



# **HACIA UNA BUENA GOBERNANZA PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS**

**DOCUMENTO TEMÁTICO DE LAS AMÉRICAS**

Diciembre de 2011

# AGRADECIMIENTOS Y PARTICIPANTES DEL GRUPO DE TRABAJO

Este documento fue elaborado con las aportaciones de las instituciones que integran el grupo de Buena Gobernanza, especialmente:



La información fue sistematizada por la Dra. Judith Domínguez Serrano de El Colegio de México.

## Tabla de contenido

<b>AGRADECIMIENTOS Y PARTICIPANTES DEL GRUPO DE TRABAJO</b> .....	2
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	4
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
<b>HACIA UNA BUENA GOBERNANZA PARA LA GIRH</b> .....	8
<b>LA GESTIÓN DEL AGUA EN LAS AMÉRICAS</b> .....	9
<b>GOBERNANZA DEL AGUA: SOLUCIONES CONSENSUADAS</b> .....	14
LAS DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA DEL AGUA	16
LOS PRINCIPIOS DE LA BUENA GOBERNANZA DEL AGUA	17
<b>EL RETO EN LAS AMÉRICAS: CONSOLIDAR LA GOBERNABILIDAD DE LOS RECURSOS HÍDRICOS A TRAVÉS DE PROCESOS DEMOCRÁTICOS</b> .....	18
<b>LOS MENSAJES CLAVE DE LAS AMÉRICAS</b> .....	22
2. LA GIRH REQUIERE MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LOS DIFERENTES SECTORES Y NIVELES DE GOBIERNO	26
3. LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES EXPLÍCITOS FORTALECEN LAS INTERACCIONES DEL GOBIERNO Y SOCIEDAD	28
4. EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE TODOS LOS ACTORES SOCIALES ES CLAVE PARA UNA MEJOR GOBERNANZA	29
<b>5.</b> LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES RELEVANTES EN LA GIRH-INCLUYENDO LOS GRUPOS VULNERABLES- ES ESENCIAL PARA LA LEGITIMIDAD Y APLICACIÓN SOSTENIBLE DE LOS MARCOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES	31
6. LA INFORMACIÓN, LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SECTOR HÍDRICO SON FUNDAMENTALES PARA UNA MEJOR GOBERNANZA	37
7. LA EXISTENCIA DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS FAVORECE UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DEL AGUA.	39
<b>LOS OBJETIVOS PARA EL 2012 Y ... CÓMO VAMOS A LOGRARLO</b> .....	42
<b>LA IDENTIFICACIÓN Y COMPROMISO DE LOS PRÓXIMOS PASOS EN EL PROCESO</b> .....	45
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	47

## RESUMEN EJECUTIVO

El documento temático sobre “Buena Gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos”, es resultado de foros y talleres realizados en diversas latitudes del continente con la participación de varios sectores y organizaciones gubernamentales y sociales; en estas reuniones se priorizó el tema de Gobernanza del agua como una de las preocupaciones de la región. En los talleres se establecieron dos metas SMART para alcanzar una buena gobernanza en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos; una sustantiva y otra operacional: La primera se refiere a la *creación de una red de legisladores y a la movilización de las redes de periodistas especialistas en recursos hídricos para contribuir a la consolidación de los marcos legales e institucionales* del agua en las Américas; la segunda se refiere a *identificar las reformas institucionales implementadas por los países en las Américas que consideran la sostenibilidad financiera, ambiental y social para la gestión del recurso hídrico*, para su replicabilidad o fortalecimiento, y en torno a estas dos metas se construyen los mensajes políticos clave y las acciones propuestas para el 2012, insertas en un esquema de mediano plazo donde los países y autoridades del agua se comprometen a trabajar para consolidar una buena gobernanza del agua.

Se establece un concepto y contenido de la Gobernanza del agua en las Américas, respondiendo a las preguntas quién, cómo y cuándo se toman las decisiones sobre los recursos hídricos y cómo deberían tomarse en un esquema de buen gobierno; o dicho de otra manera, ¿cómo se gobiernan los recursos hídricos en el continente? y ¿cuáles reformas institucionales son necesarias para gobernarlos mejor? Se distingue de gobernabilidad, y se concibe como un *proceso* continuo, dinámico, flexible y necesario para alcanzar una buena Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH). Durante el 2011, los agentes sociales reunidos en los diversos foros se establecieron las prioridades temáticas del continente y esta fue una de ellas. La crisis de gobernabilidad del agua que se reconoció regionalmente en el 2001 (CEPAL, 2001), los conflictos asociados al agua, la debilidad institucional del sector en algunos países o el retraso en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio donde el agua es un factor clave, motivaron esta priorización.

La primera parte de este documento brinda un marco conceptual que permite la revisión de los esquemas institucionales de las Américas. La finalidad fue establecer un punto de partida para los mensajes clave. Se destaca partir de un enfoque de gobernanza la importancia para los países de la región en el actual contexto de cambio global, el fortalecer el papel de los diversos actores sociales además de los gobiernos, además de visibilizar los elementos en el proceso de formulación de la política hídrica necesarios para incentivarla, tales como la información y la transparencia, en el camino de una efectiva rendición de cuentas. La gobernanza se concibe como un proceso y no como el fin y se sigue la definición más amplia internacionalmente aceptada (UNEP, UNESCO, GWP); en la región es necesario fortalecer la gobernabilidad de los recursos hídricos, pero a través de *procesos democráticos*, una demanda social imperante.

Se revisaron los marcos institucionales vigentes, las reglas formales e informales (IHDP, 2006) de los diversos países del continente con el objetivo de identificar las preocupaciones respecto al agua y las políticas que se han implementado, financieras, sociales o con dimensión ambiental. En la legislación nacional se revisaron las fortalezas y debilidades en torno a tres elementos de gobernanza para una consolidación de la GIRH que son la descentralización, la coordinación y la participación. Y se presentan casos ejemplificativos de buena gobernanza en cada mensaje clave como referencias en contextos similares, que han contribuido a un manejo sostenible del agua en varios aspectos (procesos participativos en la toma de decisiones, reformas fiscales e institucionales, entre otros).

La gobernanza, concebida de esta manera, es transversal a los otros ejes temáticos priorizados en las Américas (agua y ecosistemas, agua y energía, agua y seguridad alimentaria, agua y cambio climático, y el acceso al agua potable y saneamiento). La convergencia permite establecer una agenda de trabajo del grupo de Buena Gobernanza con estrategias identificadas y vinculadas a los temas antes mencionados, orientadas a resolver los problemas de gobernabilidad asociados a la gestión del agua en la región.

Los mensajes clave se orientan al diseño institucional que se necesita para una buena gestión integral y por cuenca, para la conservación de los recursos hídricos y para dar cumplimiento al derecho humano al agua, sobre la base de procesos deliberativos, en los cuales algunos actores tienen un rol muy importante para su consolidación y permanencia. Los 7 mensajes que aquí se presentan se refieren a la revisión y fortalecimiento de los marcos legales, a la generación de arreglos institucionales cuando no es posible adoptar leyes, a la coordinación y a la transversalidad de la política hídrica (nivel institucional); a la participación de los actores sociales relevantes en la construcción de las soluciones a través de consensos, al acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas como etapas previas para la participación, al reconocimiento de los conocimientos y costumbres ancestrales y la riqueza de formas comunitarias de gestión del agua (nivel participativo), y muy importante, a la revisión de los mecanismos financieros que se conocen, han funcionado y pueden funcionar en otras latitudes.

Finalmente, se concluye con la propuesta de actividades concretas en los foros próximos que reflejen avances para alcanzar las metas SMART y se establecen los pasos a seguir para continuar los trabajos del grupo de Gobernanza del Agua, posteriores al VI Foro Mundial del Agua.

## INTRODUCCIÓN

El presente documento presenta los resultados del trabajo del Grupo de Buena Gobernanza para la GIRH orientados a alcanzar las metas SMART. En la región se establecieron dos metas en el corto plazo:

- Para el 2012, crear una red de legisladores y movilizar las redes de periodistas en recursos hídricos en las Américas para contribuir a la consolidación de los marcos legales e institucionales en materia hídrica.*
- Para el 2012, identificar las reformas institucionales implementadas por los países en las Américas que consideran la sostenibilidad financiera, ambiental y social para la gestión del recurso hídrico.*

En las Américas los procesos de deterioro de los recursos hídricos no se ha revertido aún y existe un problema de gobernabilidad en diversos países reflejado en una débil institucionalidad, no obstante, se han documentado casos exitosos que pueden ser una referencia en el continente para el fortalecimiento legal, institucional, social y financiero; numerosos son los casos de gestión social; de incremento del pago por el uso y aprovechamiento del agua cuando hubo consulta, información y consensos previos; del uso de instrumentos económicos que han permitido la conservación no solo del agua sino de otros recursos; de instrumentos legales, programáticos y acciones específicas para lograr el acceso universal al agua potable y saneamiento; de cooperación transfronteriza a través de arreglos institucionales entre los actores sociales, que son una aportación de las Américas para el IV Foro Mundial del Agua.

Las propuestas de este grupo de Buena Gobernanza para la GIRH reconocen la problemática y analizan los factores de éxito en las soluciones adoptadas en algunos sectores para plantearlos como referencias en contextos similares para la región. La priorización no ha sido casual, hubo consenso en las consultas y foros regionales respecto al reconocimiento de que los marcos institucionales son decisivos para la implementación de la GIRH, para pasar del discurso a las acciones concretas y para dar cumplimiento efectivo a los objetivos, muchas veces ambiciosos que se recogen en los planes nacionales, sin los instrumentos necesarios o adecuados para lograrlos. Pero también del reconocimiento que no es sólo el gobierno quien debe realizar todas las acciones. De tal forma que se han documentado muchos procesos de construcción colectiva y de toma de decisiones más participativos. Y se establece como meta SMART el fortalecimiento de las redes de periodistas y comunicadores sociales. Son agentes sociales clave para el cambio social. El intercambio de información veraz, oportuna y correcta contribuirá a la formación

de una cultura del agua en las Américas entre todos los actores sociales. Facilita también la participación en los asuntos del agua, de una manera más responsable e informada

Los procesos de gobernanza del agua que aquí se abordan se plantean como dinámicos y flexibles para adaptarse a las circunstancias regionales, y los mensajes clave se han definido con base a los temas prioritarios del continente, muchos de ellos aún no visibilizados, tanto los relativos al recurso en sí mismo (contaminación, escasez, deterioro, sobreexplotación) como a los de gestión (ausencia de legislación, instituciones con escasos recursos o atribuciones, la información incompleta o no sistematizada, la corrupción en el sector, por mencionar algunos), o la ausencia de voluntad política para cambiar el *status quo*.

Se reconoce la diversa capacidad institucional y la diversidad de los países, del norte, Centroamérica o del Caribe, pero también se identifican algunos elementos comunes de fortalecimiento institucional y socio-cultural (valor simbólico del agua, gestión social) que sirven para dar las soluciones a los problemas de gobernabilidad del agua, sobre los principios de un buen gobierno del agua.

Se elaboró una estrategia para posicionar el tema de una buena gobernanza del agua en los próximos foros internacionales, entre ellos el VI Foro Mundial del Agua y la Cumbre de Río +20, en las instituciones regionales ya existentes en la región (Parlatino, Parlacen, CODIA, Redes de periodistas nacionales o regionales, de medios de comunicación legislativos) y para la consolidación en el mediano plazo de las acciones identificadas, especialmente del desarrollo de capacidades en la región y la consolidación de los marcos institucionales sobre la base de la GIRH.

Esperamos llegar a los decisores políticos y a la sociedad y generar un cambio social en torno a la visión de los recursos hídricos como factor de desarrollo del continente y elemento indispensable para la superación de la pobreza.

# HACIA UNA BUENA GOBERNANZA PARA LA GIRH

## *Marco conceptual: gobernanza y gobernabilidad*

*La gobernanza se refiere a una serie de cambios que se han dado entre el gobierno y la sociedad para reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de ésta última y su relación con el medio ambiente. Alude también a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas, organizaciones de la sociedad civil, organismos financieros internacionales, entre otros) han adquirido en los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumentación de las políticas públicas y los servicios públicos, así como a las nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios relacionados al agua.*

*La gobernanza trata sobre los procesos y mecanismos de interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, es un concepto dinámico; mientras que la gobernabilidad se refiere al estado resultante de la aplicación de estos mecanismos y procesos, es un fin de la administración. Es preferible, cuando se habla de gobernanza referirse al buen gobierno, más allá de la gestión o manejo, conceptos ligados a la administración. La gobernanza se refiere a los procesos y a los sistemas a través de los cuales opera la sociedad. Se refiere al amplio método de “gobernar”, que incluye pero no se restringe a la perspectiva más limitada de “gobierno”. Se refiere a la interrelación de las estructuras formales e informales, a los procedimientos y a los procesos (HOEKSTRA, 2006); a los sistemas de hacer las reglas, las redes de actores a todos los niveles de la sociedad (de lo local a lo global), dentro del contexto del desarrollo sustentable (IHDP, 2006).*

## LA GESTIÓN DEL AGUA EN LAS AMÉRICAS

Sin duda, **América es un continente con abundancia de agua, pero con debilidades institucionales en la gestión de sus recursos hídricos.** Latinoamérica puede considerarse una reserva de agua para el mundo, cuenta con el 30% del agua en el mundo, no obstante, no se le ha reconocido la característica de recursos estratégico ni se ha posicionado como un elemento de seguridad.

Cuadro 1. Cantidad de agua superficial por continentes

América del Sur	10.533 km <sup>3</sup> /año
América del Norte	8.199 km <sup>3</sup> /año
África	4.573 km <sup>3</sup> /año
Asia	14.443 km <sup>3</sup> /año
Europa	3.217 km <sup>3</sup> /año
Oceanía/Australia	2.397 km <sup>3</sup> /año
Antártida	2.302 km <sup>3</sup> /año

Fuente: Biblioteca Virtual de Desarrollo Sostenible y Salud Ambiental  
<http://www.cepis.ops-oms.org/bvsacg/e/elagua.html>

La cobertura en promedio no es baja, el 93% de la población tiene acceso a agua segura y el 79% a saneamiento, pero la disparidad intrarregional, entre las zonas urbanas y las rurales es muy fuerte. El tratamiento de las aguas residuales no se refleja como una prioridad en las agendas nacionales, con un presupuesto acorde con la magnitud del problema, en promedio se trata solo el 13%, si bien hay que reconocer que en algunos países el porcentaje sobrepasa el 50%. Aun así, siendo uno de los orígenes de la contaminación, los recursos financieros no están bien focalizados a la atención del problema. Tratándose de las personas, 75 millones de latinoamericanos no tienen acceso a agua limpia, 116 millones carecen de servicios sanitarios lo que provoca que cada año mueran 34 de cada 1000 niños por enfermedades asociadas al agua<sup>1</sup>. Si hablamos de los usuarios del agua, el uso agrícola consume el 74% de agua de primer uso, una situación similar a la que se tiene en todo el mundo, pero siendo aún la base de muchas economías del continente muy difícil de cambiar en la región latina, a menos que se impulsen los procesos de modernización y tecnificación.

