

Síntesis para decisores

Policy Brief

El CATIE combina ciencia, educación de posgrado y cooperación técnica para lograr la reducción de la pobreza mediante una gestión integrada de la agricultura y la conservación del ambiente.

PB2 Mayo 2010

La cogestión adaptativa de cuencas para la gobernanza local: pautas para las autoridades locales en América Central

Hans Kammerbauer, Josué León, Néstor Castellón, Sonia Gómez, José Manuel González, Ingo Gentes.

Resumen ejecutivo

El modelo de cogestión adaptativa de cuencas hidrográficas ha generado respuestas para la gobernabilidad y gobernanza local en América Central. La convergencia de intereses públicos, privados y cívicos en diferentes espacios de concertación ha hecho cuestionar el paradigma existente sobre cómo diseñar e implementar políticas de protección y conservación de recursos hídricos que, a su vez, empoderen a los actores locales en la toma de decisiones relacionadas con los escasos recursos hídricos.

El proceso de acción–investigación del programa Focuenas II del CATIE–Asdi¹ muestra que las medidas de protección en zonas de recarga hídrica y de tomas de agua han redundado positivamente en la calidad del agua. Además, el programa ha ayudado a crear nuevas formas organizativas que pretenden incidir en una gestión del agua a nivel de cuencas.

Muchos municipios centroamericanos enfrentan serios problemas de degradación de sus recursos hídricos como consecuencia, entre otras razones, de las limitadas capacidades técnicas y administrativas para generar políticas hídricas locales sustentables. El desbalance entre el problema y la respuesta efectiva desafía el diseño de políticas locales y exige mayor conciliación entre el enfoque territorial y sectorial, afianzada en un nuevo estilo de participación mediante la “cogestión adaptativa de cuencas hidrográficas”.

El objetivo específico de la política en el marco de la cogestión de cuencas es lograr una visión conjunta entre los actores competentes, la apropiación de objetivos colaborativos, la definición de los deberes y derechos de cada actor, y la prevalencia de los intereses colectivos sobre el reconocimiento de intereses particulares. La hipótesis central de la cogestión se enmarca en la necesidad de enfocarse en la gobernabilidad territorial para lograr la participación equitativa de todos los actores y grupos de interés (Kammerbauer et ál. 2009).

Políticas locales concisas que evidencien los intereses relacionados con el agua

Los instrumentos de comando y control no han tenido éxito en el manejo de cuencas ni en la gestión del recurso hídrico, debido a la complejidad de los procesos y a la falta de aceptación entre los actores locales y la falta de mecanismos de transparencia e integridad.

Las instituciones que permiten un bajo nivel de competitividad económica y un alto nivel de discreción tienden incluso a incrementar la corrupción; las instituciones que promueven la transparencia en el intercambio político y económico y empoderan a los ciudadanos para expresar su disconformidad con las políticas y los programas en marcha tienden a tener el efecto contrario. El control de los funcionarios públicos demanda diferentes estrategias de rendición de cuentas.

Se entiende como “cogestión adaptativa” la participación conjunta, real y plena de los actores locales, con responsabilidad compartida, para lograr impactos significativos en el manejo y la gestión de los recursos naturales.

¹ El Proyecto Focuenas II Innovación, Aprendizaje y Comunicación para la Cogestión Adaptativa de Cuencas del Programa de Gestión Territorial de Recursos Hídricos y Biodiversidad es financiado por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi).

En Honduras y Nicaragua, desde la década de los noventa, las políticas de descentralización y desconcentración delegaron en los gobiernos municipales funciones que antes desempeñaba el Estado; no obstante, este proceso no se ha acompañado de una política de sostenibilidad financiera y potestades legales, ni de un adecuado sistema de rendición de cuentas. En consecuencia, las alcaldías—y sus alcaldes—se consolidan como autoridades con poderes amplios, pero muchas veces poco transparentes e íntegros.

La crisis del agua es claramente una crisis de gobernabilidad, que causa conflictos sobre la justa y equitativa distribución y conservación del agua entre los diferentes sectores interesados y sobre los acuerdos institucionales a nivel local, nacional y regional.

Convergencia de intereses públicos y privados en diferentes espacios de concertación

Las plataformas de concertación son espacios innovadores de encuentro, diálogo y toma de acuerdos vinculantes donde todos los actores interesados deben participar con el propósito de desarrollar una agenda compartida y común. Cada actor incorpora en sus planes operativos los elementos de la cogestión que se adecuen a su quehacer y define los principales indicadores para monitorear cambios en los territorios. Las acciones prioritarias deben concentrarse en zonas críticas, priorizadas mediante criterios claros y acuerdos vinculantes por los mismos actores (Barriaga et ál. 2007, Castellón y Prins 2009, Kammerbauer et ál. 2009, Lara et ál. 2007, Reyes et ál. 2008).

