



# Gestión del conocimiento

# EUROCLIMA

## Sector Agua Urbana

Informe de capitalización #1

## Gobernanza de las cuencas en el contexto del cambio climático



Financiado por  
la Unión Europea



Noviembre 2022

# Página de contenidos

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo I. Marco conceptual .....</b>	<b>7</b>
I.1. Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH) y gobernanza del agua ..	7
I.2. Los grandes principios de una Buena Gobernanza del Agua.....	8
<b>Capítulo II. Componentes de la gobernanza local del agua ..</b>	<b>10</b>
II.1. Mapeo de la gobernanza del agua en los contextos de intervención del sector Agua Urbana de Euroclima .....	10
II.2. Espacios de gobernanza .....	15
II.3. Formalización y regulación .....	18
II.4. Puesta en práctica de la gobernanza al nivel de la cuenca .....	19
II.4.1. Escala de intervención .....	19
II.4.2. Herramientas de planificación y planes de acción.....	22
II.4.3. Capacidades técnicas .....	22
II.4.4. El nivel de información y de monitoreo.....	23
II.4.5. Herramientas financieras.....	23
<b>Capítulo III. Desafíos y oportunidades en la gobernanza del agua al nivel de la cuenca.....</b>	<b>25</b>
III.1. Obstáculos políticos, formales y financieros.....	25
III.1.1. Obstáculos políticos, formales y normativos .....	25
a) Marco legal insuficiente o complejo .....	25
b) Falta de implicación de los actores públicos y de liderazgo de las autoridades.....	26
c) Divergencia de intereses y concertación .....	27
d) Agendas políticas.....	27
III.1.2. Obstáculos financieros .....	28
III.2. Obstáculos técnicos .....	29
III.2.1. Nivel inadecuado de capacidades técnicas.....	29
III.2.2. Problemática de los instrumentos de colección y procesamiento de datos ....	29
III.3. Escala de gestión y fronteras .....	30
III.4. Teoría vs práctica: implementación de la gobernanza al nivel de la cuenca .....	30
III.5. Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones.....	32
III.5.1. Conclusiones .....	32
III.5.2. Lecciones aprendidas y recomendaciones .....	33

# Índice de tablas

---

Tabla 1. Las entidades de gestión local de cuenca en los 7 contextos de los proyectos AU ..... 10

# Acrónimos

Siglo	Definición
AFD	Agencia Francesa para el Desarrollo
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ASADAS	Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados comunales
AU	Agua Urbana
CAR	Corporación Autónoma Regional
CINACH	Comité Interinstitucional Nacional de Cuencas Hidrográficas
CRHC	Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca
EMUSAP	Empresa Municipal de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Amazonas, Chachapoyas
GEA	Gabinete Específico del Agua
GIRH	Gestión Integrada del Recurso Hídrico
GWP	Global Water Partnership
JAC	Juntas de Acción Comunal
LORHUyA	Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua
MARN	Ministro del Medio Ambiente y Recursos Naturales
MERESE	Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos
MNGA	Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización No Gubernamental
PGRH	Plan de Gestión de Recursos Hídricos
PGRHC	Plan de Gestión de Recursos Hídricos de Cuencas
PNGIRH	Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico
POMCA	Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
PSA	Pagos por Servicios Ambientales
RRHH	Recurso Hídrico
SENAGUA	Secretaría del Agua
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
UNDP	United Nations Development Programme

# Introducción

---

En el marco del sector “Agua desde una perspectiva de resiliencia urbana” del programa EUROCLIMA, seis proyectos están en ejecución bajo las siguientes líneas estratégicas comunes:

- Asegurar la disponibilidad de recursos hídricos, en el marco de una gestión integral del agua;
- Garantizar la sostenibilidad de los servicios de abastecimiento de agua potable en áreas urbanas ubicadas en zonas expuestas al cambio climático, con atención particular sobre el acceso al agua de las poblaciones más vulnerables;
- Fortalecer las capacidades institucionales y la gobernanza del sector en los países beneficiarios.

Entre los objetivos del programa Euroclima se encuentra el apoyo al diálogo y a la cooperación intrarregionales sobre cuestiones climáticas en América Latina. Es en este marco que Hydroconseil, como asistente técnico de la AFD para la ejecución de sus proyectos del componente Agua Urbana, está implementando actividades de Gestión del Conocimiento.

Las actividades de Gestión del Conocimiento tienen como objetivos el co-desarrollo y la co-creación de productos con un enfoque hacia el empoderamiento climático que buscan generar y articular capacidades que impulsen una acción transformadora frente al cambio climático, con la profundidad y urgencia que este desafío requiere. Inspirado por el lema del día mundial del agua 2022, los productos de esta iniciativa buscan revelar lo invisible<sup>1</sup>.

A través de la organización de talleres temáticos con las distintas partes interesadas de los 7 proyectos, se pretende alcanzar los objetivos específicos a continuación:

- Intercambiar buenas prácticas y replicarlas, entre los mismos proyectos de Euroclima, pero también entre instituciones nacionales y locales de los países de intervención, y más allá en la región latinoamericana;
- Mejor entendimiento y sensibilización sobre las necesidades de proteger las cuencas, para desarrollar acciones de adaptación al cambio climático y mejorar los comportamientos individuales y colectivos.

Los debates e intercambios generados durante los talleres permiten acumular informaciones, datos, conocimientos y prácticas que luego son utilizados para redactar informes de capitalización temáticos.

El primer taller de Gestión del Conocimiento sobre el tema de **“La gobernanza de las cuencas en el contexto del cambio climático”** tuvo lugar el 19 de mayo de 2022, con la participación de aproximadamente 30 personas, expertos claves y coordinadores de los proyectos. Nos enfocamos en la gestión del agua al nivel local, de la cuenca, tratando los aspectos de la participación de los usuarios, las dinámicas de toma de decisiones y la formalización de los espacios de gobernanza.

---

<sup>1</sup> <https://www.worldwaterday.org/>

El presente informe de capitalización abarca las diferentes reflexiones de este taller temático, completadas con aportaciones de investigación bibliografía, informes técnicos de los proyectos y comentarios de los interesados.

El informe presenta una primera parte de introducción sobre el marco conceptual de la gobernanza del agua en el marco de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH); una segunda parte sobre elementos constitutivos de la gobernanza del agua al nivel local y el estado de estos elementos en el caso de los 7 países estudiados; y finalmente los retos y oportunidades en la gobernanza del agua al nivel de la cuenca, incluyendo lecciones aprendidas y recomendaciones.

Este informe es el primero de una serie de 3 informes de capitalización, los siguientes tratarán los temas de la gestión de riesgos y la continuidad de los servicios de agua frente a las amenazas climáticas; y la corresponsabilidad y solidaridad entre actores de una misma cuenca.

# Capítulo I. Marco conceptual

## I.1. Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH) y gobernanza del agua

En un contexto global de cambio climático, escasez creciente de los recursos naturales, crecimiento poblacional, intensificación de las actividades económicas extractivas y luchas sociopolíticas, se destaca cada vez más la necesidad de gestionar el recurso hídrico de manera integral, colectiva, y racional para evitar la amplificación de conflictos de usos.

De esta necesidad nació el concepto de Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH). La implementación práctica de la GIRH empezó después del acuerdo de la Agenda 21, definido durante la cumbre mundial de la tierra de Rio en 1992 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo), cuando salió a la luz el concepto a escala internacional (es también durante este evento que el concepto de *desarrollo sostenible* tomó la importancia que le conocemos hoy). Sin embargo, el concepto y su aplicación no fueron claramente definidos, implicando que su difusión a grande escala conoció ciertas limitaciones y fue objeto de numerosos debates desde entonces.

La definición actualmente más aceptada del concepto de GIRH es la de la Asociación Mundial para el Agua (GWP, por sus siglas en inglés) que lo describe como *“un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, el suelo y los otros recursos relacionados, con el fin de maximizar los resultados económicos y el bienestar social de forma equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.”*<sup>2</sup>

El concepto de GIRH se enmarca en una serie de requisitos para su aplicación:

- Considerar de los diversos usos del agua y las necesidades de las personas en la gestión del agua;
- Dar voz a todas las partes involucradas en la planificación y gestión del agua;
- Considerar las implicaciones de los recursos hídricos (relación entre políticas macroeconómicas, desarrollo, gestión y uso del agua) en las políticas y prioridades;
- Incorporar la planificación y las estrategias relacionadas al agua a los objetivos sociales, económicos y ambientales.

La aplicación de la GIRH está pues estrechamente vinculada con la Gobernanza del agua, que es un proceso esencial a su alcance, haciendo parte integral de la misma GIRH.

La gobernanza del agua, según la definición del UNDP *“la gestión integrada de los recursos hídricos es un enfoque político intersectorial diseñado para sustituir el enfoque sectorial tradicional y fragmentado de los recursos hídricos y su gestión, que ha dado lugar a servicios deficientes y a un uso insostenible de los recursos. La gestión integrada de los recursos hídricos se basa en el entendimiento de que los recursos*

<sup>2</sup> Integrated Water Resources Management in Action. WWAP, DHI Water Policy, PNUMA-DHI Centro para el Agua y el Medio Ambiente. 2009

hídricos son un componente integral del ecosistema, un recurso natural y un bien social y económico”<sup>3</sup>.