---

<sup>1</sup> Agua Latina, Una ventana de información al servicio del sector de agua y saneamiento, Auspiciado por el Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial. <http://www.agualatina.net/9/index.html>

Los problemas de gobernabilidad del agua en la región se asocian a la administración del agua a partir de la unidad de ciclo hidrológico (aguas superficiales y aguas subterráneas) para gestionarse integralmente, la necesidad de ampliar y fortalecer las capacidades institucionales públicas, el establecimiento de regulaciones claras efectivas para la provisión de servicios eficientes, la gestión coordinada de las cuencas compartidas y, la formulación e implementación de políticas efectivas, transversales, coordinadas, especialmente con las territoriales y la acción subsidiaria de los gobiernos cuando sea posible y la sensibilización y motivación de la población. *La experiencia en la región demuestra que si se construyen colectivamente las soluciones a través de mecanismos de coordinación, información y rendición de cuentas, y si se involucran más actores sociales en la toma de decisiones, hay más garantía de permanencia y continuidad de las instituciones.*

No todos los países de las Américas cuentan con una ley de aguas (Guatemala) sino con normativa de menor jerarquía, dispersa, lo que no ha impedido tomar acciones más locales y con ayuda de instituciones externas al gobierno y han conformado instituciones a través de experiencias participativas, comunitarias o sociales, en ausencia de reglas formales emanadas del gobierno; en otros por cuestiones políticas no se ha actualizado la legislación; y en una gran mayoría se realizan acciones en base a programas -que tienen la desventaja de ser más fácilmente modificables-; siendo estos los retos de diseño institucional en el mediano plazo.

La coordinación es el tema crítico de Latinoamérica, por muchas instituciones o políticas que existan, si no están articuladas, vertical y horizontalmente no serán efectivas. Este es el grave problema en la mayoría de los países. Si bien, por otro lado, se documentan al más alto nivel institucional legislaciones que abordan la coordinación territorial con la de aguas (Argentina, Estados Unidos, Canadá).

Los habitantes de la región son vulnerables a los efectos del cambio climático en diversa medida, especialmente a fenómenos hidrometeorológicos extremos como huracanes, pero también en algunos países la sequía manifestada es la más grave de los últimos 50 años (México, Estados Unidos); lo que nos muestra que la protección y buena gobernabilidad de los recursos hídricos debe ser una prioridad. Para otros, el reto consiste en el acceso universal a agua potable y saneamiento en condiciones equitativas y financieramente sustentables (Centroamérica y el Caribe especialmente). El vínculo con seguridad alimentaria poca atención ha merecido en las públicas agropecuarias e incluso las de agua. Es necesario posicionarlo en el continente al más alto nivel.

No se observa una decidida protección de los requerimientos de agua de los ecosistemas pero sí debe destacarse que algunos ya han adoptado normativa relativa al caudal ecológico. Una acción decidida pasaría de la consideración de un recurso renovable, a la finitud que puede traer el uso irracional de los recursos hídricos, especialmente de las aguas subterráneas, como principios orientadores de la administración del agua.

La disminución de la calidad del agua por la falta de tratamiento de aguas servidas es otro problema a considerar. Se está utilizando agua de primer uso para ciertas actividades que bien pueden realizarse con agua de menor calidad. Y en este sentido, no existe el fomento al reúso de las aguas residuales tratadas, con los incentivos adecuados para los potenciales usuarios.

Los datos oficiales reportados por los gobiernos de la región indican que la mayoría de los países ya alcanzaron el Objetivo del Milenio relativo al acceso al agua potable, pero no así en saneamiento<sup>2</sup>. Existen dos retos para la región en esta problemática en concreto, el primero es atender urgentemente las zonas rurales que es donde mayores atrasos hay y, en segundo lugar, orientar la política de agua y saneamiento hacia la eficiencia de los prestadores del servicio público, especialmente en zonas urbanas, dado que Latinoamérica será la región más urbanizada del mundo en el corto plazo. Hoy en día el 80% de la población vive en ciudades. El objetivo tiene que ser proveer de agua segura, continua y accesible para todos en condiciones equitativas, tal como lo reconoce el documento temático 1 sobre el acceso al agua y saneamiento.

Si bien muchos países cuentan con normativa específica en agua potable y saneamiento e instituciones ad hoc, la eficiencia global y la sostenibilidad financiera y ambiental siguen pendientes. Como excepción y esquemas a revisar están Chile y Colombia, que tras un proceso de 20 años no solo reportan altos índices de cobertura, sino también de eficiencia global.

Cuadro 1. Cobertura de Agua Potable y Saneamiento en América Latina

País	Agua potable (%)		Alcantarillado (%)	
	Rural	Rural/Urbana	Rural	Rural/Urbana
Argentina	80	97	77	90
Bolivia	67	85	9	25
Brasil	84	97	37	80
Chile	75	96	83	96
Colombia	73	92	55	74
Costa Rica	91	97	95	95
El Salvador	76	87	83	87
Guatemala	90	94	73	81
Honduras	77	86	62	71
México	87	94	68	85
Nicaragua	68	85	37	52
Paraguay	66	85	40	70
Perú	61	81	35	68
Uruguay	100	100	99	100

Fuente: ONU- HABITAT y IDB (2011).

Access to water and sanitation for all and the right to water in the America region.

<sup>2</sup> Reporte del Documento temático sobre el Derecho al agua y Saneamiento.

Otra de las debilidades en nuestro continente es la producción de información sistematizada, de forma periódica, que permita monitorear el estado de los recursos hídricos, pero también que proporcione información más desagregada para todos los agentes sociales, incluidos los gobiernos locales, que la requieren para elaborar sus políticas. La confiabilidad de los datos muchas veces se pone en duda, por la metodología para su cálculo y reporte, como puede pasar con la de cobertura, los indicadores tienen que ser más elaborados y no solo reportar la infraestructura, sino el acceso real a agua continua, de calidad y en la cantidad requerida, los promedios y la generalidad no dejan ver las desigualdades intraurbanas o entre regiones. Este es uno de los aspectos que requieren atención urgente para ser comparables a nivel latinoamericano y focalizar mejor las políticas de protección de los recursos hídricos, así como evaluar el avance en la implementación del enfoque de GIRH.

Se requiere, además, institucionalizar de forma efectiva los mecanismos de participación que ya se tienen a través de leyes de acceso a la información para los temas de agua y especialmente los que más interesan a los ciudadanos, y que motivarían su involucramiento, en un lenguaje apropiado. Una de las metas SMART está dirigida a atender esta debilidad de la región.

*Varios aportes para una buena gobernanza del agua se han identificado en el continente, por su diversidad cultural y el valor simbólico que se atribuye al agua en aquellos países con presencia indígena; por la gestión comunitaria y asociativa en torno al agua (Centroamérica, Bolivia, México, Perú) pero también por las experiencias acumuladas a través de los años del uso de instrumentos económicos (Estados Unidos, Chile, Costa Rica) en la conservación, uso y aprovechamiento del agua (Canadá) y la gestión de las cuencas transfronterizas (EEUU-México; Brasil-Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela) que pueden servir de referente para los países vecinos. La identificación de sus fortalezas y debilidades permite generar casos replicables en la región.*

Entre los que destacamos:

1. **El valor del agua.** En algunas Constituciones se ha reconocido el agua como un recurso estratégico (Bolivia) o como un asunto de seguridad nacional en sus programas (México), algunos han incorporado en la norma fundamental el derecho humano al agua (Uruguay, Bolivia), y han sido varios los caminos para dar cumplimiento al ODM (reconocimiento legal, programas de apoyo, acciones comunitarias);

especial preocupación ha representando este ultimo aspecto para Centroamérica. Los pueblos indígenas reconocen un valor simbólico al agua, lo que ha permitido la conservación de fuentes de agua.

2. **La GIRH es reconocida como el modelo más** apropiado para la gestión del agua asociada a los otros elementos ambientales; se encuentra consagrada en la ley (México), a nivel programático o a través de acciones concretas de corte más social y en la escala local, lo cual revela un amplio abanico de posibilidades para su implementación y la flexibilidad de sus instituciones.
3. El uso de **instrumentos financieros** para el cobro por el uso y aprovechamiento del agua y el reconocimiento de que hay que pagar por esta; aunque no se paga lo que realmente debería. Se han utilizado para la conservación (pago por servicios ambientales) y en la aplicación del principio de quien contamina paga (tarifas de vertidos a cuerpos de agua y a sistemas de alcantarillado), esquemas de subsidios focalizados para el servicio público, entre otros.
4. **La gestión comunitaria y las formas asociativas en la provisión de agua han sido eficaces en la escala local;** ante la ausencia del Estado, otros actores sociales, incluidos las asociaciones y las organizaciones internacionales, han asumido un rol relevante para atender aquellas zonas donde no ha llegado un suministro seguro de agua. Existe una amplia variedad de esquemas de gobernanza local que pueden ser replicables en otras latitudes.

Es por eso, que se ha priorizado el tema de Gobernanza del agua para el VI Foro Mundial del Agua, llamando la atención de sus gobiernos, políticos y tomadores de decisiones sobre la estructura actual de gestión del agua y sus efectos sobre el uso del recurso, analizando los modelos internacionales pero sobre todo las experiencias en la región que pueden ser replicables por sus semejanzas socio-culturales para una mejora en la gobernabilidad de los recursos hídricos.

La buena gobernanza, tal y como es concebida en este documento, como *proceso*, permea los temas aquí expuestos; es dinámica y flexible a las particularidades nacionales y de mediano plazo en su consolidación. Se reconoce la dimensión política del concepto como central para cambiar la situación actual, de tal forma que los mensajes son, principalmente, políticos.

# GOBERNANZA DEL AGUA: SOLUCIONES CONSENSUADAS

## Los antecedentes

El Segundo Informe sobre la Situación de los Recursos Hídricos reconocía que la crisis del agua no era otra cosa que una crisis de gestión. Una década después, previo al VI Foro Mundial del Agua se reafirma este enunciado pero con más precisión; se reconoce que la crisis del agua que se vive es una crisis de gobernanza (OECD, 2001), un hecho que no queremos dejar pasar por alto, por que los aspectos políticos y económicos son los que más han limitado la efectividad de las soluciones en el continente.

La escasez relativa que se vive en algunas sub-regiones y países, si bien puede ser resultado de factores geográficos, supera los problemas de disponibilidad natural. Es más bien consecuencia de la mala planeación, no solo hídrica, sino de otros sectores, como los territoriales, de concepciones erróneas sobre los recursos hídricos, usos indiscriminados y de apropiación del agua, reglas inadecuadas o fuera de los contextos socio-culturales, de la ausencia de coordinación entre políticas; todos ellos factores “políticos” y administrativos.

Desde el II Foro Mundial del Agua en La Haya, Holanda en el año 2000 se puso en el debate el tema de gobernanza ligado a la GIRH reflejándose así en la Declaración Ministerial. En el Documento Marco para la Acción de dicho foro, se señaló a la GIRH como una herramienta clave para proporcionar seguridad hídrica al desarrollo de la humanidad, de igual manera en la Declaración Ministerial se pidió 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 sean incluidos en el manejo de los recursos hídricos”*.

En los siguientes foros se fue precisando el término y su contenido, así, en el IV Foro Mundial del Agua la “buena gobernanza” debía incluir “la acción coordinada a diferentes niveles (principio de subsidiaridad), la transparencia y la participación pública de todos los sectores (ciudadanía activa), incluyendo las mujeres y niños”. La gobernanza del agua ha ido adquiriendo mayor importancia y ha logrado colocarse como un elemento crucial en los actores globales y en las políticas públicas ligadas a los temas del agua (IHDP, 2006), se ha convertido en una condición externa prescrita por las instituciones internacionales para otorgar ayudas y préstamos internacionales y en un prerrequisito indispensable para lograr un buen desarrollo e implementación de programas de GIRH.

La Gobernanza del agua se refiere a **la interacción de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos** que entran en juego para regular el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios de agua a diferentes niveles de la sociedad (UNDP, 2000). Es así que la Gobernanza del agua existe donde las organizaciones estatales encargadas de la gestión del recurso establecen una política efectiva, junto con un marco legal apropiado para regular y gestionar el agua, de forma tal

que responda a las necesidades ambientales, económicas, sociales y políticas del Estado, con la participación de todos los agentes sociales.

Una buena gobernanza para la GIRH es aquella donde la autoridad establece reglas claras y ofrece espacios de participación a otros actores y sectores en la gestión del agua, donde las decisiones respecto a las políticas públicas son establecidas por consenso con todos los actores que intervienen en dicha gestión del agua. Para llegar a este punto, son necesarios otros elementos que condicionan la efectividad del sistema de gobernanza y son la participación efectiva en las decisiones y el reconocimiento de los contextos socio-culturales para generar nuevos marcos institucionales, además de la institucionalidad. De otra manera, vemos en las legislaciones un esquema ideal de gestión mientras que el día a día de la problemática del agua nos muestra otras realidades. Actores sociales que deciden bajo otras reglas “informales”, incluso al margen de la ley o del modelo de GIRH, políticas territoriales o sectoriales que pesan más en la arena de la toma de decisiones, y el agua, como eje rector o articulador, pasa a segundo plano.

Recientemente se añaden los cuestionamientos sociales por la legitimidad de las decisiones y fiscalización social sobre las que se están adoptando, poniendo en el centro del debate a “las reglas del juego” vigentes. Existen casos, que aún con un sistema institucional fuerte (con ley y órganos del agua), no exista gobernanza y se refleje en un deterioro ambiental; es decir, no se haya encontrado un equilibrio respecto al ambiente, no cuente con aceptación social o hayan surgido como la imposición de una visión unilateral (*top-down*) de la solución. Los conflictos reflejan los cuestionamientos por la apropiación, el reparto, los derechos sobre las aguas, cuestionando ¿quién decide estas reglas del juego? ¿Son los marcos institucionales vigentes coherentes con la realidad socio-cultural y económica a la que ordenan? ¿Son las reglas más adecuadas para gobernar los recursos hídricos considerados bienes comunes en la mayoría de los países de las Américas?

#### La Guerra del agua en Bolivia

La guerra del agua surge en la ciudad de Cochabamba en el 2000, la cual se encuentra en el centro de Bolivia. Es la tercera ciudad en importancia por tener una población mayor a los 500 mil habitantes para el 2001 (INE). Las principales razones que provocaron la movilización social en torno al agua fueron: Aprobación de la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Ley 2066) con lo cual se daba puerta abierta a la concesión de los servicios de abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado; adjudicación poco clara del proyecto múltiple de Misicuni, a la empresa “Agua del Tunari”; e incremento por parte de la empresa “Aguas de Tunari” a las tarifas sin ninguna mejora operativa a los usuarios.

En la primera etapa faltaron instancias de participación (información del proceso entre los usuarios del agua) que explicaran las razones y los beneficios de la concesión y cambio de tarifas; en resultado la sociedad se caracterizó por establecer -a nivel nacional- un nivel de participación dentro de la negociación y movilización de la propuesta de aguas. Sobresalen tres actores: gobierno (con poca claridad en la elaboración y finalidad de la Ley de aguas bolivarianas), empresa Aguas de Tunari (con capital privado del ex presidente Hugo Banzer) y una sociedad participativa, que se organizó en el transcurso para defender sus derechos. El conflicto finalizó con la derogación de la Ley 2066.

