

## **Nuevo marco legal e institucional de gestión: la reforma hacia una mejor gobernanza del agua**

*Autores: Matheus Valle de Carvalho y Thomas Haenel*

***“La crisis del agua a menudo es una crisis de gobernanza”. Detrás de esta afirmación se encuentra el reconocimiento que las cuestiones de gestión de los recursos hídricos abarcan tanto lo técnico como lo social y lo político. El presente artículo analiza aspectos legales e institucionales de la reforma en curso en Bolivia para implementar el enfoque de la integralidad, permitiendo aprovechamiento y conservación de las cuencas y generando un desarrollo social y ambientalmente justo.***

### **El concepto base de gobernanza del agua**

“La crisis del agua a menudo es una crisis de gobernanza”—afirma el Global Water Partnership, GWP, en el año 2000. Aunque las discusiones sobre las temáticas de gobernanza del agua empiecen antes (ya se hablaba de ellas en la Conferencia de Mar del Plata en 1977), la afirmación del GWP sirve sobre todo para reintroducir el concepto mismo en los debates internacionales sobre las reformas del sector. Detrás de esto se encuentra el reconocimiento que los conflictos referentes a los recursos hídricos tienen más allá que una dimensión solamente técnica, también una dimensión social y política importante, estrechamente relacionada a las posibilidades de realizar un aprovechamiento más consensuado entre los sectores y actores involucrados. La guerra del agua en Cochabamba es una prueba de eso.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, define la gobernanza del agua de manera general como los sistemas, procesos e instituciones políticas, económicas y sociales, a través de los cuales los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado deciden cómo mejor administrar, usar, desarrollar y manejar los recursos hídricos (PNUD Water Governance Facility, 2010). No sólo se refiere a la legislación, la regulación y las instituciones públicas, sino lleva también en consideración la implicación de los sectores económicos y sociales los procesos

existentes para promover la participación en la gestión de esos recursos. La gobernanza del agua se percibe, en un sentido más operativo, como la capacidad que tienen organizaciones públicas y privadas de administrar el aprovechamiento de los recursos hídricos generando su desarrollo y preservación.

Los sistemas de gobernanza influyen directamente en los procesos que definen cuál sector recibe agua, cuándo, cómo, en qué cantidad y calidad. Agua es poder y los que controlan el flujo del agua pueden ejercer este poder de diferentes formas. La manera cómo las sociedades escogen gobernar sus recursos hídricos y los servicios de agua tienen profundos impactos en las condiciones de vida de la gente y en la sustentabilidad de su proyecto de desarrollo. Una buena gobernanza del agua es de esa manera un reto muy importante. En ese sentido, se debe promover las reformas normativas e institucionales necesarias. En el presente capítulo se busca reflexionar sobre los logros y desafíos de Bolivia respecto a ese tema de alta complejidad.

### **La dimensión normativa: logros y desafíos de las reformas a nivel nacional**

El sistema jurídico debe reconocer al agua los atributos adecuados al período y las condiciones sociales y económicas de la sociedad. Marco de los cambios políticos, institucionales y sociales de la actualidad boliviana, la Constitución Política del Estado, CPE, declara los fundamentos de las reformas legales que se anuncian necesarias en diferentes campos. En el capítulo sobre recursos hídricos, la CPE los define como bien público de carácter social y estratégico. Eso implica la imposibilidad de apropiación privada y el cuidado de todos con su preservación (Art. 373 II). Significa también que su aprovechamiento depende de una autorización de la autoridad competente (Art. 373 I). La gran dificultad en el tema, desde un punto de vista normativo, está en que no existe una ley que trate de los recursos hídricos de manera general[i]. Los detalles conceptuales se hacen en diferentes leyes sectoriales. Mientras evolucionan las diferentes políticas sectoriales (riego, saneamiento, energía, medio ambiente), se crean leyes con enfoques sectoriales: para cada sector hay una definición del agua y una autoridad competente para emitir autorizaciones u otorgar derechos de uso del sector, como se verá más abajo. En esas condiciones, no hay “una autoridad competente” sino varias autoridades con competencias limitadas a su sector respectivo. Por falta de un espacio de coordinación o de una normativa que imponga que se les lleve en cuenta a ambos usos, nada impide que estas instituciones otorguen derecho de uso a actores diferentes en el mismo río o quebrada, en el mismo

punto, lo que puede conllevar a que no haya agua en cantidad suficiente o en calidad adecuada para ninguno de ellos. Por otro lado, una intervención técnica adecuadamente coordinada puede significar una oportunidad para ambos, por ej. a través de la construcción de una presa para usos múltiples.