El proyecto Focuencias II ha desarrollado acciones en cuatro subcuencas modelo (Valle de Ángeles y Copán en Honduras; Somoto y Matagalpa en Nicaragua) según las siguientes tres modalidades:

- **Asociación de organizaciones locales** (juntas de agua, grupos de productores, cajas rurales y grupos de saneamiento básico) que conforman un consejo de cuencas con representación de todas las comunidades del territorio. Un convenio de participación y cooperación vincula al consejo con la alcaldía. En Valle de Ángeles, por ejemplo, el consejo de cuencas cuenta con una representación balanceada de las diferentes fuerzas sociales y una personería jurídica. Este consejo ha gestionado e intermediado varias acciones en el municipio, entre ellas, la ratificación de una ordenanza municipal para declarar un territorio de 12 km² de interés público, debido

a la cantidad de fuentes de agua para consumo humano en esta área.

- **Plataforma intermunicipal** que aglutine a los actores interesados de una o varias cuencas para fortalecer el diálogo, la coordinación, la planificación y la concertación en temas de producción y ambiente e impulsar la gestión del territorio con un enfoque de cuencas. Lara et ál. (2007) ilustran el caso de la MANCORSARIC en Copán, Honduras, donde el diálogo en la Mesa Sectorial de Ambiente y Producción (MESAP) generó un plan de trabajo para los cuatro municipios e impulsó políticas municipales (por ejemplo, se aprobó una ordenanza de carácter mancomunado para la prevención y el control de incendios forestales para cada municipio).
- **Comité de cuenca municipal** creado por medio de la comisión ambiental, con alcance e incidencia en una o varias subcuencas y con la participación de instituciones públicas, privadas, organizaciones de base y comunidades organizadas que allí laboran o habitan (Castellón y Prins 2009). Cuando una subcuenca abarca territorios de más de un municipio, se puede conformar un comité bimunicipal, como lo ilustra el caso de la subcuenca del río Aguas Calientes en Nicaragua (Reyes et ál. 2008).

La forma de organización escogida, los roles y las funciones de los miembros y de las autoridades locales se deben definir en reglamentos y manuales operativos—legitimados por una asamblea general como autoridad máxima y órgano rector.

Condiciones deseables para la facilitación de plataformas de concertación

- Liderazgo en la vinculación de actores
- Capacidad de comunicación incluyente
- Manejo de dinámicas grupales
- Sistematización, análisis y reflexión crítica de procesos sociales
- Identificación y fortalecimiento de procesos sociales constructivos
- Manejo y resolución de conflictos
- Reconocimiento y aceptación por los actores participantes
- Conocimientos técnicos básicos en cuencas y desarrollo territorial

Recomendaciones

- Si bien los **costos de transacción** para crear nuevas formas organizativas de concertación son altos, las ganancias potenciales en eficiencia (consensos) y gobernabilidad (acuerdos vinculantes y duraderos) pueden ser igualmente altas entre los actores locales. Cualquier ente que impulse una plataforma de concertación debe dedicar esfuerzos a promover el interés y respaldo de los gobiernos locales, los cuales deben generar **ordenanzas que garanticen la legalidad de su creación y operación**. Asimismo, hay que asegurar la **representatividad y legitimidad** de los actores en estos espacios.
- Se recomienda **promover procesos y mecanismos orientados a la convergencia de intereses y acciones para generar una agenda común, colectiva o pública**. Debido a que los intereses de la cooperación técnica externa no necesariamente coinciden con las necesidades o los intereses prioritarios (por ejemplo, de protección y propiedad hídrica), se pueden generar divisiones en las comunidades al haber beneficiarios y no beneficiarios de un proyecto. Entre los actores y sectores involucrados deben regir *los principios de equidad y precaución* y valorar el papel central de las mujeres en la provisión, gestión y protección del agua. Cualquier acción planeada y que se pretenda sostener (ley, política o programa), en todas las áreas y todos los niveles, debe depender de las implicaciones para el bienestar y la seguridad de mujeres y hombres. Además, el iniciar un **proceso de sensibilización, socialización y formación**—con y desde las bases sociales—permite el aprendizaje y la apropiación de los temas entre los actores involucrados.
- **Las acciones deben iniciarse a nivel de microcuenca y subcuenca**, ya que los costos de transacción se reducen notablemente a menor escala y el sentido de identidad y pertenencia se fortalece, permitiendo articular y cumplir mejor las acciones. A **nivel de cuenca**, la viabilidad de cualquier estrategia depende de que hayan **estructuras de gestión consolidadas y respaldadas por resultados y beneficios visibles en los niveles inferiores** (subcuencas y microcuencas). Los estudios de Focuenas II demuestran que las medidas de protección a las tomas de agua y zonas de recarga hídrica han impactado positivamente en la calidad y cantidad del agua.
- En el proceso de conformación de plataformas e incidencia política es necesario contar con un **equipo de facilitación y reflexión** con equidad de género que efectúe un mapeo y análisis de los actores, sus intereses y la estructura de poder para generar el diálogo. Este equipo debe asumir un enfoque de crítica reflexiva que permita hacer ajustes sobre la marcha, al igual que servir como punto de partida para crear institucionalidad y definir las reglas del juego.
- Se aconseja crear un **fondo ambiental o de cuencas** que permita convertir los planes de concertación y aplicación efectiva y eficiente de las políticas locales en una realidad, con sus objetivos, principios y criterios de uso (mecanismos de administración y dotación de recursos financieros). Estos recursos pueden provenir de aportes municipales legalmente definidos, tarifas al agua, donaciones de la cooperación externa gestionadas por un comité de cuencas y/o el gobierno municipal, fondos o subsidios estatales gestionados vía decreto, o aportes de empresas privadas en el marco de su responsabilidad social empresarial.
- El **diálogo con las autoridades nacionales** ayudará a vincular los aprendizajes locales con las políticas nacionales. El desafío es superar la **limitada memoria institucional en las instancias gubernamentales** y gestionar mejor el conocimiento de las autoridades nacionales sobre manejo de cuencas, para así poder mantener los compromisos.
- La **transparencia e integridad en el sector agua** es primordial para una acción local pública concertada. En su lucha contra la corrupción, las plataformas requieren herramientas simples y adecuadas de control (auditorías sociales de uso del fondo ambiental, tarjetas de calificación