*Las decisiones consensuadas tienen mayor efectividad en la conservación de los recursos hídricos, la incorporación de los puntos de vista de los actores sociales relevantes garantizará soluciones de más largo plazo, más sostenibles y más aceptadas socialmente.*

Para hablar de Gobernanza es **necesario incluir a otros niveles de gobierno, además del gobierno central o federal**, como los gobiernos estatales o locales, que incluso con escasas o débiles competencias sobre el agua, ostentan otras, como las competencias territoriales (ordenación del territorio, planeación urbana) o ambientales (protección de la biodiversidad, forestal), o a otros sectores (energía, economía, hacienda, agricultura), cuyas atribuciones son más fuertes o su presupuesto mayor que condicionan directa o indirectamente la política hídrica, pueden tener una fuerte incidencia negativa sobre los recursos hídricos; para una mejora en la gobernanza es necesario aplicar el enfoque de la GIRH, considerando la transversalidad del recurso hídrico, y plantear las políticas con un enfoque integrado; implica también la aplicación del principio de coordinación de acciones y competencias (nivel institucional) y el de subsidiariedad.

*La capacidad para cumplir los objetivos de un gobierno depende de su organización institucional, pero sobretodo de su método de gobernanza.*

## LAS DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA DEL AGUA

La gobernanza del agua tiene 4 dimensiones: la política, la económica, la social y la ambiental. La dimensión política y la *social* preocupan especialmente en el continente americano, pues se refieren a la toma de decisiones y al acceso equitativo a los recursos.

El elemento político exige la creación de plataformas de actores sociales-foros donde pueda discutirse, especialmente donde hay competencia por los recursos hídricos, pero también, la descentralización de la toma de decisiones hacia otros niveles, y en otras escalas, que revelen la realidad sociocultural, y la incorporación de las competencias y los puntos de vista de los otros niveles de gobierno.

El acceso equitativo a los recursos hídricos es un gran desafío en las Américas, un continente marcado por profundas desigualdades sociales, que se reflejan en la *pobreza de agua* que sufren algunos sectores; son los más pobres y vulnerables los que pagan más por

la compra de agua en pipas o garrafones, por no tener una distribución continua, es en las zonas periurbanas de las ciudades latinoamericanas donde más se manifiesta esta problemática. La desigualdad que existe en varios países del continente en la apropiación, uso y aprovechamiento de los recursos hídricos exacerba la desigualdad social el agua. La dimensión social se refiere también al empoderamiento de los grupos más vulnerables, en asegurar espacios públicos donde estos participen efectivamente, en las decisiones que les afectan directamente, tales como el acceso al agua o las medidas de adaptación al cambio climático.

No puede obviarse además, que existe un contexto *económico* que influye en esa toma de decisiones y los esquemas de gobernanza deberían orientarse hacia la eficiencia, la recuperación de costes, sin anteponerse a los objetivos sociales y ambientales de los países. La dimensión *económica* implicaría ofrecer incentivos para involucrarse en prácticas sostenibles de uso y aprovechamiento del agua. Y atender las necesidades de financiamiento del sector a largo plazo, utilizando los diversos instrumentos económicos (pago por servicios ambientales, impuestos ambientales, compensaciones, subsidios, precios) para hacer sostenible el sector, que hagan eficiente el uso del agua y destaquen la importancia de una planeación financiera estratégica.

La dimensión *ambiental* obliga a adoptar un enfoque integrado, reconociendo que los “sistemas hídricos” forman parte del “sistema ambiental” y que interactúa con los “sistemas sociales”; en términos administrativos y de gestión, implica *coordinación*.

## LOS PRINCIPIOS DE LA BUENA GOBERNANZA DEL AGUA

Hay algunos factores clave que contribuyen al logro de una Buena Gobernanza en la GIRH<sup>3</sup>, entendida como el modelo más apropiado para conservar y usar de forma sostenible el agua a partir de la cuenca; que promueve un enfoque coordinado en lugar de sectorial (agricultura, industria, consumo humano, energía, territorial, ambiental); que busca armonizar e integrar el ciclo hidrológico (superficial- subterránea, calidad-cantidad, dulce-costera) con las formas de uso, aprovechamiento y apropiación del recurso (integración transectorial, planificación-decisión, usuarios aguas arriba-aguas abajo).

La gobernanza nos remite al estado de derecho, emerge cuando los tomadores de decisiones se comprometen y actúan con los demás actores sociales de forma inclusiva,

---

<sup>3</sup> Diversos autores en el ámbito latinoamericano han tratado de aplicar los conceptos de gobernanza y gobernabilidad al campo de la GIRH (Peter Rogers, 2001), Solanes y Jouravlev (2001), Domínguez (2010)) cuyos trabajos han contribuido en gran medida a construir el marco conceptual de la gobernanza de los recursos hídricos, sus principios y bases empíricas, así como a identificar los elementos claves de la gobernanza del agua en las Américas.

responsable y transparente. Una buena gobernanza se refiere a la cooperación constructiva entre los diferentes sectores, donde el resultado es el uso eficiente de los recursos, el uso responsable y confiable del poder y la provisión de servicios de forma efectiva y sostenible. No es ajena a un planteamiento *top-down* pero se fundamenta en consensos, de tal manera que el rol con el que participan y la intensidad de participación de los diversos actores sociales puede variar.

*Los principios de una gobernanza se refieren a la existencia de un marco institucional claro, la participación, el acceso a la justicia efectiva, la transparencia, la rendición de cuentas y la incorporación de los grupos vulnerables.*

## EL RETO EN LAS AMÉRICAS: CONSOLIDAR LA GOBERNABILIDAD DE LOS RECURSOS HÍDRICOS A TRAVÉS DE PROCESOS DEMOCRÁTICOS

### I. LOS MARCOS INSTITUCIONALES

**La existencia de marcos legislativos es importante porque garantiza la existencia de un estado de derecho en torno al agua** y su actualización es necesaria en aquellos países de la región que tienen leyes obsoletas, que no responden a la compleja problemática del agua de hoy. Leyes que respondieron en un periodo de tiempo determinado pero no hoy (Costa Rica); hay países inclusive que no cuentan con legislación en materia de aguas (Guatemala).

Esta **asimetría legislativa** tiene varias consecuencias negativas para la GIRH, hace lentos los procesos de cooperación cuando se está frente a problemas regionales comunes como sucede con las cuencas transfronterizas (ríos compartidos entre Guatemala y México), en donde la soberanía sirve de argumento para no tomar decisiones.

Muchas veces, las reformas no son posibles porque el legislativo no se ha convencido de la necesidad de actualizar los marcos legales y es por eso que se ha establecido una meta SMART orientada a sensibilizar a los políticos; o las reformas

obedecen a intereses económicos que no se han equilibrado con los intereses sociales, es cuando no se ajustan los modelos a la realidad.

La ausencia de esquemas de coordinación representa otro problema de gobernanza. Al concurrir diversas dependencias gubernamentales sin la obligación explícita de cooperar lleva a aplicar acciones sectoriales dentro de un mismo territorio, duplicando esfuerzos, recursos y actividades, o en ocasiones, son contradictorias, reflejo de esta ausencia de coordinación, que es obligada tratándose de los recursos naturales, entre ellos el agua. **Las decisiones de política fuera del sector agua y de sus autoridades repercuten directamente en los recursos hídricos.**

El traslape competencial lleva a la dilución de responsabilidades, y cuando se enfrentan problemas asociados al agua, tales como inundaciones, no se encuentra fácilmente al responsable, ni los mecanismos jurídicos para exigir responsabilidad. Si la GIRH implica descentralización competencial, de funciones y de decisiones, debe por tanto, guiarse bajo el criterio administrativo de coordinación, que articula las acciones y está en la base misma de la descentralización; de otra manera, no tiene sentido repartir las decisiones, la necesaria convergencia ha de tener lugar.

En algunos casos, no sólo no se aplican las disposiciones (consulta a otras dependencias) sino que son contradictorias, así sucede con las políticas agropecuarias en relación a las de agua. La identificación de estas debilidades institucionales para modificar los puntos donde convergen diversas actuaciones sobre el territorio, y no sólo las políticas, es crucial. Y esta es una coordinación administrativa, que está en la revisión o replanteamiento de las relaciones institucionales vigentes. Hasta ahora, el argumento se desenvuelve en el nivel de la actuación pública, es decir, de los poderes públicos. Pero no menos importante es la coordinación con la sociedad, para decidir sobre los recursos hídricos.

## II. LA URBANIZACIÓN DEL CONTINENTE

**Latinoamérica es un continente predominantemente urbano** (más del 70% de la población vive en ciudades) y hay que atender a esta realidad e interactuar con los sistemas de ciudades, incorporando visiones de mediano plazo, atendiendo a la migración interurbana, sobretudo hacia ciudades medias que demandará servicios de agua y ejercerá presión sobre los recursos hídricos y el ambiente en general, y hacia las zonas metropolitanas, con una complejidad aún mayor. Esta dimensión espacial cuando se diseña el marco institucional de la GIRH, es fundamental. Y son lecciones aprendidas de aquellos países que han experimentado mayor crecimiento urbano; algunos han pasado por procesos de crecimiento urbano no planificados que ejercieron un profundo estrés hídrico en el entorno, cuya reversibilidad es altísima en términos económicos y

ambientales. Las decisiones equivocadas respecto al crecimiento no sólo alteraron el ciclo hidrológico, sino el ecosistema del entorno urbano (la zona metropolitana del valle de México es un ejemplo) y de las cuales se pueden extraer lecciones aprendidas. Hablar de ciudades dentro de cuencas sustentables parte de este reconocimiento.

En las ciudades, las tarifas del agua no siempre recuperan el costo real de la operación y canalización. Los subsidios en algunos sectores son necesarios, pero es necesaria una revisión estructural sobre los precios del agua, sobre todo en los sectores que más consumen y menos pagan, bajo esquemas sociales y equitativos pero también de recuperación de costes.

### **III. EL FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN TORNO AL AGUA**

Los conflictos del agua en las Américas reflejan los escasos espacios deliberativos. Numerosos son los casos en los cuales se establece en la legislación que incide en los recursos hídricos, la consulta, la opinión de otras dependencias, o de la sociedad, sin que se le atribuyan efectos cuando se emite, o se obligue a tenerlas en cuenta, o al menos contestar por parte de la autoridad. Estos vacíos normativos, deliberados o no, cierran espacios para el debate y la deliberación. Si bien puede existir el marco institucional, incluso la consagración en la ley de estos principios, la forma en que se decide adolece de un mal diseño.

Las poblaciones muchas veces sufren las decisiones verticales que sobre el agua se adoptan, y en las cuales no se les ha tenido en cuenta. La concesión de uso del agua de manantiales a grandes embotelladoras está representando todo un problema en Latinoamérica, privando además a comunidades originarias que han vivido ancestralmente sobre estas fuentes de agua. Y el choque entre una gestión con “reglas informales” sobre el uso de esta agua y los actos administrativos derivados del agua han llevado a la discusión en foros alternativos que buscan aportar soluciones a estos conflictos, emitiendo recomendaciones, que por otro lado, no tienen vinculatoriedad, más que la moral, frente a las autoridades del agua (Tribunal latinoamericano del agua), pero sí un fuerte respaldo social. Es necesario reducir la brecha entre las formas alternativas de gestión comunitaria o social del agua, aceptarlas y reconocerlas en los sistemas de reglas formales; países como España lo han hecho (Tribunal de aguas de Valencia) y no ha entrado en contradicción ni oposición con las reglas del estado de derecho. Al contrario, les ha dado eficacia jurídica a estas decisiones, colectivas, participativas, consensuadas, en los asuntos de los regantes. En nuestro contexto latinoamericano, varios países reconocen formalmente las formas comunitarias de gestión (El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica, Honduras, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Brasil, Bolivia, Argentina y

Paraguay) y a partir de ahí se construye el sistema hacia arriba (Comités de Agua Potable (CAPS); aunque orientadas más a ámbitos rurales, se encuentran casos en zonas periurbanas o incluso urbanas, tal es el caso de la gestión de las 9 colonias en la ciudad de Morelia, Michoacán (México) donde tras un largo proceso de negociación con el gobierno estatal se dio participación a los habitantes en la gestión.

#### **Gestión comunitaria del agua en Latinoamérica, ejemplos de asociaciones e intercambio de experiencias**

Las Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (OCSAS) son estructuras sociales creadas por grupos de vecinos, en zonas peri-urbanas o rurales, donde generalmente los servicios públicos o privados no se brindan. Por medio de estatutos de autogobierno, elección de líderes de manera abierta, sencilla, democrática y trabajo mancomunado, dirigen sus esfuerzos para establecer un sistema de captación, potabilización, distribución y pago por el servicio de agua y muchas veces también de saneamiento. Según datos de la Fundación AVINA se estima que en América Latina existen más de 80.000 OCSAS y de acuerdo al Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial, estas dotan de agua a más de 40 millones de latinoamericanos tienen capacidad para atender a 18 millones más, generalmente sin mayor reconocimiento institucional.

En su gran mayoría son organizaciones débiles, con poco reconocimiento y apoyo institucional, con pocos recursos, poco fortalecimiento de capacidades, pero también poca cohesión entre ellas y sin mayor representación unificada o nacional. Mediante el apoyo de diversas organizaciones de sociedad civil, no gubernamentales y de agencias de cooperación, las OCSAS han ido fortaleciendo su accionar y teniendo mayor presencia, tanto nacional como internacional. Casi todos los países latinoamericanos tienen hoy algún tipo de movimiento o iniciativa para fortalecer o dotar de mayor cohesión al sector de las OCSAS y en casi todos se está trabajando en nuevos marcos jurídicos o iniciativas de Asociatividad que reconozcan y respalden mejor el trabajo de esas organizaciones comunitarias.

A nivel regional se ha realizado diversas reuniones de intercambio de intereses y fortalecimiento, a partir de 2005 (Honduras, México, Bolivia, Ecuador y Perú) conformándose en el último encuentro, la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (CLOCSAS) en 2011 y tienen entre sus objetivos preparar la presencia y la intervención del continente americano en el Sexto Foro Mundial del Agua (marzo 2012, Marsella, Francia).

Definen la Asociatividad en la gestión comunitaria del agua como un “proceso institucional de articulación, intercambio, comunicación y coordinación entre Organizaciones Comunitarias de Agua y Saneamiento de una localidad, región, país o continente, con el fin de aprender y fortalecer sus capacidades (de gestión, de incidencia en políticas públicas, de innovación) de manera sostenible, orientadas en el propósito común del acceso al agua y al saneamiento para más latinoamericanos”.

Entre los retos que identifican se encuentran; garantizar la participación de los diferentes actores: públicos, privados, no Gubernamentales y comunitarios, en los procesos de Asociatividad; mejorar los niveles de comunicación y difusión entre los líderes y sus comunidades; trascender la prestación exclusiva de agua potable, dirigiendo esfuerzos igualmente hacia el saneamiento, manejo de aguas residuales, gestión de residuos sólidos, gestión de riesgos, adaptación al Cambio Climático, entre otros y, fortalecer las capacidades de cada una de las juntas administradoras del servicio.

Fuente: Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (CLOCSAS), 2011, La Asociatividad Como Estrategia en la Gestión Comunitaria del Agua en Latinoamérica.

