

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRAFICAS DE AMERICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

# **ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE<sup>1</sup>**

Axel C. Dourojeanni<sup>23</sup>  
*Senior Consultant*  
Fundación Chile  
Noviembre 2009

---

<sup>1</sup> Este documento reemplaza al denominado "ANÁLISIS CRÍTICO DE LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE que fue circulado recientemente.

<sup>2</sup> Senior Consultant, Integrated Water Resources Management, Fundación Chile, Santiago de Chile. [axeldouro@hotmail.com](mailto:axeldouro@hotmail.com) , [adourojeanni@fundacionchile.com](mailto:adourojeanni@fundacionchile.com)

<sup>3</sup> Documento elaborado para el 1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRAFICAS DE AMERICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil)

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS  
POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.  
1er ENCUESTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRAFICAS DE AMERICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de  
Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

Índice

1.	Las expectativas asociadas a la creación de organizaciones de recursos hídricos por cuencas .....	3
2.	La creación de organizaciones de recursos hídricos por cuenca en las reformas de las leyes de agua .....	6
3.	Los atributos básicos de una organización de recursos hídricos por cuencas.....	10.
4.	La legislación y la creación de organizaciones de recursos hídricos por cuenca.....	16
5.	La gestión de las intervenciones en una cuenca.....	21
6.	Conclusiones.....	24

**Anexos**

Anexo I: Una evaluación preliminar y global del funcionamiento de los consejos de cuenca de México al año de su instalación (autor: Guillermo Chávez Zárate).....25

Anexo II: El desafío de la cobranza por el agua por las agencias de cuencas en el brasil (autores: Rebecca Neaera Abers y Margaret e. Keck)

Anexo III: Fallo histórico en la causa Riachuelo (Argentina, Provincia de Buenos Aires): la corte puso plazos concretos para acciones que deberán realizar la nación, provincia y ciudad de buenos aires

ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.  
1er ENCuentro de Organismos de Cuencas Hidrográficas de América Latina y Caribe, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

## 1. LAS EXPECTATIVAS ASOCIADAS A LA CREACIÓN DE ORGANIZACIONES DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCAS.

Las organizaciones de gestión de cuencas o por cuencas que se crean en la región de América Latina y El Caribe se orientan casi exclusivamente a la gestión de los recursos hídricos presentes en la cuenca. A pesar de ello en general casi todas las organizaciones creadas para la gestión del agua por cuencas no se les designan como organizaciones de recursos hídricos por cuencas (consejos de recursos hídricos por cuenca, comités de recursos hídricos por cuenca y otros) si no tan solo como “organizaciones de cuenca” tales como los consejos de cuenca y las agencias de cuenca.

Ello crea confusiones para aquellos que consideran que las organizaciones de cuenca deben ocuparse además del agua, de todos los recursos naturales presentes en la cuenca e inclusive del medio ambiente. Sería por lo tanto recomendable que una organización de recursos hídricos por cuencas, creada al amparo de una ley de aguas, se denominara “**Organización de gestión de Recursos Hídricos por Cuencas**” con el fin de evitar confusiones y sobre todo evitar conflictos con las autoridades elegidas para gobernar sobre territorios delimitados por razones política administrativas.

**La creación de una organización de recursos hídricos por cuenca, orientada principalmente a la gestión del agua, crea muchas expectativas entre los actores que habitan las cuencas donde dicha organización va a operar, sobre todo en aquellos actores que son más afectados por las intervenciones ya efectuadas o que están preocupados por las que se van a realizar, en la cuenca. Los que creen en estos sistemas piensan, con justicia, que una organización de recursos hídricos por cuencas ayudará a prevenir, mitigar, corregir y solucionar los problemas y conflictos que los afectan.**

*Los actores interesados van desde aquellos que se sienten perjudicados por la forma de distribución del agua y desean que exista una mejor equidad en la distribución, de los ambientalistas que desean que se cumplan las leyes ambientales en forma mas rigurosa hasta los habitantes de los centros urbanos que están interesados en la calidad del agua que consumen o, las mineras que desean obtener agua para sus centros de explotación, entre muchas otras aspiraciones.*

**Cuando estas expectativas no se cumplen, porque una organización de recursos hídricos por cuenca no es capaz de cumplir sus roles, todo el sistema pierde credibilidad y muchas veces colapsa antes de poder demostrar su valía. (Ver Ecuador)<sup>4</sup>.** La recuperación de la credibilidad para que una organización y organismo de

---

<sup>4</sup>NOTA: En Marzo del 2009 se promulgó una nueva Ley de Aguas en el Perú (Ley 29338) que, entre otros cambios, crea los llamados Consejos de Cuenca bajo una estructura diferente aun sin operar.. Ley 29338, SUB CAPÍTULO IV, CONSEJO DE CUENCA, Artículo 24.- Naturaleza de los Consejos de Cuenca. Denominaciones: Cuando se haga referencia a “la Ley” o “el Reglamento”,

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

gestión de recursos hídricos por cuenca pueda operar adecuadamente toma mucho tiempo. Por ello es importante que su creación y consolidación se haga en forma adecuada y con pleno apoyo del estado y de los actores que formaran parte de las organizaciones de recursos hídricos por cuenca.

Debido a la variedad de acciones y actores, que afectan las cuencas de captación y el agua, es imperiosa la necesidad de **crear sistemas de gestión que sean capaces de responder al desafío que significa lidiar con infinidad de intervenciones que afectan el sistema hídrico natural y construido dentro del territorio de una misma cuenca.**

La creación de sistemas de gestión de recursos hídricos por cuencas es por lo mismo un asunto complejo. En principio significa crear intereses y capacidades para gobernar sobre territorios delimitados por razones naturales que se cruzan con las jurisdicciones de los gobiernos ya establecidos (sobre todo si se crean como organizaciones de gestión por cuencas). Más aun significa que forma parte de una descentralización real de atribuciones desde el centro hasta las cuencas, tema que no siempre es visto como lo más apropiado.

Cuando se presenta la ocasión de elaborar los artículos de una ley de aguas que hacen referencia a la creación de organismos de gestión de recursos hídricos por cuenca ello no despierta necesariamente mucho apoyo de algunos actores cuando perciben las implicancias que genera la participación público-privada en las decisiones y el darle atribuciones a los actores locales que podrían ir contra los intereses del centro.

Por otro lado varios de los legisladores que debaten las nuevas leyes de agua en América Latina parecen no comprender dicha complejidad, aun cuando estén a favor de las propuestas, cuando llega el momento de debatir los capítulos que hacen referencia a los consejos de cuenca o equivalentes.