Cabe destacar que la noción de “gobernanza” se distingue de la noción de “governabilidad”. En efecto, la *gobernanza* es un proceso dinámico, que se refiere a procesos y mecanismos de interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, mientras que la *governabilidad* es un fin de la administración, que representa el estado resultante de la aplicación de estos mecanismos y procesos. “La *gobernanza* se refiere al amplio método de “governar”, que incluye, pero no se restringe a la perspectiva más limitada de “gobierno”.<sup>4</sup>

## I.2. Los grandes principios de una Buena Gobernanza del Agua

El concepto de Gobernanza del Agua se basa en tres principios claves, según la OCDE, que son:

1. La efectividad;
2. La eficiencia;
3. La confianza y la participación.



Figure 1. Visión general de los Principios de la Gobernanza del Agua de la OCDE

**La efectividad** incluye una asignación y distinción claras de los roles y responsabilidades de los diversos actores interesados para el diseño de políticas, su implementación, gestión y regulación; así como un nivel de capacitación apropiado de estos actores. Se refiere también a una gestión a escalas apropiadas dentro de los sistemas de cuenca hidrográfica para reflejar las condiciones locales e impulsar la

<sup>3</sup> <https://www.unep.org/>

<sup>4</sup> Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada de los Recursos Hídricos, VI Foro Mundial del Agua, diciembre de 2011

coordinación entre esas escalas. Finalmente, mejorar la efectividad requiere el fomento de la coherencia entre las distintas políticas adoptadas.

**La eficiencia** se refiere a la existencia de marcos regulatorios sólidos de gestión y de fuentes de financiación adecuados al nivel de la cuenca. Trata también de la producción, la actualización y el intercambio de datos e información de consistentes, de calidad y objetivos para la toma de decisiones y el monitoreo. Mejorar la eficiencia de la gobernanza del agua implica la adopción y la implementación de prácticas innovadoras de gobernanza.

**La confianza y la participación** se basan en la integración de las partes interesadas a los diferentes niveles, así como el aseguramiento de prácticas de integridad y de transparencia en la toma de decisiones y en la implementación de políticas y acciones. Una confianza y participación incrementadas necesitan también el arbitraje entre usuarios de las distintas áreas (rurales, urbanas, cuenca alta, cuenca baja) y generaciones (jóvenes/mayores). Definitivamente, la promoción de sistemas de monitoreo y evaluación, y el compartir de sus resultados con el público es una palanca de mejora de la confianza y la participación en la gobernanza.

Con base en esos principios, podemos preguntarnos qué es una "buena gobernanza del agua y que son los elementos operacionales esenciales para lograrla"?

Según las conclusiones del VI Foro Mundial del Agua sobre la Gobernanza del agua para la GIRH (reuniendo más de 35.000 participantes en Marsella, Francia, en 2012<sup>5</sup>), una buena gobernanza sería *"el modelo más apropiado para conservar y usar de forma sostenible el agua a partir de la cuenca; que promueve un enfoque coordinado en lugar de sectorial (agricultura, industria, consumo humano, energía, territorial, ambiental); que busca armonizar e integrar el ciclo hidrológico (superficial-subterránea, calidad-cantidad, dulce-costera) con las formas de uso, aprovechamiento y apropiación del recurso (integración transectorial, planificación-decisión, usuarios aguas arriba-aguas abajo)."*

Una buena gobernanza del agua se basa entonces en una **cooperación constructiva** entre cada sector (agropecuario, energético, etc.) de sus 4 dimensiones: política, económica, social y ambiental.

Los lineamientos de la OCDE y principios claves permiten tener un entendimiento global de la noción de "Gobernanza" en el marco del alcance de la GIRH. **Sin embargo, en el mundo existen y conviven una multitud de marcos conceptuales de la Gobernanza del agua, con dinámicas y contextos muy diversos. Implementar una "buena" Gobernanza se basa justamente en adaptar localmente esta gobernanza a cada contexto hidrográfico, geográfico, económico, político y social.**

El siguiente capítulo busca presentar los elementos constitutivos de la gobernanza del agua al nivel local, con un enfoque en los 7 contextos de implementación de los proyectos del sector Agua Urbana del programa Euroclima.

<sup>5</sup> <https://www.gwp.org/es/GWP-Sud-America/EN-ACCION/GWP-en-las-noticias/VI-Foro-Mundial-del-Agua1/>

# Capítulo II. Componentes de la gobernanza local del agua

## II.1. Mapeo de la gobernanza del agua en los contextos de intervención del sector Agua Urbana de Euroclima

La siguiente tabla ofrece una visión general de los contextos de aplicación de la gobernanza del agua a nivel local en los 7 países de intervención de los proyectos "Agua Urbana" del programa Euroclima.

Presenta las entidades de gestión existentes, su escala de intervención, sus funciones, su nivel de formalización (fecha y textos legales), los participantes en estos órganos, el nivel de toma de decisión y, por último, las herramientas de planificación adoptadas.

En los siguientes apartes se analizan más a detalle algunos de los puntos a destacar de la tabla.

**Tabla 1. Las entidades de gestión local de cuenca en los 7 contextos de los proyectos AU**

	Perú	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Uruguay
Nombre de la entidad de gestión	Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC) (6)	Consejo Ambiental Regional de la Macrocuenca (CARMAC) (5) y Consejos de Cuenca (830)	Foro Nacional, foros regionales (5), y Grupo de Gobernanza del Agua	Consejos de cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica (9 en total) y Consejos de cuenca con ámbito de Unidad de Planificación Hidrográfica Local (37)	Comité Interinstitucional Nacional de Cuencas Hidrográficas o (CINACH)	Gabinete Específico del Agua (GEA)	Consejos Regionales de Recursos Hídricos (3) y cada Consejo conforma Comisiones de cuenca (11 en total)
Escala de intervención	Cuenca hidrográfica	Macro cuenca / Cuenca hidrográfica / Microcuenca	Nacional (Con participación regional por unidad hidrográfica)	Cuenca hidrográfica	Nacional	Nacional	Cuenca hidrográfica
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover participación de los miembros en la formulación, aprobación,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aportar información disponible sobre la situación</li> </ul>	Espacio para conocer, discutir y proponer sobre la situación del agua en cada una de	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participar en la formulación de planes para la gestión por</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyar la formulación e implementación del Plan de Nacional Hídrico</li> </ul>	Coordinar los esfuerzos gubernamentales de diseño y gestión de	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formular el Plan Regional de Recursos Hídricos y acompañar su ejecución</li> </ul>

	<p>implementación, seguimiento, actualización y evaluación del PGRH de la cuenca</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proponer a la ANA el plan de aprovechamiento de disponibilidades hídricas.</li> <li>• Realizar acciones de vigilancia y fiscalización de las fuentes naturales de agua.</li> </ul> <p>- Entre otras.<sup>6</sup></p>	<p>general de la cuenca.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar en las fases del POMCA.</li> <li>• Servir de espacio de consulta en las diferentes fases del POMCA.</li> <li>• Servir de canal para la presentación de recomendaciones y observaciones en las diferentes fases del POMCA.</li> <li>• Divulgar con sus respectivas comunidades o sectores los avances en las fases POMCA.</li> <li>• Proponer mecanismos de financiación de los programas, proyectos y actividades definidos en el POMCA.</li> <li>• Hacer acompañamiento a la ejecución del POMCA.</li> </ul>	<p>las unidades hidrológicas, así como proponer proyectos, estudios y análisis que permitan desarrollar actividades tendientes a lograr una mejor distribución y aprovechamiento del recurso, prevaleciendo en todo momento la equidad, la técnica, la solidaridad en el aprovechamiento del recurso hídrico, la igualdad además de acciones de cuentas e irrenunciabilidad de las competencias.</p>	<p>cuena hidrográfica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar propuestas de políticas públicas sectoriales relacionadas con los recursos hídricos</li> <li>• Proponer temas prioritarios sobre la gestión de la cuenca</li> <li>• Resolver los asuntos que le conciernen y que pudieran influir el funcionamiento del Consejo</li> <li>• Monitorear que las decisiones de las políticas y planes de manejo integral de las cuencas que conforman la Demarcación Hidrográfica se concreten en partidas presupuestarias de los diferentes niveles de gobierno</li> </ul>	<p>y otros instrumentos de planificación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir, diseñar y ejecutar las actividades de protección y uso sostenible del recurso hídrico en las cuencas hidrográficas</li> <li>• Realizar censo y encuestas para mantener actualizado el inventario de los usos y las personas que utilicen el recurso dentro de una cuenca hidrográfica</li> <li>• Proponer lineamientos y directrices sobre el manejo integral de los recursos hídricos</li> <li>• Preparar informes trienales que reflejen la situación de los recursos hídricos en las diferentes regiones hidrográficas del país</li> </ul>	<p>políticas, planes y presupuestos del agua</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vincular al Poder Ejecutivo con los demás actores involucrados en la formulación y ejecución de planes y demás instrumentos de la Política Nacional de Aguas.</li> <li>• Promover y coordinar la conformación de Comisiones de Cuenca y Acuíferos</li> <li>• Asesorar y apoyar en la gestión de la Autoridad de Aguas.</li> <li>• Formular directrices para los Planes Locales de Recursos Hídricos</li> <li>• Proponer criterios generales para el otorgamiento de derechos de uso de los recursos hídricos y la tarifa</li> <li>• Asesorar sobre proyectos de aprovechamiento de recursos hídricos</li> <li>• Planificar y deliberar sobre</li> </ul>
--	--	--	--	---	--	--	--

