



Luis Alberto Moreno	-	Presidente (2005 – presente)
Enrique V. Iglesias	-	Presidente (1988 – 2005)
Dennis E. Flannery	-	Vicepresidente Ejecutivo
João Sayad	-	Vicepresidente de Finanzas y Administración

Supervisor

Diego José Rodríguez

Equipo de Supervisión

Sylvia Ortiz

.....

Consultores / Coordinadores

Raymundo José Santos Garrido

Eduardo José Mestre Rodríguez

Consultores Locales

Dalto Favero Brocchi – Brasil (Sur y Sureste)

Diego Bravo – Colombia y Venezuela

Eduardo José Mestre Rodríguez – Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay

Enrique Aguilar – México

Guillermo Mallinow – Argentina

Manuel Basterrechea – Belice, El Salvador Guatemala y Honduras

Maureen Ballesteros – Costa Rica

Octaviano Ramos Santos – Brasil (Norte y Noreste)

Pablo Lloret – Ecuador

PRESENTACIÓN

Este texto presenta el trabajo de evaluación de antecedentes, estado del arte y perspectivas de los entes de cuencas hidrográficas en Latinoamérica que ha sido realizado por iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, con el objetivo de proveer lineamientos claros y recomendaciones para la creación, fortalecimiento, operación y sostenibilidad de ese tipo de instituciones de gestión.

La búsqueda de informaciones, relevamiento de experiencias y análisis sobre las organizaciones y organismos de cuenca fue emprendida a través de una estrategia de trabajo basada en consultores especializados en la temática que tomaron a su cargo uno o más países – o fracción de país en el caso de Brasil – y que han procedido a un análisis de las fortalezas y debilidades de cada ente de cuenca, como también las causas de estos avances y, en su caso, también de retrocesos.

En seguida, el cúmulo de informaciones producido fue analizado por los consultores coordinadores que extrajeron las lecciones aprendidas a partir de las experiencias de los diversos países y formularon una propuesta regional en el contexto Latinoamericano respecto a Buenas Prácticas para la Creación, Mejoramiento y Operación Sostenible de Organismos y Organizaciones de Cuenca.

Con esta publicación, el BID tiene el propósito de estimular el perfeccionamiento de los entes de cuenca existentes así como la creación de nuevas instituciones de esta índole, para con ello impulsar el desarrollo de la gestión de los recursos hídricos en Latinoamérica.

Washington, Enero de 2006

BID

ÍNDICE

1. GENERALIDADES.....	01
2. GÉNESIS DE LOS ENTES DE CUENCA.....	02
3. MOTIVACIONES DEL ESTUDIO SUBCONTINENTAL QUE REALIZA EL BID.....	02
4. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN.....	02
5. METODOLOGÍA DE TRABAJO.....	03
6. ESTRUCTURA DEL TRABAJO.....	04
7. ANÁLISIS GENERAL DEL CONTEXTO LATINOAMERICANO.....	05
8. PANORAMA GENERAL DE LA GESTIÓN HÍDRICA EN LOS PAÍSES.....	08
9. ALGUNAS CUESTIONES ESPECÍFICAS DE LOS PAÍSES.....	09
10. PRINCIPALES ASPECTOS DEL ANÁLISIS DE LOS ENTES DE CUENCA.....	11
11. CONSIDERACIONES ADICIONALES: ALGUNOS DATOS ESTADÍSTICOS.....	13
12. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	15
12.01 Lecciones aprendidas.....	15
12.02 Recomendaciones Generales.....	17
12.03 Algunas recomendaciones encapsuladas.....	18
12.04 Comentarios Finales.....	20
12.05 Algunas reflexiones finales.....	22
12.06 Rumbo, objetivos y perfiles para dar los siguientes pasos.....	22
12.07 El BID ante los resultados de este Estudio.....	24

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Países Latinoamericanos que componen la muestra.....	03
Figura 02 – Resumen de la Distribución de las Regiones y Consultores.....	04
Figura 03 – % PIB Regional, Población y Tasa de Urbanización en Países Representativos de América Latina.....	05
Figura 04 – Países más ricos en agua en el mundo.....	06
Figura 05 Escorrentía de los países que componen la muestra (m ³ /seg).....	06
Figura 06 – Fisiografía del Continente Latinoamericano.....	07
Figura 07 – Latinoamérica: Proyecciones de Población 1970 – 2050.....	07
Figura 08 – Dinámica de los sistemas de gestión hídrica de los distintos países.....	08
Figura 09 – Proporción del Gasto Público y Privado sobre el PIB de los países en Gestión de los Recursos Hídricos y Gestión de Servicios de Agua.....	10
Figura 10 – Acceso a Servicios de Agua Potable aceptables en América Latina.....	10
Figura 11 - Relación de Entes de Cuenca en América Latina en condiciones de operación regular.....	13
Figura 12 – Algunas peculiaridades de los entes de cuenca analizados.....	14
Figura 13 – Distintos grados de desarrollo de los procesos de gestión hídrica por país.....	14

LISTA DE SIGLAS (DEL INFORME FINAL COMPLETO)

AACHs	Autoridades Autónomas de Gestión de Aguas por Cuencas Hidrográficas
AAGAs	Autoridades Autónomas de Gestión de Aguas
ALT	Autoridad del Lago Titicaca
AMSCLAE	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y el Lago de Atitlán y su Entorno
AMUGRAN	Asociación de Municipios del Gran Lago (Lago Nicaragua)
ANA	Agencia Nacional de Aguas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARs	Corporaciones Autónomas Regionales
CCRT	Comisión de la Cuenca del río Grande de Tárcoles

CEIVAP	Comité para Integración de la Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba del Sur
CEVS	Comisión Ejecutiva del Valle de Sula
CIDEMA	Consorcio Intermunicipal para el Desarrollo Integrado de las Cuencas Miranda y Apa
CNA	Comisión Nacional del Agua
COGERH	Compañía de Gestión de Recursos Hídricos de Ceará
COMCURE	Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Rio Reventazon
Comité PCJ Federal	Comité de las Cuencas Hidrográficas de los Ríos Piracicaba, Capivari y Jundiaí
CONAGUA	Comisión Nacional de Aguas
CONAPIBE	Comisión Nacional para el Río Pilcomayo y Río Bermejo
Consorcio PCJ	Consorcio Intermunicipal de las Cuencas de los Ríos Piracicaba, Capivari y Jundiaí
COREBE	Comisión Regional para el Río Bermejo
COTAS	Comités Técnicos de Aguas Subterráneas
DAEE	Departamento de Aguas y Energía Eléctrica
GIRH	Gestión Integrada de Recursos Hídricos
GT	Grupo de Trabajo
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
MANCORSARIC	Mancomunidad de Municipios de Copán Ruinas, Santa Rita, Cabañas y San Jerónimo
ONGs	Organizaciones no Gubernamentales
PIB	Producto Interno Bruto
PROCUENCA	Programa cuenca del río San Juan
REBOB	Rede Brasil de Organismos de Bacias Hidrográficas
RELOC	Red Latinoamericana de Organizaciones de Cuenca
RIOC	Red Internacional de Organismos de Cuenca
TDPS	Organizaciones del Lago Titicaca
Vg	Verbi gratiae

1. GENERALIDADES

Las políticas públicas han evolucionado mucho en el curso de los últimos años en los países latinoamericanos. Uno de los sectores más afectados por dichos cambios fue el de los recursos del agua, que presenta una tendencia de pasar de un enfoque sectorial con un manejo centralizado, a la gestión integrada por cuenca hidrográfica con un énfasis especial en el rol de los organismos y organizaciones de cuencas.

El continente latinoamericano, también referido en este texto como subcontinente, es una región con una gran diversidad hidrográfica, orográfica, de flora y fauna, así como con una amplia gama de culturas y desafíos. Su población, de 546 millones de personas, utiliza agua para fines domésticos de alrededor de 1.200 m³/seg, cálculo hecho con base en un consumo de 200 litros por persona por día. Es decir, el agua en el continente, aparentemente, no debería constituir un gran problema, puesto que la escorrentía total en su territorio alcanza 393.473,18 m³/seg.

Empero, aunque se trate de una rica región en materia hídrica, el agua es mal distribuida en el tiempo y en el espacio, generando situaciones de desequilibrio en cuanto al suministro de este recurso natural. En las asimetrías latinoamericanas en materia hídrica, un gran flagelo corresponde al crecimiento alarmante de la contaminación del agua superficial y aún subterránea.

Por otra parte, los avances en la administración del agua y en general en los tópicos concernientes a la gestión del agua como recurso, son modestos y existen todavía caminos inéditos por recorrer para mejorar la línea base de conocimiento acerca de la ocurrencia de los recursos hídricos.

Los avances en materia administrativa y económica para mejorar la gestión del agua son modestos en general, con algunas señaladas excepciones. En tal sentido, los esfuerzos para mejorar el conocimiento sobre los requisitos para la administración y sobre la economía del agua son fundamentales tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil en general.

En materia financiera en relación con los recursos hídricos, los avances son también modestos o inéditos. Las tarifas de cuenca en general se aplican únicamente en cinco países de los dieciocho que integran la región Latinoamericana analizada en este trabajo. Más aún, en general, existen grandes lagunas y confusiones en conceptos tales como cánones, tarifas y cuotas relativas al agua.

Un rubro aparte lo constituyen los indicadores de gestión. En general, los países y las regiones a su interior no han podido resolver los problemas acuciantes en materia de prestación de servicios de agua, de administración y ordenamiento en el aprovechamiento de los recursos hídricos, de atención a los graves problemas de contaminación y, por eso mismo, podría ser enormemente benéfico que a través de una institución como el BID, de enorme impacto en la región, se impulsase la adopción estandarizada de indicadores de gestión en materia de recursos hídricos que permitieran hacer comparaciones objetivas y periódicas sobre los avances, estancamientos y retrocesos que se observen en el sector hídrico a nivel nacional, subnacional — cuando sea el caso —, cuencario y local.

Una gran parte de los países no cuenta con leyes de aguas o bien su marco jurídico es anacrónico, sesgado o incompleto. La institucionalidad para la gestión de los recursos hídricos ha ido evolucionando a velocidades sensiblemente menores que el ritmo de desarrollo de los países.

En los últimos años se ha llevado a cabo una serie de eventos internacionales, entre ellos el Segundo y Tercer Foro Mundial del Agua, que han recomendado promover esquemas de gestión de recursos hídricos tomando a la cuenca hidrográfica como unidad de planificación y de gestión. Importantes esfuerzos ya se habían desencadenado anteriormente con la constitución de la Red Internacional de Organismos de Cuenca (RIOCI)¹ bajo los auspicios de Francia, España, Rumania, Polonia, Brasil, México, Venezuela, Costa de Marfil e Indonesia. Estos esfuerzos cristalizan en 1996 con la creación formal de dicha red, con el concurso de dieciséis países de cuatro continentes.

A partir de ese momento, la gestión de recursos hídricos al nivel de la cuenca y la gestión integrada de cuencas utilizando al recurso hídrico como elemento integrador pasan a ser enfoques estratégicos ampliamente promovidos. En 1997, con la iniciativa de Costa Rica, Guatemala, Venezuela, Brasil, Argentina, Paraguay, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y México, se decide crear la Red

¹ Los Organismos de Cuenca son normalmente entidades públicas creadas a través de instrumentos jurídicos específicos (leyes, decretos, acuerdos y otros más) con personalidad o personería jurídica, o en casos especiales, puede tratarse de entes en etapa embrionaria o infante cuyo sustento jurídico esté determinado conforme al marco jurídico aplicable y que cuenten con patrimonio y presupuesto propios.

Latinoamericana de Organizaciones de Cuenca – RELOC, que de hecho agrupa todo tipo de entes de cuenca que cumplan con requisitos básicos previstos en sus estatutos.

Este último movimiento a hecho que las organizaciones y organismos de cuenca adquieran un papel preponderante y muchos países de la región Latinoamericana con prácticas de gestión de recursos hídricos exitosas han promovido la creación de organizaciones e instituciones locales, nacionales, regionales e internacionales para mejorar la gestión de recursos hídricos.