Por ejemplo se ha encontrado que en varias situaciones los legisladores:

- 1. No tienen claro lo que es una cuenca hidrográfica, como se determinan sus límites, cuales son las interacciones que ocurren en una cuenca y que hace diferentes a este territorio de otros y por lo tanto por que se requiere crear un sistema específico de gestión de dichos territorios.**
- 2. No tienen claro el tipo de roles que debe desempeñar un organización de recursos hídricos por cuenca y cuales deben ser sus atribuciones para que pueda cumplir con ordenar las intervenciones en la cuenca.**
- 3. No tienen claridad sobre la diferencia entre un consejo (o equivalente) de cuenca (que esta a cargo de todo el territorio y recursos de una cuenca, incluyendo el agua) de un consejo de agua de una cuenca (que esta solo a cargo de la gestión de los recursos hídricos).**

---

se entiende que se trata de la presente Ley o de su Reglamento. La Autoridad Nacional debe entenderse como Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el Consejo de Cuenca como Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca. Los Consejos de Cuenca son órganos de naturaleza permanente integrantes de la Autoridad Nacional, creados mediante decreto supremo, a iniciativa de los gobiernos regionales, con el objeto de participar en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos. Los Consejos de Cuenca son de dos (2) clases: 1. Consejo de Cuenca Regional, cuando el ámbito de la cuenca se localiza íntegramente dentro de un (1) solo gobierno regional. 2. Consejo de Cuenca Interregional, cuando dentro del ámbito de la cuenca, existen dos (2) o más gobiernos regionales.

ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.  
1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

4. *Tampoco diferencian la terminología de lo que en la práctica se conoce como manejo de cuencas (watershed management) , (que implica actuar sobre la forma como la cuenca cosecha el agua) de lo que es la gestión de los recursos hídricos de una cuenca (water resources management) <sup>5</sup> , (que son acciones sobre el agua ya cosechada por una cuenca).*
5. *No diferencian lo que es el grupo de actores que intervienen en una cuenca y que se reúnen solo periódicamente, (bajo alguna denominación tal como consejo, directorio, comité, mesa, parlamento etc.) del grupo de profesionales contratados en forma permanente y que deben conformar la agencia de la cuenca cuya misión es apoyar a un consejo de cuenca<sup>6</sup> .*
6. *Conforman listas de actores que deben participar en los consejos (o equivalentes) sin determinar porcentajes de representantes de cada sector (público, privado y sociedad civil) que deben estar representados y como. A veces indican que solo deben ser del sector público.*
7. *Presumen que todo el sistema de gestión de cuencas puede funcionar sin financiamiento específico ni disponer de agencias técnicas de apoyo, que basta la voluntad de los actores para reunirse y llegara acuerdos.*
8. *Se les asigna (a los consejos o equivalentes) tareas tales como formular planes de Gestión Integrada de Cuencas o recursos Hídricos sin otorgarles los recursos, ni los poderes ni protocolos para hacerlo.*
9. *Se pretende que haya participación plena, coordinaciones, acuerdos y consensos pero no se precisa como se va a lograr tales objetivos (por ejemplo como lograr que los campesinos mas pobres y alejados puedan costearse su asistencia a las reuniones de un consejo de cuenca)*

La lista de omisiones en las leyes de creación de organismos de recursos hídricos por cuenca es larga pero fácilmente corregible si hay la voluntad de hacerlo. Las omisiones mas frecuentes ocurren durante el proceso de elaboración y redacción de las leyes y de los reglamentos que crean dichas organizaciones. **Algunas omisiones son hechas con una intencionalidad pero otras son por simple desconocimiento, falta de manejo de la terminología y carencia de experiencia sobre el rol que deben desempeñar dichas organizaciones.**

---

<sup>5</sup> Las intervenciones que se realizan en una cuenca tienen dos grupos de impactos principales (ver documento sobre "Los desafíos de la gestión integrada de cuencas y recursos hídricos en América latina y el caribe" distribuido por la REDLACH, noviembre 2009).

1. *El primer grupo de impactos es sobre la capacidad y forma de cosecha de agua de la cuenca*, la forma de regulación natural e intervenida de la descarga, los efectos en la calidad del agua cosechada, la capacidad de retención de agua en forma natural y como se altera, la velocidad de escurrimiento y los cauces, la proporcionalidad entre el porcentaje de agua que es escurrido sobre y bajo la superficie. Los impactos son causados por las alteraciones que se producen en la superficie de la cuenca por la ocupación del territorio y la alteración de la cobertura. (esto se trata con acciones de manejo de cuencas (watershed management))

2. *El segundo grupo de impactos es sobre el agua ya cosechada por la cuenca*. Estos impactos se deben a las acciones que se ejecutan para captar el agua, de regularla , de encauzarla, de almacenarla, de usarla, de transportarla, de trasvasarla, de drenarla y en general de manipularla para aprovecharla de diferentes maneras y en diferentes lugares. (esto se trata con acciones de gestión del agua por cuencas ( water resources management))

<sup>6</sup> De hecho en varios anteproyectos de ley las agencias de cuenca ni siquiera son considerados. Lo que se hace es que sean los funcionarios públicos de las dependencias ya establecidas para gestionar el agua a los que se le asigna las tareas de secretaría técnica de los consejos, sin darles mas recursos para ejecutar las nuevas tareas. Las agencias de cuenca sin acceso a recursos financieros, personería jurídica y capacidades operativas pierde su efectividad.

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

El presente trabajo analiza solo algunos de estas falencias y sus consecuencias y formas de remediarlas. Forma parte de otros análisis que serán presentados en un libro en proceso de elaboración.

## **2. LA CREACIÓN DE ORGANIZACIONES DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN LAS REFORMAS DE LAS LEYES DE AGUA.**

***¿Cómo crear organismos de gestión de recursos hídricos por cuenca para que sea efectivo? ¿Basta con poner en ley que el enfoque de gestión del agua será de “integrado” y “por cuencas”? ¿Qué considerandos debe incluirse en una ley y en los reglamentos de creación de un organismo de gestión del agua por cuenca, o de cuencas, para que ese objetivo se cumpla?***

En América Latina prácticamente TODOS los países (ver recuadro) consideran que la gestión de los recursos hídricos debe ser integral y sustentable y que las cuencas son territorios adecuados para lograr tales metas con participación de los actores<sup>8</sup>. Inclusive en algunos casos se considera que las cuencas deben ser la base para realizar acciones de gestión ambiental lo que va más allá de la gestión del agua. Consecuentemente han considerado, en sus proyectos de reformas en sus leyes de aguas, capítulos que consideran a las cuencas como base de gestión del agua del ambiente o ambos.

Dos países de la región fueron los primeros en incorporar en sus nuevas leyes nacionales de agua la necesidad de crear organizaciones de recursos hídricos por cuenca: México y Brasil- Le han seguido Uruguay (lo incluyó hasta en la constitución) y luego Venezuela y Perú y esta ocurriendo lo mismo en Ecuador. Todos estos países han incorporado en sus leyes o anteproyectos de leyes de agua sendos artículos que fijan las reglas de creación de organizaciones de recursos hídricos por cuenca.

Algunos países como México ya se han enfrentado al desafío de crear consejos de cuenca y han logrado avances importantes<sup>9</sup>. Inclusive desde la promulgación de la Ley Nacional de Aguas México esta ley ha sido modificada para mejorar la capacidad de gestión del agua por cuenca. Entre otros han convertido las gerencias regionales de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) en organismos de recursos hídricos por cuenca. Han establecido 26 consejos de cuenca que se encuentran en diferentes niveles de consolidación. Los Consejos de Cuenca de México reciben un apoyo constante de la CONAGUA.

