



Una gobernabilidad eficaz para el agua

Documento base para el
Diálogo
Abril 2002¹



¹ Este documento fue escrito por Alan Hall, de la GWP-Wallingford, con la colaboración de Laura Píriz y Nighisty Ghezae, de la Secretaría de la GWP. Fue presentado y discutido en las reuniones de la GWP-TEC. Su contenido fue elaborado tomando como base el documento del Prof. Peter Rogers sobre la gobernabilidad eficaz del agua, presentado en la reunión de la IDB- Fortaleza en marzo de 2002.

1. El concepto de gobernabilidad

El término gobernabilidad ha cobrado importancia en las últimas dos décadas. Este término se relaciona con un sistema social más amplio de gobierno, en oposición a la perspectiva más estrecha que considera al Gobierno como la entidad política principal encargada de tomar decisiones.

No existe una única definición de gobernabilidad, y cuando se trata de conceptualizar este término, se adoptan diferentes puntos de vista. Unos podrían considerar a la gobernabilidad como un concepto preocupado esencialmente por asuntos de responsabilidad financiera y eficiencia administrativa. Otros podrían centrar su atención en asuntos políticos más amplios, relacionados con la democracia, los derechos humanos y los procesos participativos. Existen también aquellos que ven la gobernabilidad en términos de un acuerdo y de un desacuerdo entre el sistema político-administrativo y el sistema ecológico. Otros puntos de vista consideran por completo a la gobernabilidad en términos del manejo de la infraestructura y de los servicios, y de la operación y mantenimiento de estos.

No obstante, lo que está claro es que en la gobernabilidad subyace un elemento político fuertemente arraigado y que las realidades políticas (que no están estrictamente relacionadas con la política) deben ser tomadas en cuenta y entendidas pues, de otro modo, ninguna reforma será viable. La gobernabilidad comprende la manera en la cual el poder es ejercido a la hora de manejar los recursos (natural, económico y social), y abarca ampliamente las instituciones formales e informales² mediante las cuales se ejerce la autoridad. Esta actividad incluye el proceso mediante el cual los gobiernos son elegidos, fiscalizados y reemplazados. Asimismo, esta actividad implica la capacidad del gobierno para formular y fiscalizar de modo eficaz la implementación de políticas correctas. Finalmente, involucra también el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que regulan la interacción entre ellos. Algunas condiciones necesarias para disponer de una buena gobernabilidad son la capacidad de inclusión, la responsabilidad, la participación, la transparencia, la predictibilidad y la capacidad de respuesta. Ahora bien, cuando el sistema de gobierno no satisface estas condiciones, entonces hablamos de una gobernabilidad deficiente.

La gobernabilidad se relaciona en gran medida con los resultados económicos, sociales y ambientales. Una gobernabilidad deficiente aumenta el riesgo político y social, la rigidez y los desaciertos institucionales, y aumenta también el deterioro de la capacidad para afrontar los problemas comunes. Los analistas sociales han demostrado que existe una relación causal estrecha entre una mejor gobernabilidad y mejores resultados en el desarrollo, tales

² Las instituciones son interpretadas aquí como acuerdos sociales y normas culturales dentro de la sociedad, que estructuran el comportamiento humano en relación con su medio ambiente, en este caso el agua. Estos acuerdos y normas pueden ser formales (codificados y adoptados legalmente, o informales (aceptados localmente y por tradición, no codificados)

como un ingreso per cápita más elevado, una mortalidad infantil más baja y una mayor alfabetización (c.f. Kaufman, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999). Por lo tanto, una gobernabilidad eficaz es esencial para la reducción de la pobreza y puede ayudar a que las personas en condiciones de pobreza se ayuden a sí mismas. La reducción de la pobreza requiere de un orden social estable y justo que esté basado sobre reglas institucionales claras y eficaces, y sobre mercados que permitan una competencia equitativa. Una gobernabilidad deficiente es una barrera que impide el desarrollo y que afecta a las personas en condiciones de pobreza en la parte económica y no económica, lo cual provoca que esas personas sean más vulnerables y sean incapaces de adaptarse a los cambios.

En este mismo contexto, los mercados se debilitarán y desvirtuarán, de modo que se detendrá el crecimiento y disminuirán las oportunidades de empleo. Las reformas institucionales y estructurales son necesarias para convertir una gobernabilidad deficiente en una más eficaz. Estas reformas incluyen la toma de medidas tales como el fortalecimiento de la responsabilidad para usar fondos públicos, la creación de capacidad nacional para formular e implementar una mejor política, así como de poner en práctica las medidas necesarias para la consecución de los objetivos. Para lograr lo anterior, es necesario establecer procesos que garanticen un mayor nivel de inclusión en la toma y puesta en práctica de las decisiones, en las que la sociedad civil y el sector privado realicen funciones claras con responsabilidades compartidas, que tengan como base la unión del sector público y privado. La división del trabajo entre los diversos agentes y la asignación equitativa de responsabilidades son parte del mismo proceso relativo a la definición del sistema de gobierno.

En este documento examinamos la gobernabilidad haciendo una referencia particular al agua. La mayoría de los temas relativos al agua pueden ser discutidos teniendo a la gobernabilidad como punto de partida. Aquí no tratamos temas políticos de alto nivel (estrechamente relacionados con la política) como la soberanía nacional, la ideología política y otros temas semejantes —además de temas éticos—, sino más bien reconocemos que estos temas pueden provocar que las reformas relacionadas con el agua sean inadmisibles, y creemos que de ese modo debe ser comprendido. Sin embargo, algunos temas delicados, como la corrupción, necesitan ser tomados en cuenta a la hora de discutir la gobernabilidad sobre el agua.

La gobernabilidad es relevante para los recursos hídricos y para los sectores productivos, así como para el sistema administrativo global y el público que depende del agua y que adapta su comportamiento a las reglas establecidas. En otras palabras, la gobernabilidad es relevante para el Gobierno, para las fuerzas del mercado, para el sector privado y también para la sociedad civil.