<sup>6</sup> <https://www.midagri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/decretosupremos/2010/ds01-2010-ag.pdf>

							todos los temas relativos al agua en la región
<b>Año de formalización de la política</b>	2010	2012	2018	2014	2015 (Acuerdo No 200)	No existe Ley de Aguas El Gabinete Específico del Agua fue creado en 2008	2009
<b>Formalización: existencia de marco normativo, leyes</b>	Formalizados ante la ANA (Decreto Supremo No 001-2010-AG)	Artículos 7 y 48 del Decreto 1640 de 2012 / Decreto 1076 de 2015 / Decreto 050 de 2018	Decreto N° 41058	Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua (LORHUyA)	Artículo 48 de la Ley del Medio Ambiente de 1998 y Acuerdo No. 200 de 2015	No existe Ley de Aguas (Véase III.1 Obstáculos políticos, formales y financieros)	Ley 18.610 «Política Nacional de Aguas»
<b>Miembros oficiales/ Partes interesadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representantes de la ANA</li> <li>Gobiernos regionales y locales</li> <li>Usuarios de agua (agrarios/no agrarios)</li> <li>Asociaciones profesionales</li> <li>Universidades</li> <li>Agricultores y comunidades indígenas</li> <li>Operadores de proyectos especiales de infraestructura hídrica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Municipios y departamentos con jurisdicción en la cuenca</li> <li>Instituciones de educación superior</li> <li>Juntas de Acción Comunal (JAC)</li> <li>Comunidades negras e indígenas asentadas en la cuenca</li> <li>Prestadores de servicios de acueducto y alcantarillado</li> <li>Organizaciones o agremiaciones de campesinos y de sectores productivos</li> </ul>	Convocatoria abierta y asistencia voluntaria de los actores del agua de cada unidad hidrológica y según la capacidad logística y de recursos que cuente la administración. Convocatoria a cargo de la Dirección de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía	Los Consejos de cuenca con ámbito de demarcación hidrográfica: <ul style="list-style-type: none"> <li>Organizaciones de Usuarios de Agua Potable</li> <li>Organizaciones de Usuarios de Riego y Uso Productivo</li> <li>Gobiernos Autónomos Descentralizados</li> <li>Universidades y Escuelas Politécnicas</li> <li>Un delegado de la Secretaría de Riesgos</li> <li>Un delegado de la Autoridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministro del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) - Presidente</li> <li>Ministerio de Agricultura y Ganadería.</li> <li>Ministerio de Salud.</li> <li>Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano.</li> <li>Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vicepresidente de la Nación (quien a su vez lo preside y coordina)</li> <li>10 Ministerios y 5 secretarías de estado, dos consejos nacionales y la red de gestión de riesgos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>7 representantes del gobierno</li> <li>7 delegados de usuarios de agua</li> <li>7 delegados de la sociedad civil</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• ONGs cuyo objeto será la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables</li> <li>• Otros actores que se definan durante el proceso de análisis de factores</li> </ul>		<p>Ambiental Nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un representante de la Secretaría del Agua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados</li> <li>• Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa.</li> <li>• Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador.</li> <li>• El CINACH <b>podrá</b> establecer Comités Interinstitucionales con el apoyo de otras instancias de la sociedad.</li> </ul>		
<b>Nivel de toma de decisiones</b>	<p>Las sesiones ordinarias y extraordinarias de los CRHC son convocadas por el Secretario Técnico en coordinación con el Presidente del Consejo.</p> <p>Son los miembros del consejo los que elaboran y validan los Planes de Gestión</p>	<p>Son las CAR las que aprueban elaboran y coordinan la ejecución, seguimiento y evaluación de los POMCAs.</p> <p><b>El consejo es una instancia consultiva y representativa de</b></p>	<p>Los foros regionales se definen como espacios para conocer, discutir y proponer, sin embargo, <b>no se especifican mecanismos claros para la incidencia en la toma de decisiones.</b></p>	<p>El consejo es un órgano colegiado de carácter consultivo, liderado por la Autoridad Única del Agua. (No es tomador de decisiones)</p> <p>La Autoridad de la Demarcación Hidrográfica es el</p>	<p>En la práctica no se evidencia que el CINACH (como fue definido en el acuerdo No. 200) haya participado en el PNGIRH. El PNGIRH fue desarrollado por el MARN, con validación de un "Comité Técnico Interinstitucional" y</p>	<p>Aprobación del Plan Nacional de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento</p>	<p>Adoptan las decisiones necesarias para el cumplimiento de las metas del Plan Regional de Recursos Hídricos</p>

	de Recursos Hídricos de Cuencas de acuerdo con los diferentes niveles de participación.	<b>todos los actores (no tomadora de decisiones)</b>		Coordinador del Consejo de Cuenca de la Unidad de Planificación Hidrográfica Local	un proceso participativo con la sociedad civil por medio de mesas de trabajo temáticas y por zonas hidrográficas.		
<b>Herramientas de planificación</b>	Plan de Gestión de Recursos Hídricos de Cuencas (PGRHC)	Planes Estratégicos de Macrocuencas (PEM) Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas (PMAM)	Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua - MNGA  Plan Nacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos	Planes de Gestión Integral de Recursos Hídricos por cuenca hidrográfica; Planes Hidráulico Regional por Demarcación Hidrográfica	Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico con énfasis en Zonas Prioritarias (PNGIRH)	Política Nacional de Agua / Política Nacional del Sector Agua Potable y Saneamiento	Plan Regional de Recursos Hídricos y Planes Locales de Recursos Hídricos

## II.2. Espacios de gobernanza

La gobernanza del agua se establece a distintos niveles espaciales: nacional, regional, local.

*"La GIRH ha tendido a alejarse de los enfoques verticalistas y centralizados de la seguridad hídrica para acercarse a enfoques más flexibles y descentralizados que implican una variedad de estructuras de gobernanza diversificadas a nivel local, de cuenca, nacional y transnacional."*

**Lenton, R. and M. Muller (eds.) (2009), Integrated Water Resources Management in Practice: Better Water Management for Development, Earthscan Publications**

En 2011, en el proceso regional de las Américas del VI Foro mundial del Agua se destacó que si bien los espacios de gobernanza local pueden, en ciertos casos, tener escasez de competencias sobre el agua; **en la práctica proporcionan competencias territoriales, ambientales o sectoriales** cuyas atribuciones son más fuertes o con un presupuesto mayor y que generan impactos sobre los recursos hídricos y condicionan directa o indirectamente a la política hídrica. En este sentido, se propone que *"para una mejora en la gobernanza es necesario aplicar el enfoque de la GIRH, considerando la transversalidad del recurso hídrico, y plantear las políticas con un enfoque integrado"* lo que *"implica también la aplicación del principio de coordinación de acciones y competencias (nivel institucional) y el de subsidiariedad."*<sup>4</sup>

Además, contar con un espacio de gobernanza al nivel más local institucionaliza, de forma efectiva, los mecanismos de participación, y permite dejar de lado un sistema de decisiones dependiente del gobierno central, generando una cierta inercia en la concretización de las acciones. En esta organización de gobernanza al nivel local, los gobiernos tienen que asumir un nuevo rol, de promoción la esta participación; para lo cual *"deben liberar información útil por los canales pertinentes para cada grupo de actores y en el lenguaje adecuado, lo que propiciará la buena participación"*.<sup>7</sup>

En este informe, nos enfocaremos el caso de la gobernanza al nivel local: nivel de la cuenca hidrográfica y cuando sea posible subcuencas y microcuencas.

Para el caso de los países estudiados, 4 de ellos cuentan con un nivel de intervención al nivel de la cuenca hidrográfica (Perú, Colombia, Ecuador y Uruguay), pero, como hemos visto en los proyectos ejecutados, se están tomando medidas para mejorar la gobernanza a un nivel más local: algunos ejemplos son la microcuenca de Mariño como parte de la cuenca del Apurímac (Perú) y la microcuenca de Mijitayo en Pasto (Colombia).

En estos países, la gobernanza al nivel de la cuenca se manifiesta por la creación de entidades de gestión locales, su formalización por ley y la adopción de herramientas de planificación al nivel de la cuenca. Se supone que estos espacios de gobernanza al nivel de la cuenca fomentan la participación local, sin embargo, los niveles de

<sup>7</sup> Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada de los Recursos Hídricos, VI Foro Mundial del Agua, Diciembre de 2011

intervención varían y en muchos de los casos, las entidades de gestión locales tienen roles consultivos y representativos, sin tener poder en la toma de decisiones.

### **Espacios de gobernanza del agua en Ecuador**

En Ecuador, la gestión del agua se realiza a través de las 9 demarcaciones hídricas establecidas por el MAATE (ex SENAGUA), que se encuentran delimitadas geográficamente por las cuencas que unen a los territorios: Esmeraldas, Guayas, Jubones, Manabí, Mira, Napo, Pastaza, Puyango-Catamayo y Santiago.

Para hacer realidad lo establecido en la LORHUyA, la SENAGUA establece dos niveles de Consejos de Cuenca: 9 Consejos de Demarcación Hidrográfica y 37 Consejos de Unidad Hidrográfica Local. Siendo los Consejos de Cuenca en el Ecuador uno de los varios esfuerzos realizados por el Estado ecuatoriano para incorporar la participación ciudadana en la gestión de los recursos hídricos del país para generar soluciones a la problemática existente alrededor del recurso hídrico en cada unidad hidrográfica.

### **Establecimiento de una gobernanza al nivel de la cuenca: casos del Perú y de Colombia**

En Perú, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) se encuentra involucrada en todos los procesos de creación de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC) y en el desarrollo de sus correspondientes herramientas de planificación y gestión de la cuenca. Esto sumado a la progresividad de la creación de los CRHC en el país, ha permitido que la ANA haya desarrollado un proceso de aprendizaje, en el cual se realizan evaluaciones y se utilizan las lecciones aprendidas para la implementación de los siguientes procesos. Además, la ANA es un actor con conocimiento técnico de la cuenca.

Para el caso de Perú, los lineamientos para la formulación de los PGRHC se emitieron después de contar con los primeros 6 planes aprobados para las cuencas piloto en la región pacífico. Lo anterior, promueve la generación de lineamientos basados en experiencia que incluyen el proceso participativo generado en los pilotos.