Así, se ha constatado la existencia de dos tipos de entes: (i) las organizaciones de cuenca, de composición social o en ocasiones, de composición mixta (sociedad y gobierno), con roles que incorporan a los usuarios de las aguas y a la sociedad en su conjunto, para hacer frente a los desafíos del agua en el plano social y ambiental; y (ii) los organismos de cuenca, de composición gubernamental, con roles acordes con la ordenación de los recursos hídricos.

En 1998, y en respuesta a un mandato de la octava reposición de recursos del BID, se aprueba la Estrategia de Gestión Integrada de Recursos Hídricos. La misma apoya y recomienda un enfoque de cuenca para resolver los problemas de gestión de recursos hídricos. Este trabajo refleja la necesidad de conocer mejor las causas imperantes del éxito o fracaso de entes de cuenca en el subcontinente, con el objetivo de orientar la creación y operación de nuevas organizaciones y organismos de cuencas hidrográficas.

2. GÉNESIS DE LOS ENTES DE CUENCA

Los primeros organismos y organizaciones de cuenca fueron creados en la región desde la década de los años cuarenta del siglo pasado. Previamente a este hito, existían en forma aislada algunos esfuerzos encomiables en el contexto europeo. En los comienzos, en Latinoamérica la mayoría de las instituciones de esta naturaleza eran creadas como comisiones ejecutivas con la responsabilidad de la gestión de recursos hídricos conjuntamente con tareas de desarrollo socioeconómico, pero por razones principalmente emanadas del desarrollo económico acelerado y de problemas políticos de los países, muchas de esas comisiones de desarrollo han sido desmanteladas.

En la década de los 60 y 70, debido a los crecientes problemas en la gestión de los recursos hídricos, se crearon numerosas agencias de cuencas y luego consejos y comités de cuencas. Así, en algunas cuencas se formaron agencias o consejos bajo un enfoque unimodal, es decir, un ente era creado con las atribuciones, fortaleza, a veces con autoridad y casi siempre con recursos, para contribuir a mejorar los esfuerzos de ordenación de cuencas colocando el tema de cantidad y calidad como el primero y más importante de sus agendas. En otros casos, se adoptó un modelo bimodal bajo cuya orientación se establece como columna vertebral la coexistencia de organizaciones de corte social y organismos de cuenca de índole gubernamental con el objetivo principal de mejorar la gestión de recursos hídricos.

3. MOTIVACIONES DEL ESTUDIO SUBCONTINENTAL QUE REALIZA EL BID

Considerando que la región cuenta con una rica experiencia respecto a los recursos hídricos, existe una creciente necesidad de identificar cuáles serían las buenas prácticas para la creación, fortalecimiento y sostenibilidad de los organismos y organizaciones que puedan contribuir con el avance de la gestión hídrica del subcontinente.

Para identificar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas, se requiere revisar y documentar los tipos y características de los organismos y organizaciones de cuenca existentes en la región. Al mismo tiempo, se deben comprender, analizar y evaluar las causas de los fracasos de muchas de estas organizaciones y organismos, las condiciones y causas del éxito de otras muchas, así como la determinación de las oportunidades y potencialidades para las existentes.

Es ese escenario de fortalezas y debilidades que anima al BID a conocer mejor las condiciones bajo las cuales los entes de cuenca latinoamericanos vienen actuando para extraer, de sus experiencias, las lecciones que permitirán formular un conjunto de recomendaciones relativas a las buenas prácticas para la creación y operación de entes de cuenca en el subcontinente.

4. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

Conforme ya señala el tópico anterior, el objetivo cumplido por este trabajo de consultoría múltiple fue evaluar y analizar organismos y organizaciones de cuenca en dieciocho países de Latinoamérica y proveer lineamientos claros y recomendaciones para la creación, fortalecimiento, operación, y

sostenibilidad de los mismos.

Los dieciocho países fueron elegidos por un criterio de probabilidad de la ocurrencia de lecciones, positivas y negativas, que pudiesen ser asimiladas en el contexto del trabajo de evaluación. Por ello, la muestra seleccionada abarca todos los países de América Latina, con la salvedad de las islas y de la República de Surinam², del Departamento de Ultramar de Guayana Francesa³ y de la República Cooperativa de Guyana⁴. En los tres últimos casos se trata de áreas geográficas con abundancia de recursos hídricos per capita y, consecuentemente, no existen esfuerzos detectables en materia de entes de cuenca que puedan interesar al presente estudio. El mapa de la Figura 01 destaca los territorios de esos países.

Figura 01 – Países Latinoamericanos que componen la muestra



En cada uno de los países, se parte de un análisis del sector de gestión de recursos hídricos, incluyendo los aspectos legales e institucionales además de otros entornos que faciliten o dificulten el nacimiento, desarrollo y operación sostenible de entes de cuenca. En seguida, se analizan organizaciones y/u organismos de cuenca percibidos como representativos de un conjunto de entes de cuenca poseedores de buena y/o mala experiencia, con el objetivo de preparar un escenario en el cual se pudiesen extraer lecciones de las fortalezas y debilidades de los sistemas de gestión de los recursos hídricos en el continente, particularmente a escala de las cuencas hidrográficas, de donde finalmente se concluyen importantes recomendaciones para la creación de estos tipos de entes.

5. METODOLOGÍA DE TRABAJO

Este trabajo fue elaborado con la participación de muchas mentes de expertos en la temática de gestión del agua. Para dar partida en las tareas de esta consultoría, inicialmente, se formó un Grupo de Trabajo – GT para concebir y dar inicio a sus etapas, empezando con la definición de los escenarios de evaluación y la selección de candidatos para la investigación en los distintos países.

Este Grupo de Trabajo fue compuesto por el Supervisor del BID, Diego Rodríguez, y por dos Consultores, Raymundo Garrido y Eduardo Mestre. El GT evaluó una serie bastante representativa de hojas de vida (resúmenes o CVs) y eligió un conjunto de siete Consultores para proceder a los análisis de los diversos organismos y organizaciones de cuenca también definidos en el contexto del GT. A dichos Consultores se agregó uno de los miembros del GT para reforzar los trabajos con la inclusión de algunos países más.

Finalmente, la distribución de las tareas resultó de acuerdo con lo que muestra el cuadro de la Figura 02, el cual incluye los nombres de los Consultores y de los países de los que quedaron encargados.

² independiente desde 1975, superficie de 163.270 km²

³ perteneciente a la República Francesa, superficie de 91,000 km²

⁴ independiente desde 1966, superficie de 214.970 km².

Figura 02 – Resumen de la Distribución de las Regiones y Consultores

Nombre del Consultor	Países de la Región atendidos por cada Consultor
Enrique Aguilar	México
Manuel Basterrechea	Belice, Guatemala, Honduras y El Salvador
Maureen Ballesteros	Nicaragua, Costa Rica y Panamá
Diego Bravo	Venezuela y Colombia
Pablo Lloret	Ecuador
Eduardo Mestre	Perú, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Chile
Otaviano Ramos Santos	Brasil Norte y Noreste
Dalto Fávero Brocchi	Brasil Sur y Sureste
Guillermo Mallinow	Argentina

Una vez establecidos los espacios regionales de los distintos Consultores, éstos empezaron sus investigaciones junto con las organizaciones y organismos indicados y enviaron sendos **Informes Preliminares**, los cuales fueron analizados por los miembros del GT. Es importante subrayar que los Consultores Regionales contaron con libertad de creación y actuación, de manera que se pudiese evitar que, por el surgimiento de escenarios imprevistos, no les fuese posible elaborar los análisis inherentes a las situaciones encontradas.

Cabe también señalar que los contenidos, estilos de redacción e inclusive la estructuración de los textos fueron respetados en la medida de lo posible para preservar la autenticidad del trabajo intelectual de cada uno de los Consultores.

Empero, con el propósito de homogenizar los distintos productos de los consultores, se buscó en el proceso de redacción final, el encuentro de un equilibrio y de un formato – previamente sugerido en los propios términos de referencia – con el propósito de promover el equilibrio necesario entre los distintos trabajos recibidos para análisis, compilación, síntesis, procesamiento y edición.

Los Consultores/Coordinadores desean hacer hincapié en que la porción esencial de este trabajo es verdaderamente el conjunto de conclusiones y recomendaciones y, sobre todo, las lecciones aprendidas que se desprenden de las experiencias evaluadas, que traducen en la síntesis y esencia del mensaje de este trabajo.

De acuerdo con los comentarios vertidos en las secciones precedentes, el análisis preliminar tiene como escenario de estudio el sector hídrico del país en donde se ubica la organización u organismo de cuenca.

En seguida, se promueve un análisis bajo la perspectiva preliminar de su perfil y naturaleza, para precisar si se trata de una **Organización de Cuenca** o bien de un **Organismo de Cuenca**, de acuerdo con las definiciones adoptadas por la **Red Latinoamericana de Organizaciones de Cuenca – RELOC**

La distinción entre las dos terminologías reside en el hecho que los organismos de cuenca son órganos oficiales gubernamentales mientras que las organizaciones de cuenca están integradas por usuarios y representantes sociales, acompañados o no por funcionarios gubernamentales.

6. ESTRUCTURA DEL TRABAJO

Este trabajo está estructurado en cinco partes: (i) La primera, introductoria, en la cual se presentan las premisas básicas de todo el conjunto de actividades desarrolladas, la metodología de elaboración y una serie de otras informaciones de interés preliminar del lector; (ii) La Parte II, que ofrece un análisis sobre la situación general de los recursos hídricos en los dieciocho países tomados como muestra de la investigación. Esta parte, aunque el trabajo no incluye países del Caribe, es denominada *Análisis del Contexto Latinoamericano*; (iii) La Parte III, que presenta por país el contexto nacional en el cual ocurre la gestión de los recursos hídricos y un análisis de los entes de cuenca de los países de Norteamérica – en este caso solamente México, por tratarse del único país latinoamericano ubicado en dicho subcontinente – y los de Centroamérica; (iv) La Parte IV, que presenta por país el contexto nacional en el cual ocurre la gestión de los recursos hídricos y un análisis de los entes de cuenca de los países de Sudamérica, dividiéndose en tres bloques distintos de países: Andes Norte, Andes Sur y Cono Sur; y (v) La Parte V, que presenta los resultados encontrados y el análisis de las organizaciones y organismos de cuenca de los países latinoamericanos que quedaron comprendidos en la muestra, acompañados de las conclusiones y recomendaciones que resultaron del análisis general de los consultores coordinadores.

Este Resumen Ejecutivo no mantiene la individualización de las cinco partes anteriormente descritas sino que las reúne en tópicos simplificados para dar mayor comodidad y rapidez de lectura.

7. ANÁLISIS GENERAL DEL CONTEXTO LATINOAMERICANO

El subcontinente latinoamericano⁵ es vasto y, al mismo tiempo, presenta condiciones dramáticas de riqueza y escasez de recursos hídricos. En grandes números, la disponibilidad del agua es enorme, por habitante y por unidad de superficie. Empero, las condiciones locales y regionales, son contrastantes. La extensión del subcontinente abarca un total de 22.798.776 km² y, considerando su ya mencionada población de 546 millones de personas, produce una densidad demográfica de 23,95 habitantes por km². La población urbana supera a la población rural, situación que contrasta con el estado que guardaba a finales del siglo XIX.

Con las salvedades de Honduras, Nicaragua, Bolivia y Paraguay, se tratan de sociedades cuyos niveles de vida en términos económicos y sociales, las colocan en la porción media o inclusive superior de los países en vías de desarrollo. Las rentas per cápita de países como México, Argentina, Chile, Uruguay y Brasil, en ese orden, los coloca en una forma relativamente cercana a los umbrales de riqueza media, si bien prevalecen en los países de la región en menor o mayor medida las condiciones limitantes en materia de distribución de la riqueza, acceso a la educación, salud pública, oportunidades de desarrollo y generación de empleo, equidad, justicia social y desarrollo sostenible. Para apuntalar lo anterior, la Figura 03 ofrece una tabla relativa a las mayores economías y poblaciones de la región latinoamericana.