2. Cambios en el modo de percibir la gobernabilidad

El contexto histórico de la gobernabilidad varía en el tiempo y en el espacio. Por ejemplo, en Europa, las bases del poder político han sido socavadas durante los últimos 20 aproximadamente y la fortaleza institucional del Estado ha sido desafiada. Algunos cambios recientes en la sociedad han facilitado este debilitamiento del Estado central. Algunos de estos cambios, incluyen los siguientes:

- La crisis fiscal dentro del Estado (por ejemplo, limitaciones para aumentar los impuestos),
- El proceso de globalización, que incluye la desregulación de mercados financieros y la volatilidad del capital; factores que debilitan la capacidad del Estado para gobernar, es decir, para controlar la economía.
- Avances tecnológicos que facilitan el establecimiento de redes y desarrollo de subsidiarias.
- Una democracia subnacional más activa en las ciudades o en las regiones semiautónomas.
- Carga excesiva de trabajo y responsabilidades sobre burocracias de gobierno más pequeñas.
- Numerosas concentraciones de gente y poder en áreas urbanas.

Hacia fines de la Guerra Fría, postrimerías del siglo XX, el concepto de mercado fue propuesto por muchos en los países occidentales como la solución para el crecimiento económico, la equidad social y los problemas del medio ambiente. Esta concepción llevó a desregular y a involucrar en mayor grado al sector privado y a cambiar la función del servicio social. Esta reestructuración institucional del Estado tenía como objetivo reducir el dominio del gobierno y controlar funciones dando más participación individual (es decir, procurando ofrecer soluciones de modo menos colectivo) y concibiendo al “mercado y a la empresa privada” como el mecanismo más importante para colocar recursos. Este modelo de gobernabilidad orientada hacia el mercado es el antecedente inmediato a partir del cual examinamos la gobernabilidad relativa al agua.

Hoy, la aceptación incondicional que tuviera el modelo *laissez-faire* ha llegado a su término, y en su lugar ha iniciado una etapa de cuestionamiento. Este modelo es considerado por muchos como demasiado simplista (las jerarquías pueden no trabajar bien pero los mercados tampoco pueden hacerlo en todas las situaciones) y señalado por no ser representativo de un rango más amplio de valores relacionados con la sociedad. Cada vez más gente está examinando qué nuevos instrumentos y nuevas formas de intercambio entre el Estado y la sociedad pueden ser desarrollados para asegurar el control político y el apoyo a la sociedad. Partiendo de este tipo de análisis, se han realizado propuestas para llevar a cabo en forma conjunta la gobernabilidad y el manejo de los demás asuntos sociales y políticos

Al haber entrado al nuevo milenio, la función del Estado, consistente en “dirigir” o “guiar” la sociedad, ha sido desafiada por redes locales cohesivas (la sociedad civil, el sector privado) y por redes globales (por ejemplo, las organizaciones internacionales y las ONG) y a la vez el Estado ha sido apoyado por estas mismas entidades a la hora de lograr el desarrollo de la sociedad. Lo anterior provee una relación dinámica entre las diferentes fuerzas sociales. Muchos políticos (principalmente en el occidente) ven cada vez más al Estado como el problema y no como la solución. Ante esto, existen ahora más llamados que solicitan un retorno a un modelo de gobierno más pequeño como una manera de revertir la ideología posterior a la Segunda Guerra Mundial, la cual se hallaba sustentada en un Estado central, jerárquico y dominante que velaba por sus ciudadanos. El Estado no cree ya más en que este modelo pueda (funcionando aisladamente) solucionar los problemas de la sociedad, particularmente los relativos a temas socio-ambientales, ni que el sector privado pueda hacerse cargo de los problemas de pobreza y del medio ambiente. Con base en lo anterior, el modelo de dominio y de control, o modelo jerárquico, y los modelos de gobernabilidad dirigidos hacia el mercado se debilitan, por lo tanto, aún más.

Sin duda, la gobernabilidad, en sentido moderno (de acuerdo con J. Kooiman 1993), considera que la autoridad formal sea complementada incrementando la confianza en la autoridad informal. Por ejemplo, lo anterior puede efectuarse por medio de una cooperación y coordinación pública y privada genuinas para beneficiar a ambos agentes, así como a los clientes/ciudadanos. (Algunas organizaciones como la GWP, y ONGs internacionales como *Transparency International* son ejemplos de tales redes cooperativas). Por lo tanto, el estado necesita adaptarse a una nueva situación. Ante esta nueva situación, la gobernabilidad distributiva resulta ser una respuesta institucional para el ambiente que ha sido modificado. De este modo, la gobernabilidad constituye el conjunto de manifestaciones empíricas de la adaptación del Estado a su ambiente externo. Esta es la representación conceptual de la coordinación de sistemas sociales y, específicamente, la función del Estado en ese proceso. La gobernabilidad puede tratar también asuntos relativos a cómo conservar cierta capacidad de “directriz” en un mundo lleno de independencia externa (e interna) relativa a la sociedad.

Anteriormente, la pregunta era la siguiente “¿es capaz el Estado de dirigir la sociedad? En el pasado, la gobernabilidad se interesaba en cómo y con cuáles resultados el Estado dirigía la sociedad y la economía a través de la mediación política, la definición de objetivos, las medidas fiscales, el establecimiento de prioridades, etc.

La pregunta actual es “¿puede la sociedad coordinarse y manejarse por sí misma?” El modelo de gobernabilidad distributiva contempla la coordinación y las diversas configuraciones formales e informales de tipos de interacción pública y privada y la función de la sociedad civil³ y de las redes de políticas.

³ La sociedad civil puede ser vista como un ente compuesto por todas las organizaciones no gubernamentales y de diversa naturaleza, tales como las sociedades profesionales, los sindicatos, los grupos de interés, los grupos comerciales, los partidos políticos y otros clubes y asociaciones

Este modelo exalta a la sociedad como el factor principal y es menos 'estatista', ya que contempla sistemas de gobernabilidad que permiten equilibrar el poder. Actualmente, en la mayoría de los países, las instituciones políticas no ejercen un monopolio en la orquestación de la gobernabilidad.