Por el contrario, en el caso de Colombia el proceso de generación de los POMCAs es liderado por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las cuales son un total de 33 en todo el país. Esto genera que cada entidad deba llevar a cabo su propio proceso de aprendizaje, el cual adicionalmente puede ser muy diferente dependiendo de las capacidades técnicas y los recursos de cada CAR. Aunque existe una guía general para todo el país para la formulación de los POMCAs, corresponde a cada CAR establecer la forma en la cual se desarrollaran los procesos participativos de cada POMCA en específico, lo cual, sumando a que el consejo de cuenca es una instancia consultiva, más no tomadora de decisiones, incrementa el riesgo de que los aportes de los actores de la cuenca no sean llevados a la implementación.

En Perú, los CRHC cuentan con diferentes niveles de participación: Nivel 1. Equipo planificador, Nivel 2. Grupos Técnicos de Trabajo, Nivel 3. Grupos de Interés y Nivel 4. Tomadores de decisión (CRHC). El nivel 4 engloba todos los otros niveles. Con

estos niveles de participación se busca lograr viabilidad técnica, social e institucional del PGRHC<sup>8</sup>.

Por otro lado, siguen existiendo contextos donde la gobernanza del agua queda establecida al nivel nacional o donde la gobernanza a nivel local no está formalizada, esto se presenta en los otros tres países estudiados (Guatemala, Costa Rica y El Salvador).

En Guatemala, por ejemplo, un acuerdo ministerial fue firmado en 2021 para caracterizar las cuencas y desarrollar los correspondientes planes de manejo al nivel de la cuenca, pero no se ha puesto en marcha a la fecha. La reorganización de la gobernanza del agua al nivel local esta solo iniciando.

Por otra parte, Costa Rica y El Salvador no cuentan con un instrumento en el cual se defina el plan de manejo a nivel de cuenca. En Costa Rica, los resultados de los mecanismos de participación regionales (foros regionales del 2021) se tomaron en cuenta para la actualización del Plan **Nacional** de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, el cual estaba planeado para ser lanzado en abril de 2022<sup>9</sup>. En el Salvador se presenta un escenario similar, en donde el Plan **Nacional** de Gestión Integrada del Recurso Hídrico con énfasis en Zonas Prioritarias (PNGIRH) fue desarrollado incluyendo un proceso participativo con la sociedad civil por medio de mesas de trabajo temáticas y por zonas hidrográficas.

En lo relacionado a los actores habilitados oficialmente para participar en los espacios de gobernanza, en la mayoría de los países estudiados se observa un esfuerzo en la normativa por definir los actores que deben ser invitados a intervenir, dentro de los que se incluyen instituciones gubernamentales relevantes para la gestión del agua, usuarios del recurso de diferentes sectores, academia, operadores de servicios e incluso, en países como Colombia y Perú se especifica la inclusión de comunidades típicamente marginadas de la toma de decisiones como los indígenas o comunidades afrodescendientes.

Por el contrario, en el caso de Costa Rica no se definen los actores que deben ser invitados, y participación se define como una convocatoria abierta, que, si bien puede facilitar la participación de personas interesadas no definidas específicamente en una normativa, también puede dejar por fuera actores clave a los cuales no les llegue la información o la invitación.

De forma similar, en El Salvador, el Comité Interinstitucional Nacional de Cuencas Hidrográficas (CINACH) está conformado solo por entidades estatales, y se presenta como opcional el establecer Comités Interinstitucionales con el apoyo de otras instancias de la sociedad.

**Estos ejemplos destacan la importancia de la formalización y regulación de las entidades de gestión del agua al nivel local para lograr una gobernanza al nivel de la cuenca y una gestión integrada del recurso hídrico.**

---

<sup>8</sup> Lineamientos formulación PGRHC

<sup>9</sup> <https://minae.go.cr/noticias-minae/comunicados/208-crew>

## II.3. Formalización y regulación

Las entidades de gestión al nivel de la cuenca son los espacios privilegiados para una buena gobernanza en el marco de la GIRH, pero su formalización es clave en el proceso. Entendemos por “formalización” la existencia de marco normativo oficializando la existencia de los órganos de gobernanza.

*“Los marcos institucionales son decisivos para la implementación de la GIRH, para pasar del discurso a las acciones concretas y para dar cumplimiento efectivo a los objetivos, muchas veces ambiciosos que se recogen en los planes nacionales, sin los instrumentos necesarios o adecuados para lograrlos. Pero también del reconocimiento que no es solo el gobierno quien debe realizar todas las acciones”.*

**VI Foro Mundial del Agua, Diciembre de 2011**

¿Por qué es importante formalizar estas instancias de gobernanza al nivel de cuenca?

Primero, para darles legitimidad en su poder de decisiones y establecer claramente sus competencias, responsabilidades, recursos y mandato sobre los recursos hídricos al nivel de la cuenca.

Esta formalización también permite generar mayor confianza entre los actores de una misma cuenca y entre los sectores urbanos y rurales. *“Cuando se enfrentan problemas asociados al agua, tales como inundaciones, no se encuentra fácilmente al responsable, ni los mecanismos jurídicos para exigir responsabilidad”<sup>10</sup>*, un marco formal de gestión y de gobernanza al nivel de la cuenca permite definir claramente los roles y responsabilidades en la gestión y el manejo del recurso y reduciendo así el riesgo de conflictos.

Además, la formalización establece marcos legales, obligaciones políticas y jurídicas que determinan los principios de participación en la gobernanza del agua y mecanismos de coordinación entre los diferentes actores:

- En Colombia, con el reconocimiento formal de los Consejos de Cuenca como escenarios de gobernanza del agua establecidos mediante el Decreto 1640 de 2012, las autoridades han adquirido unos deberes políticos y jurídicos dirigidos a garantizar la participación como derecho que articula el proceso deliberativo en la ordenación de cuencas, con el fin de hacer efectivo el derecho de agua.<sup>11</sup>
- En Uruguay, la ley 18.610 «Política Nacional de Aguas» formalizó en 2009 los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y sus Comisiones de Cuenca, así:

“(…)

- ✓ **Artículo 18.** *Se entiende por participación el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio.*

<sup>10</sup>VI Foro Mundial del Agua, Diciembre de 2011

<sup>11</sup> Ávila García, P., Vivar Arenas, J., Marín Ramírez, R., Preciado Beltrán, J., González, M., Susana, M., & León, N. (2018). El agua en la ciudad y los asentamientos urbanos. Universidad Central.

- ✓ **Artículo 19.** *Los usuarios y la sociedad civil, tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y las políticas que se establezcan".*
- En el caso de Perú, la formalización se dio a partir del Decreto Supremo No. 001 de 2010 y llama la atención que los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC) se establecen como "órganos de la Autoridad Nacional del Agua"<sup>12</sup>. En este sentido, la formalización llegó al nivel de conformar los consejos, que incluyen representantes de la sociedad civil, como parte oficial de una entidad estatal. Sumado a lo anterior, la normativa peruana asignó a los consejos funciones de toma de decisiones para la elaboración de los PGRHC y, además, funciones consultivas y propositivas en otros aspectos relacionados como lo son la vigilancia del cumplimiento del PGRHC, proponer el plan de aprovechamiento de las disponibilidades hídricas y emitir opiniones respecto a otorgamientos de derechos de agua o ejecución de obras de infraestructura hidráulica menor.

Esto ejemplos formalizan a través textos de leyes las modalidades de participación en la gobernanza del agua, aunque más adelante veremos que la aplicación de estas leyes no siempre es óptima.

Las conversaciones del taller de Gestión del Conocimiento destacaron también la importancia de la formalización de las instancias de participación y de toma de decisiones para evitar las contradicciones entre autoridades locales y nacionales. En este sentido, la formalización debe permitir una integración de las distintas políticas existentes en un mismo territorio.

## II.4. Puesta en práctica de la gobernanza al nivel de la cuenca

Más allá de su formalización, las entidades de gestión al nivel de la cuenca deben poner en práctica efectivamente la gobernanza al nivel local, y esto debe hacerse mediante:

- Una escala de intervención adecuada;
- La adopción de herramientas de planificación y de planes de acciones;
- Capacidades técnicas suficientes para cumplir con sus obligaciones;
- El acceso a un nivel de información alto y fiable para desarrollar un monitoreo y una toma de decisiones basada en datos;
- Herramientas financieras y oportunidades de financiamiento.

### II.4.1. Escala de intervención

Al hablar de la escala de intervención de la gobernanza del agua nos podemos encontrar con dos tipos de retos:

<sup>12</sup> Artículo 24 del Decreto Supremo No. 001 de 2010.

En primer lugar, no existe una magnitud o definición universal **en términos de escala (tamaño)** para una cuenca hidrográfica, lo anterior debido a que la definición misma de cuenca “Una zona geográfica drenada por una corriente de agua”<sup>13</sup> puede incluir sistemas relativamente pequeños en área (muchas veces llamados microcuenca) como también sistemas con áreas de gran tamaño como las cuencas de grandes ríos como El Amazonas.

En muchos países se han realizado clasificaciones de la magnitud de las cuencas (ver tabla 2 con el ejemplo de Colombia), sin embargo, estas clasificaciones, cuando existen, varían de un país a otro.

**Tabla 2. Clasificación hidrográfica en Colombia y sus instrumentos de planificación**

División hidrográfica	Instrumento de planificación
Áreas Hidrográficas o Macrocuencas.	Planes Estratégicos
Zonas Hidrográficas.	Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico
Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente.	Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
Microcuencas y Acuíferos.	Planes de Manejo Ambiental

En segundo lugar, otro reto consiste en la definición de la escala apropiada para realizar la gobernanza del agua y generar instrumentos de planificación. En muchos casos, la gobernanza sigue desarrollándose solo a nivel macro. En efecto, solo cuatro de los siete países estudiados implementan una gobernanza del agua con una escala de la cuenca hidrográfica que podría definirse como local (Ecuador, Colombia, Uruguay, y Perú). Sin embargo, es necesario considerar que existen escalas aún más locales (microcuenca), las cuales se encuentran aún menos desarrolladas y que podría resultar en acciones más concretas y con mayores y más fáciles niveles de participación.