Brasil va creando sus comités de cuenca y agencias (agencias de Bacia) a medida que son necesarias aun que, cuando se creó la Agencia Nacional del Agua (ANA), ya existían organizaciones que oficiaban de comités de cuencas tanto estatales como federales. En el Brasil el tema de financiamiento es considerado en las leyes de formación lo que no es tan claro en el caso de la creación de los consejos de Cuenca del Perú, por ejemplo, y totalmente ignorado cuando se establecieron las Mesas de Agua en Chile.

---

<sup>7</sup> Un trabajo por realizar es un análisis comparativo del contenido de los artículos de las leyes que hacen referencia a la creación de dichas organizaciones así como sus reglamentos de operación.

<sup>8</sup> La provincia de Ontario en Canadá considera oficialmente a la cuenca como la base para realizar gestión ambiental.

<sup>9</sup> Han creado 26 Consejos de Cuenca los cuales abarcan en su conjunto el total del territorio del país.

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

**ECUADOR, DECRETO No. 1088: REORGANIZACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, MEDIANTE LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA NACIONAL DEL AGUA). Rafael Correa Delgado, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

Art. 3.- La Secretaría Nacional del Agua tiene la finalidad de conducir los procesos de gestión de los recursos hídricos de una manera integrada y sustentable en los ámbitos de cuencas, subcuencas, microcuencas o demarcaciones hidrográficas e hidrogeológicas de acuerdo a la Ley de Aguas, su reglamento y demás normas conexas vigentes relacionadas con los recursos hídricos superficiales y los acuíferos en el Ecuador.

**PERÚ, LEY 29388 AGUAS PERÚ, SUB CAPÍTULO IV, CONSEJO DE CUENCA**

Artículo 24.- Naturaleza de los Consejos de Cuenca.: Los Consejos de Cuenca son órganos de naturaleza permanente integrantes de la Autoridad Nacional, creados mediante decreto supremo, a iniciativa de los gobiernos regionales, con el objeto de participar en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos

Denominaciones

Cuando se haga referencia a "la Ley" o "el Reglamento", se entiende que se trata de la presente Ley o de su Reglamento. La Autoridad Nacional debe entenderse como Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el Consejo de Cuenca como Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca.

**VENEZUELA, LEY DE AGUAS (Documento Oficial N° 38.595 del 2 de enero de 2007)**

**Artículo 34**

Los Consejos de Cuenca Hidrográfica tendrán a su cargo las funciones referentes a la elaboración, aprobación; ejecución y supervisión de la propuesta del Plan de Gestión Integral de las Aguas de la respectiva Cuenca Hidrográfica; así como las correspondientes, a los Consejos de Región Hidrográfica que le sean atribuidas en el Decreto de creación.

Sección sexta

De las Secretarías Ejecutivas del Consejo de Cuenca Hidrográfica. Designación y funciones.

**Artículo 35**

Cada Consejo de Cuenca Hidrográfica contará con una Secretaría Ejecutiva que estará a cargo del ministerio que ejerza la Autoridad Nacional de las Aguas y será la encargada de coordinar la elaboración y ejecución del Plan de Gestión Integral de las Aguas, de la Correspondiente Cuenca Hidrográfica.

**URUGUAY : TEXTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL APROBADO EL 31 DE OCTUBRE DE 2004, , "ARTÍCULO 47**

Agréguese:

*El agua es un recurso natural esencial para la vida.*

*El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.*

1) La política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en:

a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.

b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general.

Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos: *estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.*

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
**1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

*Al margen de las leyes nacionales, en todos los países de la región hay establecidas organizaciones de recursos hídricos por cuencas desde hace décadas. Estas se han formado bajo diferentes leyes, sean nacionales o regionales, que las avalan y con diferentes fines. Países como Argentina y Colombia fueron pioneros en este tema por ejemplo. Todas estas iniciativas cubren una enorme gama de temas, desde la gestión de grandes cuencas transfronterizas, cuencas interjurisdiccionales, cuencas provinciales hasta cuencas municipales.*

Cada una de estas organizaciones tiene funciones y capacidades operativas diferentes según la ley que les da nacimiento. Algunas se dedican al desarrollo regional, otras al manejo de cuencas, otras a la protección contra fenómenos extremos, otras a controlar la calidad del agua, otras a la gestión del agua y las más ambiciosas a la gestión ambiental integral. Cuando carecen de apoyos nacionales que homologuen su accionar, el avance en la instalación y operación de organismos de recursos hídricos por cuenca es muy dispar dentro de cada país.

Para evitar la consolidación dispar de las organizaciones de cuenca es por ello recomendable que a nivel nacional se forme un equipo técnico que pueda prestar apoyo permanente a las iniciativas regionales o locales de creación de dichas organizaciones. Igualmente es recomendable que a nivel de universidades de un país se homologuen por lo menos las materias básicas que debe conocer un gestor de cuencas o de los recursos hídricos de las cuencas<sup>10</sup>.

Otro tema relevante es poder asistir a los nuevos actores que conforman los sistemas de gestión por cuencas:

Con la creación de organizaciones de recursos hídricos por cuencas así como la necesidad de considerar aspectos ambientales y sociales hay muchos actores nuevos<sup>11</sup> preocupados en el tema de gestión de cuencas y el agua. Son personas preocupadas, muchos con una trayectoria de defensa del medio ambiente, otros que vienen del sector empresarial o de gobiernos locales. Cada uno de estos nuevos participantes se encuentra enfrentado a situaciones nuevas o traen expectativas nuevas. Los ambientalistas por ejemplo, que buscan medios para incorporar las dimensiones ambientales en las decisiones, encuentran en las ideas de gestión por cuencas un camino hacia la gestión ambiental. Otros actores nuevos son los alcaldes, congresistas, funcionarios de gobierno y actores locales que de un momento a otros se ven formado parte de un comité de cuenca.

Todos ellos requieren familiarizarse con los conceptos, potencial y roles o atribuciones que debe tener un consejo, comité o mesa de agua. Al respecto hay un largo camino de creación de capacidades de los miembros de las organizaciones de recursos hídricos por

---

<sup>10</sup> En México, como parte del apoyo a la consolidación de los Consejos de Cuenca, la CNA convocó en Diciembre 2002 a los profesores de universidades de todo el país para que intercambien los contenidos de las materias que imparte con relación a la gestión integrada de agua y cuencas. Referencia OMM/PROMMA INFORME 118 Programa de formación de Capacidades en Gerenciamiento de Cuencas y Manejo Integrado del Agua. informe de Luis García (EUA). Acuerdo de Cooperación Técnica SEMARNAP / CNA – OMM. <http://conosur.rirh.net/ADVF/documentos/CONSEJOSCUENCA.pdf>

<sup>11</sup> Presidentes de gobierno, funcionarios internacionales, alcaldes, intendentes, religiosos, sindicatos, profesionales de ONG,s, políticos, sociedad civil organizada, ambientalistas, sociólogos, biólogos, antropólogos, etc.