Al inicio del siglo XXI nos hallamos buscando coherencia y responsabilidad dentro del conjunto de organizaciones que se encuentran en el seno de los sistemas políticos nacionales e internacionales. El agua es un buen ejemplo de esta situación. La mayoría de las instituciones y de los sistemas de gobierno actuales fueron desarrollados en el siglo XIX para supervisar a los Estados que tenían funciones mucho más limitadas que las que tienen hoy en día. Por lo tanto, no es sorprendente que ellas no funcionaran bien. Actualmente, los gobiernos se hallan atrapados en funciones que se contradicen, ya que a la vez fungen como proveedores de servicios y como la fuente responsable de estos servicios.

De modo similar, el establecimiento de regulaciones legales de carácter nacional (es decir, las reglas del juego) se tornan cada vez más complejas en la medida en que las sociedades llegan a saturarse de instituciones 'informales'. Esta situación conduce a una proliferación que socava el principio de derecho, por el grado, la complejidad y el costo del sistema legal mismo y por la incapacidad para hacer que las leyes se cumplan. Por ejemplo, la ley puede hacerse cargo del problema de la corrupción; pero la ley resulta un instrumento oneroso y también constituye una última instancia, ya que es difícil y costoso llevar a los responsable a juicio. No obstante, si se establece un sistema de gobernabilidad distributiva, la libre competencia, las entidades públicas responsables y los procesos transparentes pueden hacerse cargo de la corrupción. Existen muchas medidas que pueden ser usadas sin necesidad de recurrir a la ley, por ejemplo, reduciendo la intervención del sector público en la economía, reformando las entidades públicas, liberalizando y reduciendo la burocracia para hacer innecesaria la corrupción, y a la vez fortaleciendo los medios de comunicación y promoviendo la auto gobernabilidad (por ejemplo, la responsabilidad social corporativa).

Un elemento clave para una gobernabilidad eficaz es la reforma institucional (que afecta tanto al Estado como a las instituciones sociales) con el fin de delegar tantas funciones como sea posible a la sociedad, y democratizar, en mayor grado, las organizaciones de la sociedad civil. Esta reforma dará como resultado una sociedad con un gobierno limitado y una sociedad civil politizada (y voluntaria). De este modo, será posible pasar de burocracias estructuradas verticalmente a asociaciones autogobernadas democráticamente y regidas por una constitución. Los principios de Dublín reflejan de modo manifiesto este concepto de gobernabilidad distributiva.

La gobernabilidad resuelve los problemas de legitimidad y responsabilidad de comercialización mediante el establecimiento de autogobierno y de redes que permitan su mutua fiscalización. De este modo

independientes. Por supuesto, los grupos de interés con un propósito especial son también parte de la sociedad civil. Al hablar de la gobernabilidad del agua, debe tenerse presente la definición más amplia de sociedad civil.

podrá balancearse el grado de poder externo de las estructuras de carácter formal. Los sistemas de gobernabilidad equilibran el poder y equilibran las prioridades. El gobierno podría “decidir” cómo estructurar la sociedad mediante incentivos (por ejemplo estableciendo presupuestos como una fuerza coercitiva). Sin embargo, estos incentivos necesitan tomar en cuenta las presiones internas y externas, incluidas las aspiraciones y prioridades de la sociedad civil, las declaraciones o convenciones acordadas internacionalmente, la descentralización y la cooperación regional, así como también las prioridades de los donantes, las macropolíticas (por ejemplo, financiamiento y planificación) y las prioridades políticas a corto plazo.

A pesar de que las políticas pueden establecer la agenda, las prioridades y la visión; los sistemas de gobernabilidad son necesarios puesto que ellos proporcionan a la visión política la credibilidad y la pertenencia de la gente. Finalmente, las estructuras de manejo deben ser establecidas para poner en marcha los asuntos y llevar a cabo las tareas cotidianas.

3. Establecimiento de un enlace entre la gobernabilidad y los temas relativos al agua

Desde la celebración del foro de Dublín, han sido establecidos objetivos internacionales significativos, relacionados con la gobernabilidad. Todos los donantes principales y los bancos de desarrollo, así como los inversionistas privados toman en cuenta cada vez más la gobernabilidad a la hora de valorar la eficiencia y la eficacia de sus inversiones. El total de inversionistas están preparados para pagar a compañías (por ejemplo, a Economist Intelligence Unit) por información relativa a la gobernabilidad, que ilustre el impacto que esta tiene en sus decisiones. Por ejemplo, la UNDP utiliza el concepto de *buena gobernabilidad*. La buena gobernabilidad se define como “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país en todos los niveles...y ella comprende los mecanismos, procesos e instituciones, a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”.

En el Foro Mundial del Agua, en La Haya, y dentro del marco para la acción de la GWP, se estableció que “la crisis del agua es a menudo una crisis de gobernabilidad”, y se identificó la necesidad de colocar a la gobernabilidad eficaz del agua como una de las principales prioridades de acción (GWP, 2000). La Declaración Ministerial de La Haya reforzó este punto de vista y solicitó “*que se gobernara sabiamente el agua para asegurar una gobernabilidad eficiente, de manera que la participación del público y los intereses de todos los colaboradores fueran incluidos en el manejo de los recursos hídricos*”.

En la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas (2000), los jefes de Estado hicieron hincapié en la conservación y la administración, con el fin de

proteger nuestro medio ambiente común y, especialmente, *"para detener la explotación no sostenible de los recursos hídricos, desarrollando estrategias para el manejo del agua en los niveles regional, nacional y local, que promuevan tanto el acceso equitativo como el abastecimiento adecuado"*.

Finalmente, en la Conferencia sobre el Agua Dulce en Bonn (2001), los ministros recomendaron tomar acción por medio de la gobernabilidad del agua en tres áreas definidas como las más importantes. Su propuesta fue la siguiente: *"Cada país debe poseer internamente disposiciones aplicables para la gobernabilidad de los asuntos relativos al agua en todos los niveles y, donde fuera necesario, acelerar las reformas al sector hídrico."*

Los principios del agua de Dublín (1992), mediante la "cláusula de participación" y de la visión del "agua como un bien económico" ubican a los recursos hídricos en una posición determinante bajo la función del Estado, relativa a clarificar y mantener un sistema de derechos de propiedad. Además, por medio del principio de manejo basado en un nivel mínimo de viabilidad afirma la importancia de las descentralizaciones significativas. Cada vez existe más presión por reconocer y formalizar los derechos del agua, y este hecho está ocurriendo en muchos países a pesar de que la formulación de derechos hacen que surjan cuestionamientos complejos sobre la pluralidad de los reclamos.