## LOS MENSAJES CLAVE DE LAS AMÉRICAS

### 1. LOS MARCOS LEGALES E INSTITUCIONALES DEL AGUA DAN CERTIDUMBRE A LOS AGENTES SOCIALES Y FAVORECEN EL FINANCIAMIENTO PARA EL SECTOR HÍDRICO

El rol de la legislación es articular funcionalmente el modelo de gestión de aguas en dos aspectos: en primer lugar de forma vertical entre las diversas autoridades del agua estableciendo claramente las competencias sobre los recursos hídricos, sean de gestión o de provisión de servicios.

Para la OECD (2011) no es relevante el modelo de estado (centralizado o federal) para adoptar la GIRH; responde más bien a otros criterios como la unidad de cuenca, y este es un buen argumento para impulsar los procesos de actualización legislativa y evitar fragmentaciones en las visiones territoriales sobre el agua. Países como Brasil o México que gestionan por cuencas y sobre la base de la GIRH han servido de referencia para otros en la adopción de sus leyes nacionales de agua.

En los países latinoamericanos se observa una modernización de sus leyes de agua, y un reverdecimiento de la legislación, la incorporación de principios como la participación (aunque de forma nominal), y avances en la gestión transfronteriza.

Existen casos en la región en los cuales se han coordinado las actuaciones territoriales con las de agua, y que son una buena referencia para los demás (Argentina, Canadá).

#### **Ordenamiento territorial y desarrollo estratégico de la Cuenca del Río Mendoza, Argentina.**

##### **Acción: Adopción de la Ley de Ordenamiento territorial, integrando los principios de la GIRH.**

La oferta promedio mundial de agua es de 7.400 m<sup>3</sup> anual por habitante, la cual tiene una asignación muy heterogénea. En Mendoza, Argentina, ésta se reduce a la mitad del promedio mundial y es más grave en la cuenca del Río Mendoza, con solo 1.560 m<sup>3</sup>/habitante/año. A su vez, existe un marcado déficit estacional durante los meses primaverales en que la demanda es superior a la oferta, que se agudiza en años "secos" como el presente. En el año hidrológico 2004-2005 una hectárea cultivada bajo riego en el Río Mendoza consumió anualmente 11.046 m<sup>3</sup> contra 37.800 m<sup>3</sup> de una hectárea urbanizada. Bajo estas tendencias, será muy difícil la supervivencia del modelo de desarrollo provincial adoptado, sin una clara concepción política y técnica del ordenamiento territorial, que permita el uso adecuado y consensuado de los recursos en un esquema proyectivo de la Mendoza deseada.

En este contexto las organizaciones de usuarios del Río Mendoza, han realizado importantes aportes a Ley de Ordenamiento Territorial (8051) de 2009, y al Plan Estratégico de Desarrollo, como exigir: la realización efectiva del balance hídrico, el saneamiento de los derechos inscriptos y/o su recategorización, el respeto de las

autonomías de las cuencas hidrográficas, la representación y participación efectiva de los diversos usos del agua y la reformulación consensuada de los instrumentos que efectivizan la implementación de la Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH). Estos aportes, efectuados a través de un arduo trabajo en las Cámaras Legislativas, se concretaron finalmente y fueron incorporados al texto legal. Asimismo, una vez que la nueva ley entró en vigencia, se participó activamente de la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo a través del llamado Consejo de Estado, que actualmente se pone en práctica e implementa a través del Consejo de Ordenamiento Territorial, del cual participan activamente las organizaciones de usuarios del agua de la cuenca.

La normativa del agua en Latinoamérica debe estar acorde con los cinco principios enunciados de la gobernanza: la existencia de arreglos institucionales, acceso a la justicia efectiva, participación, transparencia y rendición de cuentas e incorporación de grupos vulnerables. En un sentido amplio, el objetivo de esa articulación es la *democratización* de ciertas decisiones en torno al agua. Por esta razón, se vuelven materia de estas legislaciones, los elementos que son concomitantes al funcionamiento de toda democracia, tales como la transparencia, la socialización de la información, la conciliación de intereses, que deberán estar garantizados por ley con instrumentos de protección eficaces, más allá de la enunciación como derechos. Pero también el reto legislativo consiste en normar una relación en la que ciudadanos y autoridades se convierten en copartícipes de un mismo proceso deliberativo orientado a conservar en buen estado ecológico las aguas sobre la aplicación del enfoque de GIRH.

Los consejos de cuenca en México son un ejemplo exitoso de órganos participativos y consultivos, o los comités de aguas subterráneas. Los primeros son consultivos y la representatividad aún tiene que fortalecerse, pero en los últimos existe toda una experiencia de decisiones consensuadas de uso de un recurso escaso: las aguas del subsuelo de la que son totalmente dependientes (Guanajuato en México).

## LA CREACIÓN LEGAL DE LOS CONSEJOS DE CUENCA Y DE LOS COMITÉS DE AGUAS SUBTERRÁNEAS

**Acción:** *Legislación en materia de participación colectiva en la planeación hídrica: Los consejos de cuenca y sus órganos auxiliares en México.*

La vía elegida ha sido el fortalecimiento jurídico de los Consejos de Cuenca, mediante la participación concurrente y coordinada de actores gubernamentales y no gubernamentales en esos organismos representativos, y la definición de las acciones que a cada quien corresponde, en busca del beneficio común de los usuarios de la respectiva cuenca. Se incorporan en la Ley criterios de descentralización y de apertura a la participación de todos los involucrados en ella, autoridades, usuarios, sectores sociales e, incluso, pueblos y comunidades indígenas, con el propósito de impulsar una gestión que sea integral, plural, participativa, racional, equitativa, productiva y sustentable. La juridificación de órganos participativos, con facultades decisorias obedeció a: 1. La necesidad de perfeccionar el modelo mexicano de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, con apoyo en elementos más sólidos y a la vez más participativos, para contribuir a la desconcentración y descentralización de funciones del aparato gubernamental federal, logrando con ello acercar las soluciones posibles a las regiones y localidades donde los problemas y conflictos existen; 2. La necesidad de incorporar a la sociedad organizada y a los usuarios del agua como actores indispensables en la atención de los problemas más agudos de gobernabilidad de las aguas

nacionales, para contar con su participación, con su concurso en los procesos de toma de decisiones, en la asunción de compromisos concretos y de responsabilidades compartidas en la ejecución, financiamiento, seguimiento y evaluación de acciones en materia de agua y su gestión; 3. La necesidad de fortalecer los espacios de participación, de asunción de compromisos, de colaboración a través de la subsidiaridad y concurrencia, así como de acción de los Estados y Municipios, en la gestión cotidiana de las aguas nacionales.

Asimismo, existen estructuras participativas configuradas como órganos auxiliares para la gestión de las aguas subterráneas denominados Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS) que tienen por objeto la formulación, promoción y seguimiento de la ejecución de programas y acciones que contribuyan a la estabilización y eventual recuperación de los acuíferos sobreexplotados, así como la preservación de aquellos que se encuentren en equilibrio o cuentan con recargas mayores a sus extracciones.

Pero también encontramos casos exitosos que a través del tiempo han llegado a acuerdos de gestión cooperativa sobre cuencas transfronterizas.

#### **GESTIÓN TRANSFRONTERIZA A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA CUENCA DEL AMAZONAS**

**Acción: Marcos institucionales para la gestión transfronteriza**

**Países:** *Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.*

La Cuenca del Amazonas tiene un área de 5,870,000 Km<sup>2</sup> y contiene alrededor de un quinto del agua superficial mundial. Para su administración, se han firmado dos convenios multilaterales: Tratado de Cooperación del Amazonas, firmado en 1978 y que entró en vigor en 1980; y el Protocolo de Enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica que entró en vigor el 14 de diciembre de 1998, que dio origen a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (ACTO). Los países miembros los convenios mencionados son Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

El ACTO y la Secretaría Permanente están establecidos en Brasilia, y tienen facultades para celebrar convenios con países firmantes y no firmantes, así como con organizaciones internacionales. Entre los objetivos de ambos convenios destaca el propiciar el desarrollo sustentable de la cuenca, la preservación del medio ambiente y la conservación y uso racional de los recursos naturales. Se garantiza la libertad de la navegación comercial, se promueve la coordinación en los servicios de salud, en la investigación, creación de infraestructura y turismo. Se tienen también metas en los sectores de: agua, protección de áreas naturales, diversidad biológica, biotecnología y mercados de biodiversidad, ordenamiento del territorio, asentamientos humanos y asuntos indígenas, salud y educación, transportación, energía eléctrica y comunicaciones e infraestructura.

Se hace especial énfasis en el intercambio de información entre los Estados Miembros, así como en la cooperación entre ellos para el logro de los objetivos. Las decisiones que se adoptan a través del ACTO y de las comisiones creadas se basan en el consenso y la votación unánime de los integrantes. A través de diversos instrumentos, se propicia la participación de los múltiples *stakeholders* y de la sociedad civil en la implementación de los proyectos; de los grupos locales y regionales (especialmente grupos indígenas) en el desarrollo de iniciativas de cooperación.

Como se advierte, esta organización es un claro ejemplo de gestión de una cuenca transfronteriza, donde las acciones, proyectos, cooperación, se enmarcan dentro un marco normativo preestablecido y que delimita los niveles en que cada actor puede participar.

Asimismo, hay que referirse a la fuerza de los valores socio-culturales que encuentran reconocimiento constitucional en la región, la concepción del agua no sólo como recurso natural, sino con un valor simbólico y cultural, más allá del económico.

Bolivia por ejemplo, reconoce en la Constitución no solo el derecho humano al agua, sino también la GIRH (capítulo V).

**RECONOCIMIENTO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN LA CONSTITUCIÓN DE BOLIVIA Y PROTECCIÓN DE LOS CONOCIMIENTOS ANCESTRALES EN TORNO AL AGUA**

Artículo 20

I. Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, telecomunicaciones y transporte.

II. Es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de los servicios básicos a través de entidades públicas, autárquicas, mixtas, cooperativas o comunitarias. La provisión de servicios debe responder a los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria; con participación y control social.

III. Los servicios básicos no serán objeto de concesión ni privatización.

Artículo 30

II. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los derechos:

(...) 5. A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado.

6. A la titulación colectiva de sus territorios

10. A vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas.

11. A la propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos, así como a su valoración, uso, promoción y desarrollo

15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.

16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

Los instrumentos jurídicos deben reconocer a la gestión del agua normada por usos y costumbres<sup>4</sup>. Existen legislaciones en la región sobre los derechos y la cultura de los pueblos originarios. Estos instrumentos jurídicos les reconocen diversos grados de autonomía para usar los recursos naturales con que cuentan en su territorio. Sin embargo, no es posible hablar de una sola visión legal en el Continente con respecto a los derechos que tengan estas comunidades sobre el agua y su manejo. Pero si se pueden extraer principios de gestión de bienes comunes (Ostrom), válida para ámbitos locales, comunitarios. De modo que, si bien, estos colectivos asumen un manejo conjunto sobre el agua, repartiéndose responsabilidades según sus usos y costumbres, más que hablar de

<sup>4</sup>La problemática de los pueblos indígenas u originarios sobre su derecho a gestionar el agua, a partir de una legislación que contemple su propia visión del agua y formas organizativas en torno a ella, ha estado presente en los cinco foros mundiales del agua, así como en otras convenciones internacionales. Véanse, por ejemplo, en la Conferencia internacional sobre el agua, Ministerio de Asuntos Exteriores, La Haya, Octubre de 2002, y en el Tercer Foro Mundial Del Agua, Kyoto, Japón, los documentos de la sesión “Agua Y Diversidad Cultural”.

una forma paralela de gestión del agua reconocida en la ley, debería considerarse estas posibilidades de manejo y conservación del agua en la legislación formal, como sucede en otros ámbitos de los derechos indígenas. El fortalecimiento institucional debe ser un proceso continuo que refleje la necesidad que tiene la sociedad de adaptarse a nuevas ideas, tecnologías y realidades sociales y políticas en constante cambio y debe considerar como elementos principales: la creación de un ambiente propicio con marcos legales y políticos adecuados; el desarrollo institucional, incluida la participación de la sociedad, y el reconocimiento de las reglas informales de gestión social.

Muy importante es la experiencia de aquellos países receptores de ayudas internacionales, en los cuales, el financiamiento es fundamental para resolver sus problemas hídricos, especialmente de acceso al agua y saneamiento. Centroamérica ha experimentado las exigencias de adecuar sus marcos institucionales que den certeza a la correcta aplicación de los recursos financieros. Así, se han capacitado personas, autoridades locales, comunidades, que son las que gestionan los proyectos y los hacen sustentables, lo que no solo facilita el acceso a estos recursos, sino que empodera a las comunidades en la gestión del agua.

No sólo es la falta de recursos financieros, sino la incapacidad del sector hídrico de acceder a financiamiento debido a debilidades institucionales. A esto se suma el poco conocimiento que el sector financiero tiene sobre el tema agua.

“La gobernabilidad y el financiamiento están íntimamente relacionados. La reforma de la gobernabilidad hídrica genera credibilidad y facilita el acceso a fondos. Contar con demostrada capacidad institucional para manejar las finanzas en forma eficiente y transparente, así como la recuperación de costos y devolución de préstamos, es importante para poder atraer más financiamiento y sentar las bases para la sostenibilidad financiera” (Agua y Finanzas, Conclusiones, 2011).

## **2. LA GIRH REQUIERE MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LOS DIFERENTES SECTORES Y NIVELES DE GOBIERNO**

Para hacer efectiva una GIRH se requiere de un enfoque integrado que abarca la complejidad no sólo de los recursos hídricos, sino del ambiente. El ciclo hidrológico lleva a plantear la gestión por cuenca como la forma idónea de aproximarse a las soluciones de los problemas hídricos. Administrativamente se aborda con criterios y acciones de transversalidad. Una transversalidad horizontal, que en algunos países como México se ha avanzado, para coordinar los programas y acciones de las dependencias federales (PND 2006-2012) y cuya etapa ahora es de transición a la consolidación del modelo y de los órganos participativos (consejos de cuenca, comités de cuenca). Más difícil es la transversalidad vertical que implica la coordinación intergubernamental e implica la coordinación de competencias, ya no sólo de funciones. Las atribuciones sectoriales no

sólo de agua, sino derivadas de otros sectores regulados, tales como energía, transporte, ordenación del territorio, planeación urbana, dificultan manejos integrados, que se logran en el mejor de los casos en el nivel local o comunitario.

En algunos sistemas jurídicos existe el principio de coordinación o el deber de colaboración implícito en el modelo de estado (sobre todo en los federales), no obstante, en materia ambiental es de difícil articulación, y los recursos hídricos no escapan a estas diluciones de responsabilidad cuando no se tienen competencias claramente definidas. Hay medidas administrativas que países federales con sistemas jurídicos más consolidados han adoptado, y que pueden servir de referencia para aquellos que aún no han implementado en sus legislaciones la GIRH. Brasil es uno de estos casos.

La OCDE (2011) pone en el centro del análisis lo que llama *gobernanza multinivel* para referirse a la *gobernanza pública* como aquella donde tiene que centrarse la atención, a la coordinación interadministrativa e intergubernamental, a partir de la descentralización de algunas decisiones de gestión del agua, hacia otros niveles de gobierno, derivada de la implementación de la GIRH.