En este sentido, es relevante diseñar y adoptar herramientas a escalas macro que contribuyan a la planificación estratégica de nivel nacional o regional y que definan marcos comunes. Sin embargo, es clave que estos puedan luego desarrollarse en otros niveles de desagregación (cuencas y microcuencas) que permitan mayores niveles de detalle y especificidad y en los que sea posible tomar en cuenta las particularidades locales y facilitar la participación de los actores.

## Gobernanza del Agua en Francia

Resaltamos el caso de la gobernanza del agua en Francia, que fue presentado durante el taller por el ponente de la OIEau, Rémi Boyer. El país cuenta con 6 Agencias del Agua para cada una de sus cuencas hidrográficas (y Oficinas del Agua en los entes territoriales del Ultra-Mar) quienes son los órganos ejecutivos encargados de la secretaría de los consejos de cuencas hidrográficas, del monitoreo de las cuencas, la recaudación de las tasas retributivas y la reinversión

<sup>13</sup> Gestión de cuencas hidrográficas, FAO. Recuperado de <https://www.fao.org/sustainable-forest-management/toolbox/modules-alternative/watershed-management/basic-knowledge/es/>

a través de los programas de inversión de la Agencia vinculados al Plan Hídrico de la cuenca.

El órgano consultivo nacional de la política del agua es el Comité Nacional del Agua, constituido por 161 miembros titulares por un mandato de 6 años: entes territoriales, representantes de los usuarios, asociaciones y ONG, representantes del Estado, presidentes de comité de cuencas.

Al nivel de las cuencas, los órganos consultivos son los Consejos de Cuenca y Consejos del agua y biodiversidad (Ultra-Mar) y la Junta Administrativa de la Agencia del Agua. Los Consejos de Cuenca también se componen de representantes del Estado, representantes de las autoridades locales, de usuarios económicos y usuarios no económicos.

Si bien el marco legal de planificación del recurso hídrico está definido a nivel europeo (Directiva Marco del Agua) y nacional (Ley de aguas y ambientes acuáticos) los instrumentos operacionales están definidos a nivel de cuenca (Esquema Director de Ordenamiento y de Gestión de Aguas) y subcuencas (Esquema de Ordenamiento y de Gestión de Aguas).

Al nivel local, las Comisiones Locales del Agua compuestas por representantes del Estado y de sus delegados, antes territoriales, ONGs y usuarios tienen como misión la elaboración en forma colectiva, la actualización y el seguimiento del Esquema de Ordenamiento y de Gestión de Aguas.

Según la OCDE, no es adecuado el modelo centralizado o federal para adoptar la GIRH, ya que esta responde más bien a otros criterios de delimitación como la unidad de cuenca. Considerando esta *de-territorialización* de las políticas de GIRH, la apropiación al nivel local resulta difícil<sup>14</sup>. En efecto, la escala local ofrece el potencial de observar las especificidades territoriales y los conocimientos locales, siendo este el escenario donde existen diferentes actores cuya cotidianidad es atravesada por los conflictos del uso del suelo y los recursos naturales en la búsqueda de satisfacer las demandas diversas. La GIRH requiere una planificación capaz de interactuar permanentemente con esta realidad, que sea un proceso esencialmente político, orientado a la búsqueda de soluciones a problemas identificados colectivamente.<sup>15</sup>

Países como Brasil o México que gestionan su recurso hídrico por cuencas y sobre la base de la GIRH, han servido de referencia para otros en la adopción de sus leyes nacionales de agua.

Sin embargo, aunque la escala de la cuenca sea la más apropiada a una buena gobernanza local del agua es necesario poner atención a la dimensión territorial y las fronteras administrativas y ecosistémicas bajo las cuales existen acciones sobre el territorio con incidencia sobre el recurso hídrico, y con las cuales hay que coordinarse (especialmente en lo relacionado con el uso del suelo). Finalmente, es importante considerar que una macro cuenca puede cubrir un territorio tan amplio que no se pueden aplicar buenas prácticas de gobernanza local, y reducir la escala de intervención a unas subcuencas.

<sup>14</sup> La GIRE : un modèle voyageur confronté à la revanche de territoires, Catherine Baron, Yamba Siri and Anne Belbéoc'h, 2022

<sup>15</sup> La gestión de los recursos hídricos en Uruguay: una mirada desde la participación ciudadana y los procesos de desarrollo local, Jimena Curbelo, 2018

## II.4.2. Herramientas de planificación y planes de acción

El desarrollo de una gobernanza del agua al nivel de la cuenca necesita la adopción de herramientas de planificación y planes de acción.

En el Perú, Planes de Gestión de Recursos Hídricos de Cuencas (PGRHC) están formulados y aprobados por los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC). Estos instrumentos políticos para la gestión de los recursos hídricos de la cuenca buscan equilibrar la oferta y la demanda de agua en la cuenca entre sus diferentes usuarios, y precisan responsabilidades en la implementación de las acciones coordinadas de conservación y preservación del agua.<sup>16</sup> Sin embargo, como se ha explicado en la parte anterior, en algunas ocasiones la escala de la cuenca sigue siendo demasiado grande para tomar decisiones concretas ancladas en el territorio. Por ello, SUNASS y Helvetas Perú, en el marco de su proyecto común, buscan establecer una gobernanza a escala de la microcuenca de Mariño.

En Colombia, se adoptan Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) a través de los cuales se planifica de uso adecuado del recurso hídrico, entendida como la ejecución de obras y tratamientos, así como la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca, y en particular del recurso hídrico. A fecha de corte del mes de abril de 2021, Colombia contaba con 76 POMCAs aprobados<sup>17</sup>. Adicionalmente, también existen instrumentos de planificación de mayor y menor escala (Planes estratégicos de macrocuencas y planes de manejo de microcuencas). Por otro lado, Ecuador cuenta con Planes de Gestión Integral de Recursos Hídricos por cuenca hidrográfica, que contienen la descripción de los usos del agua presentes y futuros en su ámbito territorial; de las necesidades hídricas en cada cuenca; los elementos de preservación del agua para el cumplimiento de los objetivos del plan; el orden de prioridad de los aprovechamientos del agua para actividades productivas adaptado a las necesidades de la respectiva cuenca; y la descripción de las fuentes de agua y de las áreas de protección hídrica en cada cuenca y los medios para protegerlas. De igual forma, Ecuador cuenta con un instrumento de planificación de mayor escala que corresponde a los Planes Hidráulicos Regionales para las Demarcaciones Hidrográficas.

En Uruguay, existen Planes Locales de Recursos Hídricos dentro del marco del Plan Nacional de Agua. Estos planes son formulados por los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y sus comisiones: representan la principal herramienta de gestión en cada cuenca o localidad, definiendo las acciones concretas en el territorio.

## II.4.3. Capacidades técnicas

Además, la puesta en práctica de la gobernanza al nivel de la cuenca requiere un nivel de capacidades técnicas y organizativas adecuadas localmente que sean adaptadas a la complejidad de los desafíos al nivel del territorio, pero también al nivel educativo de los actores involucrados. Bajo capacidad "técnica", entendemos también capacidades de gestión, operación, regulación, investigación, movilización pública, etc.

Según las conversaciones del taller, siguen existiendo brechas entre el nivel de capacidades de ciertas entidades de los 7 países y sus responsabilidades en la buena

<sup>16</sup> Fuente: Autoridad Nacional del Agua (ANA), 2017

<sup>17</sup> <https://datos-abiertos-igac-igac-oit.hub.arcgis.com/maps/IGAC-OIT::pomcas-1/about>

gobernanza del agua. Esto se tratará con más detalle en el próximo capítulo "Desafíos y oportunidades en la gobernanza del agua al nivel de la cuenca".

#### II.4.4. El nivel de información y de monitoreo

La eficiencia de una gobernanza al nivel de la cuenca también se basa en la producción, la actualización y la difusión de datos e información consistente y comparable para guiar y evaluar las acciones.

Es primordial poder contar con datos de calidad para tomar decisiones relevantes, asegurar un monitoreo robusto y evaluar los impactos de las políticas adoptadas en el territorio.

Ciertos proyectos cuentan con acuerdos con entidades nacionales que comparten datos actualizados de forma regular, como el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI) en el Perú.

En el Perú, la ANA tiene un Sistema Nacional de Información Hídrica<sup>18</sup> oficial que:

- Actualiza, elabora y publica información hidrometeorológica, así como estudios, inventarios y monitoreo del RRHH;
- Implementa y opera la red hidrometeorológica a nivel nacional automática y con transmisión en tiempo real;
- Implementa la red nacional de monitoreo de la calidad del agua;
- Pone a disposición pública información de usos y derechos de agua en cuencas.

A escala más local, en Abancay, el proyecto ha diseñado y está poniendo en marcha un sistema de monitoreo eco-hidrológico y una red de estaciones hidrometeorológicas, así como instrumentos hidrométricos, que está a cargo de EMUSAP con asesoría del SENAMHI. La información reportada monitorea cambios generados por la restauración de ecosistemas, volúmenes de agua en lagunas y q'ochas construidas, cambios en los volúmenes y caudales de agua por la intervención del MERESEH, entre otros.

Sin embargo, no es el caso en todos los contextos. En Guatemala, por ejemplo, los sistemas meteorológicos son muy dispersos a nivel de la superficie del país y el nivel de información disponible es pobre (ver capítulo siguiente "Desafíos y oportunidades en la gobernanza del agua al nivel de la cuenca").

