

recursos naturales e infraestructura

Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua

(Desafíos que enfrenta la implementación de las
recomendaciones contenidas en el capítulo 18
del Programa 21)

Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev



NACIONES UNIDAS



División de Recursos naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, diciembre de 2001

Este documento fue preparado por Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev, funcionarios de la División de Recursos Naturales e Infraestructura.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1660-P

ISBN: 92-1-321960-1

ISSN: 1680-9017

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2001 Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.202

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I Los dilemas que enfrenta la gestión del agua a inicios del milenio en América Latina y el Caribe.....	7
II Enfoques tendientes a la gestión del uso múltiple del agua	17
III Obstáculos estructurales para la gestión integrada del agua	25
IV Motivos que retardan la gestión integrada del agua	33
V Fortalezas y debilidades para progresar hacia la gestión integrada del agua.....	43
VI Debates sobre la gestión integrada del agua.....	55
VII Temas relevantes para mejorar la capacidad de gestión integrada del agua.....	61
Bibliografía	67
Números publicados	81
Anexos	71
Anexo 1 La gestión del agua por cuencas y el manejo de cuencas: dos metas complementarias	73
Anexo 2 Listado de sugerencias temáticas a ser debatidas en materia de gestión del agua en América Latina y el Caribe	77

Índice de cuadros

Cuadro 1	Usuarios formales y reales en el Valle del Chillón, Perú.....	42
----------	---------------------------------------------------------------	----

Índice de gráficos

Gráfico 1	Superposición de la demarcación física entre subcuencas y comunidades en la cuenca del río Cañete, Perú.....	15
Gráfico 2	Escala de complejidad de acciones en programas de “manejo de cuencas”	74

Índice de recuadros

Recuadro 1	Efectos de la formulación de los planes de aprovechamiento de recursos hídricos en los países de la región.....	18
Recuadro 2	Directiva marco para una acción conjunta en la gestión del agua aprobada por el parlamento europeo.....	21
Recuadro 3	Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas en Brasil	22
Recuadro 4	Consejos de Cuenca en México	23
Recuadro 5	Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas en Perú	24
Recuadro 6	Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas en Chile	29
Recuadro 7	Tendencias actuales de la administración del agua	31
Recuadro 8	Administración del agua en México	36
Recuadro 9	Administración del agua en Brasil a nivel federal.....	37
Recuadro 10	La situación de los servicios meteorológicos e hidrológicos de los países latinoamericanos.....	38
Recuadro 11	Situación de la legislación hídrica en algunos países de la región	39
Recuadro 12	Limitaciones para la implementación del programa de tasas retributivas en Colombia.....	45
Recuadro 13	Participación de nuevos actores en entidades de gestión del agua a nivel de cuencas	48
Recuadro 14	Los intereses privados y las investigaciones de mercados del agua en Chile	64

Resumen

Las acciones orientadas a crear capacidades de gobernabilidad para la gestión del agua son parte ineludible de la agenda de los gobiernos. Todos los países de la región enfrentan los desafíos constantes, lo que implica la necesidad de encontrar fórmulas de legislación y organización capaces de prevenir y solucionar los conflictos crecientes por el uso del agua y la ocurrencia de fenómenos naturales extremos. Paradójicamente mientras los conflictos vinculados al agua se incrementan parece que en algunos países de la región se ha reducido la capacidad relativa que existía para solucionarlos en el pasado. Esto es lo que en este documento se califica como “crisis” de gobernabilidad en la gestión del agua.

En debates, producto de las numerosas reuniones que se han efectuado sobre el tema del agua en forma reciente, se observa que no existe un rumbo definido, ni teórico ni conceptual, para lograr consensos sobre opciones para mejorar la gestión del agua. Esto da como resultado que, con demasiada frecuencia, cada modificación de autoridad genera a su vez cambios en las formas de gestión del agua. En los últimos diez años se han planteado más modificaciones en las legislaciones de agua, que en todo el siglo pasado. Constantemente se modifican metas, se cambia de personal, o se reestructuran las instituciones encargadas de la gestión del agua. Lamentablemente, a pesar de todos estos esfuerzos, el deterioro de los recursos hídricos sigue en aumento.

En este trabajo se señalan los dilemas existentes que se deben resolver, para alcanzar metas de gestión integrada del agua y la forma como los países de la región los están confrontando. Destaca la importancia de buscar soluciones vinculando la organización y el pensamiento individual y colectivo de una sociedad (el lado “*soft*” de las ciencias) con el conocimiento técnico–científico (el lado “*hard*” de las ciencias) para encontrar soluciones a los dilemas existentes.

Entre los factores que explican la dificultad para mejorar los sistemas de gestión del agua, se encuentra la falta de métodos para diseñar estrategias para transitar paso a paso de una situación existente a una situación deseada. El diseño de estrategias, materializadas en planes de ordenamiento de recursos hídricos, se ha vuelto una práctica poco común desde los años ochenta, comparado con la formulación de planes en la década de los setenta. A pesar de no elaborarse planes, en los países de la región hay una búsqueda casi frenética para lograr metas cada vez más integrales u holísticas, para la gestión no sólo del agua sino de todo el medio ambiente. Los deseos de alcanzar objetivos integrales u holísticos, participativos, interdisciplinarios y democráticos, sin embargo, sólo se logran en base a diseñar y aplicar estrategias consistentes de largo plazo. Contribuye a agravar el panorama la aplicación de ciertos paradigmas pre–establecidos de gestión del agua, sobre todo económicos, que se compadecen poco con la preparación de las condiciones necesarias para aplicarlos.