Figura 03 – % PIB Regional, Población y Tasa de Urbanización en Países Representativos de América Latina

PAÍSES	% PIB AMÉRICA LATINA	POP. TOTAL 2000	POP. URBANA 2000	(%) TASA DE URBANIZACIÓN
MÉXICO	31,49	97.966.000	72.886.704	74,40
BRASIL	25,93	170.115.008	138.303.488	81,30
ARGENTINA	13,87	37.032.000	33.291.768	89,90
VENEZUELA	6,44	24.170.000	21.003.730	86,90
COLOMBIA	4,30	42.299.300	31.259.184	73,90
CHILE	3,27	15.211.300	13.036.084	85,70
PERU	2,78	25.661.000	18.681.208	72,80
GUATEMALA	1,06	11.385.300	4.519.964	39,70
TOTAL DE LOS OCHO PAÍSES	89,14	423.839.908	332.982.130	78,56
AMÉRICA LATINA	100,00	516.543.418	388.975.698	75,30

Fuente: World Bank

Brasil y México concentran más del 57% del PIB de América Latina. Los ocho países mayores concentran el 89% del PIB y el 82% de la población. Los ocho países (con algunas salvedades en el caso de Chile) todavía deben resolver problemas críticos de pobreza, marginación y otras desigualdades sociales, económicas y culturales.

Algunos de los modelos más interesantes de gestión de recursos hídricos se han originado en Latinoamérica, incluyendo en tal contexto a las Leyes en la materia que abordan en forma focalizada o sólo colateralmente la temática hídrica, el marco institucional para la gestión del uso del agua incluyendo sus roles y arreglos, la prestación de servicios públicos de agua urbanos y rurales, los mecanismos de financiamiento con o sin los efectos del neoliberalismo presente en muchos países de la región, además de los vínculos de la gestión hídrica con la gestión de los demás recursos naturales y con el ambiente. En América Latina se ubican algunos de los países más ricos en agua de todo el planeta como ilustra el cuadro de la Figura 04, que presenta las disponibilidades de recursos hídricos en dichos países y demuestra que entre los nueve más ricos están tres países latinoamericanos que juntos totalizan casi 32% del total de escurrimiento correspondiente a los nueve países glosados.

⁵ Incluye a todos los países con raíces españolas o portuguesas. Se excluye por tanto la Provincia de Québec, pues la rodea una realidad socioeconómica que la distingue de modo significativo de los países del continente latinoamericano.

Figura 04 – Países más ricos en agua en el mundo

País	Escorrentía (m³/s)
Brasil	199.974
Rusia	130.498
USA (con Alaska)	120.885
Canadá	105.774
China	90.021
Indonesia	81.340
India	59.478
Colombia	38.580
Perú	35.365

Fuente: Revista de Obras Públicas n° 3.382, España, Madrid, 1998.

Cabe señalar que los tres países referidos, Brasil, Colombia y Perú, cuentan con porciones de algunos de los más grandes sistemas hidrográficos a nivel continental e inclusive mundial (los ríos Amazonas, Orinoco, San Francisco y Magdalena, por citar los más relevantes).

Por otra parte, se ubican algunas de las más importantes cuencas y corrientes con carácter transfronterizo, que son motivo de atención importante de los países, para evitar confrontaciones innecesarias por la cogestión o condominio de los recursos hídricos (tales como el Sistema del Río de la Plata, la Cuenca del Lago Titicaca, el Sistema Amazónico, el Río Orinoco, el Río Lempa, el Río San Juan, el Río Colorado, el Río Usumacinta, el río Hondo y otros más). La escorrentía total del subcontinente, de 393.473,18 m³/seg, se distribuye de acuerdo con los datos ilustrados en la tabla de la Figura 05.

Toda esa riqueza en recursos hídricos parece disiparse cuando se analiza la irregular distribución espacial y temporal del agua. Efectivamente, se observa una enorme concentración de caudales en la Región Amazónica y en el Orinoco al mismo tiempo en que existen áreas enteramente áridas o semiáridas en varias partes del continente, incluso en regiones vecinas a estas bien dotadas de recursos hídricos.

Adicionalmente, las zonas del continente latinoamericano que experimentan estrés hídrico, en varios casos se derivan de la concentración de las necesidades de agua por encima de la oferta sostenible de los recursos hídricos (disponibilidad neta integral incluyendo por lo tanto la recarga permanente de sistemas de aguas subterráneas).

El mapa de la Figura 06 ilustra la fisiografía del continente, indicando la heterogeneidad existente en términos de la presencia del agua en sus distintas regiones. Dicha heterogeneidad es causante de la necesidad de mejorar la gestión del uso del agua. Otra importante causa es el crecimiento demográfico que se verificó en el curso de los últimos 70 años prácticamente en todos los países del subcontinente.

Figura 05 – Escorrentía de los países que componen la muestra (m³/seg)

País	Escorrentía (m³/seg)
Argentina	27.000,00
Belize	704,73
Bolivia	11.606,15
Brasil	199.974,28
Chile	11.381,10
Colombia	38.580,00
Costa Rica	3.536,52
Ecuador	8.419,80
El Salvador	607,64
Guatemala	3.504,35
Honduras	2.989,97
México	11.091,75
Nicaragua	5.658,44
Panamá	4.629,63
Paraguay	3.022,10
Perú	35.365,00
Uruguay	2.189,42
Venezuela	23.212,30
TOTAL	393.473,18

Fuente: Datos recopilados de los textos de este trabajo.

Figura 06 – Fisiografía del Continente Latinoamericano

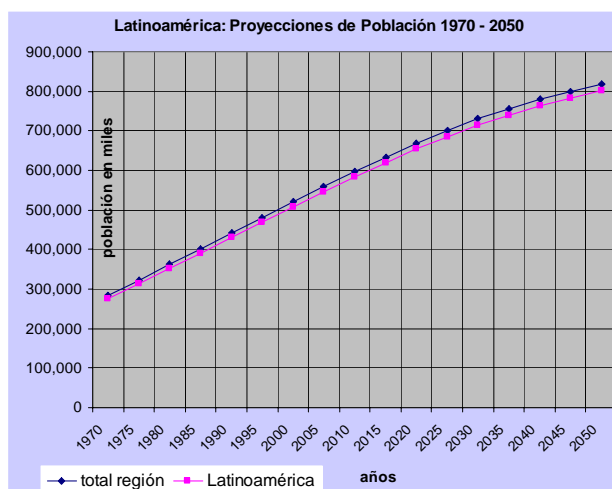


Fuente: Red Latinoamericana de Organizaciones de Cuencas – RELOC. Secretaría Técnica Permanente. Querétaro. México. 2005.

Retomando una vez más el tema de la demografía, es importante subrayar que la actual población latinoamericana, de 546 millones de habitantes apenas alcanzaba 276 millones en los años setenta del siglo pasado y poco menos de la mitad vivían en las zonas rurales hasta finales de la mitad del siglo XX. Conforme se percibe, hubo un surto de crecimiento poblacional en el último cuarto del siglo pasado, lo que ha generado consecuencias de gran importancia para la gestión de los recursos hídricos. Adicionalmente, la mitad de esa población vive en apenas dos países, Brasil y México, justamente los dos que más han avanzado en el tema de los recursos hídricos.

Una de las características más visibles de los movimientos demográficos en Latinoamérica fue la concentración demográfica en las zonas urbanas, que empezó a partir de los años 50 del siglo XX. Por otra parte, las proyecciones a futuro indican que la población de América Latina deberá alcanzar el nivel de 800 millones de personas alrededor del año 2050, lo que, por cierto, traerá consecuencias adicionales y de gran calibre sobre el uso de los recursos hídricos. El gráfico de la Figura 07 Presenta tales proyecciones tomando como punto de partida datos consolidados desde el año 1970.

Figura 07 – Latinoamérica: Proyecciones de Población 1970 - 2050



Fuente: CEPAL, ONU, 1998

Estas transformaciones crearon cuatro tipos de problemas que son los actuales factores que en mayor medida impulsan el mejoramiento de la gestión hídrica: (i) eventos extremos como sequías e

inundaciones; (ii) baja disponibilidad natural del agua en determinadas regiones; (iii) contaminación del agua; y (iv) competencia y crecientes conflictos entre usuarios, así como entre éstos y las autoridades constituidas o de facto.

En este escenario nace el actual estado de preocupaciones y ciertamente de crisis acerca del agua y su gestión que ha alcanzado proporciones continentales. En ese sentido, existe un grado de desarrollo heterogéneo entre los países de la región latinoamericana, explicando las diferencias de naturaleza entre los entes de cuenca de los países de la región.

8. PANORAMA GENERAL DE LA GESTIÓN HÍDRICA EN LOS PAÍSES

Una importante constatación de la presente investigación es que en todos los países comprendidos en el muestreo se practica o por lo menos se debate en niveles elevados y también en las localidades la gestión por cuenca vertiente. Es decir que se trata de un principio que si por acaso no estuviere aún consagrado en Latinoamérica, por lo menos ya se encuentra posicionado en la agenda de trabajo de los segmentos más representativos de la sociedad y en un buen número de casos en los gobiernos de todos los países evaluados a través del presente proyecto. Y lo que es verdaderamente alentador es que esta afirmación no se podría haber emitido hace apenas algunos años, pues en muchos países latinoamericanos y en otros países del orbe se dudaba de la real validez de este principio de gestión.

Más bien hoy el debate se focaliza en el ambiente facilitador, roles institucionales, instrumentos de gestión, así como en los procesos, metodologías, alcances y actuaciones para avanzar en la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrográfica.

En ese contexto, la dinámica de los sistemas de gestión hídrica de los distintos países permite algunas constataciones que se presentan de manera resumida en el recuadro de la Figura 08.

Figura 08 – Dinámica de los sistemas de gestión hídrica de los distintos países

1. *Con pocas excepciones, ocurre muy poco de forma concreta antes de la promulgación de la ley de aguas de un determinado país, o al menos de una ley que aborde el tema de la gestión de los recursos hídricos aunque sea en forma colateral.*
2. *Las leyes de recursos hídricos hoy no se presentan más como textos legales que únicamente versan sobre el derecho al agua sino que son, en su mayoría, de organización administrativa y de disposiciones técnicas, sociales, económicas, financieras, ambientales y territoriales para promover la gestión del uso del agua.*
3. *Hay una dificultad en implantar el instrumento del cobro por el uso del agua en prácticamente todos los países, pues las reacciones contrarias de parte de los usuarios-pagadores son muy fuertes.*
4. *En los países que ya practican el cobro, la inversión de los montos recaudados en la propia cuenca generadora de este recurso financiero no ocurre en un importante número de casos.*
5. *En general, la gestión del agua está fragmentada por un número a veces grande de instituciones.*
6. *Sistemas de informaciones sobre recursos hídricos juegan un papel fundamental para el éxito del manejo de la cuenca.*
7. *Aún es limitada la incorporación del concepto de gestión sostenible y conservación del agua en relación con otros recursos naturales.*
8. *Los niveles de subgobiernos en el interior de cada país desempeñan un rol extremadamente importante en la planificación y gestión del uso del agua.*
9. *La compatibilización de los intereses de los distintos sectores económicos usuarios del agua constituye un imperativo para satisfacer el principio de los usos múltiples.*
10. *A pesar del desarrollo económico impactar fuertemente el sector hídrico, también es cierto que el mismo ofrece una rica gama de oportunidades para construir una nueva realidad en la gestión del agua y recursos asociados.*
11. *Es menester concatenar los patrones de uso del suelo urbano y rural, y más allá, el ordenamiento territorial, con la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrográfica.*

Las constataciones anteriormente presentadas provienen de la experiencia de los entes de cuenca evaluados. Esto es claramente un indicativo del grado de madurez del conocimiento sobre el tema de la gestión hídrica en Latinoamérica, aunque no pueda referirse a madurez en términos prácticos, es

decir, que existe una diferencia entre lo que piensan los integrantes de los entes de cuenca y lo que se logra implementar en los países del subcontinente.