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
**1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

cuenca. Para ello es necesario que cuando se instalen estas organizaciones el estado pueda ofrecer sistemas de creación de capacidades para personas que no tienen formación en temas hídricos pero se encuentran participando en las organizaciones de recursos hídricos por cuenca,

Es necesario preparar a los actores locales para que las propuestas y los proyectos que formulan vayan más allá de las buenas intenciones. Las declaraciones y objetivos tales como “fomentar el desarrollo sustentable” o “mejorar la calidad de vida” o “lograr la gestión integrada de las cuencas o de los recursos hídricos”<sup>12</sup> deben ser desglosadas en proyectos concretos. Para materializar dichas aspiraciones se debe indicar como hacerlo, con que financiamiento, quien paga y quien se beneficia, que banco esta dispuesto a aportar los recursos, que organización es la mas apta para orientar las acciones y la creación de capacidades tiene ese objetivo.

### **3. LOS ATRIBUTOS BÁSICOS DE UNA ORGANIZACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCAS.**<sup>13</sup>

Para lograr esta meta un **sistema de Gestión Integrada de Recurso Hídricos por cuenca debe tener al menos los siguientes atributos:**

1. **Decisiones de políticas, con relación a la gestión del agua y las cuencas, estables en el tiempo** (políticas de estado y no solo de gobierno) respetando las características y tiempos que requieren los procesos de gestión de cuencas y agua .
2. **Leyes y reglamentos de agua que respondan a las necesidades de gestión del recurso y las cuencas y no a ideologías temporales** de gobiernos ni a los caprichos de actores que no conocen el tema.
3. Una clara diferenciación si la organización es para gestionar **cuencas (GIC)** o los **recursos hídricos (GIRH)** de las cuencas o para hacer ambas tareas distinguiendo pero haciendo complementarias las acciones de manejo de cuencas de las de gestión integrada del agua por cuenca.
4. **Organizaciones de gestión por cuencas estables y sólidamente constituidas (es decir legalmente establecidas**, financiadas, con personal calificado etc) de gestión de agua a nivel de cuenca o de gestión de cuencas que permitan reflejar las condiciones locales mediante la participación efectiva de los actores públicos,

---

<sup>12</sup> Esta situación, en materia de gestión del agua y las cuencas, contrasta con las décadas previas, décadas en que se formulaban los proyectos hidráulicos por expertos en el tema que tenían claro que su misión era solo abastecer de agua a una ciudad, generar hidroenergía o regar extensas áreas. Eran metas parciales. No elaboraban propuestas tales como “lograr la gestión integrada y participativa de los recursos hídricos”. Con este enfoque mas estrecho los proyectos hidráulicos se formulaban acompañadas de planos detallados, costos, estudios de oferta y demanda de agua y análisis económicos y financieros claros. Si bien eran buenos en sus temas, en cambio estos profesionales no tenían percepción clara de los impactos ambientales de las obras que construían y la parte social se limitaba a medir la oferta de agua, energía o hectáreas irrigadas que se habían logrado. Era un enfoque parcial pero altamente efectivo. Falta poder hacer proyectos integrados con esa eficiencia.

<sup>13</sup> En Europa, Australia, Canadá, USA, España, Francia y Nueva Zelanda, además de las experiencias ya logradas en la región, hay excelentes ejemplos de avance en estos temas que deben ser considerados al determinar los atributos de un organismo de cuenca.

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
**1er ENCUESTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

- sociedad civil y privados (y disponer de locales con la infraestructura adecuada a sus fines en cada cuenca<sup>14</sup>.)
5. Organizaciones de recursos hídricos por cuenca o de gestión de agua por cuenca<sup>15</sup> que diferencien claramente la parte lo que es **EL CONSEJO de la cuenca** o del agua (que puede tener otros nombres como Comité. Mesa etc.) , de lo que es **LA AGENCIA de la cuenca o agua** (también con nombres tales como agencia, gerencia, secretaría técnica, grupo de trabajo u otro).
  6. **Sistemas de planificación por cuencas amparados por ley y con protocolos de aprobación basados en el conocimiento y la participación** además de sistemas de monitoreo para el seguimiento de la aplicación del plan
  7. **Personal calificado** desde los puestos directivos hasta los técnicos, con estabilidad y no sujetos a cambios políticos.
  8. **Financiamiento seguro y adecuado**, basado en parte en cobranzas por el agua.
  9. **Equipamiento para monitoreo y sistemas de información operativos**
  10. **Fiscalización del cumplimiento de las leyes, reglamentos y los acuerdos** para lo cual de debe disponer de un equipo de fiscalización operativo (policía del agua en algunos países) , con plenas atribuciones para ingresar a los predios.
  11. **Apoyo de organismos auxiliares** con especializaciones de apoyo a la gestión del agua ( en lo social, económico, ambiental etc)

***¿Como determinar si una organización de recursos hídricos por cuencas está operando adecuadamente?:***

Los emprendimientos de gestión integrada de los recursos hídricos, para tener éxito, deben cumplir con llenar algunos requisitos claves. El no hacerlo es causa del fracaso de muchas de las iniciativas de gestión integrada de los recursos hídricos, tanto a nivel nacional como de cuencas. Entre la lista de requisitos que se consideran necesarios, por ejemplo, se encuentran los Bench Mark considerados para evaluar el funcionamiento de las comisiones de cuencas de los EEUU de Norte América<sup>16</sup>. Algunos de estos Bench Mark (adaptados) son:

**a) MECANISMOS DE TOMA DE DECISIONES DE LA ORGANIZACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA<sup>17</sup>:**

- ¿Existe un mecanismo efectivo de toma de decisiones con información, conocimiento y participación?
- ¿Se respetan los límites impuestos por la naturaleza y el conocimiento científico y local para poder orientar las intervenciones en la cuenca?

<sup>14</sup> Es poco operativo alquilar casas familiares (como es muy frecuente en América Latina) para instalar oficinas de gestión de agua o de cuencas, casas que se convierten en verdaderas ratoneras y en los cuales se ocupan hasta los baños para depósito de archivos.

<sup>15</sup> En México hacen una distinción entre ORGANIZACIÓN (el conjunto de actores que conforma el consejo) de su ORGANISMO (la agencia, gerencia, equipo o secretaría técnica del Consejo). Ref. Comunicación personal de Guillermo Chávez Zárate, ex gerente de la CNA a cargo de la Gerencia de los consejos de Cuenca de México.

<sup>16</sup> Benchmarks of IWRM use by US river basin commissions, citado por Bruce Hooper op.cit.

<sup>17</sup> Adaptado para América Latina de "Key Performance Indicators of River Basin Organizations" elaborado por Bruce P. Hooper\* Principal, River Basin Management, DHI Water and Environment. Brisbane. Australia, [www.dhigroup.com](http://www.dhigroup.com), [bph@dhigroup.com](mailto:bph@dhigroup.com)

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

- ¿Las decisiones se ajustan a las políticas de desarrollo y vinculan los intereses de los actores locales con los intereses regionales y nacionales?