Es importante poner atención a la dimensión territorial y a los límites político-administrativos bajo los cuales se establece competencias y por tanto actuaciones sobre el territorio con incidencia sobre los recursos hídricos, y con las cuales es necesario coordinarse, especialmente las competencias de agua y suelo. La cuenca es el nivel apropiado para adoptar ese enfoque integrado y esa actuación coordinada sobre el territorio. En este sentido, la experiencia brasileña, que logra coordinar en cuencas transfronterizas diversas acciones en torno al agua, con base en la construcción en el tiempo de confianza, relaciones, marcos institucionales, e involucramiento de actores sociales es uno de los ejemplos exitosos que puede mostrarse en las Américas.

#### **COORDINACION INTERMUNICIPAL EN AGUA Y SANEAMIENTO**

**Acción:** Estudio de caso de experiencias municipales en la Gestión Integrada del Recurso Hídrico: Puerto Cortés, Honduras

**País:** Honduras.

Puerto Cortés, Honduras centró su política en solucionar el problema de calidad y cobertura del servicio de agua, protección del recurso hídrico y aumentar la competitividad del municipio. Para tal efecto se creó y adecuó el marco regulatorio e institucional. En 1995 se obtiene la declaratoria de Área Forestal Protegida, instrumento legal que prohíbe la tala de árboles y se restringe actividades agrícolas, pecuarias e industriales que causen degradación en el área de recarga hídrica. Tanto los actores sociales como los institucionales participan en la detección de prioridades ambientales. Se impulsa el proceso de coordinación y operación de la municipalización, iniciando proyectos orientados a mejorar la calidad y cantidad de agua; obteniendo un fortalecimiento institucional (Unidades Ambientales de Choloma, Omoa y Puerto Cortés). Se fomenta la capacitación técnica del personal, y se logra la participación de nueve comités ambientales e igual número de clubes juveniles forestales. Entre los logros obtenidos se advierte una mejora en la calidad del agua y la disminución de enfermedades de origen hídrico y un alto grado de involucramiento de las comunidades y ciudadanía y sobretodo la descentralización hacia los municipios de la prestación del servicio público de agua potable. La experiencia de dicho proceso, ha servido como referencia para la implementación de la Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento, así como para el establecimiento del Ente Rector del Sector Aguas Potable y Saneamiento (ERSAPS). Se fomentó una mejoría en las finanzas del municipio además de

generarse un ambiente de armonía con los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; por lo tanto, un alto grado de confianza por parte de los empresarios y mayores inversiones para Puerto Cortés.

La falta de armonía entre políticas públicas que afecten directa o indirectamente el manejo del agua, lleva a la pérdida de credibilidad. El marco institucional adecuado debe identificar estas contradicciones. Se hace necesario normar explícitamente la concurrencia de las diversas atribuciones competenciales de los niveles de gobierno o de organismos participantes para llevarlo a la aplicación de las otras políticas sectoriales (transversalidad).

### 3. LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES EXPLÍCITOS FORTALECEN LAS INTERACCIONES DEL GOBIERNO Y SOCIEDAD

La falta de arreglos institucionales en las fases pertinentes del proceso de creación de políticas públicas, ha llevado a rotundos fracasos o, en el mejor de los casos, acciones de bajo impacto (la guerra del agua en Bolivia es un ejemplo de ello). Las coaliciones, alianzas, movimientos ciudadanos, grupos de trabajo, redes y convenios de cooperación en los asuntos relacionados al agua, así como los espacios de encuentro, deliberación y consenso entre grupos empresariales, gubernamentales o civiles favorecen el intercambiar información, conocimientos y experiencias, pero sobretodo, el diálogo. Los nuevos arreglos institucionales permiten la inclusión de puntos de vista que no habían sido considerados. La escala se vuelve un requisito esencial pues no se pueden trasladar sin el debido análisis y ajuste, experiencias que en el nivel más local funcionan y pretender que a una escala mayor produzca los mismos resultados.

*Los criterios para establecer estos arreglos institucionales deben ir orientados a establecer una estructura institucional, un marco normativo y operativo que genere confianza en las instituciones (la ley, las organizaciones, las autoridades) que permita decisiones consensuadas y transparentes.*

Las instituciones (en sentido estricto) deben tener autonomía, autoridad real y jerarquía para coordinar asuntos relacionados con diferentes autoridades nacionales, locales y de ayuntamientos, y con presupuesto para llevar a cabo sus funciones. Además, deben considerar no sólo la demanda de agua, sino también su oferta, su valor y su finitud, a la hora de tomar decisiones concretas, ser coherentes y eliminar incongruencias y

vacíos en las responsabilidades gubernamentales y sociales, así como establecer mecanismos de participación y evaluación efectivos.

**Gestión transfronteriza impulsada por múltiples actores, gubernamentales y no gubernamentales.**

***Acción:** La conformación del Grupo Gestor Binacional. Un ejemplo prometedor de gestión transfronteriza binacional para la conservación del entorno ambiental de la cuenca Río Goascorán.*

***Países:** Honduras y El Salvador*

La cuenca binacional del Río Goascorán es compartida por Honduras y El Salvador; tiene un acelerado deterioro ambiental principalmente debido a manejos inadecuados de residuos sólidos y líquidos, quemas agrícolas, carencia de manejo forestal sustentable y la carencia de una infraestructura hidráulica de almacenamiento y distribución, lo cual aumenta la presión sobre la disponibilidad del recurso ante el incremento poblacional. En 2006 se creó el Grupo Gestor Binacional del Río Goascorán, con el objetivo de integrar, incidir y coordinar la gestión del manejo sostenible de la cuenca y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región. Esta iniciativa se caracteriza porque su creación fue a iniciativa de diversos actores y de la exitosa colaboración que hubo entre ellos. Los actores en mención son: entidades locales (municipios), organizaciones de la sociedad civil locales y nacionales, grupos de cooperación nacional e internacional y bajo el apoyo de programas y proyectos gubernamentales, por ambos países, que tuvieron una antesala de un año de trabajo de negociación previo a la consolidación del Grupo, bajo un esquema de responsabilidad compartida. Este proceso se enmarcó en las disposiciones legales de ambos países, en las que se advertía una preocupación por la conservación de los recursos naturales. Cabe destacar que antes de la creación del grupo ya existían diversos esfuerzos por mejorar las condiciones de la cuenca, sin embargo, estos no tenían el impacto suficiente y se quedaban como acciones aisladas, sin articulación entre ellas.

Esta iniciativa ha tenido impactos positivos en la incidencia en las agendas gubernamentales de Honduras y El Salvador; integración de comisiones de gestión productiva, social, ambiental y de recursos hídricos; creación de espacios de debate y consulta; conformación de grupos gestores locales (municipales, principalmente mancomunidades) y realización del Plan de Manejo Integral de la Cuenca de manera participativa; entre otros.

Entre los retos identificados para el mejor funcionamiento del Grupo se han enunciado, lograr la eficiencia en los niveles de planificación, ejecución y seguimiento de programas; conseguir mayor participación de la sociedad civil sin que se complejice la operatividad del Grupo; concientizar a otros actores y reafirmar la responsabilidad compartida; asegurar la continuidad de los trabajos y, lograr la independencia económica.

#### **4. EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE TODOS LOS ACTORES SOCIALES ES CLAVE PARA UNA MEJOR GOBERNANZA**

En la región se ha identificado la necesidad de desarrollar capacidades, a distintos niveles: el fortalecimiento de destrezas de cabildeo, negociación, movilización pública; generar conciencia social y por ende un cambio de actitudes respecto al agua; mejorar las capacidades de los recursos humanos que gestionan el agua a nivel operativo; la formación de redes y fortalecimiento e incrementar los recursos para investigación, y

acceso a información, que de ser atendidas y priorizadas facilitarán el cambio social en torno al agua.

Entre las capacidades a fortalecer están la institucionalidad (rol rector, operador, regulador de la autoridad del agua), con la participación activa y articulada de los entes del sector y vinculando a otros sectores, para facilitar la planificación de la oferta y la demanda de los recursos; el desarrollo de capacidades gerenciales y técnicas: la formación de recursos humanos en la temática de los recursos hídricos considera tanto la capacitación académica no sólo de ingenieros; la educación de los usuarios para cambiar estilos de vida y hábitos de consumo; la educación para la participación, pues la mera declaración en la legislación de la participación no es suficiente. Se requiere crear los instrumentos y cauces para poder ejercerla, apoyar más decididamente la investigación y desarrollo, que implica la aplicación de tecnologías apropiadas que adecuen los patrones de uso a criterios de sostenibilidad y que constituyen requisitos insoslayables para alcanzar los objetivos de la GIRH.

Es importante hacer énfasis en que se requieren profesionales que tenga la formación necesaria para trabajar en equipos multidisciplinarios, flexibles que tengan la capacidad de iniciar mecanismos efectivos de coordinación entre diferentes sectores.

Las estrategias para la formación de capacidades en la GIRH, en cada región, cuenca hidrológica o acuífero deben reconocer que tienen necesidades y características específicas en lo que se refiere a la situación de los recursos hídricos, condiciones socioeconómicas y su propio marco institucional. Por lo tanto, las estrategias operativas deben definirse “a la medida”.

#### **Programa de formación de líderes/as comunitarios/as en GIRH (Proyecto MASAL, Perú)**

La Ley de Recursos Hídricos considera como enfoque principal la GIRH, mismo que es definido en la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos del Perú y asumido como principio. El Proyecto Manejo Sostenible de Suelos y Agua en Laderas (MASAL) es implementado en cuatro distritos de la Mancomunidad de Municipalidades Rurales “Hermanos Ayar” del departamento del Cusco- Perú. El reto principal en esta región es reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población rural, por tal motivo, el programa se constituyó en un proceso educativo de formación continua y fue desarrollado durante los años 2007 y 2008, promoviendo el fortalecimiento de capacidades de liderazgo local, para que los líderes y lideresas de las comunidades comprendieran e impulsaran procesos de GIRH en forma comprometida.

El Programa está organizado en cuatro módulos: Diagnóstico de GIRH en microcuencas andinas, Gestión Territorial Participativa, Planificación GIRH para el desarrollo comunitario; Institucionalidad local y Gobernabilidad del Agua. Estos módulos fueron elaborados en forma colectiva a través de un “Grupo impulsor de formación de líderes y lideresas comunitarias en GIRH”, el cual tuvo a su cargo el diseño de la propuesta técnico-metodológica, que definió los lineamientos, enfoques, estructura del programa y el sistema de evaluación, lo cual es fundamental para asegurar el concepto de apropiación local del programa y capacidad de respuesta a las demandas efectivas por nuevas capacidades.

Estas acciones de fortalecimiento generan cambios en la autoestima y actitud de las personas, lo que aporta a su involucramiento y participación activa. De igual forma, promueve la elaboración de instrumentos de planificación. Entre los impactos del programa destacan: empoderamiento a nivel personal, inserción laboral y rol en la gestión del agua, fortalecimiento de las organizaciones de usuarios, desarrollo a nivel de las microcuencas, diseño de instrumentos para la GIRH e, implementación y réplica en las municipalidades. Asimismo, este proyecto está siendo adoptado por otras mancomunidades municipales.

No obstante estos logros, desde las regiones e instituciones nacionales y regionales queda pendiente considerar que el desarrollo de capacidades significa también inversión, en donde se perciben ciertas dificultades. También es necesaria una mayor participación de los representantes oficiales (distintos niveles de gobierno).

Fuente: Indij, D., Donin, G., y Leone, A., (2011), Gestión de los Recursos Hídricos en América Latina: Análisis de los actores y sus necesidades de desarrollo de capacidades, European Union.

## 5. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES RELEVANTES EN LA GIRH-INCLUYENDO LOS GRUPOS VULNERABLES- ES ESENCIAL PARA LA LEGITIMIDAD Y APLICACIÓN SOSTENIBLE DE LOS MARCOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES

La participación social bajo el enfoque de Gobernanza, involucra a los actores en las decisiones (sus necesidades e intereses) y el manejo de los conflictos, entre otros. Si hay algo que la sociedad cuestiona respecto a los recursos hídricos es la legitimidad de las decisiones, aun cuando sean de la autoridad. Esto se explica por un alejamiento de estas de su base social, situación que debe ser reorientada, revertida, involucrando a todos los agentes sociales. Precisamente ese es el postulado de la gobernanza El buen gobierno del agua se alcanza con la aceptación de las políticas. Tener en cuenta cómo intervenir, quiénes lo deben hacer y cómo lo pueden hacer, permite contar con una base dinámica para planificar y hacer un uso más racional de los recursos humanos y financieros disponibles. Y se observan procesos participativos de construcción de soluciones en los que los actores se reconocen como piezas clave para cambiar la situación, y asumen el pago por los servicios ambientales hídricos.

### **PROYECTO IRRITILA, PAGO DE SERVICIOS AMBIENTALES CON LA PARTICIPACIÓN COLECTIVA**

**País :** México. Zona metropolitana de la región lagunera; integrada por municipios de Coahuila y Durango.

**Actores sociales involucrados:** Usuarios de las aguas superficiales del Distrito de Riego 017, Usuarios de las aguas subterráneas ubicados en el acuífero Principal Región Lagunera, Usuarios de las Tomas Domiciliarias de Agua Potable de los Organismos Operadores de Agua de la Zona Metropolitana de la Laguna, CONAFOR, CONAGUA.

El objetivo fue la elaboración de una figura legal e integral, basada en 4 sectores de la sociedad: Usuarios de las aguas nacionales, representantes de la academia, de los niveles de gobierno y de la sociedad organizada, para lo cual se constituyó la “Comisión de Cuenca Alto Nazas”, órgano auxiliar del Consejo de Cuenca Nazas Aguanaval.

Otro fue la gestión de recursos económicos para apoyar a los dueños del bosque, la Comisión de Cuenca Alto Nazas suscribió un Convenio de Colaboración de Fondos Concurrentes con la CONAFOR (Comisión Nacional Forestal) por \$20 millones a ejercer en un plazo de 5 años, de los cuales, el 50% son recursos federales y el restante a partir de las gestiones de la Comisión de Cuenca a partir de las aportaciones de los habitantes de la parte baja.

Este proyecto se caracteriza por la Transparencia en el manejo de recursos: las aportaciones voluntarias se están depositando ante el Fondo Forestal Mexicano, Subcuenta IRRITILA, mismo que a su vez entregará los recursos a los ejidos beneficiados.

Previo a realizar Estudios de Valoración Ambiental y Económica del Agua, se consideró partir de darle un valor mínimo al recurso, acordándose fijar la mínima expresión monetaria equivalente a “Un Centavo por Metro Cúbico de Agua”, proponiéndose dicho Valor Mínimo para el caso del Distrito de Riego al Volumen Promedio Utilizado por Hectárea por Ciclo, así como el mismo valor para las aguas subterráneas de acuerdo al volumen concesionado.