9. ALGUNAS CUESTIONES ESPECÍFICAS DE LOS PAÍSES

Como ya se mencionó, en casi todos los países se ha adoptado o se busca adoptar la gestión por cuenca hidrográfica. Adicionalmente, se puede hacer igual comentario a la práctica de la gestión participativa, observada en los países latinoamericanos, con menores o mayores avances debido a los patrones diferenciales de desarrollo y crecimiento, entre otros.

Otros aspectos de la gestión deben ser observados. En términos de la gestión descentralizada, países como Argentina, Brasil y Colombia, ejercitan de forma clara esa práctica. La única excepción bajo el criterio de descentralización en países grandes parece ser la de México, por una característica estrictamente constitucional de acuerdo con la cual el dominio de las aguas corresponde a la Nación⁶, lo que confiere a la Comisión Nacional de Aguas – CONAGUA una condición de agencia institucionalmente fuerte y con ramificaciones en los estados y regiones del territorio mexicano.

En lo concerniente al reconocimiento del agua como un bien económico, se ha detectado que constituye voz general en todos los países de la muestra que se deben cobrar cánones o tarifas de cuenca por el uso del agua y por el vertido de las aguas servidas, como una de las consecuencias de este valor económico. Sin embargo, el debate ha transcurrido durante muchos años en algunos de los países latinoamericanos y hoy solamente en Brasil y en México existen las condiciones claras para realizar — y efectivamente se realiza — el cobro por la extracción del agua de los cuerpos de agua de las cuencas y por el vertido de las aguas residuales⁷. En Colombia existe un pago de tasas retributivas y compensatorias para financiar la ejecución de las políticas ambientales que en buena medida se sustenta conceptual y metodológicamente en las tesis de tarifas de cuenca. En Chile no hay pago por las extracciones y vertidos bajo figuras comprendidas en el concepto de tarifas de cuenca, ya que los pagos que se realizan son por el servicio de aguas, incluyendo el saneamiento para el caso de agua para las poblaciones.

Por otra parte, el principio de los usos múltiples del agua ya es objeto de consenso entre un número importante de los agentes — stakeholders — de los países latinoamericanos. No existe más el debate de un uso prioritario para fines económicos como solía ocurrir, por ejemplo, en Brasil, respecto a la utilización del agua para la generación eléctrica. Se trataba de una asimetría que solo recientemente fue eliminada, tras la creación de la Agencia Nacional de Aguas – ANA.

Hoy día, el principio de los usos múltiples está presente en la mayor parte de los debates sobre el agua, y, en forma unánime en el continente latinoamericano, aunque se encuentren en algunos países latinoamericanos resquicios de asimetrías de tratamiento favoreciendo a uno o más usos en detrimento de otros. Tal es el caso de Perú y la predominancia del uso del agua para regadío, igual que Chile, pero en este caso por accidente, que ha concedido una gran parte de los derechos de uso al sector de generación de energía y aún el caso de Panamá que, por razones económicas además de históricas, tiene en la navegación un uso privilegiado del agua.

Empero, día a día, se percibe que el debate sobre la práctica de los usos múltiples del agua va ganando un espacio cada vez mayor, haciendo que los distintos usos de ese recurso van teniendo, cada vez más, acceso en la medida de sus necesidades.

En términos de apoyo financiero al sector, los países de la región continúan destinando montos modestos a la gestión del agua y a la gestión de los servicios en materia de este vital recurso. La situación se refleja indudablemente en los reducidos apoyos que se brindan en la práctica para la gestión de las cuencas hidrográficas, lo que a su vez repercute en las finanzas de los entes de cuenca, si bien en materia de organizaciones de cuenca, las fuentes de financiamiento se han diversificado a través de mecanismos financieros imaginativos, aunque prevalezca la necesidad de subsidio para muchos de estos entes de integración social o mixta.

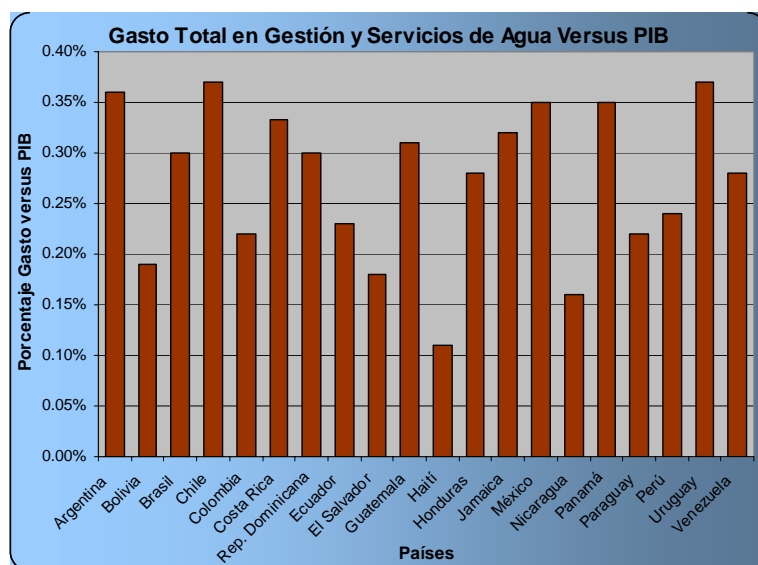
Para mayor claridad, el gasto público y privado que se destina a la gestión de los recursos hídricos (99% proviene del sector público) y a la gestión de los servicios de agua, en relación con el PIB, salvo

⁶ Otros países de la región comparten esta tesis política.

⁷ Vía tarifas de cuenca, cuya denominación difiere entre ambos países.

años excepcionales, no representa ni la mitad del 1% del PIB de los países de la región. Tal condición se muestra en la Figura 09.

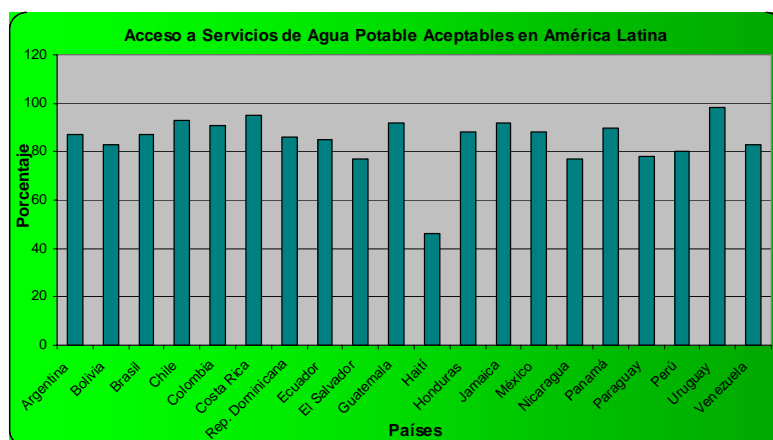
Figura 09 – Proporción del Gasto Público y Privado sobre el PIB de los países en Gestión de los Recursos Hídricos y Gestión de Servicios de Agua



Fuente: Red Latinoamericana de Organizaciones de Cuencas – RELOC.
Secretaría Técnica Permanente. Querétaro, México. 2005.

Por su parte, el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento, que se vinculan fuertemente con las capacidades de gestión hídrica y en varios países se concatenan también con la lógica operativa de los entes de cuenca, todavía no alcanzan las metas propuestas por país y región, como ilustran los datos del gráfico de la Figura 10.

Figura 10 – Acceso a Servicios de Agua Potable aceptables en América Latina



Fuente: Organización Panamericana de Salud – OPS. Washington – DC. 2002

Considerando que la fuente de suministro de recursos financieros para entes de cuenca más legítima además de tendiente a perpetuarse es el cobro por el uso del agua, o dispositivos equivalentes, es natural que el tema del cobro esté en debates en un gran número de países — y ya implementado en México y Brasil como se mencionó — ya durante años.

Finalmente, es oportuno comentar que, aunque pase desapercibido en el debate sobre apoyo financiero por medio del cobro o cánones, los montos resultantes de ese instrumento no sean suficientes para cubrir todos los costes de inversiones en la cuenca. Y ni podría esperarse que así lo fuese, pues

décadas y décadas de contaminación de los cauces por falta de tratamiento de aguas negras urbanas — el problema más serio en los países de la muestra — son tanto más un problema del sector de saneamiento, importante usuario del agua de los cauces, y no propiamente un problema de la gestión de recursos hídricos.

Lo anterior sólo ratifica e incluso refuerza la necesidad de mantener en la agenda del sector hídrico el debate y las campañas para que los gobiernos de los distintos países actúen de modo más contundente sobre el tema del saneamiento, en especial apoyando la construcción, operación y mantenimiento de plantas de tratamiento de aguas negras.

En cuanto a los países de Centroamérica, el hecho de situarse en una etapa de alguna manera incipiente de desarrollo de sus respectivos sectores hídricos, se presentan a continuación, algunos comentarios resultantes de las constataciones de este trabajo investigativo.

El Salvador tiene un largo camino a recorrer para consolidar su marco jurídico, para fortalecer el ámbito institucional nacional y para fortalecer las iniciativas sociales, que son más concretas en este país que las acciones gubernamentales. En Guatemala, tanto los organismos como las organizaciones de cuenca van por buen rumbo, aunque las dificultades que confrontan se reducirían con la existencia de la Ley de Aguas y con una clara Agenda Gubernamental para los recursos hídricos.

Honduras no ha desarrollado aún sus instrumentos básicos de gestión del agua. Empero, cuenta con elementos ricos: su anteproyecto de Ley de Aguas Nacionales está muy avanzado, lo que constituye una perspectiva importante porque la futura promulgación de esta ley va a destrabar inversiones en proyectos cruciales para el mejoramiento en la gestión de los recursos hídricos del país. La agenda nicaragüense, que avanzó mucho en 2005, de gestión de recursos hídricos tiene una vasta cantidad de tareas para ser ejecutadas, desde la necesidad de la creación de una autoridad de aguas para el país, pasando por la implementación de varios instrumentos de gestión y alcanzando medidas de naturaleza operacional que, una vez puestas en práctica, contribuirán mucho para el uso racional del agua en el país.

El tema de los recursos hídricos en Panamá vive un momento en el cual la realización de un Plan de GIRH para las Cuencas Hidrográficas, acorde con el posible desarrollo del Plan Nacional de GIRH es la medida más necesaria. En Costa Rica, es urgente contar con una Ley de Aguas actualizada, con un marco jurídico para la gestión de cuencas y con una apropiada gestión financiera de los recursos hídricos bajo un marco jurídico realista, aunque se reconozca que el país ha avanzado en términos de GIRH durante 2005. En Belice, prácticamente todo está por hacer. Es necesario que se construya la institucionalidad adecuada para la gestión a nivel nacional y con sustento en los trabajos en las localidades.

De los comentarios anteriores se deduce que existe un *gap* importante entre el nivel de desarrollo de las políticas hídricas de Centroamérica y prácticamente todas las demás del continente Latinoamericano, lo que es al mismo tiempo una desventaja y una ventaja por las oportunidades de construir sistemas hídricos partiendo de un gran número de lecciones aprendidas por los demás países.

10. PRINCIPALES ASPECTOS DEL ANÁLISIS DE LOS ENTES DE CUENCA

Los aspectos analizados respecto a los entes de cuenca de la muestra tomada en este trabajo se sitúan al nivel de algunas condicionantes tales como el desarrollo económico del país, el grado de desarrollo del ente en lo referente a su madurez y resultados ya alcanzados, las bases legales e institucionales bajo las cuales opera, además de la naturaleza de su estructura orgánica. Existe una cantidad razonablemente grande de entes de cuenca en el continente Latinoamericano. y el muestreo adoptado para este trabajo enfoca la experiencia de 61 entes en total.

