

Dr. Enrique Moncada Mau



## RESUMEN

**El agua es un recurso limitado y muy variable; pero en constante y ascendente demanda. Uno de los mayores riesgos que enfrentará el mundo en los próximos diez años será la crisis por el agua. Para hacer frente a los desafíos que plantea la situación de los recursos hídricos, uno de los enfoques que se ha desarrollado en el ámbito internacional es la gobernanza del agua. La gobernanza del agua viene a ser el marco de las estructuras políticas, sociales, económicas y jurídicas que las sociedades eligen y aceptan para gestionar sus asuntos relacionados con el agua y que puede sintetizarse en “quién hace qué, cuándo, en qué escala y cómo”.**

# LA GOBERNANZA DEL AGUA

La nueva realidad mundial del agua plantea serios desafíos y, como lo ha subrayado recientemente el Foro Económico Mundial de 2015 en su informe sobre riesgos globales mundiales (WEF, Global Risks 2015), uno de los mayores riesgos que enfrentará el mundo en los próximos diez años será la crisis por el agua.

A nivel mundial, el agua es un recurso limitado y muy variable. **Hoy en día, el 40% de la población mundial vive en cuencas fluviales con escasez de agua. A mediados de este siglo, la demanda de agua se va a incrementar en un 55% y se prevé que la demanda para usos productivos aumente en un 400%.** Por otro lado, el agotamiento continuo de los suministros de agua subterránea planteará enormes desafíos a la seguridad alimentaria. En 2050, se espera que alrededor de 240 millones de personas permanezcan sin acceso a agua potable y 1,4 billones no tengan acceso a saneamiento básico.

La infraestructura hídrica también se enfrenta a una coyuntura crítica. En gran parte construidas sobre sistemas desarrollados durante los siglos XIX y XX, las infraestructuras de agua en muchos países están envejeciendo; muchas redes de agua están cerca del final de su vida de diseño; la tecnología es obsoleta y los sistemas de gobierno están a menudo mal equipados para manejar la creciente demanda hídrica y los problemas ambientales, la urbanización y el cambio de las condiciones climáticas. Estos retos plantean unas necesidades de inversión importantes que se deben afrontar. Así, se espera que las inversiones en abastecimiento de agua y saneamiento serán del orden de 6,7 trillones de dólares norteamericanos en 2050, y que, si se incluye una gama más amplia de la infraestructura relacionada con el agua, podrían ser el triple para el 2030 (OECD, 2015).

Para hacer frente a estos desafíos, uno de los enfoques que se ha desarrollado en el ámbito internacional es el de gobernanza<sup>1</sup> en torno a la gestión de los recursos hídricos con el fin de denotar que el problema del agua —o la crisis por el agua— no es un problema de gestión exclusivamente, sino que lleva implícito otros factores que son fundamentales y que deben ser tomados en cuenta para poder funcionar. Así, se tiene que, en los foros internacionales, la discusión sobre la gobernanza del agua se viene planteando con una visión más amplia e integradora de diversos mecanismos que permitirían una mejora en el manejo del agua, en la conservación del recurso y en su distribución para la satisfacción de necesidades humanas con el fin último de garantizar una seguridad hídrica a nivel mundial (Dominguez, 2007).

Una definición muy utilizada sobre la gobernanza del agua es aquella elaborada por Global Water Partnership (GWP), que la conceptualiza como una **“gama de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que existen para desarrollar y gestionar los recursos de agua y la prestación de servicios de agua a diferentes niveles de la sociedad”**. Esto significa que la gobernanza del agua es el marco de las estructuras políticas, sociales, económicas y jurídicas que las sociedades eligen y aceptan para gestionar sus asuntos relacionados con el agua. Quedan así incluidos los gobiernos, las fuerzas del mercado que ayudan a asignar recursos y cualquier otro mecanismo que regula la interacción humana (GWP, 2003). La gobernanza del agua trata acerca de **“quién hace qué, cuándo, en qué escala y cómo”** (OECD, 2015). La gobernanza del agua es un subconjunto del tema más general de la creación de la infraestructura física e institucional de una nación, como también del tema más general aun de la cooperación social (Rogers y Hall, 2010).

**quién obtiene qué agua, cuándo y cómo, y quién tiene el derecho al agua y los servicios relacionados y sus beneficios**



La gobernanza debe considerarse como un medio para lograr un fin. El buen gobierno debe ofrecer resultados beneficiosos para la sociedad, la economía y el medio ambiente; y responder a los problemas de hoy con políticas que sean coherentes con los objetivos a largo plazo. Así, los sistemas de gobernanza del agua determinan **quién obtiene qué agua, cuándo y cómo, y quién tiene el derecho al agua y los servicios relacionados y sus beneficios**. La representación de los diversos intereses en la toma de decisiones relacionadas con el agua y el papel del poder y la política son componentes importantes a tomar en cuenta cuando se analiza la dinámica de la gobernanza (UNDP, 2013).

<sup>1</sup> Judith Domínguez, en su artículo “La Gobernanza del agua en México y el reto de su adaptación a las zonas urbanas: El caso de la ciudad de México”, comenta que, para la Real Academia Española, gobernanza y gobernabilidad son términos indistintos que se definen como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.” No obstante, agrega Domínguez, algunos autores distinguen estos dos términos refiriéndose a la gobernabilidad como un problema que está presente más en los países del Tercer Mundo oponiéndolo, así, a la ingobernabilidad existente.