No obstante, la formalización de derechos puede que no sea ni necesaria ni suficiente para tener acceso a los recursos hídricos. El proceso de formalización está influenciado a favor de las personas que tienen el poder y el dinero y quienes podrían abusar del sistema. Los 'derechos' informales, tal y como se les define localmente junto con sus reglas y principios históricos, son igualmente importantes, por lo que una formalización inapropiada podría causar conflictos entre el pensamiento formal y el tradicional; a la vez que trae problemas colaterales. La capacidad para defender los derechos contra los demandantes competentes es esencial para que los derechos sean significativos, ya sea que se trate de derechos formales o informales.

Un asunto importante por considerar es hasta qué punto los procesos de delegación de los derechos del agua están al servicio de segmentos de una población o de la totalidad de sus miembros. Si los recursos hídricos son manejados de modo intensivo por los mercados privados, únicamente tendrán acceso aquellos con propiedades o ingresos (demanda efectiva).

Por otra parte, si las autoridades públicas manejan los recursos hídricos, no existe certeza de que las personas en condiciones de pobreza, que vivan en lugares aislados, o aquellas sin posibilidad de movilización social mantendrán un acceso al agua proporcional al número de personas o a las necesidades de estas. Podrían plantearse una gran cantidad de preguntas acerca de cómo alcanzar un consenso sobre políticas públicas para gobernar la propiedad del Estado. Desafortunadamente, seguir este tipo de política en cualquier tipo de sociedad conduciría a obtener una configuración compuesta por *ganadores* y *perdedores*.

Es sumamente difícil llegar a diseñar mecanismos para compensar a los perdedores, particularmente cuando ellos ya constituyen grupos en desventaja, o bien, no son ni política ni numéricamente significativos. Es en este punto donde la *política* llega a ser más importante que la gobernabilidad.

El agua puede ser vista como un sistema de fuentes comunes de recursos (c.f Ostrom. 1990) . El término “fuente común de recursos” es usado para describir una situación en la cual individuos o grupos de individuos comparten una fuente de recursos interconectados, en este caso, el agua. A través del uso del agua, las personas están relacionadas de un modo ecológico, económico y sociopolítico. Por ejemplo, cuando un usuario se apropia del recurso (por ejemplo, extrae agua de un pozo) o cuando más bien lo provee (por ejemplo, protege un humedal o recicla el agua) su acción puede generar respectivamente, resultados perjudiciales o beneficiosos para él y para otras personas. Cuando existe una fuente común, acciones de esta clase generan una influencia sobre aquellos que comparten un recurso independientemente del régimen de propiedad bajo la cual ella se ubica.

Desde esta perspectiva, los beneficios obtenidos del agua como un sistema son el resultado de una combinación de acciones tomadas bajo regímenes de propiedad mixtos. En otras palabras, su gobernabilidad es distributiva. La gobernabilidad del agua tiene que ver con aquellas instituciones y organizaciones sociales, políticas y económicas, y con las relaciones que se establecen entre ellas; las cuales son importantes para el manejo y el desarrollo del agua.

Dada la complejidad del uso del agua dentro de una sociedad, el desarrollo, la ubicación y el manejo de este recurso de modo *equitativo* y *eficiente* y el aseguramiento de la *sustentabilidad ambiental*; requieren que las diferentes opiniones sean escuchadas y respetadas a la hora de tomar decisiones sobre aguas que se hallan bajo un régimen de propiedad común. Los aspectos políticos que tienen que ver con el manejo del agua deben ser reconocidos y enfrentados en la marcha.

Una gobernabilidad eficaz de los recursos hídricos requerirá el compromiso conjunto de gobiernos y de varios grupos de la sociedad civil, particularmente aquellos que pertenezcan al ámbito local y al ámbito comunitario, así como también al sector privado.

Es importante que nosotros definamos el término “gobernabilidad del agua” ya que podría darse el caso de que éste no sea fácilmente inteligible, y que por lo tanto, pueda ser usado (y comprendido) de diferentes maneras. Igualmente importante es poder identificar los atributos que hacen que la gobernabilidad del agua sea “eficaz”.

Existe una percepción creciente según la cual la gobernabilidad de fuentes de recursos comunes, tales como los recursos hídricos, funciona de modo más eficaz mediante una estructura social abierta que posibilite una participación más amplia de la sociedad civil, de las ONG, de las empresas privadas y de los medios de comunicación, en donde todos actúen para apoyar

e influenciar al gobierno. La GWP define el término de gobernabilidad del agua de la siguiente manera:

La gobernabilidad del agua hace referencia al rango de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que se establecen para desarrollar y manejar los recursos hídricos y el suministro de agua en los diferentes niveles de la sociedad.

Puesto que los términos político, social, económico y administrativo son muy generales, es importante mencionar lo que cada uno de ellos incluye, según lo contenido en la definición del UNDP. En el contexto del programa del UNDP, al concepto gobernabilidad se le atribuyen tres pilares: económico, político y administrativo.

La **gobernabilidad económica** incluye procesos de toma de decisión que afectan a las actividades económicas de los países y a sus relaciones con otras economías. Por su parte, la **gobernabilidad política** es el proceso que consiste en tomar decisiones para formular políticas; y, finalmente, la **gobernabilidad administrativa** es el sistema de implementación de esas políticas. Una lógica similar puede ser aplicada a un nivel micro, por ejemplo, a una municipalidad o a un hogar.

4. ¿Por qué es necesaria una gobernabilidad eficaz del agua?