El documento ilustra las observaciones con referencias a situaciones que ocurren o han ocurrido en los países de la región durante los procesos para mejorar la gestión del agua. Aporta además información actualizada sobre aspectos de organización institucional y legislación para la gestión integrada del agua, planificación de los recursos hídricos, y creación y operación de entidades de gestión del agua a nivel de cuencas, así como un análisis exhaustivo de los desafíos que aún deben superarse para pasar de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del Programa 21 a la acción. Es de esperar que más de un lector, vinculado a los temas de gestión del agua, encuentre reflejadas en las situaciones ilustradas principalmente en recuadros, algunas casi anecdóticas, sus propias experiencias.

I. Los dilemas que enfrenta la gestión del agua a inicios del milenio en América Latina y el Caribe

Para tomar decisiones adecuadas, con el fin de alcanzar metas de gestión integrada del agua, es necesario armonizar los intereses y la dinámica de las poblaciones con las condiciones y la dinámica propia del entorno donde habitan dichas poblaciones, en particular con relación a las cuencas hidrográficas y el ciclo hidrológico. Esto significa que las decisiones deben integrar conocimientos de las características del comportamiento humano con las características del ambiente donde habitan. Esta necesaria articulación de conocimientos aportados por las llamadas “ciencias blandas” (como sociología, antropología, jurisprudencia, economía y política) con las llamadas “ciencias duras” (física, química, biología, ecología e ingeniería) para tomar decisiones no ocurre en la práctica.

La carencia de sistemas de articulación, para combinar los aportes de ambos grupos de disciplinas y ciencias, es una de las causas de ingobernabilidad en materia de gestión integrada del agua. Las decisiones se toman usualmente en forma simplificada y parcial, con paradigmas preestablecidos, y en la mayoría de las veces ignorando el comportamiento del entorno natural donde se aplican tales decisiones. Si bien es común encontrar propuestas que consideran los aspectos sociales o físicos, estas propuestas no integran dichos enfoques. En materia social, por ejemplo, hay muchas iniciativas que propugnan que, para tomar mejores decisiones, se debe construir “una” cultura del agua, edificar “una” conciencia o

establecer “una” política sobre la importancia del recurso, con el fin de que la población adopte decisiones “racionales” sobre su uso. Normalmente parece asumirse que no existe ninguna cultura, ni política, ni conciencia en materia de gestión del agua, en el momento de formular la propuesta, y que sólo se necesita crear una política, una cultura y una conciencia para salir adelante (se puede preguntar – ¿por qué sólo “una” de cada una?). Además no se indica cuál va a ser “la” nueva conciencia, cultura o política que se va a transmitir con el proyecto que se propone.

La cultura es la forma como se expresa el ser humano en sus relaciones sociales, espirituales y con el entorno. Es la forma como el ser humano se relaciona con el mundo y puede tomar decisiones para mejorar su calidad de vida. Este relacionamiento requiere un largo proceso de aprendizaje y adaptación que se vincula a los territorios que ocupa o utiliza a la distancia. La cultura se relaciona, por lo tanto, con acumulación de conocimiento. Aquí hay que romper, sin embargo, el primer mito: tradicionalmente la “cultura” vinculada a la acumulación del conocimiento se considera un acervo para el desarrollo humano. Los conocimientos adquiridos, entre ellos los que conforman las características culturales, pueden ser, sin embargo, un lastre para adaptarse a nuevas situaciones. Las sociedades y personas son reacias a modificar sus actitudes, y de allí que, con los cambios y choques culturales cada vez mayores con los procesos de globalización, se producen situaciones cada vez más conflictivas entre los nuevos habitantes, los antiguos habitantes con nuevas costumbres y el entorno en el que habitan.

Los buenos deseos también establecen que las decisiones deben ser “racionales” sin explicar qué significa eso. Un ser racional puede definirse como aquel que toma decisiones proporcionales y coherentes con el conocimiento del medio donde va a aplicarlas y su capacidad de llevarlas a cabo. La racionalidad que se asocia a una cierta cultura exige, por lo tanto, conocimiento y tiempo de adaptación. En los últimos 50 años los choques culturales que ocurren por migraciones e intercambios entre habitantes de territorios, inclusive dentro de un mismo país, han sido cada vez más intensos. Estas migraciones –de personas y también de conocimientos y de tecnologías– alteran la racionalidad de las decisiones, dado que los procesos de transculturización y globalización son más rápidos que la capacidad de adaptación de las sociedades a los nuevos entornos donde intervienen y que además sus intervenciones son cada vez más amplias e impactantes. La incapacidad de la sociedad para evitar conflictos por el uso del agua y para enfrentar los efectos causados por la forma imprevisible con que se presenta dicho recurso es uno de los resultados de esta situación.

Aceptando que se debe hacer algo para adaptar mejor las actitudes culturales al nuevo entorno en que se desenvuelven, la pregunta que debe responderse primero es – ¿qué “tipo de cultura” es la que se quiere formar cuando se lanzan programas para tal efecto? y, segundo –¿cuánto se conoce sobre el comportamiento del medio ambiente a ser intervenido para que el proceso de “culturización” conduzca a tomar mejores decisiones que las actuales? Uno de los problemas que se aprecia es que gran parte de los llamados procesos de “culturización” y de “concientización” por el agua se vinculan a enfoques preestablecidos en otros lugares y bajo condiciones diferentes o a enfoques parciales. Así, por ejemplo, se pretende “culturizar económicamente” a una población para que tome decisiones en función exclusiva

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_3062