Para emprender un proyecto de esta naturaleza, fue necesario constituir una figura legal e integral, basada en 4 sectores de la sociedad: Usuarios de las aguas nacionales, representantes de la academia, de los niveles de gobierno y de la sociedad organizada, para lo cual se constituyó la “Comisión de Cuenca Alto Nazas”, órgano auxiliar del Consejo de Cuenca Nazas Aguanaval. Hubo una campaña de difusión amplia para lograr la aceptación social del PSA.

Se establecieron las actividades de monitoreo, tales como Resultados de la campaña de difusión, Número de usuarios que acepta el pago voluntario por servicios ambientales (PSA), Cantidad recabada, Logro de objetivos del convenio de colaboración de Fondos Concurrentes con la CONAFOR, Transparencia de los recursos financieros obtenidos de forma voluntaria

Fuente: Conagua, 2011

Para poder participar se requiere estar informado, de nada sirve una participación sin conocimiento, pues obstaculiza los procesos. Los gobiernos tienen una función muy importante en este sentido, pues deben liberar información útil por los canales pertinentes para cada grupo de actores y en el lenguaje adecuado, lo que propiciará la buena participación. No se debe olvidar que el agua es uno de los recursos a los que los ciudadanos son más sensibles, es en esta dirección en que debe pensarse para motivar una participación real, de una sociedad que conoce la problemática y que actúa corresponsablemente con los gobiernos. Sólo así se construye la cultura del agua dentro de la sociedad.

En los esquemas de gobernanza, se reconoce que otros actores sociales distintos al gobierno juegan un rol importante, entre ellos los que generan conocimiento de los recursos hídricos (*expertise* académico). Los propios gobiernos, de distinto nivel requieren de este intercambio de información, piénsese por ejemplo en las autoridades locales. Existen ejemplos de socialización de la información del agua, para transferir conocimiento y difundir la información en lenguaje accesible ([www.siaps.colmex.mx](http://www.siaps.colmex.mx)), en la que otros actores sociales se vuelven los impulsores, ante el difícil acceso a la información del agua, además de la tecnicidad que conlleva. Las organizaciones de la sociedad civil y las

fundaciones son otros actores que juegan roles importantes de empoderamiento social y de transferencia de conocimiento del agua.

**Gobernanza en la educación sobre agua.** Acción: Guía para Educadores Descubre una cuenca: río Santiago.

Países: México (estados participantes: Jalisco, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas, Nayarit, Durango).

Es un hecho que la problemática del agua a cualquier nivel no puede ser atendida desde altos niveles de gobierno, sino que requiere la participación social en los asuntos de interés inmediato y cercano a la gente, para que se logre su involucramiento. En el marco de los Consejos de Cuenca en México, que cuentan con grupos de trabajo que crean programas y asumen responsabilidades específicas en la implementación de acciones, se sitúa el proyecto de la Guía para Educadores Descubre una cuenca: río Santiago, impulsado por el Grupo Especializado de Trabajo de Cultura del Agua (GETCA) del Consejo de Cuenca río Santiago, con el apoyo de la Comisión Nacional del Agua, la Fundación del Proyecto WET Internacional y el Programa Hidrológico Internacional de la Unesco, a través del Programa Agua y Educación para las Américas y el Caribe. El objetivo general del proyecto es contribuir al mejor entendimiento entre los estados y usuarios del agua de la cuenca, al proveer educación ambiental y proporcionar información relevante, objetiva y fundamentada, que fomente la toma de decisiones informadas y la participación responsable en los asuntos del agua, facilitando así su gestión integrada. Su objetivo específico es que permita a los docentes y a la sociedad en general el desarrollo de competencias en materia de educación ambiental, con énfasis en el recurso agua y que facilite el conocimiento de la cuenca y sus retos. En este sentido, se trata de uno de los pocos materiales educativos con enfoque de cuenca, con los que cuenta México y aunque le anteceden incluso proyectos binacionales como río Bravo y río Colorado, es la primera vez que un GETCA impulsa el proceso completo. La guía busca ser una herramienta de transformación de una cultura de uso sustentable del agua y se desarrolló entre 2009 y 2010. Actualmente está en proceso de implantación en los seis estados de la misma. Se generó desde el inicio la apropiación social del proyecto, el proceso de realización parte de una redacción colaborativa de todas las actividades didácticas que integra, realizada entre técnicos, profesores de todos los niveles educativos, educadores no formales, especialistas, funcionarios de los seis estados y tres niveles de gobierno del sector hídrico, universidades e institutos públicos y privados, mismos que participaron en pruebas de campo y en su momento, en la presentación al pleno del Consejo de Cuenca, en el que se ha acogido como el instrumento educativo principal del mismo. Entre los avances que presenta, esta un convenio reciente en el estado de Zacatecas, a través del cual, la guía pasa a ser parte de los materiales didácticos en la currícula escolar básica y además se utilizará tanto para la capacitación de los docentes como de los promotores de cultura del agua que apoyan desde el ámbito no formal. Se considera que mientras más estudiantes, tomadores de decisiones o cualquier persona logren un mejor conocimiento y comprensión del río Santiago y de su cuenca, al participar en una actividad dirigida por educador que emplee la guía, se habrán alcanzado sus objetivos.

*Fuente: Comisión Nacional de Agua/Programa Agua y Educación del Programa Hidrológico Internacional y la Fundación del proyecto WET Internacional.*

La existencia de legislación de acceso a la información ambiental es un paso decisivo de los países, no obstante, quedan algunos pasos por dar para un acceso real a información de calidad. Y esto depende en gran medida de los gobiernos.

Los gobiernos asumen un nuevo rol y es el de ser promotores de esta participación, ahora bien, no puede darse si no existe suficiente y adecuada información. La generación de información hídrica, es una responsabilidad del Estado que no puede ser declinada; se procura con esta estrategia generar mecanismos de evaluación sistemáticos de los recursos

hídricos disponibles y sistemas de información adecuados. Habría entonces que asegurar un sistema de información del recurso, lo suficientemente completo como para contener datos físicos, biológicos, sociales y económicos y asegurar que los actores interesados puedan acceder a ellos y a la información ahí contenida y emplearlos en forma acorde a sus necesidades. Los organismos internacionales han apoyado iniciativas de este tipo en varios países del continente (Ecuador), bajo el eje articulador de cambio climático o han sido iniciativas de las autoridades del agua o ambientales (<http://rade.ine.gob.mx>).

Tanto las autoridades, como los demás actores, deben aprender a convivir y aceptar procesos participativos en la toma de decisiones. Es decir, pasar de la consulta a otros grados de participación, según la decisión concreta. Lo que no puede ser es que la participación se dé solo al final, cuando las decisiones han sido tomadas por actores gubernamentales, y se realiza este ejercicio para “dar cierta legitimidad”. La ley tiene que reconocer más formas de participación, regularlas y establecer los criterios sobre los cuales se ejercerá, pues un marco claro favorecerá la inclusión, la participación y garantizará que se tomen en cuenta las opiniones que surjan de este proceso.

#### **Procesos Participativos en la Gestión del Agua de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá**

La Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (CHCP) cuenta en la actualidad con 5 Consejos Consultivos y 29 Comités Locales. Los Consejos Consultivos son espacios locales de concertación entre los sectores sociales, políticos, económicos y ambientales. Agrupan toda la gama de actores de las subcuencas respectivas, donde interactúan por ejemplo, representantes de los gobiernos locales, las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAAR), los Comités de Salud, los sectores productivos, las organizaciones de base comunitaria y no gubernamentales, y los propios Comités Locales (que conforman el tejido social local del proceso de GIRH y aportan la visión de los habitantes de las comunidades, de manera organizada por subcuenca).

La participación de la comunidad y su empoderamiento, es lo que ha asegurado el seguimiento a nivel local; ya que si bien es cierto que la ACP cuenta con un Equipo de Relaciones con la Comunidad que ha estado guiando y liderando los diferentes procesos, los resultados no se habrían alcanzado sin el interés de la población y el compromiso de las diferentes organizaciones, quienes tienen el deber de hacer funcionales las estructuras creadas.

El proceso participativo inicia desde lo Local, a través de los Comités Locales: estructuras participativas establecidas por tramos de una subcuenca que representan el Tramo Alto, Medio y Bajo y que están conformadas por representaciones de las organizaciones comunitarias existentes. Se busca consolidar un tejido local, desde su propia realidad. Estas estructuras después de fortalecer su capacidad organizativa y construir sus Planes de Manejo con la participación de otros sectores; se consolida representativamente por Región Geográfica en Consejos Consultivos de Cuenca, que es la máxima expresión de la plataforma participativa de Cuenca. El Consejo Consultivo está respaldado por un Grupo Técnico Local compuesto por diversas instituciones del Estado (Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Educación, Autoridad Nacional del Ambiente, entre otros), el cual le asesora sobre los aspectos ingenieriles, ecológicos, económicos, legales y sociales que facilite la gestión integrada del recurso hídrico .

En 2008, se formula el Plan de Desarrollo Sostenible y Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Canal de Panamá (Plan DS-GIRH), como respuesta a la necesidad de

contar con un instrumento marco que oriente las acciones e inversiones de una forma coordinada y participativa.

Se priorizaron 140 proyectos para los primeros 3 años de ejecución, los cuales consideran el recurso hídrico como eje articulador. El Plan incluyó la preparación de Planes Operativos Anuales (POA) para cada una de las 7 regiones de trabajo y se ha desarrollado un Sistema de Indicadores que permiten el seguimiento y rendición de cuentas del Plan de Desarrollo y Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (Plan DS-GIRH). Entre los indicadores de impacto, tenemos la aplicación del Índice de Sostenibilidad de Cuencas. El Plan DS-GIRH tiene como objetivo promover la gestión integrada del recurso hídrico de la Cuenca en armonía con el crecimiento económico, la equidad social y la conservación del ambiente y los recursos naturales, reconociendo la Cuenca como unidad territorial.

*Para lograr una Buena Gobernanza en la GIRH, se tienen que considerar relaciones de confianza, de intercambio de criterios basados en la transparencia, de autoridades eficientes y de una sociedad movilizadora y participativa, donde los mecanismos de evaluación serán los generadores de nuevas ideas y de nuevas políticas públicas.*

Pero también es importante la participación de la iniciativa privada (IP) en esta reconfiguración de actores sociales. Muchos de los proyectos hídricos son costosos para los gobiernos y deben buscarse formas asociativas con el sector social y privado, orientados a la sostenibilidad financiera de los proyectos. Hay sectores que son propicios para este fin, como la construcción de obras, la operación, y sobre todo, en el tratamiento de las aguas, uno de los atrasos de la región.

### *... Y con perspectiva de género*

La experiencia demuestra que las intervenciones que incluyen los puntos de vista y las aportaciones tanto de hombres como de mujeres funcionan generalmente mejor. El agua no es «neutra en cuanto al género». Comprender los roles de género contribuirá a planificar las intervenciones y políticas de agua, las cuales se basan en el conocimiento de cómo y por qué la gente elige las opciones que elige en el uso del agua que satisfacen sus necesidades. Incluir la perspectiva de género es una cuestión de coherencia en la política, las mujeres son un sector muy vulnerable en el continente frente a fenómenos catastróficos asociados al agua, como inundaciones, pero también en el día a día, son las más afectadas por no tener agua segura.



La representatividad social cobra relevancia dado que existen diferentes niveles para el manejo de una cuenca, que van desde las decisiones políticas gubernamentales, hasta aquellas locales sobre el manejo del agua, por lo que se ve necesario establecer plataformas en diferentes escalas, ya que las características de representación de la sociedad para participar en la GIRH debe ser distinta de un nivel a otro, por ejemplo en los casos que van de una microcuenca hasta una cuenca transfronteriza, ya que los pasos del proceso de discusión, negociación y acuerdo para solventar los problemas relacionados al uso, distribución y conservación del recurso no siempre son iguales.

Sin embargo, se debe tomar en cuenta y no pasar por alto, a quienes representan las personas que participan en estas escalas y que pueden motivar la participación local activa, en distintos momentos, de acuerdo a los problemas locales surgidos y a la necesidad de resolverlos. Estas escalas constituyen un sistema legítimo para poder tomar decisiones entre los involucrados y donde las alianzas, la creatividad y el diálogo son preponderantes. La construcción de estos consensos se deberá hacer de abajo hacia arriba, y viceversa, desde el ámbito nacional hasta a nivel de cuenca hidrográfica, es decir, de la sociedad hacia las instancias de gobierno, ya que los representantes de éste, son pasajeros, mientras que la sociedad finalmente es la que recibirá los beneficios de las políticas hídricas y quien sufrirá las consecuencias de las mismas.

#### **PROCESOS PARTICIPATIVOS DE TOMA DE DECISIONES EN AUSENCIA DE UN MARCO LEGISLATIVO.**

**Acción:** *Implementación de GIRH e instrumentos económicos (PSA) donde la propia comunidad establece las "reglas del juego".*

**País:** *El Salvador*

En el Salvador no hay marco jurídico que regule las aguas en esa Nación, lo que se hizo en la micro cuenca "La Poza" en El Salvador y que es un modelo exitoso es una GIRH por parte de la sociedad con el apoyo de ONG's.

La microcuenca La Poza, antes de la intervención se caracterizaba por un franco proceso de deforestación del territorio, principalmente en la cuenca alta e intermedia, situación que se

expresaba concretamente en la destrucción de árboles y vegetación. La creciente presión sobre la cobertura vegetal, incide directamente en el agotamiento de las fuentes de agua en la zona, principalmente en la cuenca baja. Los principales ríos y pozos presentaban una creciente reducción del caudal y una marcada reducción de los niveles de agua, llegando a secarse algunos ríos en cierta época del año, con lo cual se veían seriamente afectadas diversas actividades humanas que desarrollan las comunidades tanto en el hogar como en las unidades de producción agropecuarias.

El déficit en el acceso al agua potable de la comunidad afectaba a más de 15 mil personas, que no disponían de agua en sus domicilios y quienes accedían a través de los manantiales no tenían garantizada la calidad del agua.

En ambos municipios, Oztatlán y Usulután, prevalecía un vacío socio institucional, que promoviera cambios en la conducta de los diversos actores que actúan en el territorio y que regulara las malas prácticas. Así también se carecía de conciencia hídrica, de conocimientos sobre la problemática del agua y de planes que permitieran orientar y ordenar adecuadamente las acciones para hacer frente al creciente deterioro del agua.

Durante el proceso se ha trabajado de manera fuerte en la concientización de la sociedad, es decir, con el convencimiento de que si cooperan en la gestión y operación de los recursos hídricos mayor será el beneficio que obtendrán, se adoptó el pago por servicios ambientales en las propias comunidades a pesar de que no hay regulación jurídica que lo haga plausible, la rendición de cuentas es autónoma pues los recursos que obtienen o les llegan ya bien de ONG's, Gobierno o de aportación son locales o de la misma comunidad y es lo que sirve para mantener el sistema, por lo que se han hecho conscientes de la necesidad de la transparencia en la aplicación de estos recursos así como de la participación de la sociedad ya que esta influye sobre manera en la participación para la gestión de los recursos, pues entienden que el manejo del agua requiere un enfoque integral de aspectos sociales, ambientales, culturales, sociales institucionales y políticos.