**b) OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA ORGANIZACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA**

- **¿Existe una visión y escenarios establecidos por consenso que guían las decisiones con el fin de satisfacer metas económicas, sociales y ambientales?**
- ¿Existe consenso sobre la necesidad de alcanzar metas de gestión integrada de recursos hídricos y de ordenamiento territorial de la cuenca?
- ¿Los objetivos y las estrategias se encuentran articuladas en un plan debidamente aprobado, financiado y con compromisos aceptados por los actores?.

**c) FINANCIAMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA:**

- ¿El costo de la gestión (operación, administración) de la cuenca y los recursos hídricos es financiado por los actores que se benefician de los recursos de la cuenca?.
- ¿Además de lo anterior reciben otras fuentes de financiamiento así como para la ejecución de proyectos en la cuenca?
- ¿Se ejecutan estudios costo-beneficio de los proyectos e iniciativas que se ejecutan como apoyo a los procesos de gestión del agua y la cuenca?
- ¿Se lleva a cabo una contabilidad económica, social y ambiental del efecto de las decisiones tomadas por el organismo de la cuenca?
- ¿Se hacen estudios económicos ex ante y ex post de las decisiones de gestión de los recursos hídricos tomadas por la organización de recursos hídricos por cuencas?
- ¿Se dispone de un sistema de financiamiento así como de cobranzas y de apoyo a los usuarios de la cuenca?

**d) OPERACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA**

- ¿La organización opera en forma estable y regular desde su creación, es democrática y cuenta con una adecuada representatividad y asistencia?.
- ¿Las decisiones de la organización son respetadas y tienen credibilidad lograda por resultados de una buena gestión a lo largo del tiempo?.
- ¿La operación de la organización se basa en cumplir metas realizables, son cuantificables y verificables?.
- ¿Los actores que participan en la organización están comprometidos en cumplir con las metas y respaldan la gestión del equipo técnico?.

**e) LEGALIDAD Y AUTORIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCAS.**

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
**1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

- ¿La organización de recursos hídricos por cuenca ha sido creada en base a un dispositivo legal sea de nivel nacional o regional y específica sus roles, autoridad, fuentes financieras y otros pormenores para el adecuado cumplimiento de sus funciones?
- ¿La organización cuenta con un reglamento de funcionamiento que se enmarca dentro de la legalidad del país y es además aprobado por los actores que la conforman?
- ¿Las actividades de la organización se ejecutan en base a protocolos de operación debidamente aprobados?
- ¿La organización tienen capacidad y autoridad para exigir que se cumplan los acuerdos tomados por ellos así como para hacer cumplir las leyes nacionales que apoyen la gestión de la cuenca (eg. Leyes ambientales)?

**f) PERSONAL DE APOYO TÉCNICO A LA ORGANIZACIÓN**

- ¿La organización dispone de un organismo (secretaría técnica, agencia, grupo técnico u otro) de apoyo que esta debida y legalmente conformado?.
- ¿Los profesionales y técnicos que la conforman son de alto nivel, estables en sus puestos, con ingresos competitivos?.
- ¿El personal de apoyo no esta sujeto a cambios por variaciones en la política del país y son seleccionados en sus puestos de acuerdo a sus competencias profesionales?.
- ¿El organismo de la cuenca cuenta con la infraestructura adecuada y sus profesionales tienen a su disposición el equipo necesario para el cumplimiento de sus tareas?.

**g) INFORMACIÓN Y MONITOREO**

- ¿El organismo de la cuenca tiene acceso a toda la red o redes de monitoreo de los recursos hídricos y clima disponibles (propias y ajenas)?
- ¿El organismo de la cuenca es garante de la confiabilidad y calidad de la información que se capte de las redes así como de su continuidad y actualización?
- ¿El organismo de la cuenca procesa la información, selecciona y opera modelos que permitan interpretar y mejorar el conocimiento de la cuenca?.
- ¿El monitoreo, basado en el uso de indicadores adecuados, sirve para mantener informados a la organización de la cuenca?

**h) CREACIÓN DE CAPACIDADES DE COORDINACIÓN ENTRE LOS ACTORES**

- ¿La organización de la cuenca ha logrado involucrar y comprometer la participación de los principales actores que intervienen en la cuenca?.
- ¿Los actores de la cuenca que participan en forma directa o indirecta con el organismo de la cuenca comprenden sus fines así como los roles que les compete?
- ¿Los actores comprenden que solo una acción coordinada es la que minimiza los conflictos potenciales entre ellos y con el medio ambiente?

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
1er ENCUESTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

- ¿Existe un sistema de gestión de conflictos que es aceptado, respetado y utilizado por los actores de la cuenca?

**Aptitudes de gestión que debería tener un organismo de cuenca.**

**Acercarse a la comunidad:** La clave inicial para establecer un sistema de gestión integrada de cuencas es saber acercarse a los actores que están interviniendo en la cuenca e involucrarlos en el proceso desde un inicio.

**Construir credibilidad:** Una buena parte de la gestión de una cuenca se basa en convencer a los representantes de los principales actores que intervienen en una cuenca de colaborar entre ellos mismos para realizar estudios, determinar metas e intercambios, realizar actividades conjuntas. Si hay desconfianza entre los actores ello es difícil de lograr.

**Establecer acuerdos y redes de cooperación:** Los organismos de recursos hídricos por cuenca no son los que resuelven solos los conflictos o problemas. Los llamados a hacerlo son los propios actores involucrados apoyados por ideas e iniciativas que pueden surgir del grupo técnico del organismo o de ellos mismos. Las alianzas son claves

**Solucionar conflictos:** La gestión de cuencas y el agua es en gran medida la gestión de conflictos. Un organismo de cuenca debe estar apto para presentar opciones o alternativas de solución a tales conflictos basándose en estudios fundamentados en el conocimiento de la dinámica de la cuenca, las leyes y los actores involucrados.

**Determinar objetivos compartidos o colectivos:** La determinación de objetivos o escenarios compartidos por los actores es una condición necesaria para tener éxito en los procesos de gestión integrada. Ello no es fácil por cuanto el establecer tales objetivos colectivos genera conflictos con los intereses individuales pero no pueden soslayarse.

**Trabajar con las personas que toman decisiones:** La gestión de cuencas es un proceso dinámico e interactivo. Los decisores son los responsables de definir las intervenciones en la cuenca y la forma de hacerlo. Incluye propietarios de empresas, funcionarios de ministerios públicos, alcaldes, legisladores, congresistas y autoridades públicas y representantes de comunidades entre otros. Sus decisiones afectan la dinámica de la cuenca por lo que deben participar en las decisiones de gestión de la misma.

**Programar acciones a largo plazo:** La gestión de cuencas, sobre todo del agua, es una actividad a largo plazo. En general los actores no les interesa comprometerse con acciones que van más allá de un horizonte que es particular a cada uno. Por ello es necesario que los que tengan metas de corto plazo acepten colaborar con aquellos que tienen otros horizontes de tiempo.

**Gestionar territorios que dependen de diferentes escalas y jurisdicciones:** En una cuenca hay acciones que se realizan a pequeña escala y a gran escala. Todas estas acciones o intervenciones repercuten en la dinámica de la cuenca y tienen un efecto acumulativo. El desafío es considerar todas estas intervenciones el proceso de gestión y, monitoreo de sus resultados.

