

Diario Administrativo Nro 80 - 01.09.2015

Los desafíos en la gobernabilidad de los recursos hídricos y el fortalecimiento de las autoridades administrativas

Por Liber Martín¹

I. Deficiencias estructurales en la gestión del agua

En América Latina, las tensiones sociales y económicas en torno a los recursos hídricos se han incrementado notablemente en número e intensidad durante las últimas décadas.

Muchas son las explicaciones que se han ensayado para este fenómeno, entre las que pueden mencionarse la expansión de las exportaciones de materias primas, las tendencias a la urbanización, un aumento en la conciencia ambiental y la consolidación de las libertades democráticas.² Sin embargo, nuestra región presenta, como patrón común, una serie de debilidades en la gobernabilidad de los recursos hídricos que operan como la principal causa de esa conflictividad. Entre ellas, se destacan los problemas relacionados con la insuficiencia de los marcos normativos (sea por su ausencia o por resultar inadecuados para los nuevos desafíos), carencia de capacidad institucional para asegurar su eficacia (falta de recursos, información, independencia o representatividad de la autoridad de aplicación, ausencia de mecanismos genuinamente participativos) y falta de abordajes integrales (superposición de competencias, dispersión de esfuerzos, ausencia de criterios unificados).³

El concepto de gobernabilidad aplicado al agua se refiere a la capacidad social de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sustentable de los recursos hídricos. Ello incluye la capacidad de diseñar políticas públicas de desarrollo sustentable que sean socialmente aceptadas y de hacer efectiva su implementación por los diferentes actores involucrados, para lo cual es clave: a) El grado de acuerdo social (implícito o explícito) respecto de la naturaleza de la relación agua-sociedad; b) La existencia de consensos sobre las bases de las políticas públicas que expresan dicha relación, y; c) La disponibilidad de sistemas de gestión que posibiliten efectivamente, en un marco de sustentabilidad, la implementación y seguimiento de las políticas.⁴

El primer dilema que los Estados latinoamericanos enfrentan al intentar movilizar sus energías bajo una línea consistente que les permita iniciar el camino del fortalecimiento de su gobernabilidad hídrica se relaciona con los esquemas de desarrollo que están llevando adelante. Los nuevos modelos de desarrollo y distribución no terminan aún de perfilarse con claridad, pero lo cierto es que el mantenimiento de los niveles de distribución alcanzados reposa en buena medida sobre la renta generada por la explotación intensiva de recursos naturales e industrias extractivas. Esto entra no sólo en conflicto con las necesidades de la protección ambiental, sino con los intereses de las poblaciones locales, en especial rurales o indígenas, que conforman una base de sustentación relevante de esos mismos gobiernos. Los conflictos por agua son, en este sentido, una expresión clara de las tensiones internas que genera un modelo de desarrollo que ha sido calificado como extremadamente dependiente de los recursos primarios.⁵

En esa línea, estudios recientes han sintetizado las brechas de gobernabilidad multinivel que pueden dificultar la coordinación e implementación efectiva de las políticas de agua en la región y no es casual que el principal obstáculo señalado por casi todos los países de la región haya sido la brecha de políticas –reflejada por ejemplo en la asignación poco clara de funciones y responsabilidades relativas al agua entre ministerios o secretarías y entidades públicas- (12 de 13 países). La segunda brecha en importancia es la de rendición de cuentas –falta de interés de los ciudadanos en las políticas del agua y escasa participación de las asociaciones de usuarios- (existente en 11 de los 12 países) y en tercer lugar destaca la brecha de financiamiento –referida a los ingresos inestables o insuficientes de los gobiernos para implementar efectivamente las políticas del agua- (10 de 12 países). Finalmente, las brechas de información y de capacidades también son decisivas en dos tercios de los países de la región estudiados (9 de 12 países), seguidas por la brecha administrativa (6 de 12 países) y la brecha de objetivos (4 de 12 países).⁶

¹ Profesor de Derecho Administrativo Universidad Nacional de Cuyo. Investigador CONICET. *Visiting Scholar* Berkeley Law, University of California.

² Sabatini, Francisco, "Conflictos Ambientales en América Latina: ¿distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad?", Francisco Sabatini y Claudia Sepúlveda (eds.), *Conflictos ambientales. Entre la Globalización y la Sociedad Civil*, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA), Santiago de Chile, 1997.

³ Martín, Liber y Justo, Juan Bautista, "Análisis, prevención y resolución de conflictos por agua en América Latina y el Caribe", Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Serie Documentos de Proyecto*, Santiago de Chile, 2015.