En cada país, dichas entidades están denominadas bajo distintas terminologías, si bien en muchas ocasiones no sólo hay un mero cambio de nombre sino que las diversas denominaciones que adquieren los entes de cuenca también se derivan de una multitud de variantes en la génesis, puesta en marcha, operación sustentable, integración, estructura, funcionamiento, financiamiento y agenda de trabajo, entre otros.

Los consejos de cuenca de México, por ejemplo, se asemejan notablemente a los comités de cuenca de Brasil, mientras que por otro lado, una corporación autónoma regional de Colombia tiene similitud no muy notable con un organismo de cuenca en Argentina.

Los consejos de cuenca en México forman una mancuerna con las Gerencias Regionales bajo un esquema bimodal que ha brindado resultados en el caso de las cuencas de Lerma Chapala, Valle de México, Bravo, La Laguna y Balsas.

Por otra parte, los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas que existen en México, donde las aguas del subsuelo son cruciales para el desarrollo y aún para la sobrevivencia de vastas regiones, son prácticamente inexistentes en los demás países de la región latinoamericana y forman parte de los esfuerzos organizacionales para contribuir a la sustentabilidad de los acuíferos y a la corresponsabilidad social en la gestión de los recursos hídricos.

Retomando el caso colombiano, se destacan las Corporaciones Autónomas Regionales, denominadas CAR's, que cuentan con otras atribuciones relevantes vinculadas con la gestión de recursos naturales y el medio ambiente, en adición a sus responsabilidades en materia de gestión hídrica.

En Brasil se buscó adecuar, de una cierta manera, la experiencia francesa de comités de cuenca apoyados por agencias de agua. Hay resultados interesantes como el del Comité de la cuenca del río Paraíba do Sul, que viene produciendo resultados satisfactorios en términos de reducción de conflictos entre usuarios y, poco a poco, aunque lentamente, en términos de calidad del agua. No se puede afirmar que esa calidad haya mejorado sino que su ritmo de deterioro está menos rápido, lo que implica una mejora.

Además, se debe considerar el caso del Consorcio Intermunicipal de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá – PCJ, hoy transformado en agencia de agua del conjunto de estas cuencas y que ha producido resultados significativos en lo referente a calidad y cantidad del agua de la región.

En Brasil aún se constata la experiencia del Comité de la Cuenca del río São Francisco, que ya ha elaborado y tuvo aprobado su plan maestro y se encuentra en un esfuerzo de implantación de su agencia de agua. Empero se registran, en Brasil, más de un centenar de casos de organizaciones de cuenca que no han producido todavía los resultados esperados, justamente por los motivos que acometen estos tipos de entes de cuenca en otros países, es decir, falta de apoyo, sobre todo financiero, para su adecuado funcionamiento.

En Argentina, existen organismos de cuenca creados en los años setenta y que están siendo revitalizados en este momento. Se puede destacar el organismo que se encarga de las cuencas de los ríos Sal y Dulce, que nacen en el límite de las provincias de Tucumán y Salto, pasando por Catamarca, Santiago del Estero y Córdoba.

Se destaca, también, la Autoridad Interjurisdiccional de las cuencas de los ríos Limay y Neuquén, en las provincias de Neuquén, Río Negro y Buenos Aires, donde se ubican varios equipamientos hidroeléctricos, lo que hace de estas cuencas las más provistas de recursos financieros.

Es importante subrayar que Argentina toma parte en algunas cuencas compartidas con países vecinos. Esta participación contribuye fuertemente para la integración y para los intereses internacionales de los países del Mercosur. Se destacan, en este caso, el Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata, que ya existe desde 1973, además de otras comisiones, como la del río Bermejo, de interés para Argentina y Bolivia, y la del río Pilcomayo, compartida con Paraguay.

En Chile, por ejemplo, son escasos los entes de cuenca, sin embargo las juntas de vigilancia son un prototipo de lo que en el futuro podrían transformarse en sendos entes de cuenca. Adicionalmente, existen en Chile las asociaciones de canalistas, que únicamente son uniones de usuarios regantes que defienden en conjunto sus propios intereses.

En Perú, en forma práctica, no existen organismos de cuenca en la actualidad, si bien se están gestando organizaciones de cuenca como ONGs y también existen distritos de riego que han ido avanzando en esa dirección.

En Costa Rica así como en Panamá existe una discusión sobre si es aconsejable crear entes de cuenca dado que los territorios de dichos países son muy pequeños, donde aún en el nivel central no se terminan de hacer los arreglos institucionales para poder hacer una gestión adecuada del agua. Incluso, se habla en los dos mencionados países de aprovechar otros esquemas administrativos ya existentes y posicionados, administrativos o geopolíticos, como son las regiones, departamentos, áreas de conservación, entre otros, y no introducir un nuevo esquema de gestión.

Conforme se percibe, no hay una homogeneidad absoluta entre los países en lo concerniente a sus entes de cuenca. Lo anterior era esperado, pues se trata de regiones que aunque pertenezcan al mismo continente, son producto de procesos históricos, cultura, instituciones, leyes, desarrollos económicos y sociales disímiles.

Además, las diferencias entre los entes de cuenca se justifican en la medida que se sabe que los países del mundo están resolviendo sus problemas de gestión de recursos hídricos de acuerdo con sus respectivos grados de desarrollo y sus capacidades económicas y tecnológicas.

En el análisis de la Estructura Organizacional, se verificó que, casi como una regla general, los organismos de cuenca ostentan estructuras obesas mientras que las organizaciones de cuenca usualmente se valen de estructuras livianas. Como consecuencia, las organizaciones son inmensamente más flexibles que los organismos porque pueden hacer todo lo que las leyes no prohíben mientras que los organismos, como entes gubernamentales que son, sólo pueden hacer lo que por ley están autorizados.

Sin embargo, no se puede absolutamente relacionar los dos casos en términos de performance, puesto que los organismos frecuentemente, han logrado alcanzar sus objetivos previstos porque los recursos financieros están garantizados por los presupuestos públicos, aunque dichos presupuestos sufran habitualmente cortes significativos en la gran mayoría de los países latinoamericanos.

Por las razones apuntadas anteriormente, el análisis de los organigramas no resultó importante en los casos de las organizaciones de cuenca, sin embargo han mostrado la excesiva obesidad de las estructuras de una parte considerable de los organismos de cuenca en los diversos países.

Instituciones como la Comisión Nacional de Aguas – CONAGUA de México, Corporación Autónoma de Cundinamarca – CAR en Colombia, están, entre otras estructuras obesas. En Brasil, día a día, la Agencia Nacional de Aguas – ANA y las entidades estatales parecen caminar en la misma dirección, por lo menos en términos de cantidad de personal cuando se consideran los profesionales prestadores de servicios en régimen permanente, llamados *tercerizados*.

En todos los casos, no se constató una inquietud en la relación entre el tamaño de la estructura, principalmente de los organismos, y los resultados alcanzados. Distintamente de las empresas privadas que persiguen cotidianamente resultados económico-financieros, los organismos de cuenca concentran su atención en el cumplimiento de sus misiones institucionales cueste lo que cueste, y por eso dichas empresas y organizaciones, están siempre en los extremos antagónicos de la escala.

Empero, es cierto afirmar que las estructuras organizacionales no han constituido obstáculos para el rendimiento de las organizaciones y organismos de cuenca. Lo más importante es reconocer que en casi todos los casos se encontraron profesionales motivados en alcanzar metas de desarrollo, con el firme propósito de contribuir para la mejora de las condiciones del agua de sus respectivas regiones.

En lo referente a los países centroamericanos, donde no hay experiencias relevantes de entes de cuenca, los comentarios que aquí se ofrecen son los mismos que constan de los aspectos específicos de estos países, presentados en el tópico inmediatamente anterior.

Finalmente, la verdadera grandeza y desafío que este trabajo afrontó fue justamente lidiar y comprender tales divergencias y problemáticas, con el objetivo de extraer lecciones y establecer propuestas que contribuyan para mejorar los procesos de creación y operación de los entes de cuenca en la región, sustentados en una base de conocimiento que permita mayores aciertos y menores errores.

11. CONSIDERACIONES ADICIONALES: ALGUNOS DATOS ESTADÍSTICOS

En la región se han registrado en total 583 entes de cuenca. Esa cifra no incluye a mancomunidades municipales cuando éstas no consideran, al menos, las delimitaciones de las cuencas como determinación base de su contexto de actuación. Ese número tampoco incluye a ONGs dedicadas a contribuir a la gestión de cuencas, cuando están integradas únicamente por expertos, o sea, sin participación social. De este total, 228 funcionan razonablemente y el resto ha desaparecido o funciona intermitentemente.

El país con más entes de cuenca es Brasil, en su mayoría se trata de organizaciones de cuenca de talla pequeña, algunos de ellos con interesantes resultados en la práctica. En forma complementaria,

México, Colombia y Brasil son los países que más hablan del tema de entes de cuenca y que se esfuerzan más por impulsarlos, fortalecerlos y diseminarlos.

Se constata, sin embargo, que es creciente el interés en otros países que han tenido interesantes iniciativas y avances en la materia en el transcurso de los pasados tres lustros. Tal es el caso de un conjunto de países como Argentina, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Perú. La tabla de la Figura 11 muestra la cantidad de entes de cuenca por país en situación regular de operación.

Figura 11 - Relación de Entes de Cuenca en América Latina en condiciones de operación regular

País	Número de Entes de Cuenca	País	Número de Entes de Cuenca	País	Número de Entes de Cuenca
Brasil	101	Ecuador	3	Panamá	2
México	46	Chile	3	Bolivia	2
Colombia	33	Perú	3	El Salvador	2
Argentina	14	Guatemala	3	Paraguay	2
Costa Rica	5	Honduras	3	Belize	0
Venezuela	4	Nicaragua	2	Uruguay	0

Fuente: información recopilada y resultados del presente estudio.

Conforme los datos de la referida tabla, existen en total dieciséis países que cuentan con entes de cuenca. En consecuencia, hay dos países que aún no han experimentado en forma relativamente focalizada las bondades de esta praxis de gestión del agua. Belice y Uruguay, aunque en ambos casos se detectaron esfuerzos en esa dirección.

Esta consultoría pudo constatar algunas peculiaridades estadísticas del conjunto de los 228 entes de cuenca que funcionan razonablemente en los países del muestreo. Dichas peculiaridades se presentan en el recuadro de la Figura 12.