#### II.4.5. Herramientas financieras

La implementación de una gobernanza al nivel local requiere recursos financieros adecuados, que permiten a las distintas entidades involucradas de tener margen de maniobra para la ejecución de acciones a nivel territorial.

<sup>18</sup> Cuyos datos son accesibles públicamente: <https://www.gob.pe/ana>

Por el contrario, disponer de una financiación sólida y de la capacidad de gestionar estos fondos de forma organizada y transparente es una verdadera base para la aplicación de la buena gobernanza, por lo tanto, es importante que los marcos normativos que formalizan la gobernanza del agua definan también instrumentos claros y estables de financiación. *“La coordinación para la implementación de la GIRH necesita sostenibilidad financiera -como la promoción de la recuperación de costes- y debe considerar la gestión a largo plazo. Pueden considerarse como opciones de financiación diversas combinaciones y funciones de la financiación internacional y de los donantes, como subvenciones gubernamentales, recursos públicos, tasas e impuestos a los usuarios, fondos de donantes, fondos fiduciarios para el medio ambiente de las cuencas.”*

**Governance and Management for Sustainable Water Systems, The International Water Association (IWA), 2010**

Entre las oportunidades de financiación de que pueden ser exploradas por los países estudiados están los Pagos por Servicios Ecosistémicos (PSA), que existen en particular en Costa Rica, Perú y Colombia.

Los PSA se definen técnicamente como una transacción voluntaria y condicional, con al menos un vendedor, un comprador y un servicio ambiental bien definido que es suministrado continuamente.<sup>19</sup> Como mecanismo de compensación económica, los PSA intentan cambiar la lógica del que contamina paga a la lógica del que se beneficia del servicio ecosistémicos paga<sup>20</sup>.

Al financiar acciones y prácticas asociadas a la preservación y restauración de ecosistemas, los PSA son herramientas financieras que contribuyen de manera más o menos directa a financiar la gobernanza del agua al nivel de la cuenca. Sin embargo, estos mecanismos no son tan fáciles de aplicar y tienen ciertas limitaciones (en nuestro tercer informe de capitalización entraremos en más detalles al respecto).

La cooperación internacional es también una oportunidad financiera para el desarrollo de la gobernanza del agua a nivel de la cuenca. Este es el caso del actual programa Euroclima, que promueve esta gobernanza local a través de diferentes acciones, así como de muchos otros proyectos financiados en la región de América Latina y el Caribe por donantes internacionales (agencias de cooperación, ONG, etc.).

<sup>19</sup> Este tema se trata en profundidad en nuestro tercer informe de Gestión del Conocimiento.

<sup>20</sup> Definición de Wunder, 2005.

# Capítulo III. Desafíos y oportunidades en la gobernanza del agua al nivel de la cuenca

En la literatura, aparece un consenso sobre los principales tipos de problemas de gobernabilidad del agua en América Latina y el Caribe que son:

- La administración del agua a partir de la unidad de la cuenca para gestionarse integralmente;
- La necesidad de ampliar y fortalecer las capacidades institucionales públicas;
- El establecimiento de regulaciones claras efectivas para la provisión de servicios eficientes para hacer efectivo y universal el acceso al agua potable y saneamiento;
- La formulación e implementación de políticas efectivas, transversales, coordinadas, especialmente con las territoriales y la acción subsidiaria de los gobiernos cuando sea posible.

Estas dimensiones se encuentran en los desafíos y obstáculos destacados en los contextos de los 7 proyectos.

## III.1. Obstáculos políticos, formales y financieros

Entre los temas que se debatieron ampliamente durante nuestro taller de Gestión del Conocimiento se encuentran los obstáculos políticos, formales y financieros para una buena gobernanza del agua al nivel de la cuenca.

### III.1.1. Obstáculos políticos, formales y normativos

#### *a) Marco legal insuficiente o complejo*

Como se conversó en la parte anterior, la aplicación de una gobernanza al nivel de la cuenca requiere contar con un marco legal claro que oficializa la existencia de los órganos de gobernanza y define los roles y responsabilidades de las distintas partes.

Sin embargo, estos marcos legales siguen siendo insuficientes en ciertos países para llegar a una gobernanza eficaz o demasiado complejos para permitir a los actores del territorio de implementarla.

En efecto, distintos participantes del taller señalaron un marco institucional y legal "disperso" en sus contextos de intervención, que dificulta la gobernanza.

En Colombia, la reglamentación de los Consejos de Cuenca no es suficiente y coherente con los objetivos y estrategias trazados por la Política Hídrica, ni con el objetivo de garantizar debidamente el derecho humano al agua potable y saneamiento. Por estas razones, se destacó la necesidad de establecer las disposiciones legales que aseguren la incidencia de los aportes de los actores en los

POMCA y reglamentar con carácter vinculante el régimen presupuestal propio de los Consejos de Cuenca.<sup>21</sup>

En Perú, se manifestó el hecho de tener leyes a escalas demasiado grandes para los Consejos de Cuenca, lo que obstaculiza la participación y no permite reflejar los intereses de los actores de la cuenca, al nivel más local.

En Costa Rica, ciertos actores (entre ellos la Cámara de agricultura y la de construcción) se oponen a la Ley de Aguas de 1942 vigente, lo que inevitablemente debilita su aplicación. Gran parte de esta oposición se encuentra sustentada en la antigüedad de la Ley, la cual ya no corresponde a la realidad del país. En un intento por subsanar esta situación, la ley *“ha sufrido tal cantidad de reformas que la hacen difícilmente aplicable, excepto en cuanto a procedimientos administrativos para el otorgamiento de derechos de aprovechamiento”*<sup>22</sup>.

En el caso particular de Guatemala no existe una Ley General de Aguas. A partir de 2000, casi todos los años hubo iniciativas de leyes, hasta la última en 2017 sobre el manejo integral, sostenible y eficiente del recurso hídrico, que quedó archivada, pese a que fue remitido para su dictamen a la Comisión de Ambiente, Ecología y Recursos Naturales<sup>23</sup>. En febrero 2022, el Gobierno propuso la creación de una mesa técnica para analizar una ley de aguas pero a la fecha, la gobernanza del agua en Guatemala no está formalizada por un marco legal a nivel nacional ni local.

Emilio Lentini, representante de la CEPAL en Guatemala declaró: “El sector carece de un cuerpo o conjunto de normas articulado, consistente e integral que regule el comportamiento de los prestadores y que sirva como base para sancionar los eventuales desvíos de las obligaciones preestablecidas. La reglamentación existente se limita a normas relacionadas con la calidad del agua a suministrar y al tratamiento de las aguas residuales y su vuelco, así como algunas reglamentaciones técnicas sobre obras e instalaciones. Este “vacío legal” alcanza el aprovechamiento y el manejo de los recursos hídricos, ya sea para su extracción para fines domiciliario, industrial y comercial, riego, generación eléctrica o uso como cuerpo receptor de los efluentes que producen los diferentes usos<sup>24</sup>.”

### **b) Falta de implicación de los actores públicos y de liderazgo de las autoridades**

La falta de involucramiento al nivel de las autoridades es también una barrera relativamente común. Distintos participantes al taller destacaron la dispersión de los actores y la necesidad de trabajar en su involucramiento en la gobernanza. Ciertos señalaron la *“poca presencia de las autoridades en la gestión hídrica en sus contextos, y la falta de participación significativa”*, mientras otros subrayaron *“la falta de liderazgos del Estado y de los gobiernos regionales y locales.”*

El tema de la debilidad de la “institucionalidad” fue manifestado: *“hay una ausencia de una institucionalidad del agua con un liderazgo de entidades del Estado, las*

<sup>21</sup> Ávila García, P., Vivar Arenas, J., Marín Ramírez, R., Preciado Beltrán, J., González, M., Susana, M., & León, N. (2018). El agua en la ciudad y los asentamientos urbanos. Universidad Central.

<sup>22</sup> Hacia una Nueva Ley del Agua, Grupo Técnico del Agua, 2004

<sup>23</sup> <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/por-que-guatemala-no-tiene-una-ley-de-aguas-y-la-larga-linea-de-tiempo-de-promesas-y-desacuerdos/>, 2022

<sup>24</sup> Servicios de agua potable y saneamiento en Guatemala: beneficios potenciales y determinantes de éxito. Emilio Lentini, CEPAL, 2010

*propuestas emergen más desde iniciativas de la cooperación, de las ONGs, etc. Esto es importante, pero no suficiente ni lo recomendable”<sup>25</sup>.*

Participantes explicaron que había buenas experiencias desarrolladas al nivel local, con logros relevantes pero que nos escalaban por no estar a la atención del Estado. Por eso, el involucramiento del Estado y sus entidades especializadas a diversos niveles es esencial. Sin embargo, puede ser al mismo tiempo un obstáculo cuando es demasiado “top-down” o cuando hay un marco legal demasiado complejo al nivel nacional.

### **c) Divergencia de intereses y concertación**

La gobernanza del agua involucra tanto a autoridades publicadas de distintos niveles, como actores de la sociedad civil, empresas privadas, agricultores, académicos, que tienen usos del recurso e intereses diferentes y a veces, divergentes.

Esta multiplicidad y divergencia de intereses puede provocar dificultades de colaboración e incluso conflictos.

Uno de los obstáculos planteados durante los debates del taller fue la *“poca concertación y el poco proceso de integración entre esos actores”*.

En el Perú por ejemplo, se señaló que la ANA tenía *“un sesgo muy agrícola, por eso que no se consideraba la relación dinámica entre lo urbano y rural, que demanda una visión más integral sobre el agua.”*

En este sentido, es necesario desarrollar procesos de concertación entre estas entidades del Estados y los diversos actores del territorio para lograr objetivos comunes.