ciudadana o normas sobre licitación adaptadas al caso, entre otras). Los municipios, por su parte, necesitan presupuestos en los cuales los gastos y las inversiones en el sector agua y de saneamiento (calidad y cantidad) y en proyectos de inversión (riego o infraestructura), así como el conocimiento y control de los balances hídricos y de las zonas de recarga, sean transparentes.

- La **institucionalidad del sector agua** es esencial para **definir reglas y procedimientos para los gobiernos** locales que operan como “traductores y transformadores” de las políticas y leyes nacionales hídricas. Las nuevas leyes de agua de Nicaragua (2007) y Honduras (2009) comprueban que dictaminar una ley responde a procesos políticos y sociales que reflejan asimetrías de poder e intereses existentes dentro de los países e inducen a procesos de cambio.

Referencias

- Barriga, M; Campos, JJ; Corrales, OM; Prins, C. 2007. Gobernanza ambiental, adaptativa y colaborativa en bosques modelo, cuencas hidrográficas y corredores biológicos. Diez experiencias en cinco países latinoamericanos. Turrialba, CR, CATIE. 90 p. (Serie Técnica. Informe Técnico no. 358).
- Castellón, N; Prins, C. 2009. El comité ejecutivo de la subcuenca del río Jucuapa, Nicaragua: avances, alcances y aprendizajes. Turrialba, CR, CATIE. 72 p. (Serie Técnica. Boletín Técnico no. 37).
- Kammerbauer, H; León, JA; Castellón, N; Gómez, S; González, JM; Faustino, J; Prins, K. 2009. Plataformas de concertación: una apuesta por la gobernabilidad local en cuencas hidrográficas. Tegucigalpa, HN, CATIE. 71 p. (Serie Técnica. Boletín Técnico no. 31).
- Lara, C; León, J; Alemán, L; Prado, A. 2007. Creando institucionalidad local en la cogestión para el manejo adaptativo de cuencas: La experiencia de la MANCORSARIC a través de la mesa sectorial de ambiente y producción (MESAP). Copán Ruinas, HN, CATIE, 60 p. (Serie Técnica. Informe Técnico no. 359).
- Reyes, BA; Paíz, CR; Lira, MR; López, ND; Gómez, SN. 2008. Creación y funcionamiento del Comité de Cuenca Bimunicipal Aguas Calientes: sistematización de experiencias. Turrialba, CR, CATIE. 30 p. (Serie Técnica. Informe Técnico no. 369).

Nota: Las opiniones expresadas por los autores en esta síntesis no necesariamente reflejan las de las instituciones mencionadas.

CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza) es un centro regional dedicado a la investigación y la enseñanza de posgrado en agricultura, manejo, conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Sus miembros son el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela y España.

Sede Central, CATIE 7170,
Cartago, Turrialba 30501, Costa Rica
Tel. + (506) 2558-2000 • Fax + (506) 2558-2060
comunicacion@catie.ac.cr
www.catie.ac.cr

CATIE 
Solutions for environment and development
Soluciones para el ambiente y desarrollo