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

**Conocer la dinámica de la cuenca gestionada:** Una de las tareas iniciales de un organismo de cuencas es construir una base de información sobre los actores que intervienen en la cuenca; sus roles, sus problemas, objetivos y visión de sus expectativas; para contrarrestarlos con la situación y potencial de la cuenca y sus recursos, evaluar la situación, diagnosticarla, determinar los obstáculos a ser superados y proponer estrategias alternativas para ello. El conocimiento de los ecosistemas es esencial y no dejar de lado la zona costera influenciada por la cuenca.

**Utilizar modelos matemáticos y otros avances científicos:** La gestión de cuencas es una actividad compleja. La excelencia técnica científica en las investigaciones y estudios por ello debe ser apoyada y reforzada por la organización. Todo país que desea tomar en serio alcanzar metas de sustentabilidad debe utilizar estos medios. Conocer la biodiversidad los ecosistemas, los ciclos hidrológicos, el comportamiento del agua subterránea, estuarios, la calidad del agua y otros aspectos es parte de la acervo de una nación para valorar lo que tiene. Lo importante es que estas organizaciones establecen el nexo entre el conocimiento científico y las decisiones políticas y empresariales.

**Utilizar Sistemas de Información Geográfica:** Todo elemento técnico de avanzada para conocer el comportamiento dinámico de la cuenca, los impactos de las intervenciones; los desplazamientos de todo tipo que ocurren en una cuenca, los límites de propiedades, las intensidades de usos y muchas otras opciones; debe ser utilizarlo para tomar decisiones con información y conocimiento. Los SIG son uno de esos instrumentos

**Conocer las leyes y normas vigentes así como las bases legales de las entidades participantes:** Los organismos de gestión Integrada de cuenca deben integrar las prioridades nacionales en materia de áreas y ecosistemas protegidos, los estudios de impacto ambiental, las reglamentaciones de ocupación del territorio y las franjas costeras, las normas de prevención de desastres y en general los dispositivos legales vigentes y los que se den a futuro.

**Generar en forma constante opciones de solución que permitan mejorar las intervenciones en la cuenca sin menoscabo al medio ambiente:** Las opciones que presente un equipo técnico de un organismo de cuenca deben ser oportunas, precisas, fundamentadas y realistas. Por ello el equipo técnico de un organismo de cuenca debe ser reducido en número pero altamente calificado, con capacidad de ordenar trabajos interdisciplinarios, con permanencia continua en la organización y capacidad de relacionarse con los actores que intervienen en la cuenca.

**Calcular los límites que impone la naturaleza:** Uno de los aspectos por los cuales se crea estos sistemas es que deben servir para respetar los límites que impone la naturaleza. Es poner a política de los decisores esta información con el fin de balancear aspectos económicos, sociales y políticos con aspectos científicos tales como respetar los límites de contaminación, de carga animal y de usos y explotación de recursos así como ir adaptándose a los avance tecnológicos

**Hacer un seguimiento y evaluación permanente de la calidad del agua:** Uno de los indicadores mas importantes del estado de la gestión ambiental en una cuenca es el nivel de contaminación del agua. Este aspecto es clave para tomar decisiones con relación a la intervención en la cuenca. Un organismo de cuenca debe hacer lo posible

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS  
POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de  
Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

por reforzar y apoyar a los encargados de realizar tal seguimiento. Se deben usar parámetros químicos, físicos así como biológicos y aplicarlos a modelos de calidad del agua superficial y subterránea.

**Buscar fondos financieros en forma permanente:** La búsqueda de financiamiento bajo diversas opciones debe formar parte de las actividades permanentes de un organismo de cuenca. La creatividad para generar proyectos, la credibilidad del organización, la adecuada sustentación de sus acciones, la posibilidad de otorgar servicios o de cobrar por la aplicación de instrumentos económicos son parte de esta actividad.

**Llevar una contabilidad de los efectos de las decisiones del consejo de la cuenca** ( y también de no existir): Esta acción es muy importante y consiste en llevar una contabilidad del efecto de la toma de decisiones en una serie de aspectos que pueden beneficiar o no a los habitantes y actores que intervienen en la cuenca. Esta contabilidad es esencial para justificar la existencia del organismo. Se refiere por ejemplo al ahorro en vidas y recursos obtenido al no construir en una zona que luego se inundan o simplemente en la mejora de la eficiencia de las actividades.

#### **4. LA LEGISLACION Y LA CREACIÓN DE ORGANIZACIONES DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA**

*La hipótesis del presente trabajo es que una de las causas del fracaso de las organizaciones de recursos hídricos por cuenca no es que no sean una opción adecuada si no que se crean sin disponer de los atributos necesarios para que puedan cumplir sus roles.*

El considerar el territorio de una cuenca para crear espacios de gobernabilidad<sup>18</sup> como base territorial para conducir procesos de gestión, con participación e involucramiento de los actores locales, se ha extendido por el mundo entero. América Latina y El Caribe tienen una larga tradición en considerar las cuencas para fines de aprovechamiento y gestión del agua bajo tutela del estado. Al respecto hay una serie de organizaciones de recursos hídricos por cuenca que empezaron a operar desde la década del 40.

Desde la década del 90 el enfoque por cuencas sin embargo se ha ampliado a la participación de los actores públicos, privados y de la sociedad civil que intervienen en las cuencas. Su conformación, con nombres como consejos, comités o mesas, esta siendo introducido en las nuevas leyes de agua de los países. A nivel de cuencas transfronterizas también se han realizado avances importantes que se reflejan en los numerosos tratados firmados para tal efecto.

---

<sup>18</sup> El concepto de gobernabilidad implica que primero se consideren los impactos deseados con las acciones, luego se defina que productos se requieren para lograr tales impactos, luego que acciones permiten obtener los productos para finalmente determinar cual es el presupuesto requerido para llevarlas a cabo. En el caso de gestión por cuencas el impacto deseado debe ser definido por los actores que intervienen en la cuenca. Un gobierno normalmente sigue el camino inverso en sus decisiones: Se sujeta aun presupuesto, realiza acciones, consigue productos (pueden ser estudios por ejemplo) y luego averigua que impacto causo. Como están orientados a cumplir metas de gobierno, supervisadas por contraloría, muchas veces eso se resume a haber cumplido las tareas encomendadas (por ejemplo terminar y publicar el estudio) aun cuando no pase nada en la cuenca con ese producto. (ref. Salvador Parrado)

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

**El considerar la cuenca como territorio de gestión tiene la ventaja que sus límites una vez seleccionadas las cuencas, no se discuten por que son fijados por la naturaleza.** Una cuenca se puede fraccionar en sub cuencas para trabajar en unidades más acordes con los intereses de cada grupo de actores y, a la inversa, se puede agregar e integrar muchas sub cuencas para conocer el efecto acumulado de las intervenciones en las cuencas más grandes.