Un tema que subyace en la literatura de las ciencias sociales se refiere a que todas las estructuras del gobierno ‘fallan’ y que todos los mercados y jerarquías tienen sus limitaciones, las cuales, al igual que las estructuras de gobierno, también ‘fallan’. Por esta razón, es necesario diseñar o crear regímenes de gobernabilidad más eficaces con el fin de superar las *fallas del gobierno, del mercado y del sistema*, o las fallas originadas de una combinación de estas. Estos tres tipos de fallas son inherentes en la mayoría de los países, y por lo tanto, tienen que ser tratados.

En las siguientes listas de enunciados se ofrece una serie de ejemplos relativos a las fallas mencionadas anteriormente. Muchas de éstas son problemas serios que deben ser enfrentados en el desarrollo de una gobernabilidad del agua. Aquellas fallas que son probablemente las más delicadas son las que tienen que ver con las brechas comunicativas e institucionales. Un examen empírico acerca de cómo resolver los problemas causados por estas fallas es esencial en cada conjunto si se quiere lograr una gobernabilidad eficaz del agua.

Entre las fallas de los gobiernos pueden citarse las siguientes:

- Fallas a la hora de corregir desequilibrios en los mercados,
- Regulación de precios inapropiada,
- Subvención de los usuarios del recursos y de los causantes de contaminación,
- Incentivos fiscales y créditos inapropiados,
- Regulación excesiva o falta de esta,
- Obstáculos burocráticos o inercia,
- Regímenes regulatorios que causan conflicto,
- Ignorancia del electorado e información imperfecta,
- Efectos de intereses particulares, que incluyen debilidad política e intereses creados,
- Escasa iniciativa empresarial para generar eficiencia interna,
- Análisis impreciso de las preferencias del consumidor y del contexto que influyó la compra,
- Poca habilidad del gobierno para controlar y regular el uso sostenible,
- Falta de pago de servicios ligados al agua,
- Dependencia y parcialidad de los organismos regulatorios,
- Desconocimiento efectivo del recurso, de las demandas impuestas sobre y de los usos que se hacen de él.

Cuando hablamos de errores en el mercado, nos referimos a aquellos aspectos que pueden generar resultados de naturaleza no económica. Estos resultados pueden ser producidos por los elementos que se detallan a continuación:

- La presencia de elementos externos oscilantes (ambientales, económicos y sociales)
- Activos sin un precio fijado y carencia de mercados; por ejemplo, no existe un mercado para los derechos del agua ni aspecto alguno relacionado con la prestación de servicios del campo del agua (como por ejemplo, el control de las inundaciones no tiene un precio estipulado)
- El control de las inundaciones y la calidad del agua pueden, con frecuencia, ser bienes públicos.
- Existen economías de escala en la mayoría de las inversiones relativas al agua y en muchos de los sistemas de manejo.
- Los costos de transacción por concepto de venta y comercio del agua pueden ser excesivamente prohibitivos.
- Derechos de propiedad indefinidos o sin claridad.
- Podría existir un gran desconocimiento y falta de certeza acerca de los mercados del agua, las sequías, las inundaciones, etc. lo cual podría hacer imposible la fijación correcta de precios.
- Las políticas podrían ser poco visionarias, lo cual traería como resultado la pérdida de beneficios y la generación de costos debido a la presencia de terceras partes.
- Las decisiones adoptadas podrían ser irreversibles.
- La provisión de muchos servicios hídricos es monopolio natural.

Finalmente, algunas fuentes de fallas en el sistema podrían ser:

- Brechas en la estructura institucional que impiden el uso de políticas,
- Ausencia de legislación,
- Falta de mecanismos eficaces que faciliten el diálogo intersectorial,
- Falta de mecanismos para la participación de la comunidad y de las partes interesadas,
- Ausencia de mecanismos de coordinación, de decisión y de solución de conflictos.

La Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) se encamina hacia el tratamiento de las fallas en el mercado, en el gobierno y en los sistemas mencionados anteriormente. El ToolBox de la GWP (compendio de herramientas para la GIRH) introduce un conjunto de más de 50 técnicas y referencias que pueden ser usadas por los practicantes y ofrece ejemplos de experiencias de todo el mundo. No obstante, estas herramientas no son aplicables en un espacio vacío. Ante esta situación, la gobernabilidad provee, mediante una amplia imagen, el **contexto** en el cual el enfoque de la GIRH puede ser aplicado.

A menos que existiera una política externa o que un sistema más amplio estuviera establecido o se hallara contribuyendo en el desarrollo de la economía, los instrumentos legales y de otra naturaleza no serían eficaces. Por lo tanto, es necesario trabajar más para establecer regímenes eficaces de gobernabilidad del agua que hagan funcionar esas herramientas de manejo.

Cada país necesitará identificar cuáles herramientas o instrumentos son los más importantes y apropiados dadas sus circunstancias específicas. Por ejemplo, las herramientas que recientemente han estado recibiendo la mayor parte de la atención en América Latina son aquellas que tratan aspectos relativos a las fallas en el mercado. En este sentido, Chile ha sido un líder mundial. El principal énfasis en las reformas hídricas chilenas se ha puesto en la correcta asignación de precios al agua para reflejar costos de oportunidad que estén por encima y por debajo de la tarifa. Iniciativas similares se están implementando en Costa Rica y Ecuador, donde los usuarios localizados río abajo pagan a los propietarios y administradores de las cuencas por los servicios de las mismas.

La experiencia chilena es instructiva pero su contexto podría ser específico puesto que hubo un importante compromiso para desarrollar toda la economía basándose en una economía abierta orientada hacia la exportación. En este contexto, el agua tan solo tuvo que seguir el ejemplo. Se cometieron muchos errores con la apertura, la transparencia, la participación y con los aspectos relativos al ecosistema por apresurarse a iniciar mercados de agua eficaces. Sin embargo, el aspecto favorable del sistema consiste en que es ajustable y ahora estas preocupaciones están siendo tratadas 20 años después de que las leyes iniciales fueron aprobadas. Es importante recordar que 20 años es un periodo muy pequeño en relación con la gobernabilidad y las políticas de agua.