Figura 12 – Algunas peculiaridades de los entes de cuenca analizados

1. El 61% son organizaciones de cuenca; el 39% son organismos de cuenca;
2. En total, 137 entes de cuenca cuentan con reconocimiento oficial razonable o firme.
3. En **116** casos los entes actúan en microcuencas o minicuencas, en general definidas por trabajar en el contexto geográfico de una corriente tributaria de una cuenca de mayor envergadura;
4. En **17** casos se trata de entes vinculados o fungen como entes de cuenca multinacionales, es decir, que participan o están encargados de la gestión de cuencas bi o multinacionales;
5. El 73% de los entes de cuenca se dedica a la gestión del agua. De estos sólo el 36% se orientan de forma directa o tácita hacia la gestión integrada de los recursos hídricos;
6. El 15% de los entes de cuenca del universo en comento se dedican a la gestión de recursos naturales;
7. El 5% entes de cuenca se especializan en la gestión ambiental específicamente, aunque la tendencia en varios países apunta hacia esa dirección;
8. Algunos entes de cuenca se especializan en la gestión de cuencas con el enfoque FAO, es decir, agua, suelo y bosque, sin bien dicho enfoque no incorpora en forma explícita la gestión integrada de recursos hídricos;
9. Los 228 entes de cuenca fueron creados o se apoyan en un instrumento jurídico y entre los entes desaparecidos, al menos otros 93 contaban con apoyo tácito o explícito de algún instrumento jurídico;
10. Once países de dieciocho en la región cuentan con Leyes de Agua — con esa denominación y óptica o análogas — modernas o añejas, que apoyan o no a entes de cuenca.
11. Honduras, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Belice y Perú, o sea, doce países, debaten anteproyectos de Leyes de Agua con distintos avances, ya sean nuevas por sí o para sustituir las que están vigentes;
12. Los organismos de cuenca (composición gubernamental) están en general orientados hacia: (i) aspectos técnicos; (ii) de autoridad y sus actos; (iii) de regulación y control; y (iv) de conciliación de intereses (pocos casos).
13. Las organizaciones de cuenca (en más del 80% de los países son de composición social únicamente) se orientan en general a: (i) debate y propuesta de proyectos y acciones; (ii) gestión de conflictos; (iii) contraloría social; y (iv) convalidación de actos del sector público;
14. Los organismos de cuenca se financian en más del 80% con recursos presupuestales (subsidio), donaciones y aportaciones de cooperantes e instituciones de fomento multilateral;
15. El 20% de los organismos de cuenca se financia o cofinancia con tarifas de cuenca y con pagos por derechos;
16. Más del 90% de las organizaciones de cuenca — consejos, comités, además de otros formatos organizacionales — se financian con subsidios del Estado y suplementan su funcionamiento con cuotas de los miembros y donaciones de diversa índole;
17. Poco menos del 8% de las organizaciones de cuenca recibe apoyos de tarifas de cuenca recaudadas por estos entes o por terceros;
18. Es sorprendente la falta de interés gubernamental, político y social, para atender la gestión de conflictos. Existen interesantes excepciones tales como las inspecciones de cauce en Argentina (Mendoza), las Juntas de Vigilancia en Chile (Río Elqui y sus afluentes), Brasil (ANA dirimiendo contiendas entre la cuenca del PCJ y la región de la capital de Sao Paulo); y Perú (cuenca del río Piura).

Finalmente, es oportuno señalar el ranking elaborado por la Unión Europea y presentado en la República Dominicana en el invierno de 2004, evaluando los países con base en parámetros tales como la equidad social, el grado de participación pública y otros de interés para la gestión hídrica. La tabla de la Figura 13 ilustra los resultados encontrados para cada país de la muestra de este trabajo, con salvedad de Belice.

Figura 13 – Distintos grados de desarrollo de los procesos de gestión hídrica por país

Países	EQUIDAD SOCIAL	PARTICIP. PÚBLICA	VALORAC. DEL AGUA	SISTEMA LEGAL	GESTIÓN POR CUENCA	EVALUACIÓN GLOBAL
México	2,65	3,38	2,90	3,48	3,15	3,11
Honduras	2,48	2,00	2,29	2,24	2,88	2,38
Nicaragua	2,48	2,00	2,29	2,24	2,88	2,38
Chile	3,04	2,88	2,17	1,80	1,82	2,34
Brasil	2,51	2,13	2,10	2,67	1,75	2,23
Venezuela	2,42	2,63	1,67	2,58	1,52	2,16
Costa Rica	2,65	1,88	1,90	1,87	2,20	2,10
Panamá	2,65	1,88	1,90	1,87	2,20	2,10
Guatemala	2,54	2,00	1,88	2,00	1,92	2,07
Uruguay	3,00	2,25	1,65	1,75	1,55	2,04
Argentina	2,29	1,85	2,06	1,78	1,85	1,97
Ecuador	1,81	1,55	1,81	2,33	2,12	1,92
Colombia	2,00	2,23	1,73	1,77	1,78	1,90
El Salvador	2,37	1,63	1,79	1,70	1,55	1,81
Bolivia	1,79	1,25	1,79	2,12	1,35	1,66
Perú	1,83	1,83	1,25	1,47	1,45	1,57
Paraguay	2,00	1,43	1,63	1,20	1,35	1,52
Valor máximo	3,04	3,38	2,90	3,48	3,15	3,11
Valor mínimo	1,79	1,25	1,25	1,20	1,35	1,52
Valor medio	2,43	2,08	1,96	2,11	1,99	2,09

Fuente: Unión Europea. Bruselas. 2005.

Analizando la mencionada tabla de la Figura 12, se constata que ocho países se sitúan por encima del indicador promedio global mientras que nueve se sitúan por debajo de este indicador. Adicionalmente, México es el único caso en que todos los indicadores parciales son superiores a sus correspondientes promedios.

12. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La investigación realizada ha llegado a una serie de recomendaciones generales que deben estar presentes en los procesos de decisión de creación de entes de cuenca, sea un organismo o sea una organización de cuenca hidrográfica. Para una mejor comprensión, se estructuran los comentarios en siete etapas: (i) la primera, presentando las lecciones aprendidas por medio de las experiencias de los dieciocho países que conforman la muestra; (ii) la segunda, refiriéndose a un conjunto de recomendaciones generales que se derivan de las prácticas de los entes evaluados; (iii) la tercera, consagrada a algunas recomendaciones encapsuladas; (iv) la cuarta, agregando los comentarios finales; (v) la quinta, ofreciendo algunas reflexiones finales fruto del debate entre los Coordinadores y el entendimiento resultante de este debate; (vi) la sexta, presentando algunas pistas relativas a rumbo, objetivos y perfiles para dar los siguientes pasos; y (vii) la séptima y última, conteniendo algunos comentarios sobre el BID ante los resultados de este estudio.

12.01 Lecciones aprendidas

Las lecciones aprendidas en el curso de este trabajo investigativo son innumerables y están organizadas bajo una serie de niveles de abordaje. Se relacionan a continuación con un breve comentario ilustrativo:

(i) Gobernabilidad

El hecho de que los términos de mandato de los entes de cuenca pueden — y deben — no coincidir con los períodos de gestión gubernamental crea un importante mecanismo de continuidad administrativa, la principal pre-condición para la gobernabilidad.

(ii) Políticas públicas realistas

Políticas públicas que resulten del debate y consenso con la sociedad y con los usuarios del agua tienden a ser armónicas con las estrategias de desarrollo por cuenca hidrográfica y, de ahí, tienden a ser más realistas.

(iii) Descentralización

Los entes de cuenca forman parte de los procesos de descentralización de la gestión hídrica, pero no son necesariamente el centro de atención de la descentralización o el único objeto de ella.

(iv) Sustentabilidad financiera

Los cánones o redevanzas o derechos fiscales de agua son relevantes para la reforma en la gestión hídrica y pueden existir con o sin entes de cuenca. El destino específico de los recursos recaudados es la clave del éxito a nivel regional y local.

(v) Seguridad al inversionista

Además de los subsidios, la sustentabilidad financiera puede provenir del sector privado que requiere sea garantizado que sus inversiones en la cuenca le promuevan el retorno en términos de los beneficios que espera en su condición de *stakeholder*. En este contexto, la seguridad al inversionista depende mucho de la legislación del sector y sobre todo del cumplimiento de esos dispositivos legales (*enforcement*).

(vi) Finanzas y tecnologías

No existe un severo problema solamente de tecnologías, mas también existe primordialmente un problema de tecnologías acordes con las capacidades financieras, las condiciones políticas y la cultura de cada país o región.

(vii) Programas claros y cumplibles

Una lección aprendida de gran envergadura se desprende de elementos bien conocidos: las agendas, objetivos y acciones no deben ser numerosas ni necesariamente orientarse a elementos complejos de difícil comprensión a nivel social y de las altas esferas gubernamentales (*keep it simple*).

(viii) Menos discursos y más acción social

Se han detectado informes en varios casos que relatan lo que va a realizarse en materia de gestión hídrica por cuenca y se han escrito documentos sobre los entes de cuenca que aún no han sido creados. En este caso, la lección aprendida es: no se debe anunciar lo que aún no se ha realizado.

(ix) Homogeneización de conceptos

Aunque se haya avanzado mucho en términos de GIRH durante los últimos tres lustros, se constata una heterogeneidad en cuanto a la comprensión de algunos conceptos básicos de la gestión integral del agua y sus pilares torales. Se nota la falta de un glosario más amplio que aborde el significado de términos relativos a la gestión del agua y sus aspectos correlatos.

(x) Mejor planificación de abajo hacia arriba

Sin duda, la planificación nacional y regional es importante al igual que la consulta a la sociedad y a los usuarios de las aguas. En tal sentido, en cada caso — cuenca hidrográfica, acuífero o región — es necesario encontrar el equilibrio entre las corrientes de pensamiento y las voluntades y recursos, tanto en un enfoque de abajo hacia arriba como de arriba hacia abajo.

(xi) La gestión de cuencas funciona mejor a nivel de microcuenca y de acuífero

El discurso de *pensar en forma global y actuar en forma local* así tiene sentido en América Latina. Esta tesis no desecha la gestión por cuenca vertiente de gran envergadura — al contrario, con esta se

articula — pero si orienta mejor los esfuerzos para la comprensión de los obstáculos y desafíos que se enfrentan cotidianamente a nivel local, microregional y por subcuenca.

(xii) La legislación más genérica contribuye mucho para la gestión

La heterogeneidad fisiográfica, climatológica y socioeconómica que a veces se observa en el interior de una misma cuenca hace que las leyes nacionales más generales contemplen más adecuadamente esas diversidades, dejando para la fase de reglamentación el abordaje de especificidades de cada parte o situación afrontada por la gestión.

(xiii) El gobierno y la Administración Pública son fundamentales

Se debe avanzar en la dirección de la administración pública moderna, con la adopción de estructuras esbeltas, anulación de estructuras piramidales achatadas, creación de *task forces*, esquemas de calidad total y otros requisitos de administración pública.

(xiv) La sociedad es fundamental

La construcción de la gestión del agua en América Latina avanza con distintas velocidades y obstáculos hacia la participación. Aún es insuficiente lo que se ha alcanzado; es mucho más lo que puede y debe hacerse.

(xv) No es adecuado mantener la premisa de contar con un grupo experto que dicte por parte del Estado lo que debe realizarse

Las concepciones, anhelos, demandas y necesidades de la sociedad y de los usuarios del agua deben ser debidamente consideradas e incorporadas en los procesos de gestión de los recursos hídricos.

(xvi) Es indispensable mejorar la distribución de cargas entre gobierno y sociedad, en las cuencas, en los acuíferos y en las regiones

No se debe confundir el rol de sociedad con el rol de gobierno, pero se espera que este último sea cada vez más permeable a las manifestaciones de la sociedad. Por lo tanto, es fundamental conciliar las visiones entre sociedad y gobierno para armonizar los avances y la utilización de recursos e instrumentos.

(xvii) Reglamentación del cobro por el uso del agua

La implementación del cobro por el uso del agua o de cánones debe, en lo posible, ser efectivada por medio de ley, distintamente de lo que suele ocurrir con otros instrumentos de gestión que son reglamentados vía decretos del Poder Ejecutivo.

(xviii) Observancia al Principio de los Usos Múltiples del Agua

Los organismos de cuenca, es decir, los entes gubernamentales de cuenca no pueden depender de un sector usuario del agua, lo que contrariaría el principio mencionado en este subtítulo al permitir que el ente actúe simultáneamente como juez y parte.

(xix) Prueba de eficiencia

Probar la capacidad y eficiencia de un ente de cuenca siempre será una manera de crear un ejemplo demostrativo de interés del sector hídrico. Esto puede ser alcanzado dándole al ente un proyecto piloto para ejecutar, con apoyo financiero garantizado y actuación monitoreada. Muchos organismos y organizaciones han alcanzado resultados alentadores mientras que otros han producido rotundos fracasos.

(xx) Evaluación de los resultados debidos a la exploración adecuada del tema Género

Aunque mujeres, etnias minoritarias y otras formas de presentar el tema del género estén ampliando gradualmente su participación en el proceso de gestión en Latinoamérica, poco se ha evaluado en el subcontinente en términos de ganos de eficiencia que la adecuada composición de géneros puede ofrecer.

12.02 Recomendaciones Generales

Las recomendaciones generales advienen no solamente de las lecciones aprendidas sino que también resultan de los ajustes que, en un gran número de casos, se han hecho necesarios.