El problema es que al abordar el tema de gestión por cuencas, sobre todo a nivel político, **se percibe que hay aun muchas carencias en la forma como se legisla sobre los temas de gestión por cuencas** creando consejos de cuenca o equivalentes sin mencionar los requisitos básicos que deberá tener para cumplir con las funciones que se le asigna o que espera que cumplan. Lo grave es que en muchas de las leyes mas recientes se crean organizaciones de recursos hídricos por cuenca desprovistas de los elementos necesarios para cumplir sus roles y por lo tanto se pueden desacreditar rápidamente frente a la población y los actores que en un principio creen en estos sistemas.

**Hay muchos entusiastas de la gestión por cuencas y la gestión integrada de Recursos Hídricos por cuencas que no saben lo que se requiere para lograrlo.** A veces piensan que con solo crear un sistema (una mesa de agua por ejemplo) para reunir a los actores que intervienen en una cuenca ya esta todo solucionado. Esto esta lejos de ser suficiente. Las soluciones requieren tener conocimiento de lo que todos los actores desean lograr, como compatibilizar tales intereses, como respetar los límites naturales que impone la cuenca, como pagar los costos de los estudios y la gestión de la cuenca, como disponer de un fiscalización efectiva del cumplimiento de las reglas y otros muchos detalles.

Una ley que crea organizaciones por cuenca, tales como un consejo o una mesa de agua, solo da la partida de inicio al sistema pero es clave para determinar su futuro. Es un oportunidad rara que se pueda estar en el momento de la redacción de una ley que crea organizaciones de recursos hídricos por cuenca por lo cual no debe ser desaprovechada. No se debe descuidar, durante la formulación inicial de la ley, la asignación de roles, atribuciones y recursos para que cada organización de recursos hídricos por cuencas cuente con los poderes necesarios para cumplir los roles que se le asignen.

Luego de promulgada una ley que crea una organización de recursos hídricos por cuencas hay un largo camino para consolidarlas y hacerlas operativas. Eso requiere un financiamiento importante al inicio. Inclusive si la ley le da poderes a la agencia de la cuenca para realizar cobros no podrá realizar dichas cobranzas en forma inmediata. Necesita disponer de fondos del estado para poner en práctica el sistema de cobranza.

Solo luego de unos años pueden cobrar por el agua u obtener recursos financieros de otras fuentes.

***Las estadísticas muestran que la sobrevivencia de estas organizaciones ha sido frágil y muy difícil, muchas veces por el solo hecho que han sido inoperantes por***

ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS  
POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.  
1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRAFICAS DE AMERICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de  
Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

***no haber sido equipadas con los atributos y recursos financieros iniciales necesarios para cumplir sus roles.*** Esto es evidente cuando no se les asigna recursos financieros para partir. Estas organizaciones despiertan muchas expectativas que no se cumplen o son sujetas de intervenciones por intereses políticos.

De hecho es muy raro que los participantes de un consejo sin apoyo financiero, ni legal ni de equipos técnicos tenga poder de acción. ***Aun cuando se supone que ello no sea así la experiencia indica que la mayoría de los actores que participan en estos consejos, comités o mesas en general NO modifican sus programas de trabajo (del sector al que pertenecen) para poder articular sus acciones en función de los acuerdos tomados en los consejos, comités o mesas de cuencas o agua.***

A lo sumo las reuniones sirven para saber que hacen los demás y eso solo dura un tiempo. Son contados los casos en que si hay verdaderos trabajos de equipo. Cuando la coordinación de acciones no funciona sucede que al cabo de uno o dos años se reduce la participación y las iniciativas mueren dejando además la sensación de un comité de cuenca no sirve.

Las experiencias que indican que la coordinación efectiva de las intervenciones en la cuenca, que realizan los actores que se sientan en un comité de cuenca o equivalente, es reducida si dicho comité o mesa no cuenta con un equipo técnico de apoyo que les proporcione ideas y proyectos sobre como llevar a cabo los programas de coordinación y otros, en que temas, con que fondos etc., tales coordinaciones. En esos casos, a lo sumo, las reuniones sirven para que los actores compartan sus trabajos, vía exposiciones, sobre lo que hace cada uno.

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
**1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

**EJEMPLO DE TAREAS QUE REQUIEREN FINANCIAMIENTO INICIAL.  
PARA PONER EN MARCHA UNA ORGANIZACIÓN DE GESTIÓN POR CUENCAS**

1. *Determinar con urgencia los protocolos a seguir para la instalación de organizaciones y organismos de recursos hídricos por cuenca y la forma como se verán involucrados las entidades públicas, los actores privados y la sociedad civil, desde el nivel nacional al regional o provincial y municipal.*
2. *Elaborar el reglamento de operación de la organización de recursos hídricos por cuencas, del grupo técnico y de los protocolos de operación.*
3. *Elaborar guías para la formulación de Planes o Programas estratégicos por cuencas, que se aprueben bajo una forma legal, para darles validez.*
4. *Establecer los sistemas de cobranza para financiar las acciones de gestión de la cuenca, por lo menos el costo de operación de la agencia de la cuenca o grupo técnico.*
5. *Equipar la agencia o grupo técnico con personal, equipo e infraestructura necesaria para cumplir sus funciones. Dotar a la cuenca de sistemas de monitoreo e información.*
6. *Firmar convenios con universidades locales para apoyar la creación o reforzar Programas de formación (educación, creación de capacidades) en Gestión Integrada de Cuencas*
7. *Elaborar acuerdos y directivas legales (normativas) para legalizar los procesos de acreditación de organizaciones de cuenca, el reforzamiento de los organismos creados, la legalización de acuerdos entre actores y otros.*
8. *Seleccionar y poner en práctica el diseño de planes y modelos de cuencas, así como la construcción de escenarios para cada cuenca, con la participación de los actores locales.*
9. *Determinar las formas de Gestión o solución de conflictos, indicando responsables de hacerlo, los protocolos, las responsabilidades, los organismos y posibles consultoras /acreditadas) a cargo de hacer los estudios de cada caso (técnicos y económicos) para darles solución a los conflictos.*
10. *Seguimiento y establecimiento de las cuencas de referencia o cuencas piloto y el programa de acción para cada una de las cuencas seleccionadas (programa, acuerdos, monitoreo, publicaciones, capacitación y otros)*

**OTROS:**

- 1) *Buscar medios de dar Asistencia Técnica a las iniciativas del consejo o agencia mediante la obtención de fondos de asistencia externa acordes con el nivel y tipo de asesoría requerida.*
- 2) *Programar la ejecución de Talleres, para diferentes tipos de actores, para explicar el alcance de la reforma con el fin de que entiendan lo que significa la gestión integrada por cuencas.*
- 3) *Formalizar la modalidad de firma de Contratos de Cuenca (acuerdos entre los miembros de un consejo de cuenca) entre privados y entre privados y organismos del estado*
- 4) *Establecer un sistema permanente de difusión, comunicación y uso de medios de divulgación como publicaciones periódicas sobre el tema de gestión del agua y las cuencas.*
- 5) *Realizar estudios de valorizaciones y estudios económicos de los costos y beneficios de realizar acciones por cuencas*
- 6) *Inscribirse y participar en las Redes de cooperación en materia de gestión integrada de Cuencas así como de "hermanamientos" con organizaciones de recursos hídricos por cuenca de otros países.*
- 7) *Buscar apoyos financieros de diferentes fuentes, previa aprobación de los medios legales para hacerlo*
- 8) *Promover Viajes de estudio e Intercambios tanto por el personal nacional, regional o provincial y municipal del país y de los privados que integren los consejos de cuenca.*