Las reformas relativas al agua a menudo se ven afectadas por acciones o políticas externas. Por ejemplo, la disminución en la demanda en los Estados Unidos pareciera deberse en gran medida a las reducciones en el uso de agua resultantes de los elevados costos de la energía, de las limitaciones relativas a las descargas de agua residuales provenientes de las industrias, de las solicitudes de mejoramiento en la eficiencia de la energía para el uso doméstico y comercial del agua, de la reducción en las utilidades provenientes de las cosechas irrigadas y de la aplicación, para preservar el ecosistema, de los requerimientos federales sobre el agua de los ríos. Cada uno de los factores anteriores, causantes de la reducción en la demanda en los Estados Unidos, redujo un monto pequeño, pero la suma total ha logrado una gran diferencia en el uso del agua en ese país.

5. Criterios para lograr una gobernabilidad eficaz del agua

Es necesario definir lo que se entiende cuando hablamos de “eficacia”. La gobernabilidad del agua es eficaz cuando el uso de los recursos hídricos y sus beneficios son equiparables, y además eficientes y sostenibles en términos del medio ambiente.

Es importante evitar el uso del término *bueno* como poseedor de un enorme valor y como si no existiera ningún otro modelo de gobernabilidad eficiente. De hecho, para ser eficientes, los sistemas de gobernabilidad deben satisfacer las particularidades culturales, económicas y sociales de cada país. No obstante, existen algunos principios básicos o atributos que pueden ser usados para valorar el grado de eficacia. Una lista, quizás un tanto extensa, podría contemplar los siguientes factores: capacidad de inclusión, equidad, participación, comunicación, transparencia, apertura, responsabilidad, incentivos, coherencia, eficacia (costos de transacción bajos), capacidad de respuesta, integración y ética. Se necesita trabajar más en el establecimiento de indicadores de gobernabilidad eficiente del agua.

6. ¿Cómo desarrollar una gobernabilidad eficaz del agua?

La pregunta es cómo la gobernabilidad del agua puede continuar tratando aquellos problemas que han estado presentes durante muchos años y que se relacionan con las condiciones para contar con este recurso. El agua no constituye un sector económico; más bien, en algunas ocasiones resulta ser un bien público, otras, un bien privado y a menudo su naturaleza se halla situada en el punto medio de estos. Dada esta condición, su desarrollo puede conducir a la creación de monopolios naturales. También, este recurso presenta elementos externos de carácter económico y físico. Estos efectos pueden ser descritos en términos de asuntos externos de la gobernabilidad. Esta naturaleza particular del recurso señala la importancia de que los

profesionales en el campo del agua comprendan la gran amplitud del contexto en que ella se ubica.

Para lograr una gobernabilidad del agua más eficaz es necesario crear un entorno propicio que facilite iniciativas eficientes en los sectores público y privado, un régimen regulativo que permita realizar en un clima de confianza transacciones transparentes entre los colaboradores y compartir la responsabilidad de salvaguardar los recursos hídricos cuyo manejo afecta a muchas personas pero que actualmente no es responsabilidad de nadie.

Las acciones para garantizar la eficacia de la gobernabilidad del agua son:

- Incrementar la voluntad política para superar los obstáculos que se oponen al cambio,
- Llevar a la práctica la gestión integrada de los recursos hídricos,
- Reformar y desarrollar las instituciones relativas al agua,
- Reestructurar las prácticas financieras y económicas,

(GWP 'Towards water security: A framework for action', March

Incluso, aún cuando exista voluntad política, muchos funcionarios no están seguros de cómo reaccionar ante la crisis del agua. Por esta razón, es necesario generar confianza entre los diferentes colaboradores y políticos pertenecientes a los diversos niveles de autoridad. El acto de asignar la toma de decisión a uno de los niveles convenientes situado en la parte más baja de la jerarquía (*subsidiarity*) resulta importante. Además, es necesario que todos los entes gubernamentales y no gubernamentales estén de acuerdo y entiendan las diferentes responsabilidades de cada nivel.

Esta iniciativa debería incluir la participación del nivel comunitario (especialmente importante para resolver conflictos locales que tengan que ver con el ambiente y el desarrollo, con los derechos de propiedad, con la equidad y con los asuntos de alfabetización). Por lo general, el gobierno local y los niveles municipales poseen mayor conocimiento sobre los asuntos locales pero estos pueden ser obviados por las autoridades centrales. Para obtener una mejor cobertura del “ámbito relativo al agua” es necesario que exista coherencia entre las reglas desarrolladas en estos diferentes niveles.

Si la gobernabilidad eficaz del agua se refiere a estimular políticas de inclusión, a la participación de la sociedad en el manejo y satisfacción de las demandas basadas en altos estándares y si se refiriera también al consenso y funcionamiento de las instituciones relacionadas con el agua; entonces existirían áreas centrales de alta prioridad y mecanismos para hacer posible la gobernabilidad eficaz del agua. Entre las prioridades más claramente establecidas está el lograr la participación no solo de los sectores tradicionales o de los socios clave —en el sentido de los gobiernos o del sector privado— sino también de otros actores provenientes de la sociedad civil. Otra prioridad

consiste en el fortalecimiento de las asociaciones locales relacionadas con el agua, con el manejo eficaz y eficiente del recurso hídrico público y con el desarrollo de capacidades entre los colaboradores.

Una de las tareas principales de la gobernabilidad es crear un marco de trabajo institucional y administrativo dentro del cual extranjeros o personas que tengan diferentes intereses puedan pacíficamente discutir y ponerse de acuerdo para cooperar y coordinar sus acciones. Por lo tanto, las redes o sociedades son importantes y podrían funcionar en condiciones donde otras estructuras de gobierno no lo han podido hacer.

Las redes funcionan mejor cuando se aplican y combinan las siguientes condiciones:

- Los actores necesitan información confiable,
- La calidad es difícil de definir y medir,
- Es difícil ponerle precio a la comodidad,
- La discreción profesional y la profesionalidad son valores medulares,
- Se requiere flexibilidad para satisfacer las demandas de servicio local y de otros ámbitos,
- Se requiere cooperación y producción de diversas agencias transectoriales,
- La cooperación confronta culturas organizativas dispares,
- Los actores aprecian el valor de las estrategias cooperativas,
- Se requieren relaciones a largo plazo para reducir la incertidumbre,
- La fiscalización y la evaluación generan costos administrativos y políticos elevados,
- La implementación contempla la negociación,

(Pierre J editor, 'Debating Governance', 2000).