Vale la pena retomar el contenido del Art. 8 de la Ley de Agua Potable 2066. El dispositivo establece que “recurso hídrico es el agua en el estado que se encuentra en la naturaleza” (dentro del marco conceptual de la normativa más reciente, que se encuentra en las cuencas hidrográficas). El recurso hídrico se distingue así del agua producto de un servicio (agua potable en el grifo, agua para riego en la parcela), ya que el agua servicio debe ser movilizada en la naturaleza, transportada, a veces tratada, distribuida al usuario final (es casi un producto industrial). Cuando los Artículos 16 y 20 de la CPE reconocen el “derecho al agua”, se refiere al derecho de disponer de servicios de agua de calidad. Como consecuencia, se priorizan los usos de agua “para la vida”, o sea, los usos del agua para consumo humano y, en seguida, consumo animal y riego. Para los objetivos del presente texto, parece útil separar conceptualmente “agua servicio”[ii] y “agua recurso”: en el presente texto se aplica el concepto de gobernanza del agua solamente a este último [iii]. Sin embargo, a veces se dan conflictos entre usos—riego y agua potable—o entre cuenca alta y baja justamente porque, por falta de estructuras de gobernanza adecuadas, esas dimensiones se mezclan.

El primer intento de crear un paraguas legal más allá del sectorial tiene lugar con el PNC. Ese documento define la cuenca hidrográfica como unidad básica de planificación y gestión de los recursos naturales. Si bien no se conceptúan las micro, meso y macro cuencas, el enfoque está legalmente puesto. Eso implica el reconocimiento de que el aprovechamiento de los recursos hídricos se da dentro del ciclo del agua, que la cuenca es el espacio que mejor refleja y fija ese ciclo y es así el territorio de la integralidad. Una buena gobernanza del agua existe cuando los entes gubernamentales responsables y otros actores del agua establecen conjuntamente una política legítima y un marco legal e institucional efectivo para asignar, administrar y manejar el recurso hídrico de manera tal que responda a las necesidades sociales, económicas y la sostenibilidad del medio ambiente a largo plazo (Ruíz y Gentes, 2008). El PNC da más énfasis en medidas piloto a nivel local, a través de un fondo para la ejecución de proyectos en micro-cuencas enmarcados en un Plan de Manejo de Cuenca (PMIC).

La CPE define como temas de competencia compartida entre el gobierno nacional y las entidades territoriales autónomas la protección de las cuencas, los proyectos de riego y agua potable, la protección y conservación del medio ambiente. O sea, en temas de gestión de recursos hídricos no hay mucha claridad en las competencias en el marco constitucional. La legislación sectorial tampoco aclara la situación. Además los procesos de cambio relacionados al proyecto autonómico constituyen una pieza fundamental de la gobernanza del agua y tendrán aún impactos significativos sobre la construcción de la normativa y de la institucionalidad hídrica. Convencido de que el enfoque de la integralidad en la cuenca es el más adecuado a los desafíos de gobernanza del agua, el Gobierno Nacional está apoyando la implementación articulada del PNC en los municipios, regiones y departamentos. Se busca generar experiencias en los diferentes niveles administrativos y escalas, y que esas mismas experiencias se retroalimenten, de arriba hacia abajo, del local al nacional.

### **La dimensión institucional: hacia más concertación y participación a nivel local**

Aunque la forma como se gestiona el “agua servicio” sea de gran importancia para los ciudadanos y ciudadanas, el foco del presente análisis es la gestión del agua como recurso hídrico. De esa manera, interesan sobre todo las normas sectoriales, los procesos y decisiones que influyen directamente en la manera cómo se reparte el “agua recurso hídrico” entre los diferentes sectores (agua potable, riego, actividades mineras) y zonas. La sectorialidad en la explotación de los recursos hídricos se manifiesta en la proliferación de órganos de elaboración y ejecución de políticas sectoriales en los diferentes niveles políticos y administrativos que consolidan sus prácticas fragmentadas de gestión (aguas subterráneas/aguas superficiales, gestión del agua/gestión del suelo, cantidad/calidad, gobierno nacional/entidades territoriales autónomas).