(i) Acerca de la Información para la gestión de las cuencas a través de entes *ex profeso*:

La ampliación de la línea base de conocimiento es condición *sine qua non* para sustentar la gestión hídrica *per se* y también es condición obligada para el éxito de los entes de cuenca. Es crucial que se pueda contar con una base de información amplia, suficiente y fidedigna previamente a la creación del ente de cuenca.

(ii) Apoyo y Compromiso Político a la gestión de entes de cuenca:

El apoyo político desde las etapas iniciales — gestación y puesta en marcha — de un nuevo ente de cuenca además del apoyo político continuado, aún ante los cambios de administraciones públicas, debe garantizarse para el desarrollo de un ambiente favorable a la operación productiva de los entes de cuenca.

(ii.1) Compromiso político

El compromiso político va más allá del apoyo político. Implica que las administraciones públicas brinden los elementos favorables para el desarrollo de los entes de cuenca, con suficiente vigor y presencia para contar con credibilidad de los usuarios del agua y de la población en su conjunto.

(iii) Sustento jurídico de los entes de cuenca

Se hace necesario que los nuevos entes de cuenca cuenten con instrumentos jurídicos tan explícitos como sea posible, para blindar su existencia misma y para dar sustento a sus capacidades o competencias.

(iii.1) Normas específicas

Cuando se trata de organismos de cuenca, se ha constatado que resulta recomendable que estén facultados para dictar o por lo menos para instrumentar normas específicas que posibiliten la orientación de conductas entre usuarios y sociedad civil en aras de mejorar la gestión hídrica por cuenca hidrográfica.

(iii.2) Personalidad jurídica y patrimonio propio

Es deseable que los entes de cuenca cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propio para facilitar su margen de maniobra y su ductilidad para hacer frente al cúmulo de problemas y conflictos que usualmente tienen que atender.

(iv) Sustento financiero de los entes de cuenca

Se recomienda que en la creación del régimen financiero de nuevos entes de cuenca o en el reforzamiento de los ya existentes, se considere la revisión exhaustiva del marco financiero y de las capacidades de cobro y de pago. En cuanto al destino de los recursos recaudados, se recomienda que la figura de las tarifas de cuenca, redevanzas o cánones esté considerada o comprendida en el régimen fiscal de la localidad, región, gobierno subnacional o nacional, para brindarle la connotación de obligatoriedad bajo el rigor fiscal, además de inducir las inversiones de los montos recaudados en la propia cuenca generadora de los recursos financieros⁸.

(v) Sustento institucional de los entes de cuenca

Se recomienda, para que se satisfaga al principio de los usos múltiples del agua, ya comentado, que los entes de cuenca estén separados de interés de algún sector usuario del agua, lo que le conferirá la legitimidad de interferir con imparcialidad en los conflictos entre los que compiten por los recursos hídricos.

(vi) Principales procesos para el establecimiento de nuevos entes de cuenca

Se recomienda que la creación de entes de cuenca responda a necesidades sentidas plenamente identificadas y documentadas, que normalmente surjan como respuesta a procesos de abajo hacia arriba, fruto de voluntades consensuadas. Esto implica la presencia de actores relevantes dotados de

⁸ Se reconoce la dificultad en algunos casos de relacionar el cobro al régimen financiero local. Es lo que ocurre, por ejemplo, en Brasil, donde los dos dominios del agua no pertenecen a gobiernos municipales (locales) no garantizándose que los montos sean integralmente invertidos en las cuencas generadoras de los recursos financieros.

espíritu de liderazgo preferentemente con capacidad de influir en la formulación de políticas públicas, de la búsqueda de condiciones facilitadoras, de orientar la gestión de conflictos, de capacitar personal y que definan con claridad los objetivos y funciones y la estructura adecuada al ente en gestación.

12.03 Algunas recomendaciones encapsuladas

El análisis emprendido a través del presente trabajo ha demostrado que algunos puntos se deben señalar a guisa de recomendaciones muy localizadas en el contexto de la creación y operación de entes de cuenca. Se presentan, a continuación, dichos puntos:

(i) Los entes de cuenca conllevan procesos que pueden ocurrir por etapas. Cada etapa debe respetarse

En la creación de un ente de cuenca, no es posible omitir etapas o realizarlas de forma paralela. Las principales etapas que están relacionadas con la gestación de los entes de cuenca son la puesta en marcha que conlleva la concurrencia de elementos necesarios de tipo político, jurídico, social, económico y ambiental para el mejor cumplimiento de objetivos; la adopción de una agenda de trabajo consensuada y realista; la estructura orgánica adecuada; la definición de planes maestros y bien estructurados y resultantes del proceso participativo; la adopción de programas operativos realistas; el establecimiento de sistemas de seguimiento, control, evaluación y retroalimentación; la transparencia de los procesos y rendición de cuentas; y el establecimiento de procesos y formatos para el desarrollo y/o aplicación de instrumentos de gestión que contribuyan para el cumplimiento de metas.

(ii) El orden cronológico bajo el cual los procesos ocurren o se abordan es diferente para cada caso.

Es fundamental crear un calendario de procesos sui generis por cada ente de cuenca en ciernes dada la diversidad de variables, coyunturas y condiciones locales y cuencarias.

(iii) Las posibilidades de concatenar y secuenciar procesos deben explorarse y tomarse en consideración

Se recomienda considerar que el criterio de contar con una ruta crítica tiene enorme sentido ya que las tareas inherentes que deben atenderse para las distintas etapas en la vida de un ente de cuenca están en muchos casos estrechamente vinculadas, y en algunas ocasiones, la secuenciación de actividades y procesos es crucial.

(iv) Las definiciones de política van primero; las definiciones de marco jurídico y las decisiones, van después.

Es especialmente crítico que se cuente ex ante con una definición de política para no lanzar al vacío a un ente de cuenca, especialmente aquellos recién constituidos o en ciernes. Una vez solventado este punto, resulta indispensable abordar las definiciones de marco jurídico con lo que se podrá contar con un ambiente facilitador que permita sustentar apropiadamente la toma de decisiones.

(v) La evaluación técnica de diversos tópicos es mandatoria

La evaluación técnica no sustituye a la evaluación política, puesto que ambas se complementan. Empero, la evaluación técnica es imprescindible, sobre todo en los temas operacionales involucrados con la vida del ente de cuenca.

(vi) Los aspectos técnicos representan un proceso continuo.

Las actividades técnicas para asumir las diversas tareas y responsabilidades inherentes a un ente de cuenca no pueden sustentarse en procesos intermitentes. Es menester diseñar ex ante los procesos e instrumentos necesarios para garantizar que los aspectos técnicos se atiendan en forma continua y eficiente.

(vii) La informática de cuencas hidrográficas también constituye un proceso continuo

Deben definirse las necesidades de información y los procesos para acceder a ésta en forma costo-eficiente, evitándose la producción de informaciones innecesarias o que integren sistemas limitados apenas a expertos.

(viii) La Concientización, participación e involucramiento no son términos similares en materia de entes de cuenca

El título arriba busca separar significados de distintos vocablos, pero se debe señalar que la concientización es condición necesaria para que exista una verdadera participación pública.

(ix) Existen varias formas de abordaje para la creación de entes de cuenca

Se debe aprovechar de la forma de abordaje más adecuada para crear un ente de cuenca. Existen, a groso modo, en tres grupos: de arriba hacia abajo, de abajo hacia arriba y de procesos mixtos, es decir, tanto de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba.

(x) Las inercias deben ser contrarrestadas

Es obligatorio superar las viejas estructuras de poder centralista, de instituciones poco eficientes y lejanas a los lugares donde se requiere la atención de problemas o conflictos o el aprovechamiento de oportunidades.

(xi) La gestión de conflictos es un mecanismo crucial que impulsa las actuaciones y la obtención de éxitos a favor de los entes de cuenca

La gestión de los recursos hídricos se puede traducir en buena medida en gestión de conflictos. Es uno de los más importantes blindajes para la justificación del advenimiento de entes de cuenca y para su existencia de largo aliento.

(xii) Acciones previas al cambio

Antes de emprender la creación de un ente de cuenca o su reforma, debe contestarse fielmente a las preguntas: ¿realmente es necesario hacerlo? ¿Cuáles son las justificaciones? Como resultado directo del estudio emprendido en los dieciocho países de Latinoamérica, se recomienda que los países tomen en consideración este punto vital.

(xiii) Entes de cuenca indicativos versus entes de cuenca con poder de decisión

En el caso de modelos unimodales, es decir, entes para una única función de las evocadas en el título anterior, de acuerdo con los resultados obtenidos durante el presente estudio, se recomienda que la creación de entes de cuenca, en un entorno favorable, implique funciones y responsabilidades propias de un ente de gobierno, con suficientes poderes para encabezar la gestión del agua.

(xiv) La definición de quién conducirá el proceso de creación y establecimiento de cada ente de cuenca es crucial

Contar con un liderazgo, inclusive en forma previa a la instrumentación del respectivo ente de cuenca o a la reforma de uno ya existente, es un antídoto a problemas frecuentes de desviaciones, retrasos y fallas en la instrumentación de procesos fundamentales para la creación de un ente de cuenca.

(xv) La conducción externa de un ente de cuenca no debe intentarse

Es sumamente conveniente que quienes encabezen un ente de cuenca estén laborando cotidianamente en ese contexto de tiempo completo y con facultades suficientes para conducir las actividades y procesos que corresponden normalmente a una institución de esta índole.

12.04 Comentarios Finales

La rica oportunidad de proceder a la evaluación de las organizaciones y organismos de cuenca en Latinoamérica ha permitido detectar una serie de elementos que pueden ser extremadamente útiles para las experiencias futuras de creación, operación y mantenimiento de entes de cuenca. Resaltan los siguientes puntos, fruto del debate realizado entre los consultores, coordinadores y los demás involucrados con el Proyecto:

- (i)** La gestión de los recursos hídricos por cuenca está contribuyendo para que las sociedades puedan utilizar mejor el agua, concientizándose, día a día, de protegerla y conservarla.
- (ii)** Las experiencias de los entes de cuenca latinoamericanos han sido inductoras, en mayor o menor grado, de prácticas racionales en la relación del hombre con este recurso vital.