El Segundo informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo, preparado por la UNESCO en 2006, se centra precisamente en el tema de la gobernabilidad<sup>2</sup> de los recursos hídricos, reconociendo que es aquí donde radica la crisis del agua, y no tanto en la escasez o en la abundancia de este bien ambiental. Se reconoce la variedad de sistemas de gobernanza que pueden existir en el mundo pues no hay un modelo a seguir; es una cuestión que depende de costumbres, políticas y condiciones de cada país, por lo que las reformas para mejorar la gestión del agua vienen dadas más bien por presiones internas, por las amenazas ambientales, el crecimiento de la población y una cuestión muy importante en estos días: por la mirada internacional (Dominguez, 2013). Es decir, no hay una talla única de soluciones a los desafíos del agua en todo el mundo, sino más bien una gran diversidad de situaciones al interior de los países y entre ellos. Por lo tanto, las respuestas de gobernanza deben adaptarse a las especificidades territoriales, reconociendo que ella es altamente dependiente del contexto, por lo que es importante que las políticas del agua se adapten a los lugares (OECD, 2015).

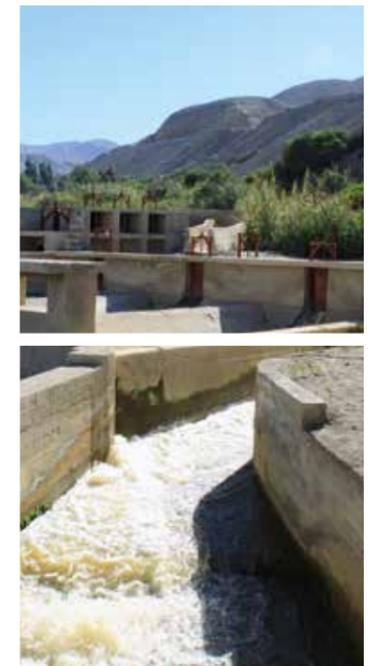
Un sistema de gobernanza eficaz del agua es el que en última instancia ayuda a gestionar donde el agua es "demasiada", "demasiado poca" o "demasiado sucia"; y lo realiza de una manera sostenible, integrada e inclusiva, a un costo aceptable, y en un plazo razonable. La gobernanza del agua debe ser flexible para adaptarse al futuro y a las circunstancias cambiantes. Los sistemas de gobernabilidad del agua (más o menos formales, complejos y costosos) deben ser diseñados de acuerdo a los retos a abordar.

Por lo tanto, puede decirse que la gobernanza no es buena o mala por razones teóricas o conceptuales. Es buena si puede ayudar a resolver los principales desafíos identificados del agua con una combinación de procesos de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Es mala si genera costos de transacción indebidos y no responde a las necesidades o problemas específicos sobre el terreno. Este enfoque de resolución de problemas significa que las **formas** de la gobernabilidad del agua deben seguir las **funciones** de la gobernabilidad del agua. La estructuración de la institucionalización y/o la formalización de las instituciones no deben perder de vista el objetivo final de ofrecer suficiente agua de buena calidad a los usuarios finales, manteniendo o mejorando la calidad ecológica de los cuerpos de agua (OECD, 2015).

La gobernanza del agua puede considerarse fundada en cuatro pilares fundamentales:

- 1. La dimensión social**, que se centra en la equidad al acceso y uso de los recursos hídricos. Esto incluye cuestiones como la distribución equitativa de los recursos y servicios de agua entre los diversos grupos sociales y económicos y sus efectos en la sociedad.
- 2. La dimensión económica**, que pone de relieve la eficiencia en la asignación y uso del agua.
- 3. La dimensión política**, que se centra en la prestación de los interesados, con la igualdad de derechos y oportunidades, para participar en los diversos procesos de toma de decisiones.
- 4. La dimensión ambiental**, que hace hincapié en el uso sostenible del agua y los servicios de los ecosistemas relacionados.

Finalmente, una mejor gobernanza es fundamental para hacer frente a estos desafíos del agua y para que la voluntad política sea efectiva sobre el terreno. Las soluciones solo serán viables si las políticas son consistentes y coherentes, si las partes interesadas están bien involucradas en los diferentes niveles de gobierno, si los marcos regulatorios bien diseñados se ponen en marcha, si la capacidad de las instituciones y las partes interesadas se fortalece, y si la integridad y la transparencia son fomentadas. Estas metas, acerca de la gobernanza, requieren de instituciones sólidas y ágiles que puedan adaptarse a las nuevas condiciones, teniendo en cuenta las especificidades de cada país o región y de su cultura e historia.



<sup>2</sup> En el presente artículo, se considera gobernanza y gobernabilidad como sinónimos.

#### REFERENCIAS

1. DOMÍNGUEZ, J. (2007). "La Gobernanza del agua en México y el reto de la adaptación a zonas urbanas: El caso de la ciudad de México". Anuario de Espacios Urbanos. Azcapotzalco: Universidad Autónoma Metropolitana.
2. GLOBAL WATER PARTNERSHIP FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE (GWP CEE) (2003). Effective Water Governance. Action through Partnership in Central and Eastern Europe. Estocolmo: Global Water Partnership.
3. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), WATER GOVERNANCE INITIATIVE (2015). Draft Principles on Water Governance. Paris: 2015.
4. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) (2006). El agua, una responsabilidad compartida. Segundo informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo. París: UNESCO.
5. ROGERS, P. y A.W. HALL. (2003). Effective Water Governance. Technical Background Papers 7. Estocolmo: Global Water Partnership Technical Committee.
6. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (2013). User's Guide on Assessing Water Governance. Oslo: United Nations Development Programme.
7. WORLD ECONOMIC FORUM (WEF) (2015). Global Risks 2015, 10th Edition. Ginebra: World Economic Forum.