**La mayor participación e involucramiento es de las mujeres**, se ha logrado a base de planeación local de la micro cuenca la sensibilización de los actores sociales, públicos y privados, en la creación de una sistema financiero que empezó de lo micro a lo macro, se sigue dando seguimiento a través de talleres que siguen informando y capacitando a la sociedad para que tengan en cuenta el factor liderazgo en manejo de cuencas, medio ambiente, etc

## 6. LA INFORMACIÓN, LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SECTOR HÍDRICO SON FUNDAMENTALES PARA UNA MEJOR GOBERNANZA

Las decisiones sobre el agua tienen que pasar por el filtro de la transparencia y la rendición de cuentas, elementos indispensables cuando se habla de gobernanza, pues es lo que permite la continua retroalimentación y modificación según diversos escenarios.

La revisión periódica y evaluación de políticas y decisiones representa una oportunidad de involucrar a la sociedad y promover los consensos faltantes, cómo se invierten y priorizan los recursos para superar el déficit de acceso al agua en los países, qué prioridad política ocupa el agua frente a otros recursos estratégicos, son

cuestionamientos que van por el control social de la acción pública. El mensaje debe ser transmitido desde el principio: el agua es un recurso compartido, es decir, “quien tiene derechos, acepta también obligaciones”.

#### **Contraloría social en los programas de apoyo con recursos federales: el caso del México**

En México, existen los programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, los cuales son creados para financiar infraestructura hídrica, con aportaciones mixtas, es decir, tanto federales como estatales y municipales. Los programas de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas (APAZU), para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSAPYS), de Agua Limpia (PAL) y de Tratamiento de Aguas Residuales (PROTAR) son los dedicados a atender la problemática de agua doméstica.

Por disposición oficial en México, los programas federales de desarrollo social (en los cuales se incluyen los mencionados) deben implementar un Esquema y Guía Operativa de Contraloría, el cual debe contener al menos, los compromisos a cargo de la Institución que ejecutará las obras contempladas en los programas: difusión entre los beneficiarios de la información básica relacionada con los programas; interacción con los beneficiarios para fomentar la constitución de los comités comunitarios que tendrán a su cargo las actividades de Contraloría Social; capacitación y asesoría a los servidores públicos responsables de llevar a cabo las actividades; capacitación y asesoría a los integrantes de los comités para el desempeño de sus atribuciones; implementación de los mecanismos para el seguimiento de las actividades y su vinculación con el sistema de atención ciudadana; y captura de información en el sistema informático.

La contraloría social tiene como finalidad que la población de las localidades objeto del beneficio verifiquen, por conducto de los comités que constituyan, que las Instituciones de gobierno ejecutoras de las obras contempladas en los programas cumplan con las metas establecidas y la correcta aplicación de los recursos públicos. Este sistema de control es efectivo para fomentar la participación de los beneficiarios en la vigilancia de los recursos destinados, sin embargo, se observa que este instrumento de control requiere avanzar un paso más y no solo delimitarse a la vigilancia de la construcción de la obra, sino que también, de su efectivo funcionamiento, una vez concluida ésta.

Fuente: CONAGUA, Reglas de Operación para los programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2011.

La transparencia en el proceso de gobernanza del agua y el acceso a datos confiables sobre disponibilidad y calidad del recurso, los derechos de agua y las obras de infraestructura son elementos esenciales para la toma de decisiones acertadas y para que mediante la rendición de cuentas, los actores involucrados en la GIRH expliquen a la sociedad sus acciones y, acepten consecuentemente la responsabilidad de las mismas. Aspectos que pueden ser perfeccionados mediante la implementación de las siguientes acciones: diseño de sistemas organizacionales de la información, instrumentos de evaluación del desempeño, validación y transparencia de la información, así como de contraloría social de las decisiones que se toman respecto al agua.

Casi ningún país procesa la información del agua de forma sistemática, para todos los contaminantes, pues requiere de un alto grado de financiamiento, y no siempre es una prioridad, pareciera que son las acciones más visibles, como atender un problema de contaminación del agua, que se dejó crecer, y sobre el cual, ahora hay que abocarse, so pena de tener un “río muerto”. Pero muchas acciones en el continente dependen de la generación de información localizada para generar escenarios climáticos y políticas de adaptación.

Los mecanismos de difusión electrónicos constituyen fuentes importantes de información que deben ser utilizados; a la par, debe incentivarse la creación de nuevos canales de comunicación adecuados en los que la información sobre los Planes de Gestión de las Cuencas y su implementación debe ser conocida por todos y estar al alcance de los involucrados en la gestión del recurso y de la totalidad de actores sociales. Los Sistemas de Información sobre el agua constituyen una herramienta importante para divulgar la información a todos los niveles de participación. Pero también todos los responsables de la gestión deben ser capaces de contar con información confiable, actualizada y pertinente en un formato accesible. Y algunos países han emprendido acciones, con apoyo internacional ([www.ciifen-int.org](http://www.ciifen-int.org)).

Dentro del grupo de Groundwater rGovernance se ha priorizado la estrategia de comunicación sobre la importancia de conservar la calidad y cantidad de las aguas subterráneas, dirigiéndose a los actores relevantes para lograr su involucramiento ([http://www.groundwatergovernance.org/about\\_inception.html](http://www.groundwatergovernance.org/about_inception.html)).

## **7. LA EXISTENCIA DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS FAVORECE UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DEL AGUA.**

La experiencia de países como Costa Rica que han implementado impuestos y tasas ambientales, como el canon o el programa de Pago por servicios ambientales, son un ejemplo para la región, dado que han logrado conservar los recursos naturales, no sólo los hídricos, generando proyectos integrales. La acción de los gobiernos no solo debe reducirse al uso de instrumentos regulatorios, por el contrario, estos se complementan con otros instrumentos sean económicos y de incentivos, lo que da una gama de instrumentos amplia para ser adaptada en los países de la región, cuidando de no entrar en confrontación con el valor simbólico que se da al agua. Bien diseñados, pueden coexistir en aras de proteger los recursos hídricos.

### **La implementación de los cánones en Costa Rica.**

Costa Rica cuenta con dos instrumentos económicos para la gestión del recurso hídrico, enmarcados dentro de la GIRH: el canon de aprovechamiento de aguas y el canon ambiental por vertidos, aprobado en 2006 y 2008 respectivamente. Estos cánones tienen el objetivo de contribuir a regular la cantidad y calidad del recurso hídrico. Los cánones tienen un fundamento económico y ambiental en donde los ecosistemas acuáticos tienen funciones ambientales con valor económico al proveer bienes y servicios como el agua, los alimentos y la recreación, o son insumos productivos. Asimismo proveen la capacidad de asimilación y eliminación de desechos, sirven de soporte de vida y sustentan los ecosistemas en general.

El canon ambiental por vertidos, es definido como una prestación pecuniaria que deben pagar todas las personas físicas, jurídicas, públicas o privadas que utilicen los cuerpos de agua para verter en ellos sustancias contaminantes; y que reconoce el costo social y ambiental que dicho uso implica. Es a la vez un instrumento económico de regulación complementario a las normas de comando y control actuales y pretende trasladar los costos de contaminar y de usar el agua para verter a quien los provoca. Los parámetros que se tomaron en cuenta para la aplicación del canon ambiental por vertidos son la demanda química del oxígeno soluble (DQO) y los sólidos suspendidos totales (SST), pues ambos son de fácil monitoreo y su remoción implica un mejoramiento significativo de los cuerpos receptores. Con los fondos de este canon se espera destinar un 60% al tratamiento de aguas residuales domésticas, un 15% a la producción más limpia, un 10% monitoreo de fuentes emisoras, un 10% para gastos de administración y un 5% a la educación ambiental.

El canon de aprovechamiento de aguas, es un instrumento para la regulación del aprovechamiento y administración del agua que permita el abastecimiento humano y el desarrollo, y que además permita la generación de recursos económicos para financiar a largo plazo la gestión del agua en Costa Rica. Para lograr la aplicación y aceptación del canon se hizo un proceso de socialización y negociación con los principales sectores involucrados como los cañeros, lecheros, cámaras de industrias e instituciones públicas entre otros. En coordinación con ellos se trabajó en un reglamento de buenas prácticas e incentivos para obtener un reconocimiento en la reducción del monto total a pagar.

*Fuente:* Memorias del Taller Centroamericano en Agua y Finanzas, 21-23 julio, Antigua, Guatemala; “Desarrollo de las capacidades financieras en el sector hídrico en Centroamérica con un enfoque de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos”; Asociación Mundial para el Agua, capítulo Centroamérica (GWP Centroamérica).

Una de las fortalezas del continente es que se ha internalizado conceptualmente un pago por el agua; aunque no necesariamente refleje el costo. Varios países, en el sector agua potable y saneamiento son financieramente sustentables (Colombia, Chile, Uruguay), pero en otros los grandes subsidios gubernamentales no facilitan la eficiencia de los organismos operadores. Obviamente, el aumento en tarifas tiene un costo social que ningún político está dispuesto a asumir, de ahí que una de las metas SMART para la región sea la labor de los comunicadores sociales, en la transmisión de mensajes adecuados sobre la finitud del recurso, el precio de la contaminación y los factores asociados a ella como las implicaciones para la salud. Si se transmiten y comunican oportuna y adecuadamente favorecen la corresponsabilidad social y la aceptación de

instrumentos económicos. Países como Chile o Colombia pueden aportar sus experiencias en materia de agua y saneamiento.

#### **Sistema de subsidios al consumo de agua potable de hogares en Chile**

En Chile el proceso de privatización de las empresas públicas proveedoras de agua en los años 70 y 80, tuvo como resultado un aumento de las tarifas. Incluso. Con la finalidad de asegurar que toda la población pudiese acceder a este servicio básico, el Estado y sus instituciones relacionadas con el sector sanitario diseñaron un mecanismo dentro de la estructura regulatoria y normativa que protegiera a los hogares o grupos más vulnerables o pobres y en consecuencia Chile adoptó un sistema de subsidios al consumo de agua potable (SAP).

En 1989 se dictó la Ley N°18.778, que estableció un subsidio al pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado; a partir de ello se implementó un régimen tarifario de autofinanciamiento que buscaba incorporar en las tarifas los costos de operación, mantenimiento e inversión en que incurren las empresas prestadoras del servicio.

El sistema de subsidio es administrado por las respectivas municipalidades; la selección de la población objetivo es un método de caracterización socioeconómica que permite focalizar la acción social hacia los sectores más pobres; el subsidio es asignado por un máximo de tres años, siendo posible volver a postular, acreditando ante la municipalidad el cumplimiento de los requisitos legales y se subsidian los primeros 15 m<sup>3</sup> de consumo en un porcentaje que puede variar entre 25% y 85%, dependiendo de los niveles tarifarios de la localidad y del nivel socioeconómico de los beneficiarios.

Entre los resultados obtenidos se observa que este sistema ha posibilitado el acceso a la población de menores recursos a estos servicios, además desde 1987 ha sido el principal instrumento de medición socioeconómica para el diseño y evaluación de la política social existente en Chile. Todo esto se acompañó de modificaciones a la ley de subsidio y su correspondiente reglamento, así desde 2002 los cupos y montos destinados al subsidio aumentaron; de esto derivó que en 2004 la ley 19.949 estableció un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado "Chile Solidario", que permite acceso a una cantidad adicional de subsidios al consumo de agua potable y alcantarillado, cubriendo el 100% de los primeros 15 m<sup>3</sup>.

En general, la asociación entre el sector público y las empresas privadas ha funcionado relativamente bien. Por ello alcanzar los niveles de cobertura, calidad y excelencia de los servicios sanitarios que hay en Chile ha sido consecuencia de las inversiones que se han desarrollado por más de un siglo; además el interés de los privados ha sido realizar una maximización de utilidades de corto plazo. Por tanto, el sistema ha funcionado y la privatización de los servicios sanitarios ha sido posible por: la existencia de un sistema de infraestructura y normativas consolidadas en el país; condiciones políticas de país estable; y un sistema regulatorio bien estructurado y confiable.

#### **Pagos por servicios de ecosistemas.**

En la ciudad de Nueva York, los usuarios del agua pagan los costos del programa de gestión de cuencas hidrográficas que garantiza la calidad de su suministro de agua, a través de un impuesto incluido en sus facturas de agua. El programa surgió en la década de 1990, en respuesta a las nuevas normas para el agua potable promulgados por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos. En lugar de construir un sistema de filtración artificial costoso, Nueva York invirtió en la protección de la calidad del agua a través de la protección del ecosistema. El programa incluye las subvenciones y la transferencia de propiedad a los

agricultores y propietarios de bosques a cambio de acuerdos para mejorar sus prácticas para reducir la contaminación, la compra de servidumbres de conservación de los dueños privados y el desarrollo de mercados para productos y la certificación de productos de madera.

Costa Rica también ha implementado un sistema de pago por servicios de los ecosistemas de agua dulce, en la forma de una estructura de tarifas de agua que pone de relieve la importancia económica, social y ambiental del agua. Las ganancias se dividen entre los proyectos nacionales de gestión y conservación de agua y la restauración de los ecosistemas de la cuenca, incluyendo el pago a propietarios privados por actividades de conservación y la compra de tierras privadas para la protección de las zonas de recarga de las aguas subterráneas y las fuentes de agua de importancia local.

Fuentes: [www.nysefc.org](http://www.nysefc.org); PNUMA, La ley del enverdecimiento de las aguas (2011).

## LOS OBJETIVOS PARA EL 2012 y ... CÓMO VAMOS A LOGRARLO

*La sensibilización de los políticos y la población es clave para favorecer la creación de una cultura del agua duradera y la gobernabilidad de los recursos hídricos*

En la GIRH se habla de corresponsabilidad entre gobiernos y sociedad, pero difícilmente puede lograrse si no existe un cambio social que valore en todas sus dimensiones el agua. La gobernanza puede contribuir a éste si se propician por los gobiernos decisiones más participativas, que terminarán dando contenido a lo que actualmente se llama “cultura del agua”, es decir, una nueva aproximación al valor social que tiene el agua, bajo un criterio de hidrosolidaridad con aquellas regiones o personas que no cuentan con el vital líquido.

El grupo de Buena Gobernanza se ha planteado metas encaminadas a consolidar redes de trabajo y comunicación regional, perdurable en el tiempo, en las que se retomen los mensajes clave y exista la oportunidad de intercambiar las experiencias exitosas que surjan en la gestión local del recurso, y así, fortalecer a las Américas. Para esto, el 2012 es un año decisivo puesto que la creación de las redes, que más adelante se detallan, se concretará y marcará la pauta para la consecución de otros objetivos, de forma gradual, de manera que se asegure su perdurabilidad.

Las dos metas SMART identificadas sitúan a los legisladores y a los periodistas como piezas clave en la instauración de la gobernanza, por lo que, en relación a estos dos agentes sociales, promoverá:

1. En el 2012 la creación en el Parlatino de una Comisión de Agua, que permitirá la permanencia del tema frente a los cambios de gobierno nacionales.
2. En el 2012 la creación de una Plataforma Digital para los periodistas de América Latina, como un espacio virtual de intercambio de información ambiental y específicamente de agua, que les permita corroborar, verificar y proporcionar la información del continente, en tiempos reales, a partir de las redes existentes.
3. En el 2012 la creación de un programa de capacitación en Agua a periodistas de Latinoamérica<sup>5</sup> con la finalidad de incrementar la cantidad y la calidad de cobertura informativa; la creación de redes y contactos para compartir la información regional, y la facilitación de un conocimiento especializado y el aprendizaje sobre asuntos técnicos, que produzcan contenidos más transparentes y balanceados y menos ideologizados en los distintos temas mediáticos del agua.
4. En el 2012 la producción de un reportaje sobre la Situación del Agua en la región de las Américas, los problemas a los que se enfrenta y las soluciones existentes e innovadoras que se han adoptado.
5. En el 2012, previo al IV Foro mundial del agua o a Rio +20, se realizará un Foro de periodismo especializado en agua que posicione el agua como un factor del desarrollo sostenible de la región y de superación de la pobreza.