- (iii) La gestión por cuencas ofrece oportunidades para impulsar el desarrollo de localidades, regiones y países.
- (iv) Los entes de cuenca están contribuyendo a despertar o fortalecer procesos para la gestión de conflictos, asignatura largamente postergada especialmente en países con escasez natural o antrópica de agua.
- (v) Los entes de cuenca han contribuido al diseño, debate, instrumentación y vigilancia en el cumplimiento de políticas públicas regionales en materia de agua y su gestión, las cuales en muchos casos cuentan con el apoyo efectivo de los diversos actores.
- (vi) Los entes de cuenca han impulsado la adopción de mejoramientos y reformas a los marcos jurídicos de los países, lo que a su vez ha contribuido a avanzar hacia la gestión integrada de los recursos hídricos.
- (vii) Los entes de cuenca latinoamericanos están impulsando el cambio de paradigmas para reformar el pensamiento en el orbe en relación con la asignación y distribución de los recursos hídricos, en escenarios de abundancia y de escasez, en cantidad y calidad, con lo cual se ha mejorado la práctica de la administración pública de los recursos hídricos.
- (viii) Los entes de cuenca han contribuido a mejorar los patrones de actuación de las instituciones gubernamentales en el manejo de los derechos sobre las aguas.
- (ix) Los entes de cuenca hoy confrontan grandes desafíos para encontrar soluciones factibles en términos socioeconómicos y políticos ante la competencia aguda y disputas entre usuarios y también en su relación con las autoridades en la materia.
- (x) Se anticipa que dichos entes pueden constituir un bastión en la supervisión y control de la evolución y operación de mercados de agua en los lugares donde exista esta práctica.
- (xi) Los entes de cuenca participan en el mejoramiento de las economías del agua y en el diseño y aplicación de instrumentos financieros para una serie de finalidades de interés social.
- (xii) Los entes de cuenca en Latinoamérica deben abordar el tema de pobreza como factor crítico en el diseño e instrumentación de soluciones a los problemas y conflictos en materia de agua.
- (xiii) Los entes de cuenca latinoamericanos deben clamar por la implementación de medios que conlleven a las metas del millenium definidas en Johannesburg en el año 2002.
- (xiv) Los entes de cuenca han sido y serán extremadamente valiosos en aclarar el estado del arte en regiones y cuencas, en materia de la línea base del conocimiento acerca de la oferta y demanda de agua en cantidad y calidad.
- (xv) Los entes de cuenca constituyen un foro ideal para facilitar el diálogo entre actores, para impulsar su participación y compromiso acerca de tópicos y acciones en materia hídrica, e incrementar la experiencia de democracia participativa.
- (xvi) Los entes de cuenca sirven hoy día para probar nuevos conceptos, valores y reformas que resultan necesarios para mejorar la gestión de los recursos hídricos.
- (xvii) Sin embargo, en muchos casos, los entes de cuenca de la región han sido creados con altas expectativas y no han alcanzado sus objetivos y metas, y finalmente han desaparecido o desempeñan roles irrelevantes en la gestión regional de los recursos hídricos.
- (xviii) El presente estudio lo ha considerado y además de sus resultados en varios frentes, recomienda que se destinen esfuerzos especiales para auxiliar aquellos entes que aún existen pero cuyo rendimiento es modesto en relación con sus objetivos y metas (nominalmente Lago Amatitlán, Río San Juan – Pánuco, Río Tárcoles, Lago Cocibolca, Lago Valencia, Río Piura, Ríos Chillón – Rímac – Turín, Lago Ypacarai, Río Doce, por citar algunos casos relevantes)
- (xix) Existe una amplia gama o tipología de entes de cuenca en los países desarrollados y subdesarrollados. Algunos han sido altamente exitosos en ciertos escenarios y arreglos, pero cuando se ha intentado aplicar sus modelos de organización, operación y gestión con condiciones locales diferentes, las fallas y las frustraciones han ocurrido comúnmente.

- (xx) La experiencia en la materia señala que no existe un modelo ideal de ente de cuenca para ser usado con éxito en cualquier sitio.
- (xxi) Si se desea aprovechar la experiencia acumulada por entes de cuenca de países desarrollados en beneficio de la región Latinoamericana, es fundamental contar con gran sensibilidad, cautela y asesoría profesional insesgada para aprovecharla.
- (xxii) El futuro de los entes de cuenca es amplio y sumamente positivo. Los países de la región latinoamericana que deseen emprender la creación de entes de cuenca para contribuir para la mejor gestión de los recursos hídricos van en la dirección adecuada.
- (xxiii) Existe la confianza entre los participantes del estudio de que la experiencia acumulada en la región es suficiente para impulsar, *cuando realmente se justifique*, la creación de entes de cuenca, para aconsejar a los países y actores de ventajas y desventajas, de verdades y quimeras de este proceso.
- (xxiv) En especial, los consultores involucrados con la coordinación de este trabajo están convencidos de que la evaluación desarrollada fue capaz de identificar elementos de juicio suficientes que distinguen a esta región de otras en materia de la gestión hídrica por cuenca, para evitar la importación y manipulación indiscriminada de modelos de gestión que han operado en otras latitudes pero que no son necesariamente aplicables en Latinoamérica.
- (xxv) El comentario inmediatamente anterior no excluye que prácticas que hayan sido eficientes en otras regiones del orbe puedan ser experimentadas en la creación y operación de entes de cuenca latinoamericanos.
- (xxvi) No es ocioso señalar que el continente latinoamericano tiene sus propias raíces históricas, formas de gobierno, estructuras institucionales, marcos jurídicos, niveles de desarrollo económico, pobreza y marginación, oferta actual de la infraestructura, cultura, idiosincrasia y voluntades y valores de los pueblos y naciones, además de capacidades ya suficientemente instaladas, aspectos que deben ser considerados en el proceso de elaboración y desarrollo de sus sistemas de gestión del agua.

12.05 Algunas reflexiones finales

El inmenso conjunto de actividades y trabajos emprendidos por los consultores coordinadores los estimuló a elaborar algunas reflexiones, aquí ofrecidas por ellos. En este contexto, es sumamente oportuno subrayar que:

- (i) La experiencia ganada en países desarrollados y en algunos países con economías emergentes en materia de entes de cuenca y gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrográfica es sumamente valiosa y, por tanto, es muy importante que sea compartida especialmente con los países en vías de desarrollo con actuaciones incipientes o sin éstas en la materia en comento. Esta aseveración es muy distinta a los intentos de importación indiscriminada de modelos de gestión por cuenca hidrográfica.
- (ii) Al compartir experiencias, metodologías, enfoques, procesos, instrumentos y estructuras programáticas, es trascendental que se tenga especial cuidado de hacerlo en un contexto sano y abierto, sin posiciones absurdas tales como: “*mi modelo es superior y debes adoptarlo*”, que ya ha ocurrido en el pasado a través de la cooperación bilateral y multilateral, así como a través de trabajos de redes de organismos u organizaciones que tácitamente buscan el establecimiento de un modelo preconcebido de gestión por cuenca y/o de entes de cuenca.
- (iii) En consecuencia, es conveniente evitar que se establezca una condición de dominio o de “colonialismo” en los procesos de transferencia de tecnología, estándares o parámetros de referencia, indicadores de gestión, metodologías y modelos de gestión, de tal modo que se evite coartar la libertad de decisión de localidades, regiones y países.
- (iv) Igualmente resulta fundamental evitar que se establezca un control por demás indeseable por parte de los programas de cooperación de países desarrollados, incluyendo sus entes de cuenca. Particularmente, existe una justificada aprehensión en relación con los denominados gemelajes o twinnings entre entes de cuenca de países desarrollados con aquellos ubicados en países con economías emergentes.

- (v) Los gemelajes pueden resultar muy valiosos siempre y cuando no exista una relación tácita de supremacía que implique la imposición de un modelo, de criterios, de ópticas, de instrumentos y de procesos ajenos a la realidad de uno de los socios del gemelaje.
- (vi) Los entes de cuenca pueden desempeñar un rol importante en la promoción de una mejor gestión de los recursos hídricos en la región. También representan un mercado potencial para prueba y aplicación de tecnologías, instrumentos y procesos, para la compra y uso de equipos y dispositivos, entre otros. Dicho mercado de posibilidades es amplio, si bien es recomendable una gran sensibilidad para acceder a éste en forma apropiada, para lograr situaciones beneficiosas para oferentes y demandantes.
- (vii) En particular, dentro de la oferta de experiencias y procesos allende los confines de Latinoamérica, es menester señalar que muchos de los modelos de entes de cuenca en países desarrollados no abordan algunos de los tópicos cruciales y las acciones determinantes que mayormente se requieren en Latinoamérica en relación con la gestión hídrica y su mejoramiento en el contexto de las cuencas hidrográficas.

12.06 Rumbo, objetivos y perfiles para dar los siguientes pasos

El rumbo y objetivos a futuro en materia de entes de cuenca deben coincidir en la necesidad de abordar y de contribuir en la solución de los problemas existentes en cuencas hidrográficas, regiones y países a través de mejores incentivos, modelos de gestión apropiados a las condiciones locales o regionales e instrumentos de gestión para mejorar la gestión hídrica por cuenca.

Entre los instrumentos, quedan incluidos en forma protagónica los arreglos institucionales, los instrumentos jurídicos específicos, los estándares y normas, sistemas organizativos, asignación y distribución de las aguas, mejoramiento de la línea base de conocimiento hídrico, planes estratégicos y planes operativos, políticas públicas, estrategias de desarrollo, metodologías, índices de gestión, sistemas de información y documentación, sistemas expertos, así como desarrollo de recursos humanos y fomento de la participación informada de usuarios del agua y sociedad.

El rumbo a futuro está determinado, al menos, por cuatro factores:

- (i) apuntalar los entes de cuenca que están débiles y que han probado ser relevantes en los procesos de gestión de recursos hídricos;
- (ii) participar en la gestación de nuevos entes de cuenca para cuidar los procesos respectivos para ampliar el número de casos exitosos,
- (iii) brindarle atención prioritaria a aquellos países que han avanzado menos o que se han estancado, y
- (iv) apoyar a los países con menores avances en la materia, para que generen las políticas públicas necesarias para emprender la instrumentación y operación sustentable de entes de cuenca.

Los objetivos que se persigan a futuro no deberán diferir en gran medida de aquellos que han animado la creación de los entes de cuenca existentes: contribuir de manera eficiente al mejoramiento de las condiciones de gestión de los recursos hídricos bajo el enfoque de cuencas, con criterios que permitan contribuir al mejoramiento de las condiciones sociales, de crecimiento económico y de sustentabilidad, así como para alcanzar una gobernabilidad de los recursos hídricos acorde con el desarrollo local, regional y nacional.

Como resultado de la revisión, estudio, análisis y diagnóstico de los entes de cuenca en la región, es posible vislumbrar algunos de los perfiles que en forma común pueden encontrarse en la mayor parte — no en todos — de los casos objeto del estudio. Estos perfiles son esenciales para dar los siguientes pasos en materia de entes de cuenca:

- (i) Los entes de cuenca son agencias — en este caso, gubernamentales — o entes de coordinación de composición mayoritariamente social, que son responsables ante todos los agentes sociales y gubernamentales comprendidos en el contexto de una gran cuenca vertiente.
- (ii) Los entes de cuenca constituyen organizaciones cuyo ámbito geográfico corresponde a cuencas hidrográficas, que persiguen como propósito contribuir para alcanzar la gestión integrada de los recursos hídricos en su amplia acepción.

- (iii) Los entes de cuenca son elementos institucionales que posibilitan el establecimiento de verdaderos sistemas financieros del agua, fundamentados en tarifas de cuenca o instrumentos similares, que permitan sustentar los costos de la gestión del agua y de los programas para una mejor gestión de los servicios de agua.

En los entes de cuenca convergen las políticas públicas, estrategias, planes, programas, proyectos, intereses, recursos y voluntades de orden nacional en el encuentro y armonización con elementos análogos que provienen de las autoridades municipales y los liderazgos locales, usuarios del agua, así como de los diversos agentes sociales. En esta concurrencia de agentes, recursos y de motivaciones radica la fortaleza de las propuestas y actuaciones que realizan los entes de cuenca en el entorno de la gestión hídrica.

12.07 El BID ante los resultados de este estudio

Es conveniente, a guisa de propuesta respetuosa, que el BID considere actuar en las siguientes direcciones:

- (i) Elaborar una propuesta síntesis, bajo el formato de un documento ligero y amigable, para presentar las recomendaciones del presente estudio a los países de la región;
- (ii) Elaborar conjuntamente con los coordinadores una glosa de las recomendaciones de actuación del BID como resultado del presente estudio;
- (iii) Realizar una evaluación de los costos de tales actuaciones vis a vis los beneficios esperados;
- (iv) Preparar una estrategia de actuación en la región y país por país en los casos que se justifiquen;
- (v) Adoptar uno o dos proyectos piloto para poner en práctica las recomendaciones y mejores prácticas que se desprenden del presente estudio;
- (vi) Crear un esquema de indicadores de gestión y de benchmarking para medir periódicamente la evolución de los entes de cuenca; y
- (vii) Crear un sistema de información sobre los entes de cuenca.

Las medidas arriba recomendadas son de extrema valía para que se establezcan correlaciones entre los medios utilizados para la gestión del agua, es decir el rol desempeñado por los entes de cuenca mediante la aplicación de una gran cantidad de instrumentos, y el progreso de los resultados, o sea, la evaluación de los avances observados en términos de los indicadores de calidad, de disponibilidad y del número de personas con acceso a agua de buena calidad y a servicios adecuados de saneamiento. Ahí reside la esencia de la contribución del presente estudio.