Con la integralidad se quiere justamente superar esa sectorialidad generadora de conflictos e ineficiencia. La dimensión institucional de la gobernanza del agua trata de los cambios administrativos necesarios hacia más integralidad, o sea es la manifestación organizativa del enfoque integral de los recursos hídricos en la cuenca. Así, desde un punto de vista operativo, el mayor o menor grado de articulación y coordinación (intercambio de informaciones y agendas, negociación técnica y política, capacidad de influencia mutua) entre esas instancias sectoriales de decisión, teniendo

en cuenta también la participación de la sociedad y la implicación del sector privado, determina la calidad de la gobernanza del agua.

El diseño de un sistema administrativo de gestión del recurso hídrico siempre provoca mucha discusión en los procesos de reforma del sector [iv]. La cuestión de la sectorialidad y el hecho que el recurso hídrico no respeta a las fronteras, hacen de la dimensión institucional de la gobernanza un tema complejo de tratar, pero aun clave para una mejor gobernanza de los recursos hídricos. A nivel internacional, cambios en las competencias de entidades gubernamentales de gestión responsables de la aplicación de instrumentos de control en materia de recursos hídricos son la excepción. La innovación institucional ocurre sobre todo en espacios vacíos generados a partir de la creación de nuevos organismos en los diferentes niveles administrativos y/o en las cuencas, cómo en Francia, Brasil, México y muchos otros países que están implementando reformas del sector (Brun y Lasserre, 2006). Esos organismos colectivos de toma de decisión son conocidos como “parlamentos del agua” porque se constituyen de representantes de entidades públicas, sectores económicos y sociales.

Esa parece ser la tendencia también del caso boliviano, o sea la de añadir a la estructura administrativa existente nuevos organismos que promuevan la coordinación hacia más integralidad en las cuencas. Los Organismos de Gestión de Cuencas, OGC, forman parte de las propuestas de cambio institucional del PNC. Muchos son los posibles formatos del OGC: entidades de micro-cuenca; comités de riego o agua potable que evolucionan hacia un enfoque más territorial e intersectorial; entidades municipales, provinciales o departamentales por administración directa o descentralizada. Vale subrayar la importancia de los procesos sociales locales en la creación y funcionamiento de las OGC (Fuenlizada y Poats, 2007), que deben ser tomados en cuenta de la manera adecuada en los “parlamentos del agua” y otras estructuras de gobernanza del agua.

Los OGC pueden servir cómo instancia de arreglo de conflictos si y cuando disponen de las condiciones para aquello. Una pobre capacidad técnica y administrativa o baja legitimidad social para tratar y resolver los conflictos es una limitación llena de consecuencias. En el marco de una buena gobernanza del agua, la estructura administrativa de gestión de recursos hídricos debe generar en estos espacios las condiciones que permitan a las partes interesadas concertar y apaciguar sus disputas a través de acuerdos, garantizando la representación equitativa de todos los actores, incluso los sectores sociales más vulnerables o minoritarios.

El gran desafío para la sustentabilidad de las reformas institucionales en Bolivia está en hacer de los OGC entidades operativas.

Por un lado debe ser un reto para todos los actores la profundización de la implementación de los OGC a nivel local o regional. Se debería también optimizar y—donde es posible—estandarizar su composición, su estructura y la manera cómo funciona. Pero también se debe buscar un equilibrio entre las diferentes escalas geográficas, considerando las sinergias de la micro, la meso a la macro-cuenca. Eso porque hay decisiones que deben tomar los actores locales y otras que, si se las toman ahí, pueden comprometer los usos en otro nivel y provocar conflictos. Al revés, hay decisiones tomadas a un nivel más arriba que tienen influencia directa en el nivel local. Al final hay que buscar un modo practicable de interacción entre centralización y descentralización.

Esa misma búsqueda debe orientar la definición de dónde anclar los OGC. En muchos países, se deja por cuenta de una entidad sectorial (del sector agrícola, de energía, obras hidráulicas) las competencias de autorización y otorga de derechos de uso de recursos hídricos. En otros, se hace la opción contraria, asignando esas responsabilidades a una entidad que no es usuaria del recurso (el sector ambiental, por ejemplo). Ambas opciones tienen sus convenientes e inconvenientes: importante es que no haya preponderancia de un uso en detrimento de otro y que la preservación del recurso hídrico sea prioridad.

### **La gestión de la complejidad: la falta de respuestas universales y simples**

Todas las sociedades humanas se han desarrollado en estrecha relación con el agua, sea aprovechando o consumiendo, venerando o contaminando ese líquido elemental.