Estas acciones son concretas y son realistas en su formulación y cumplimiento. Se plantean como acciones de corto plazo para iniciar el camino hacia una buena gobernanza del agua

*Para el 2012, crear una red de legisladores y movilizar las redes de periodistas en recursos hídricos en las Américas para contribuir a la consolidación de los marcos legales e institucionales en materia hídrica.*

---

<sup>5</sup> El grupo de Buena gobernanza agradece a Carolina Vazquez Tapia, del Canal del Congreso en México las aportaciones para este apartado.

En actividades previas se ha identificado que uno de los problemas principales de la región son los débiles marcos normativos que no respaldan las acciones y las buenas intenciones de las autoridades del agua; son los legisladores quienes tienen en su ámbito de acción muchas decisiones relevantes en torno al agua, cuando deciden sobre marcos del agua en sus tres niveles de gobierno pero también cuando se aprueban marcos legales de otros sectores, que inciden en la política hídrica, tales como el territorio, energía o planeación urbana.

Se propone que para el 2012 se haya creado una red de legisladores a nivel de las Américas, iniciativa que recibirá la colaboración de otros actores interesados en el tema (organizaciones internacionales). La experiencia de la CEPAL confirma que esto es posible.

Se reconoce que para lograr una adecuada implementación de la legislación y de los marcos institucionales es necesario el involucramiento de los que tienen responsabilidad en los temas que inciden en los recursos hídricos, para la cual los medios de comunicación tienen un rol de suma relevancia en la formación de opinión y sensibilización a nivel político y de la población en general.

En los foros preparatorios se planteó el camino y lo que se espera de este sector es informar con conocimiento, la creación de campañas sobre el uso sostenible del agua, la creación de un ambiente de transparencia y compromisos públicos en el corto plazo, y evidenciar las respuestas sociales, vinculando a la sociedad con los gobiernos. Países como Perú, Colombia o México tienen interés en que el Ejecutivo establezca estos vínculos, para impulsar las reformas por ambas vías (gubernamental y social) y cuenta con programas de capacitación a periodistas en la materia. El rol identificado para el sector periodístico fue “coadyuvar en la creación de una cultura del agua”. Hay iniciativas apoyadas por distintos actores como GWP y la RIRH que han estado trabajando en la capacitación de periodistas. En este sentido se ha planteado dar seguimiento a estos esfuerzos y movilizar a las redes ya existentes para apoyar el cumplimiento de los marcos legales e institucionales en materia hídrica y tener una Estrategia lista para el 2012.

En torno a estas el camino a seguir para los futuros eventos internacionales es desarrollar la Hoja de ruta en lo que resta del año, para iniciar la estrategia en el 2012; las actividades consisten en posicionar los documentos temáticos entre los diversos stakeholders, especialmente gubernamentales, incorporar a la discusión en el grupo de Buena Gobernanza a los impulsores de las dos metas (Legisladores y Periodistas). Evidentemente en los foros próximos como Rio +20 estará presente el tema, la intención es que se focalice adecuadamente los esfuerzos y la posibilidad de compromisos políticos, hacia las debilidades aquí planteadas para una buena gobernanza del agua en la región. La Estrategia puede ser presentada por ambos sectores en los eventos próximos (VI Foro Mundial del Agua, Rio +20) y considera el involucramiento activo de los legisladores y periodistas en las sesiones, presentación de estudios de caso exitosos y discusiones específicas.

*Para el 2012, identificar las reformas institucionales implementadas por los países en las Américas que consideran la sostenibilidad financiera, ambiental y social para la gestión del recurso hídrico.*

Esta meta es identificada por todos los actores relevantes como crucial en las Américas. Se han registrado ya las debilidades legales e institucionales en los países de la región (mapa de capacidades institucionales), el objetivo es **que los países se comprometan a realizar al menos una reforma de alto nivel en el sector en el corto plazo** (adopción de la GIRH, adopción de normativa, inclusión de los actores relevantes en la toma de decisiones de forma proactiva, la inclusión de la dimensión ambiental en sus decisiones, reformas en materia de acceso al agua y saneamiento que es la que más se ha priorizado). Las iniciativas de reforma ya han sido emprendidas en varios países por el Ejecutivo o el Legislativo, pero es necesario generar la coordinación necesaria para lograr la aplicación de la normativa existente.

En las Américas existen diferentes enfoques institucionales que se han estado implementando que van desde los sistemas federales hasta las estructuras locales integradas por la sociedad civil y usuarios que están contribuyendo al fortalecimiento de las instituciones en materia hídrica. La revisión de estas experiencias tiene ya en sí una riqueza para aportar al mundo.

La CODIA será decisiva para la realización de estos eventos, pues es una estructura consolidada que permite el intercambio de experiencias entre autoridades del agua..

## LA IDENTIFICACIÓN Y COMPROMISO DE LOS PRÓXIMOS PASOS EN EL PROCESO

*El primer compromiso se refiere a la generación de sinergias con los otros grupos temáticos a partir del enfoque de Gobernanza, pues esta es una condición para el éxito según ha sido definida en el proceso global.*

En el Foro de Medellín claramente se identificó con el grupo de “Acceso al agua y saneamiento” y con el grupo de “Agua y Cambio Climático”, pero es necesario hacer explícita la relación de la buena gobernanza para alcanzar las metas establecidas por el resto de las prioridades temáticas establecidas para la región.

En los Diálogos de Medellín se presentaron algunas posibilidades factibles de realizarse en el mediano plazo, con la participación de los actores involucrados en este grupo, no solo para continuar la discusión sobre la Buena Gobernanza del Agua para la GIRH, sino para el fortalecimiento y la creación de capacidades, en las que algunas instituciones pueden jugar un rol impulsor determinante, tales como la OEA, CEPAL, GWP o COLMEX, orientadas a las necesidades de la región, quienes tienen un liderazgo en la generación de conocimiento o de adopción de políticas públicas y que pueden ser el puente con otras instituciones gubernamentales, sociales o de investigación.

## *EN EL IV FORO MUNDIAL DEL AGUA*

Para el Foro Mundial del Agua se contará con 4 horas dedicadas a la Buena Gobernanza del Agua en las Américas para una efectiva implementación de la GIRH, por lo que previamente se desarrollará una amplia comunicación del evento y del programa a presentarse, de tal manera que se garantice la audiencia. Se distribuirá en CD el documento temático de las Américas, que previamente se haya vinculado al proceso global. Ya se ha entrado en contacto con la OCDE que son las instituciones que lideran el proceso internacional.

Se presentará el posicionamiento de las Américas explicando por qué se ha priorizado el tema de gobernanza como un desafío de la región, algunos casos de estudio, innovadores y existentes, orientados al cumplimiento de las metas SMART, con la presencia de organizaciones sociales y en la medida de lo posible, con presencia de periodistas y legisladores del continente, que expongan el camino a seguir en ese proceso de construcción colectiva de plataformas deliberativas en torno al agua.

## *Y HACIA RÍO +20*

En Río +20 se han priorizado dos temas:

Economía Verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y

Marco institucional para el desarrollo sostenible.

El agua también es factor de pobreza, y así se ha presentado en este documento. Por lo que para Río +20 se presentará un reporte orientado a vincular la buena gobernanza de la GIRH a estos dos temas, así como casos exitosos que los aborden, presentados en una mesa específica de trabajo que visibilice la transversalidad de la gobernanza, concretamente del agua. Se presentará el documental sobre la situación de la gobernanza

de los recursos hídricos en la región y se realizará un encuentro con legisladores y periodistas, que deriven en compromisos concretos para el grupo y la región.

## Bibliografía

- Alcamo, J., Grassl, H., Hoff, H., Kabat, P., Lansigan, F., Lawford, R., Lettenmaier, D., Lévêque, C., Meybeck, M., Naiman, R., Pahl-Wostl, C. & Vörösmarty, GWSP, (2005). The Global Water System Project: Science Framework and Implementation Activities.
- Batchelor, Charles, (2009). Water governance literature assessment, Report contributing to the scoping exercise managed by IIED to help develop a DFID research programme on water ecosystems and poverty reduction under climate change.
- Biermann, Frank, (2007). 'Earth system governance' as a crosscutting theme of global change research, *Global Environmental Change* 17 pp. 326–337
- Catalano, Pierangelo. "Sistemas Jurídicos. Sistema Jurídico Latinoamericano y Derecho Romano" artículo publicado en *Revista general de legislación y jurisprudencia* tomo LXXXV de la segunda época n. 3 Madrid 1982
- Correa, Lorenzo, (2001). Responsabilidad social en el uso del agua. Del aprovechamiento exhaustivo al caudal ecológico. II Encuentro Iberoamericano del Medio Ambiente. Santiago de Chile, Disponible en Internet en <http://www.conama.es>
- Documentos Temáticos del IV Foro Mundial del Agua, World Water Council/CONAGUA. México, (2006), pp. 268
- Domínguez, Judith, (2010). El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz, *Revista de gestión y política pública*, volumen XIX . Número 2 .II semestre de 2010, pp. 311-350
- Domínguez, Judith, (2010), Integridad y transversalidad de la política ambiental, Libro conmemorativo del Bicentenario y Centenario, capítulo IV, El Colegio de México, México, 2010, pp. 257-294.
- Dourojeanni, Axel; Andrei Jouravlev; Guillermo Chávez, (2002). Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica. Programa Agua, Medio Ambiente y Sociedad, Documento de trabajo Num. 1. El Colegio de México y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Distrito Federal, México
- Durán Vargas, Luis Rolando; Ana María Majano (2007). Estado Actual del Marco de Adaptación al Cambio Climático a través de la Gestión de Recursos Hídricos en Mesoamérica. Estudio de Gobernanza. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- Eckerskey, Robin, (2004). The green state: Rethinking Democracy and Sovereignty, The Mit Press, Michigan Global Water Partnership Technical Committee. How to integrate IWRM and national development plans and strategies. (s/f)
- Global Water Partnership, Estrategia 2009-2013, Sweden, p. 10
- Hoekstra, Arjen, (2006). The global dimension of water governance: Nine reasons for global arrangements in order to cope with local water problems, Value of water research report series No. 20, UNESCO-IHE Institute for Water Education, Delft, the Netherlands.  
[http://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/aalcantara/Alcantara2009\\_Gobernabilidad.pdf](http://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/aalcantara/Alcantara2009_Gobernabilidad.pdf) pp. 2-3
- Hantke-Domas Thomas, (2011) Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina, Documento de proyecto, CEPAL, Chile
- Hunther, Jeff; Anwar, Shah, (2005). A Simple Measure of Good Governance, en in *Public Service Delivery* edited by Anwar Shah, World Bank
- Marañón Pimentel. Boris. "Hacia la corresponsabilidad en la gestión del agua: por una relación de sostenibilidad entre usuarios y organismos operadores". Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Disponible en Internet en <http://www.csva.gob.mx>

- Mats Rolen, Helen Sjoberg, (1997). International governance on environmental issues,unosvedin
- Mayntz, Renate, (1998). New Challenges to Governance Theory, Jean Monet, Chair Payer, RSC No. 98/50; Disponible en <http://www.watergovernance.org/sa/node.asp?node=1202>
- Moreno Vázquez, José Luís, (2006). Por Abajo del Agua: Sobreexplotación y Agotamiento del Acuífero de la Costa de Hermosillo, 1945-2005. Hermosillo: El Colegio de Sonora. OECD 1997. Review of Agricultural.
- Moriarty, Patrick; Batchelor, Charles; Abd-Achadi T. Firas; Laban Peter; Fahmy, Hazen, (2007). The Empower approach to water governance guidelines, methods and tools, Jordan, European Union Meda Water.
- Muinul Islam, Muhammad; Saaduddin Ahmed, Abu, (2007).Understanding E-Governance: A Theoretical Approach.Disponible en [http://Www.Cdrb.Org/Journal/Current/4/Mainul\\_2.Pdf](http://Www.Cdrb.Org/Journal/Current/4/Mainul_2.Pdf)
- Mussetta, Paula, (2009). Participación y gobernanza: el modelo de gobierno del agua en México, Espacios Públicos, No. 25, pp. 66-84
- Norman, Emma; Bakker, Karen, (2009). Transgressing Scales: Water Governance Across the Canada–U.S. Borderland, Department of Geography, University of British Columbia.
- North, Douglas, (1993), Instituciones, cambio institucional y desempeño economico, Fondo de Cultura Economica, México.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 2008. 2º Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo: "El agua, una responsabilidad compartida". Sociedad Estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. Zaragoza. España.
- Ostrom, Ellinor, (1994),Rules, games, and common-pool resources / University of Michigan, Michigan.
- Peña, Humberto; Miguel Solanes.( 2002). La Gobernabilidad del Agua en las Américas. Una Tarea Inconclusa. Disponible en Internet en <http://www.foroagua.org.py>
- Peña, Humberto; Miguel Solanes.( 2002). La Gobernabilidad del Agua en las Américas. Una Tarea Inconclusa. Disponible en Internet en <http://www.foroagua.org.py>
- PETER ROGERS and ALAN W HALL (2003) *Effective Water Governance, Water Partnership, Technical Committee (TEC)*, Global Water Partnership, ,Sweden
- Peter, Rogers; Hall, Alan W., (2003). Effective Water Governance, Water Partnership, Technical Committee (TEC), Global Water Partnership,Sweden.
- Santiso, Carlos, (2001),Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality, *The Georgetown Public Policy Review*, Volume 7 Number 1 Fall, pp.1-22;
- Santiso, Carlos, (2001),Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality, *The Georgetown Public Policy Review*, Volume 7 Number 1 Fall, pp.1-22;
- Solá, Amadeu.(2000) La traducción de Governance. *Punto y coma*. El Boletín de los traductores españoles de la Unión Europea. No. 65, septiembre-octubre,
- Solá, Amadeu.(2000) La traducción de Governance. Punto y coma. El Boletín de los traductores españoles de la Unión Europea. No. 65, septiembre-octubre.
- Solanes, Miguel; Jouravlev, Andrei, (2001).Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua, No. 135, LC/L 1660 P/E, Cepal, diciembre de 2001.
- Solares, Miguel; Jouranlev, Andrei (2006).Water governance for development and sustaninability, Santiago, Chile.
- UNESCAP (2008), What is the governance. Asia Pacif MDG Study Serie.
- UNESCAP, UNDP, ADB (2007) Access to basic services for the poor the importance or good governance. Asia Pacif MDG Study Serie.
- Wilder, Margaret, (2008). Promises Under Construction: The Evolving Paradigm for Water Governance and the Case of Northern Mexico, for presentation at the Rosenberg Forum on International Water Policy, Zaragoza, Spain.