⁴ Peña, Humberto y Miguel Solanes, *La gobernabilidad efectiva del agua en las Américas, un temacrítico*, Comité Consultivo Técnico para Sudamérica de la Asociación Mundial para el Agua (SAMTAC), 2003.

⁵ Bértola, Luis y José Antonio Ocampo, *Desarrollo, Vaivenes y Desigualdad. Una Historia Económica de América Latina desde la Independencia*, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 2013.

⁶ OCDE, *Gobernabilidad del Agua en América Latina y el Caribe: Un enfoque multinivel*, 2012.

Hay dos aspectos de estas brechas de gobernabilidad que requieren una especial atención cuando pensamos en modos de prevenir y superar los conflictos por agua. Ellas se asocian con la generación de reglas que cuenten con amplio consenso de los actores –marcos normativos- y que puedan ser aplicadas eficazmente por la autoridad pública –capacidad institucional-. Las falencias en estos ámbitos no sólo dificultan el procesamiento de los conflictos sino que a veces los incrementan o intensifican.

II. Insuficiencia de los marcos normativos

La legislación nacional muestra una muy disímil evolución en los países de la región. Aunque muchos países y estados han actualizado o modificado su legislación de aguas en los últimos años (Bolivia, Perú –en Argentina, Buenos Aires, Provincias de la Pampa, Córdoba y Río Negro-, Chile, Nicaragua, Paraguay, Venezuela, México, Honduras, Uruguay) y algunos se encuentran haciéndolo en la actualidad (República Dominicana, Ecuador, México, entre otros) un estudio efectuado sobre las reformas de la última década muestra que, a pesar de los avances, todavía queda mucho camino por recorrer.⁷

Si bien es difícil analizar en forma simultánea las diversas legislaciones regionales, en general se advierte -en aquellas normas que no han sido actualizadas recientemente- las siguientes características: a) inadecuación de los tradicionales enfoques basados en la propiedad de la tierra y el dominio de las aguas;⁸ b) falta de incorporación de consideraciones ambientales; c) enorme dispersión y superposición normativa que dificulta la tarea de los operadores y el acceso a la información; d) subestimación del valor económico del agua; e) ausencia de promoción de objetivos sociales; f) falta de una adecuada protección de los usos consuetudinarios y no consuntivos; g) ausencia de mecanismos e instancias de participación en los procesos de toma de decisiones; h) inexistencia de instrumentos de adaptación al cambio climático, e; i) falta de enfoques integrales, entre otras.

Claro que existen excepciones a las deficiencias señaladas. Las modernas leyes de aguas de una u otra forma han ido incorporando la dimensión social a través de institutos como el Derecho humano al Agua, así como la dimensión ambiental, a través del reconocimiento de caudales ecológicos o flujos ambientales, el reconocimiento de la gestión integrada de los recursos, la inclusión o rediseño de los marcos regulatorios de vertido y contaminación, exigencias de evaluación ambiental, la incorporación de principios de tributación verde, servicios ambientales y manejo adaptativo, entre otros aspectos evolutivos.

III. Ineficacia de los marcos legales. El desafío del fortalecimiento de las autoridades administrativas

El problema puede ser a veces la insuficiencia o inadecuación de los marcos normativos, pero quizás el mayor déficit regional se encuentre en la debilidad de los gobiernos para llevar a la práctica esos marcos normativos más o menos perfectos.

Como se ha explicado, muchas veces estas debilidades son el resultado de prácticas de gestión obsoletas e ineficientes; del predominio de las visiones de corto plazo y el oportunismo en las decisiones operativas o económicas, de la falta de recursos financieros y humanos, o de un mal diseño institucional. Subyace en esos problemas una falta de decisión de poner al tema en el centro de la agenda política, como corresponde al carácter esencial del bien en juego.

En función de ello, un régimen de gobernabilidad de los recursos hídricos consistente con los desafíos actuales no depende tanto de las reformas legislativas como del fortalecimiento de las capacidades administrativas. La solución clave se encuentra en la implementación de políticas públicas y en la asignación específica, eficiente, sistemática y controlada de los recursos humanos y económicos suficientes.

⁷Hantke-Domas, Michael, "Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Serie Documentos de Proyecto*, LC/W.446, Santiago de Chile, 2011.

⁸ La legislación decimonónica partía del dato de la propiedad de las aguas para establecer un nexo insoluble entre la propiedad de la tierra y el derecho de aguas, enfocándose en la concesión como mecanismo de asignación, todo lo cual configura un esquema rígido que no se corresponde más con la nueva dinámica económica, la gestión adaptativa de los recursos hídricos y los nuevos usos y tecnologías que el uso eficiente y sustentable del agua demanda en la actualidad.