El agua satisface casi todos estos factores y podría proveer un buen ejemplo de dónde las redes de grupos interesados (por ejemplo, el gobierno, el sector privado y la sociedad civil) pueden trabajar mejor que las jerarquías o los mercados. Además, las cuencas de los ríos proveen oportunidades para las redes modernas de gobernabilidad, puesto que la cuenca es una región cerrada donde existen incentivos para que gente llegue a un acuerdo sobre sistemas de gobernabilidad que tengan al agua como su principal centro de atención. La cuenca atraviesa los límites jurisdiccionales formales y, aunque el gobierno local y otras entidades gubernamentales no necesariamente trabajan juntas, la “*sociedad de la cuenca*” podría requerirlas para llevar a cabo ese propósito. La sociedad de la cuenca podría así tener capacidades y necesidades específicas de gobierno.

El gobierno, actuando aisladamente, no podría ubicar apropiadamente el agua en una cuenca, ya que es improbable que aprecie las prioridades y los intereses locales. Sin embargo, el gobierno puede establecer las reglas y las regulaciones y proveer un marco de trabajo para que sea cumplido por la gente de determinada localidad. (Comunidades de cuenca han dejado huella, como

es el caso de las Catchment Management Agencies en África del Sur y las River Basin Agencies en Francia).

El examen de la función de la red de gobernabilidad ayuda a superar el estéril debate sobre el servicio privado de suministro de agua versus el servicio público. Ambos servicios son importantes y el sistema de gobernabilidad apropiado sitúa el debate sobre una base más práctica. La función de la sociedad civil en el manejo del agua y en el servicio de suministro también llega a ser más clara en la medida que la regulación gubernamental facilite la autogobernabilidad local.

7. Inicio del Diálogo sobre la Gobernabilidad Eficaz del Agua

Los conceptos están correctos y es importante identificar los asuntos clave, pero ¿qué hacemos? Esta pregunta práctica siempre debe ser respondida. Si bien la idea de tratar la 'gobernabilidad del agua' es un tanto nueva, existen muchas actividades claramente definidas que se hallan en progreso, lo cual implica que estemos en un proceso continuo de discusión. Sin embargo, muchos de los problemas y fallas están siendo tratados de una manera no estructurada y poco sistemática, usando con frecuencia un enfoque jerárquico.

El GWP, junto con el UNDP y el *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI), está tratando de abordar este problema de modo más coordinado y involucrando a un mayor número de colaboradores. En este caso estamos hablando de un concepto moderno de gobernabilidad.

Para ello, un programa de trabajo conocido como **Diálogo sobre una Gobernabilidad Eficaz del Agua** ha sido establecido. El Diálogo pretende desarrollar conciencia entre los políticos, las personas encargadas de tomar las decisiones y entre los formadores de opinión acerca de la necesidad de contar con una gobernabilidad eficaz del agua y de movilizar la voluntad política para identificar y comprender las barreras con el fin de lograr una gobernabilidad del agua mucho más eficaz para el manejo integrado del recurso hídrico.

Este Diálogo se está llevado a cabo en todas las regiones del GWP y comprende las siguientes actividades:

- **Definición del concepto “gobernabilidad del agua”**

El Comité Técnico del GWP redactará un documento, del cual este es una parte, en el que se dará una explicación más clara acerca del término gobernabilidad eficaz del agua.

- **Delimitación de los regímenes de la gobernabilidad del agua**

Por lo general, los regímenes de gobernabilidad existentes no son bien comprendidos, especialmente en lo relativo a los procesos informales, de ahí que se llevarán a cabo estudios para valorar los regímenes actuales de la gobernabilidad.

En una primera fase piloto, estos estudios serán emprendidos para describir y analizar de qué manera los regímenes existentes trabajan en un pequeño grupo de países. Los resultados del estudio servirán de base para futuras discusiones, así como para elaborar estudios de caso sobre las buenas prácticas y contribuir de este modo con el ToolBox de la GIRH. En una segunda fase la metodología consistirá en afinar los estudios que hayan cubierto otros países y también deberá llevarse a cabo una valoración comparativa de los regímenes en los diferentes países de la misma región.

El TAC suramericano del GWP ha propuesto llevar a cabo un estudio comparativo de mayor alcance de los regímenes institucionales e implementar reformas en diferentes contextos dentro de la región de América del Sur.

- **Mesas redondas**

La valoración de los regímenes de la gobernabilidad del agua identificará las principales fallas o debilidades del sistema. El propósito es reunir a un grupo pequeño de personas clave encargadas de tomar decisiones o personas influyentes (de 12 a 15 personas) para debatir los aspectos específicos identificados y para tratar de alcanzar un consenso sobre una estrategia que pueda resolver los problemas o superar las barreras.

Estas mesas redondas pueden tener lugar a cualquier nivel, ya sea gobierno nacional, provincial, de base o local. Tan importantes serán las mesas redondas que se lleven a cabo entre los diferentes niveles como las múltiples dificultades de gobernabilidad que se relacionan con las responsabilidades superpuestas o que aún no resultan claras entre los diferentes niveles administrativos. Las mesas redondas reconocen la naturaleza política que tiene implícito el logro de una gobernabilidad eficaz del agua.

- **Los diálogos virtuales**

Dentro de este diálogo electrónico o virtual se llevarán a cabo conferencias en inglés, español y francés mediante el *Virtual Third World Water Forum*. Estas conferencias serán utilizadas como un medio para estimular el debate y ampliar la participación y la consulta sobre este tema clave. En particular, este medio permitirá a las personas que pertenezcan o no al sector hídrico intercambiar ideas y proporcionar ejemplos de buena o mala gobernabilidad del agua, y de identificar elementos específicos para la gobernabilidad del agua que necesiten ser tratados.

