

- ✓ las cuencas son las **principales formas terrestres dentro del ciclo hidrológico**, ya que captan y concentran el agua que proviene de las precipitaciones. Estas características físicas, en general, generan una interrelación e interdependencia (externalidades o efectos externos) entre los usos y usuarios en una cuenca;
- ✓ en el espacio de las cuencas **interactúan e interdependen los recursos naturales no renovables y bióticos** (flora y fauna) en un proceso permanente y dinámico;
- ✓ en el territorio de las cuencas **se interrelacionan también los sistemas socioeconómicos e identidades culturales**, formado por los usuarios de la cuenca, sean habitantes o interventores externos de la misma, cada grupo con sus propios intereses.



Por ende, se requiere por lo menos

- conocer los **límites de aguas subterráneas** frente a los límites superficiales;
- definir distintos **niveles de gobernanza** para facilitar el buen funcionamiento de los procesos de gestión de recursos hídricos y de prestación de servicios por ejemplo para agua potable; y
- definir **formas institucionales de coordinación e implementación de políticas hídricas**, ya que a menudo los límites naturales de las cuencas no coinciden con los ámbitos de acción de los organismos públicos.





Estado de avance de la gestión por cuencas hidrográficas en AL

- Los sistemas de gestión de agua surgen a partir de una **necesidad (o amenaza) básica de distribución y conservación** del recurso hídrico entre los diferentes actores.
- La existencia de una **unidad ejecutiva**, conformado por autoridades públicas que formulen y apliquen un marco institucional favorable para la instalación de sistemas locales de gestión de agua, facilitando una gestión administrativa flexible con participación de actores locales.
- La existencia de un **marco regulatorio detallado**, que norme por ejemplo la amplitud del derecho, el conjunto de recursos naturales sobre los cuales el/los propietario/s tiene/n control; las formas de exclusión o capacidad del propietario para impedir a otros usuarios de disfrutar los beneficios del agua.
- La existencia de una **unidad financiera y administrativa de recaudación de fondos de los beneficiarios**, que distribuye las provisiones basadas en sistemas de pago por los servicios entregados.
- La **legitimidad de gestión y manejo participativo** comprobado por medio de una comisión rectora, capaz de manejar y solucionar los conflictos crecientes debido a la escasez de agua o carencia de sistemas efectivos de administración.

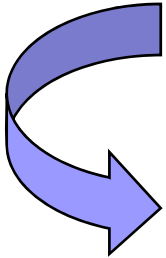
EU-Water Framework con respecto a las cuencas

- “Agua no **es un producto comercial** como los demás, sino un patrimonio que debe ser protegido, defendido y tratado como tal” (preambulo, No. 1)
 - **Tendencia:** enfoque en la **prevención** (de contaminación) el uso **ambientalmente sustentable** y el **monitoreo**
 - La meta es **mantener e incrementar el agua de buena calidad** (preámbulo No. 26, 28 y 33)

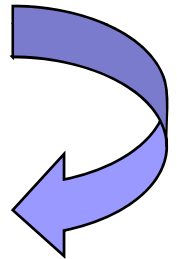
- En cuanto a los sistemas de cuencas establecidos, estos deben garantizar un enlace entre **beneficio** (por ejemplo, para usuarios de aguas abajo) y **prácticas de gestión** (por ejemplo, de usuarios aguas arriba)
 - **Análisis crítico:**
 - existe **voluntad y capacidad de pagar** entre agua abajo y agua arriba;
 - el **marco regulatorio esta acompañado por asesoría técnica y fortalecimiento de organización**, que deben ser los primeros reguladores y mediadores, garantizar que los esquemas de PSA funcionen y contribuyan a lograr los resultados deseados (por ejemplo, la recuperación de una cuenca contaminada, el desarrollo rural de las partes bajas o altas, una conservación hídrica o de flora y fauna, etc.).
 - **Ausencia de la noción de género integral e incidencia en los países en transición** (véase EUWI para LAC, Partzsch, 2008).