### **d) Agendas políticas**

La gobernanza del agua es un tema muy político, que entra de manera más o menos directa en las agendas políticas.

Uno de los retos relacionados con la gobernanza del agua a nivel local es que sea una parte central de las agendas políticas y que las medidas adoptadas se adapten a la implementación de acciones locales en el territorio.

De hecho, la escala de intervención es una dificultad real, ya que se ha observado que las agendas políticas no siempre integran o priorizan las acciones a nivel local sobre el conjunto del territorio, y algunas regiones se ven desfavorecidas y aisladas. Algunas autoridades públicas dan prioridad a las zonas estratégicas en las que existen capacidades, tanto técnicas como financieras, pero al mismo tiempo quieren mantener el control sobre todo el territorio.

Más allá de la escala de intervención, se plantea también el desafío de las discrepancias temporales: la gestión integrada de los recursos hídricos es una cuestión a largo plazo, impulsada por decisiones políticas de corto plazo. Los gobiernos cambian rápidamente, las agendas políticas evolucionan y esta incertidumbre política debilita la gestión y la gobernanza a nivel territorial.

Finalmente, se destacó la falta de una *“mirada más amplia e integrada”* sobre los temas del agua y del medio ambiente en ciertos programas políticos. Se lamenta

<sup>25</sup> Discusiones del taller de Gestión del Conocimiento del componente “Agua Urbana” de EUROCLIMA, 19 de mayo de 2022

esta falta de ambición en las agendas políticas. Esas divergencias espaciales y temporales frente a una necesaria gobernanza local a largo plazo, enmarcada en unas políticas públicas operacionales, dificultan particularmente una gestión integrada e inclusiva del recurso hídrico.

### III.1.2. Obstáculos financieros

Como se ha dicho en la sección anterior, el acceso a la financiación es clave para el éxito de la implementación de una gobernanza del agua a nivel de cuenca. Sin embargo, observamos que los obstáculos financieros son numerosos en los 7 países estudiados.

Esta barrera de acceso a la financiación para el sector del agua en América Latina y el Caribe ya se debatió en el VI Foro Mundial del Agua de 2011: *“No sólo es la falta de recursos financieros, sino la incapacidad del sector hídrico de acceder a financiamiento debido a debilidades institucionales. A esto se suma el poco conocimiento que el sector financiero tiene sobre el tema agua.”* Más de 10 años después, esta barrera sigue siendo relevante.

En Colombia por ejemplo, los Consejos de Cuenca no están respaldados por una obligación legal que otorgue los recursos económicos necesarios para que puedan ejercer su labor. Además, *“la falta de financiamiento de los Consejos de Cuenca no considera la realidad de los actores presentes en el territorio, pues no comprende las condiciones de pobreza y falta de acceso a la información.”*<sup>26</sup>

En el caso de Pasto (Colombia) existen también barreras financieras en la adopción y aplicación de los planes de ordenamiento territorial o planes manejo de la cuenca. La representante de CORPONARIÑO (Corporación Autónoma Ambiental de Nariño) nos explicó que estos procesos tenían un costo elevado, y que, en el caso del Departamento de Nariño, muchos pequeños usuarios no tenían procesos avanzados con la corporación. Hay un alto nivel de informalidad, son numerosos los usuarios que no están integrados en las bases de datos de los operadores y/o instituciones.

Como se destacó anteriormente, la cooperación internacional es un recurso utilizado para financiar acciones de mejora de la gobernanza del agua, pero representan presupuestos limitados y circunstanciales para actividades generalmente a corto plazo. Esta fuente de financiación no es sostenible para la reestructuración de políticas a largo plazo, y su existencia ilustra la falta de oportunidades financieras a nivel regional/local. Además, existen los fondos de agua que permiten canalizar fondos de varios usuarios del recurso hídrico para acciones de mejora de la disponibilidad y calidad del agua, pero suelen funcionar en grandes zonas urbanas o áreas con grandes usuarios industriales o agrícolas, sobre una base voluntaria. A pesar de conocidos casos de éxito, parece difícil generalizar el concepto a cuencas más pequeñas.

<sup>26</sup> Ávila García, P., Vivar Arenas, J., Marín Ramírez, R., Preciado Beltrán, J., González, M., Susana, M., & León, N. (2018). El agua en la ciudad y los asentamientos urbanos. Universidad Central.

## III.2. Obstáculos técnicos

### III.2.1. Nivel inadaptado de capacidades técnicas

Las brechas entre el nivel de capacidades de los actores de la gobernanza y la complejidad y los desafíos de la gestión del agua es un obstáculo técnico fuerte.

En efecto, varios participantes del taller informaron sobre la falta de recurso humano capacitado en sus entidades y/o la falta de ciertas competencias internas, por ejemplo, para acceder a determinadas financiaciones.

En este sentido, se planteó la pregunta siguiente: *“Cómo integrar usuarios y otras partes interesadas más pequeños en la gestión de cuenca, cómo aumentar su participación, sabiendo que sus capacidades no son necesariamente iguales a sus responsabilidades?”*

En consecuencia, se podría abordar el tema de las capacidades técnicas desde dos puntos de vista; por un lado, las capacidades técnicas de los actores con mayores responsabilidades en los consejos de cuenca, en la planeación de las actividades y en la toma de decisiones acerca del ordenamiento territorial, y por otro lado, las capacidades de los actores que aunque no se encuentren en el nivel de planeación o de toma de decisiones, deben integrarse de forma adecuada al proceso participativo.

En el primer caso, los retos se encuentran íntimamente relacionados con las capacidades técnicas de las personas que participan en el proceso y debido a la mayor responsabilidad asignada a ellos, la falta de capacitación puede resultar en un mayor riesgo para el éxito del proceso. En este sentido, es clave que este reto sea abordado mediante ejercicios de capacitación, procesos de contratación basada en mérito y fomento de permanencia del personal ya capacitado en las instituciones. No obstante, el alcance de objetivos se encuentra relacionado el obstáculo financiero tratado anteriormente en el documento.

Para el segundo caso, podríamos preguntarnos si realmente se trata de una falta de capacidades por parte de los actores involucrados o si, por otro lado, el obstáculo se encuentra más relacionado con la metodología y la forma en la cual se comunica el proceso a dichos actores. Es decir, para los actores con menores responsabilidades pero que se quieren y deben integrarse de forma exitosa en el proceso, ¿cuál es el nivel de capacidad técnica o conocimiento que debe desarrollarse? ¿Debe más bien adaptarse la metodología y el lenguaje utilizado en el proceso para facilitar su nivel de entendimiento y aumentar su participación en el mismo?

Estos cuestionamientos hacen parte del entendimiento de la gobernanza del agua como un proceso, en continua evolución, que debe estar adaptado a la realidad territorial y de sus participantes, y por lo tanto, debe encontrarse el equilibrio entre el desarrollo de capacidades técnicas y la adaptabilidad de los procesos al contexto local.

### III.2.2. Problemática de los instrumentos de colección y procesamiento de datos

Entre los obstáculos técnicos que dificultan la implantación de la gobernanza a nivel de cuenca se encuentran también la falta de acceso a datos fiables y la debilidad de los sistemas de control.

De hecho, los participantes en el taller mencionaron a menudo que no había sistematización y que había una "falta de mecanismos y de acceso a la información".

Se hizo hincapié en la necesidad de mejorar la concertación, coordinación y comunicación entre las distintas partes interesadas para aumentar el acceso a los datos y mejorar el seguimiento.

Entre los factores de bloqueo subrayados, se encuentra "una gran diversidad territorial y pues, la necesidad de implementar monitoreo a un nivel más micro". En efecto, los sistemas de monitoreo/seguimiento (a nivel hidrológico, meteorológico, etc.) suelen estar bien desarrollados nacionalmente, pero siguen existiendo deficiencias en la cantidad, calidad y consistencia de la información a nivel local y de las cuencas.

### III.3. Escala de gestión y fronteras

Como se ha mencionado anteriormente, se considera que una adecuada gobernanza del agua debe desarrollarse a nivel local y a nivel de cuenca, sin embargo, de acuerdo con lo expresado por los participantes en el taller, a escalas de intervención más local, aumentan las dificultades y retos relacionadas con las capacidades de los actores, ya que en general, las instituciones territoriales tienen menos recursos que las entidades nacionales.

En este sentido, quizás el caso Perú podría ser un esquema interesante por explorar, en donde existe una entidad a nivel nacional técnicamente muy fortalecida (ANA) que lidera todos los procesos que de igual forma se desarrollan desde el ámbito local (sub-cuenca hidrográfica).

### III.4. Teoría vs práctica: implementación de la gobernanza al nivel de la cuenca

Finalmente, existen grandes diferencias entre los marcos teóricos de la gobernanza y la su práctica en los territorios y en las instituciones, en cuanto a la participación, la toma de decisiones, el ámbito de actuación y la ejecución efectiva de las actividades.

La importancia de la participación en los procesos de gobernanza a nivel local ha sido visibilizada por numerosos estudios, y su eficacia ha sido demostrada empíricamente. Sin embargo, lograr esta participación es complejo.

El interés de las diferentes partes interesadas no siempre está presente. Sería inocente pensar que todos los usuarios querían ser incluidos en las reflexiones y la toma de decisiones sobre la gobernanza del agua. La participación también representa un costo, en términos de tiempo y energía, que no debe pasarse por alto.

Además, los marcos de aplicación de la gobernanza local no siempre prevén una participación "real", es decir, que permita la toma de decisiones. Tal es el caso de Colombia, Costa Rica y Ecuador en donde la norma establece que las entidades de gestión son de tipo **consultivo** (ver tabla 1 – nivel de toma de decisiones).