- **Estudios de caso**

Se identificarán y documentarán buenas y malas prácticas que ilustren experiencias con el fin de proveer una base de conocimiento de los estudios de caso. Estos serán incorporados dentro del ToolBox de la GIRH para crear un conocimiento enciclopédico que tenga como fin brindar asistencia a otras personas cuando tengan que mejorar la gobernabilidad del agua.

- **Sesiones especiales en Johannesburgo y Kyoto**

Las dos principales conferencias internacionales sobre el agua que han sido programadas recientemente son la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible que se efectuará en Johannesburgo durante agosto y septiembre del 2002 y el III Foro Mundial sobre el Agua, por celebrarse en Japón en marzo del 2003. Se organizarán sesiones especiales sobre la gobernabilidad del agua para difundir información relativa al progreso del Diálogo.

8. Observaciones y preguntas finales

Se conoce mucho más acerca de la *gobernabilidad deficiente* que acerca de la *gobernabilidad eficaz*. Sin embargo, la experiencia adquirida en muchos países provee cierta información útil sobre la gobernabilidad.

En primer lugar, es probable que los gobiernos y Estados se vean en serias dificultades sociales y políticas si hicieran caso omiso de las ideas de participación y apertura. También, si no se toma en cuenta el sistema hídrico más amplio entonces se podrían pasar por alto algunas oportunidades para utilizar de modo más eficiente el recurso hídrico. El establecimiento de sistemas funcionales toma mucho tiempo. Por ejemplo, a los Estados Unidos le tomó cerca de 200 años para incorporar finalmente la preocupación por la participación y el ecosistema dentro de su gobernabilidad del agua. La mayoría de los países están ahora tratando de lograr este objetivo en un plazo de 20 años.

Algunas observaciones generales acerca de la gobernabilidad del agua, provenientes de la experiencia global, son las siguientes:

- La gobernabilidad depende, en gran medida, de las condiciones sociales y económicas subyacentes. No existe ninguna visión preestablecida para la gobernabilidad que funcione en todos los casos.
- Una asociación dinámica entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil puede ser fundamental a la hora de obtener buenos resultados.
- La función de los mecanismos de la gobernabilidad ajenos al sector hídrico puede ser vital para el éxito de la gobernabilidad del agua dentro del sector.
- Las funciones positivas llevadas a cabo por los funcionarios públicos, por los trabajos del sector social y por las organizaciones de base de la

comunidad no han sido valoradas adecuadamente en la discusión general sobre los sistemas de gobernabilidad.

- Las instituciones, las leyes y los sistemas de desarrollo se verifican lentamente y, a menudo, han tenido que adaptarse rápidamente a las condiciones cambiantes del medio. Es importante seguir la correcta secuencia de las acciones y no tratar de hacer todas las cosas a la vez.
- La actual marcha acelerada de los cambios social, económico y ambiental amenaza con sobrepasar la capacidad de muchos países. Al mismo tiempo, es necesario evitar la creación excesiva de leyes, instituciones, etc.
- Debido a la simultaneidad de estos hechos que ejercen presión en el desarrollo, las naciones deben resistir la tentación de seguir la misma secuencia de temas pertinentes como históricamente ha ocurrido en los países desarrollados de occidente. Bajo las condiciones actuales la sostenibilidad y el desarrollo económico no pueden ser vistos por separado como ocurriera en el pasado.
- El devenir de la gobernabilidad del agua en el mundo desarrollado fue típicamente guiado por fuerzas internas, como la economía, la población, el deterioro de los recursos y las presiones políticas. Este no es el caso del mundo en vías de desarrollo, el cual está viviendo una experiencia estresante debido a presiones externas que incluyen la globalización, las agencias bilaterales y multilaterales y las ONGs internacionales. Además de este tipo de presión descrito, estos países están experimentando las mismas tensiones y presiones internas que sufren los países desarrollados.

Algunas preguntas que podrían plantearse en el Diálogo sobre la Gobernabilidad Eficaz del Agua son:

- ¿Qué tan bien se “adapta” el actual régimen de gobernabilidad de su país o localidad a la complejidad del sistema hídrico por controlar?
- ¿Cuáles son las capacidades de liderazgo y las necesidades de los diferentes agentes, y cómo pueden estas capacidades ser mejoradas para lograr una gobernabilidad del agua más eficaz?
- ¿Cuál es la función rectora de las autoridades locales en relación con el agua?
- ¿Cuál es la función del sector privado y de la sociedad civil y qué puede hacer USTED para que esta función resulte más eficaz?

9. Referencias bibliográfica y literatura recomendada

BRUNS B. R, and R. S Meinzen-Dick (editores), Negotiating water rights, IFPRI, Vistaar Publications, Nueva Delhi, 2000

GWP, Towards water security: a framework for action, Marzo 2000

GWP, IWRM ToolBox, Version 1, Estocolmo, Diciembre 2001

KAUFMAN, Kraay and Zoido-Lobaton, Governance matters, World Bank, 1999

KOOINMAN, J. Ed. (1993). Modern Governance, New Government - Society Interactions. Londres, SAGE

OSTROM, E. (1940). Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge, Cambridge University Press

OSTROM, E. (1999) Self-Governance and Forest Resources. Jakarta, Indonesia. Center for international forestry research.

PIERRE, J. Debating Governance. Oxford University Press, 2000.

ROGERS, P. Water Governance. Documento presentado en la Reunión Annual de IDB. Marzo 2002.

SIMPSON, L D. Legal framework ad use of market mechanisms for water rights transfer and reallocation in the USA. Mimeo, Febrero 2002.

WALMSLEY, N. Case studies for water resource planning: Henan Province China. HR Wallingford OD/TN79. Junio 1996.

YOUNG, O. (1996) Institutional Linkages in International Society. Global Governance 2:1-23

YOUNG, O. (1996) . Rights, Rules and Resources in International Society. Rights to Nature: Ecological, Economic, Cultural and Political Principles of Institutions for the Environment C. F a K-G M Susan S. Hanna. Estocolmo. Island Press.