Los PSA buscan “asegurar el flujo de los servicios ambientales, no de atenuar la pobreza en la zona de aplicación o mejorar la equidad de ingresos”(FAO)



Por consecuencia, se requieren “esfuerzos especiales para asegurar que los pobres tengan acceso a las nuevas oportunidades creadas por los programas de PSA”(Banco Mundial)





ANÁLISIS COMPARATIVO (1)

- Los fondos denominados de “protección ambiental” pasa muchas veces por una **reformulación política del “interés general”**.
- El **rol del Estado**, debido muchas veces a su baja legitimidad y capacidad técnica, **se limita al cumplimiento de las normas administrativas básicas**, y no interfiere directamente en la elaboración y aplicación de reglas de gestión de un sistema organizado por consejos de cuencas u organizaciones de usuarios.
- Algunos autores plantean que **el marco regulatorio supralocal** establecido por parte del Estado, debería determinar los valores (de pago por el agua) en la transacción para promover servicios, pero también en los costos de promoción de estos servicios (Kraemer et al, 2003).
- Los **instrumentos legales aplicados dependen mayoritariamente de consensos y voluntades de pagar**, y no de marcos regulatorios nacionales y consensuados entre las diferentes instituciones del Estado,
- La aplicación de servicios ambientales **en ecosistemas vulnerables** como los páramos en Ecuador, **ponen en riesgo los ambientes y derechos territoriales**, especialmente en comunidades indígena-campesinos.



ANÁLISIS COMPARATIVO (2)

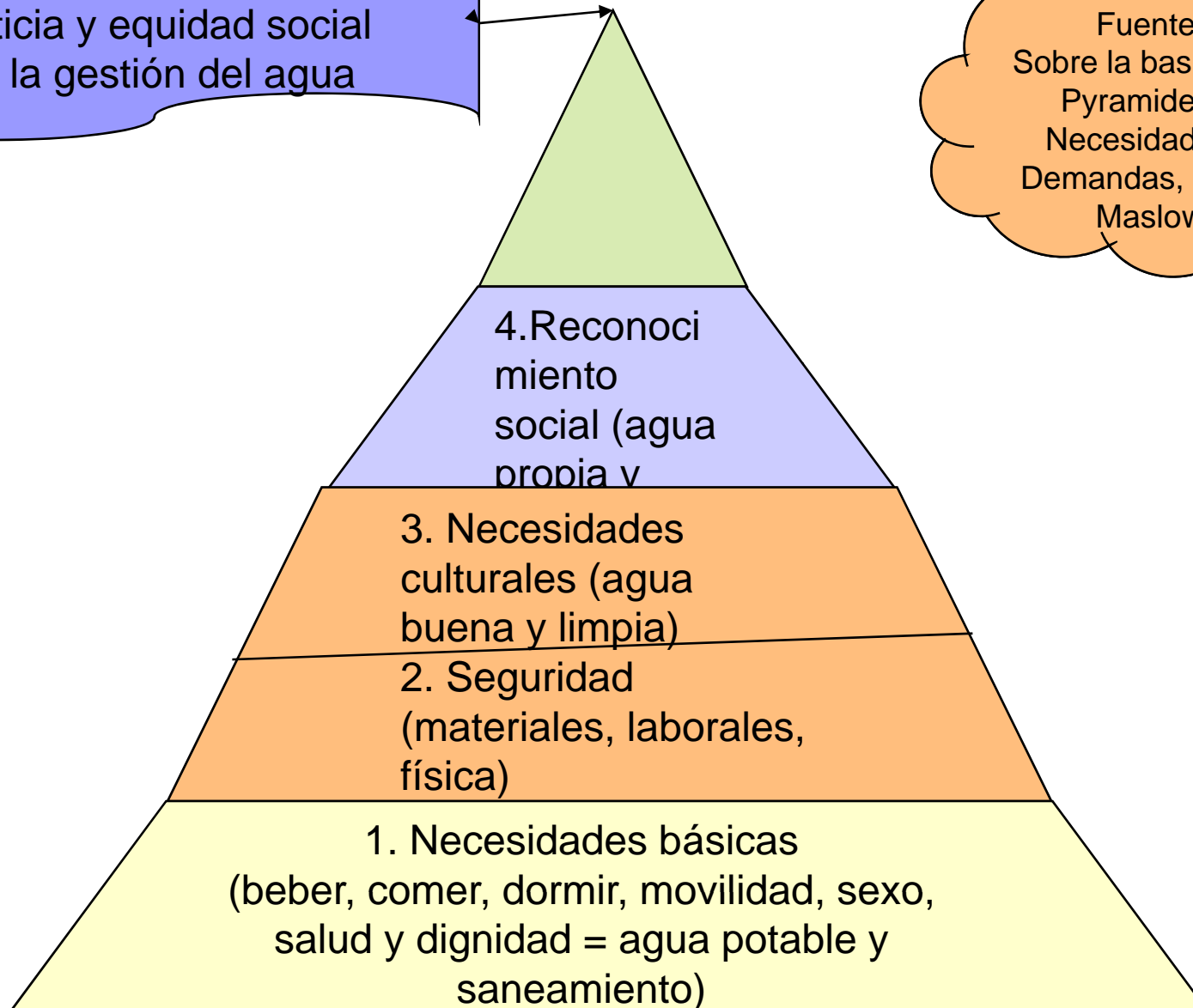
- Los pagos son muchas veces resultados de una **negociación política**, más **que un análisis técnico hidrológico**, o una planificación financiera sostenida de la valoración del agua;
- No hay claridad sobre qué “**extensión territorial**” (micro- o macrocuenca, cauces, bosques, comunidad, municipios, etc.) se deberían aplicar los modelos de valoración, ni con qué método concertan los supuestos grupos de proveedores (muchas veces comunidades indígena-campesinos, con reglas y usos consuetudinarios al agua paralelo a los reglamentos oficiales) para negociar frente a los habitantes urbanos más poderosos;
- Los **comités y mesas de concertación creados muchas veces aún carecen de representatividad**, lo que implica que el gobierno debería definir un sistema tarifario, paralelas a políticas de subsidio y desarrollo rural, previniendo así nuevas inequidades y exclusiones sociales;
- Tanto **los proveedores como los beneficiarios (de agua) están interesados principalmente en la seguridad (del derecho) de acceder a agua limpia y buena de forma permanente y, en lo posible gratuita** sino pagable; por tanto, los gobiernos deberían garantizar un precio que garantiza la estabilidad (del sistema) y previene ajustes estructurales, que sea diferenciado (por grupo de poder monetario y económico).