A lo largo de esa convivencia, han creado formas de manejo y gestión, han construido acueductos, canales de riego, represas, redes de aducción para los servicios urbanos, han inventado formas de planificar sus actividades agrícolas de acuerdo a las estaciones húmedas, han aprendido a convivir con la sequía y las inundaciones. Las aguas intervienen decisivamente en una serie de sectores y actividades humanas (agua potable, saneamiento, producción, salud, transporte, energía, y hasta en su visión mística del mundo) y son un elemento clave para el mantenimiento de los ecosistemas.

Las formas de apropiación y control de las aguas reproducen relaciones de poder, determinan las condiciones sociales y económicas de producción, implican innúmeras decisiones interdependientes. Planificar un aprovechamiento integrado y gestionar los recursos hídricos superando las visiones parciales y sectoriales constituye un desafío complejo y al mismo tiempo una necesidad creciente, principalmente teniendo en cuenta que el cambio climático va a aumentar la presión sobre las fuentes de agua. Por supuesto, la definición de los detalles normativos e institucionales de ese proyecto de cambio cabe a las propias partes interesadas, ya que no hay verdad a priori o respuesta universalmente válida. Lo que sí que es válido para todos es la centralidad del agua para la vida y la complejidad de los problemas de gestión de ese recurso natural.

El Estado Boliviano desde hace años viene implementando diferentes políticas sectoriales (agua potable, riego, medio ambiente), pero actualmente está pasando a un enfoque más integral en su acción, con énfasis en las (micro) cuencas hidrográficas. Ese pasaje de una visión sectorial de los usos de agua a un concepto más intersectorial hasta llegar a la integralidad de los recursos hídricos en las cuencas es un largo camino que requiere de voluntad política, una amplia inversión en recursos financieros y humanos. Se trata de procesos culturales, sociales, técnicos, políticos y económicos interrelacionados. Ya se ha dado un paso importante con las nuevas normas e instituciones que están siendo creadas en Bolivia en el marco del PNC. En ese proceso de reformas, la coordinación intersectorial, entre niveles administrativos y la participación de los diferentes actores sociales son fundamentales para la promoción de equidad y sostenibilidad en el aprovechamiento de los recursos hídricos. Asimismo participación y coordinación constituyen los elementos centrales de una mejor gobernanza del agua.

### **Referencias bibliográficas**

(2006) Alexandre Bran et Frédéric Lasserre (dir.) Politiques de l'eau: réalités locales et grands principes. Presses de l'Université du Québec, Montreal.

(2007) Nancy Yáñez Fuenzalida y Susan Poats (coor.) Derechos de agua y gestión ciudadana. Agua sustentable—visión social del agua en los Andes, La Paz.

(2008) Sergio Antonio Ruíz e Ingo Georg Gentes. Retos y perspectivas de la gobernanza del agua y gestión integral de recursos hídricos en Bolivia. In. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* n. 85, p. 41-59

(2010) What is water governance? PNUD Water Governance Facility at SIWI, página web <http://www.watergovernance.org/sa/node.asp?node=846>

(2010) Matheus Valle de Carvalho. Gestion intégrée et participation: la réforme du secteur de l'eau au Brésil. In. *L'eau mondialisée: la gouvernance en question* (dir.) Graciela Schneier-Madanes. Paris, Editions La Découverte, p. 255-271.

[i] Hay una Ley de aguas de 1897. Pero igual que legislaciones de la misma época en otros países, muchos de sus artículos ya no se aplican.

[ii] El “agua servicio” tiene como actores principales una entidad prestadora del servicio (EPSA, comité de agua, comité de riego) y el usuario (hogar con o sin medidor, regante). Las normas de gestión del agua servicio de riego, por ejemplo, se encuentran en los estatutos de riego y se refieren a las actividades de operación cotidiana del sistema, apertura y cierre de las puertas de los canales, duración de los turnos, derechos y obligaciones de los regantes, mantenimiento de la infraestructura, recaudación de los pagos, medidas de punición por retraso del pago, etc. Aunque las reglas del “agua servicio” sean importantes para los usuarios, se considera para los fines del presente texto que esas reglas están en una escala o nivel más bajo que lo que se quiere tratar.

[iii] Por ejemplo, cuando comités de administración del servicio de riego van mucho más allá de sus atribuciones e buscan imponer sus intereses impidiendo el acceso de otros usos y usuarios, llegando a convertirse de hecho en propietarios del recurso hídrico.

[iv] La reforma del sector en Brasil por ejemplo ha empezado en los años 70 y sigue en implementación, teniendo como marcos la Constitución de 1988 y la Ley de aguas de 1997, que crea un nuevo sistema administrativo para los recursos hídricos (vea Valle de Carvalho, 2010)