En Colombia, es destacable la incorporación de los Consejos de Cuenca en la GIRH, en especial su reconocimiento como escenarios de gobernanza. Sin embargo, consideramos que su regulación como instancias exclusivamente consultivas y sin financiación no responde de manera eficaz a los objetivos trazados por la Política Hídrica, y lo que es aún más grave, contraviene los estándares de protección de los derechos a la participación y al agua.

El Decreto 1640 de 2012 y la Resolución 509 de 2013 cumplen con el estándar de crear espacios abiertos e inclusivos, ya que establecen la conformación de los Consejos de Cuenca; pero a pesar de esto su carácter consultivo y sin financiamiento para la operación impide una real y efectiva influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones respecto a la ordenación de cuencas.

Entre sus funciones no se consigna expresamente como los aportes de los Consejos de Cuenca serán tenidos en cuenta en los resultados del proceso participativo, ni se establece la obligación de las autoridades de explicar los motivos de sus decisiones si estas se apartan de lo recomendado por los consejos. Además, la norma no estableció los mecanismos de financiación para la creación y operación de los Consejos de cuenca, una debilidad fundamental de la regulación que constituye una verdadera 'sentencia de muerte' de los procesos participativos.

**Erika Castro-Buitrago, Mauricio Madrigal Pérez, "La gobernanza para la gestión integral de los recursos hídricos en Colombia: un análisis desde los Consejos de Cuenca y el derecho humano al agua. 2018**

Otra brecha importante entre la teoría y la práctica se presenta con el ejemplo de Ecuador, en donde, aunque existen Consejos de Cuenca formalizados por la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua (LORHUyA) desde 2014, la gestión de los recursos hídricos se caracteriza por una débil coordinación entre las diversas instituciones y los actores involucrados en la gestión del agua; y por un nivel de participación insuficiente de la ciudadanía en la toma de decisiones. Las legislaciones existentes sobre el agua y los recursos naturales carecen de un enfoque de gestión integral y el país cuenta con una limitada capacidad institucional y de gestión sectorial en los servicios de agua y saneamiento<sup>27</sup>.

También llama la atención el caso de El Salvador, en donde según el Acuerdo No. 200 de 2015, debe existir un Comité Interinstitucional Nacional de Cuencas Hidrográficas (CINACH) con la responsabilidad de apoyar la formulación e implementación del Plan de Nacional Hídrico. Sin embargo, en la práctica, no se observa la participación del CINACH, tal como fue definido en el Acuerdo No. 200, en la elaboración del Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico con énfasis en Zonas Prioritarias (PNGIRH) publicado en 2017. De acuerdo con lo descrito en el PNGIRH, el documento fue desarrollado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, con validación de un "Comité Técnico Interinstitucional" y un proceso participativo con la sociedad civil por medio de mesas de trabajo temáticas y por zonas hidrográficas.

<sup>27</sup> Gobernabilidad del Sector Agua y Saneamiento en Ecuador en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, PNUD

Por otro lado, la informalidad de muchos actores ocupa un lugar importante en los retos que deben tenerse en cuenta y a los cuales deben adaptarse los procesos.

Finalmente, los obstáculos descritos en la sección anterior representan barreras claras para lograr la aplicación efectiva de la teoría de la gobernanza del agua al nivel de cuencas.

## III.5. Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones

### III.5.1. Conclusiones

Cuatro (Perú, Colombia, Ecuador y Uruguay) de los siete países en estudio están implementando gobernanza a nivel de cuenca, no obstante, aún existen retos políticos, institucionales, financieros y técnicos para lograr una implementación acertada e integral del concepto de gobernanza. En otros dos de los países (en Costa Rica y El Salvador) existen esfuerzos enfocados a la integración de algún tipo de participación a nivel local (por zonas o áreas hidrográficas), sin embargo, las herramientas de planeación del recurso hídrico continúan siendo de tipo nacional, lo que indica un camino largo por recorrer para contar con herramientas específicas y adaptadas a los contextos de las cuencas. En Guatemala no se evidencian avances formales relacionados con la participación local en la gobernanza del agua.

En general, en la región, se observa un mayor interés y conocimiento por parte de las instituciones y la comunidad respecto al concepto de gobernanza y los procesos participativos en la gestión integrada del recurso hídrico. Esto se evidencia en la proliferación en los últimos 15 años de normas y herramientas que buscan fomentar la gobernanza del agua, así como en el surgimiento de iniciativas comunitarias con el mismo objetivo. Sin embargo, aún se existe una brecha importante entre las intenciones y los marcos legislativos y la aplicación real del concepto de gobernanza a nivel de cuenca.

Una de las brechas importantes se evidencia en los roles o funciones de los organismos de participación establecidos, los cuales, en la mayoría de los casos tienen funciones solo consultivas, limitando su incidencia real en la toma de decisiones sobre el recurso hídrico.

Existen también fuertes debilidades en los medios técnicos a nivel local: los actores de la gobernanza al nivel de la cuenca, a menudo, no cuentan con equipos adaptados a sus competencias. La falta de acceso y de sistematización de la información también es fuerte: no se cuenta con datos de calidad, fiables y actualizados al nivel local.

Además, las barreras políticas y administrativas a la implementación de una gobernanza del agua al nivel de la cuenca son numerosas: dificultades en los procesos de formalización muy complejos, desconexión entre las normas nacionales y las realidades locales, falta de liderazgo estatal o de real interés de las instituciones de orden nacional.

Finalmente, el financiamiento de las políticas y acciones a escala de la cuenca sigue siendo muy débil. Existen posibilidades de acceso a herramientas financieras complementarias a los presupuestos públicos (cooperación internacional,

implementación de sistemas de PSA) pero no son suficientes en comparación con las expectativas y necesidades de mejora de la gobernanza del agua en la región.

### III.5.2. Lecciones aprendidas y recomendaciones

1. En un contexto de mundo diverso y en movimiento, especialmente con los impactos del cambio climático sobre el recurso y los territorios, es importante que la gobernanza al nivel local se pueda adaptar a los cambios de dinámicas territoriales. Esta capacidad de adaptación también debe producirse en términos de metodologías. Se destacó del taller, la importancia contar con normas y metodologías que permitan tener un énfasis en el objetivo real de participación y gobernanza, más que en cumplir una serie de pasos o reglas muchas veces inflexibles o difíciles de aplicar en contextos locales.
2. Las normas y leyes generadas a nivel nacional generan desconexión y dificultad de aplicación en los contextos locales. Se recomienda la implementación de una regulación que se inspira de la práctica, y no el revés (normas centralizadas para implementación local).

En el caso de Guatemala, donde ya se probó empíricamente el éxito de algunas iniciativas locales, puede explorarse mejor y aprovecharse las iniciativas desarrolladas localmente para inspirar una regulación basada en la experiencia positiva local. En el caso de Perú, los lineamientos para la formulación de los PGRHC se emitieron después de contar con los primeros 6 planes aprobados para las cuencas piloto, siendo un ejemplo de construcción de lineamientos nacionales basados en experiencia que incluye el proceso participativo generado en los pilotos.

3. Una visión intersectorial y territorial es necesaria para implementar una buena gobernanza del agua al nivel del agua, con objetivos de gestión integrada de los recursos hídricos y de reducción de los riesgos de conflictos al nivel del territorio.
4. Debe existir compatibilidad entre las herramientas de gobernanza al nivel local y los planes de ordenamiento territorial. Además, los planes de ordenamiento territorial deben, a su vez, mantenerse actualizados teniendo en cuenta los dinamismos de los territorios: urbanización, crecimiento poblacional, desarrollo de nuevas actividades productivas en el territorio, etc.
5. Ante falta de información y/o capacidades técnicas al nivel local, se ve viable la incorporación de nuevos actores (ej: academia y empresarial) que pueden aportar información y conocimiento adicional. La firma de convenios entre operadores y el mundo académico es un buen ejemplo de herramienta de gobernanza local, que ya probó su éxito en el caso de Abancay, Perú en particular.

6. Se destaca la necesidad de mejorar los espacios de participación, con métodos que permiten incrementar la intervención y los aportes, y no solo la asistencia de los actores. Por ejemplo, se puede contratar moderadores expertos que fomenten la participación de todos los actores.  
Conjuntamente, se considera necesario capacitar a los actores para fomentar sus herramientas para la participación. Adicionalmente, también es clave hacer los procesos de participación más entendibles y atractivos para una real implicación de los actores.
7. El desarrollo de herramientas a nivel operacional es esencial: hojas de ruta, modelos, fichas, planes de seguimiento, entre otros.
8. Para garantizar la conexión entre la toma de decisiones y la implementación de los planes, el nivel de competencia de los consejos de cuenca no debe limitarse a la formulación, sino también al seguimiento y la evaluación de esas herramientas.
9. Deben desarrollarse los marcos regulatorios que permitan la financiación de los consejos de cuenca y los planes/herramientas de planificación.  
Adicionalmente, los costos y presupuestos deben ser tenidos en cuenta en el desarrollo de los planes, para que estos sean realistas y se basen en datos y estimaciones fiables.
10. La formalización de la gobernanza al nivel de la cuenca permite aclarar las competencias de cada actor (roles y responsabilidades), por ejemplo, entre las autoridades y consejos, lo cual aumenta la confianza y la legitimidad de la toma de decisiones por parte las organizaciones.
11. Ante el largo camino hacia la perfecta gobernabilidad a nivel de todas las cuencas, hay que priorizar las áreas de acción, en las cuencas que necesitan intervención más urgentemente. Uno de los parámetros en la priorización, puede ser la presencia de iniciativas ya existentes oficialmente o al nivel comunitario.