ANÁLISIS COMPARATIVO (3)

- Los PSA, **no necesariamente reducen el gasto público**, sino, a contrario, lo pueden hacer más necesario, si no disponen de un sistema que ayude a una entrega mejor canalizada;
- Los PSA **pueden aumentar situaciones conflictivas entre las partes altas y bajas**, especialmente cuando se trata de establecer derechos por servicios frente a derechos especiales de acceso y uso;
- Queda la interrogante sobre **como consensuar las políticas y programas de PSA con las políticas sectoriales**; y combinarlos con una política de ordenamiento territorial, que defina la frontera agrícola y regularice los derechos de tierra y agua;
- Se requiere un **gran esfuerzo investigativo para conocer la disponibilidad hídrica en muchas zonas y la composición de los ecosistemas** y los efectos de externalidades.

Realización individual
(justicia y equidad social
en la gestión del agua)



Fuente:
Sobre la base de la
Pyramide de
Necesidades y
Demandas, según
Maslow



Retos y desafíos (I)

- Mejorar los **conocimientos técnicos-hidráulicos sobre la manera de distribuir los recursos hídricos en un sistema dado** (especialmente, para evitar abusos, por ejemplo, por robos, sobre turnos, transacciones hídricas a centros económicos sin previa consulta colectiva, etc.);
- **Conocer y/o revitalizar el tipo y grado de organización comunitaria** en torno al agua en un sistema territorial dado;
- Elaborar paralelamente **políticas y programas de apoyo a la gestión y capacitación para la gestión de sistemas de obras hidráulicas**, en torno a la personalidad jurídica de las plataformas
- **fortalecer por medio del aprendizaje social a los comuneros en la gestión integrada de agua y legislación oficial (*paralegales*)** para contrarrestar un acaparamiento de derechos de aprovechamiento en manos de unos pocos actores poderosos
- Fortalecer el **estatus del agua como bien nacional de uso público y ecosistémico**



“De todos los alimentos de los cultivos, el agua es con seguridad el más nutritivo, pero resulta fácil de corromper: en efecto, ni la tierra, ni el sol, ni los vientos, que nutren las plantas, son susceptibles de arruinarse mediante drogas, desviaciones o robos, mientras que el agua está expuesta por naturaleza a esos inconvenientes: así que hace falta una ley que la proteja. La ley es ésta: Quien destruya voluntariamente en terreno de otro el agua de fuente o aljibe, drogándola, deteniéndola en fosas o robándola, será citado ante los magistrados por la víctima, quien declarará por escrito el monto del daño. Quien resulte convicto de los daños causados por drogas, no sólo tendrá que pagar la multa, sino también purificar las fuentes del agua o el aljibe, ajustándose a las normas formuladas imperativamente para esa purificación por los intérpretes de las leyes religiosas, de acuerdo con las circunstancias y las personas.”

- Platón, *Las leyes*, libro VIII.

Muchas gracias!
igentes@catie.ac.cr