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS  
POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de  
Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

## 5. LA GESTIÓN DE LAS INTERVENCIONES EN UNA CUENCA

La complejidad de la gestión de cuencas radica sobre todo que, en un sentido estricto, que “no se manejan ni se gestionan las cuencas” (Las cuencas y el agua se “manejan” solas y no necesitan la intervención humana) si no que lo que se debe “manejar” son las intervenciones que se hacen en una cuenca. Por lo tanto lo que se debe hacer en la práctica es **“gestionar las intervenciones que el ser humano realiza en las cuencas”**<sup>19</sup>, con el fin de aprovechar los recursos que ofrece y al mismo tiempo evitar o al menos minimizar conflictos entre los seres humanos y con el ambiente cuando se realizan acciones en un espacio unificado por el sistema hídrico y donde se generan toda clase de interferencias.

El desafío de los seres humanos es encontrar formas para ordenar las intervenciones, que se realizan en una cuenca, con muchos fines y múltiples actores, para que la capacidad productiva y de soporte de vida de la cuenca no se vea afectada y sirva para sustentar su población a largo plazo y cada vez con más calidad. La cuenca es un territorio que sirve para vincular las acciones humanas con el recurso más importante para la vida que es el agua. El sistema de gestión debe tener como prioridad que se mantenga la capacidad de cosecha y regulación natural de captación y drenaje de la cuenca además de fomentar los usos sustentables de sus recursos.

El manejo de cuencas es precisamente el manejo de la superficie de la cuenca para conservar sus funciones de cosechadora<sup>20</sup> de agua mientras que la gestión integrada de recursos hídricos por cuencas son las acciones que se realizan para utilizar el agua cosechada. Ambos grupos de actividades son complementarias. A ello obviamente se suman cientos de otras intervenciones en las cuencas como las zonas urbanas, la explotación agrícola, la explotación minera, industrial etc. que afectan la cosecha de agua y el agua misma.

El diseño de herramientas para que todas esas intervenciones den como resultado mas aspectos positivos que negativos es un desafío no menor. La instalación de organizaciones de gestión de recursos hídricos por cuenca es solo un primer paso que en teoría debe permitir la aplicación de instrumentos que permitan la gestión integrada de toda la cuenca (planes de ordenamiento de uso del suelo por ejemplo).

En varios países las actividades que se orientan al manejo de las cuencas por un lado y la gestión del agua por el otro, son ejecutadas generalmente por diferentes instituciones y

<sup>19</sup> No hay por ello “conflictos ambientales”, si no que son conflictos entre seres humanos y de estos con el ambiente. No hay desastres naturales, hay fenómenos naturales que provocan desastres. Lo que pasa que no es más fácil responsabilizar a la naturaleza o a la fatalidad que a nosotros mismos,

<sup>20</sup> Es una forma simplificada de decir que lo que se busca es que siga captando agua, que regule la descarga en forma natural (en forma de hielo, nieve o infiltrándola y almacenándola en acuíferos), que conserve su calidad. Se busca además que no erosione, ni cause inundaciones ni deslizamientos incontrolables. Todo ello para permitir que el agua se use en forma integrada y no cause daños. Esas son acciones de manejo de la cuenca.

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
**1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

con muy diferentes alcances<sup>21</sup>. Así las actividades de manejo de cuencas son ejecutadas por programas especiales, en la mayoría de los casos ligados al sector forestal (Chile) o al sector agrícola (Perú). El problema adicional que esto ocasiona es que hoy en día el tema de manejo de cuencas abarca o debe abarcar mucho más que una buena gestión de suelos, de bosques o de pastos. Lo que se debe lograr en la práctica con un manejo integrado de cuencas es el ordenamiento de los usos del territorio de la cuenca para que faciliten la cosecha de agua y contribuyan a la gestión ambiental integrada por cuenca.

Las acciones de gestión del agua están vinculadas a las autoridades de aguas (adscritas al ministerio de medio Ambiente (Brasil, México) o al Ministerio de Obras Públicas (Chile) o a un sector usuario como el de Agricultura (Perú)<sup>22</sup>. Al igual que las acciones de manejo de cuencas también se hacen con muy diferentes alcances. Algunos procesos de gestión de agua por ejemplo solo se limitan a la distribución del agua y no al control de la calidad de la misma. La gestión integrada del agua por cuenca, que articule aspectos ambientales, sociales y económicos, por ello es aun una aspiración no lograda en la mayoría de los países<sup>23</sup>.

La integración de acciones de manejo de cuencas y de gestión del agua es más fácil de ver en cuencas relativamente más pequeñas y en las cuales las descargas de agua son muy dependientes de lo que pasa en las zonas altas. Esto sucede por ejemplo en las cuencas del norte de Chile que dependen de la reserva de agua de los glaciares, En estas cuencas los usuarios de agua, aguas abajo, están más conectados con las partes de las cuencas de donde obtienen agua, sobre todo las zonas mas altas.

La vinculación directa entre manejo de cuencas y gestión del agua ocurre sobre todo en prácticamente todas las pequeñas cuencas alto andinas de Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, en las cuales los habitantes viven mas cerca la acción de las cuencas como cosechadoras de agua. Ellos perciben claramente la relación entre el agua que disponen y las forma como es captada y afectada por las intervenciones en la superficie de la cuenca, sobre todo en la parte alta. En cambio en grandes cuencas los usuarios de la parte baja rara vez se preocupan de las partes altas de la cuenca (las toman como "Black Box" que capta agua).

Con el mejoramiento de la información y las comunicaciones es interesante anotar que hay nuevos actores que usufructúan del agua en las partes bajas de una cuenca que están interesados en el manejo de las cuencas altas de donde captan el agua (sobre todo si sus intereses económicos se han visto afectados por falta de agua). En estos casos se integra las acciones de manejo de las cuencas que captan el agua con las de gestión del agua captada.

<sup>21</sup> En Chile por ejemplo las actividades de manejo de cuencas están a cargo de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) mientras que la gestión del agua es ejecutada por el ministerio de obras públicas (MOP) y la gestión ambiental por cuencas por la Comisión Nacional de Medio Ambiente.(CONAMA).

<sup>22</sup> Es un error ubicar una autoridad de aguas dentro de un sector usuario del agua que aun no ha sido corregido en el caso del Perú.

<sup>23</sup> Axel C. Dourojeanni The Status of Integrated Water Management in Latin America and the Caribbean, Consultant, UNESCO Contract 1061.5

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS  
POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de  
Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

Por ejemplo la evidente erosión que colmata de sedimentos los reservorios que regulan el aporte de agua para la generación de hidroenergía como en Costa Rica y Ecuador y la creciente contaminación del agua que afecta sistemas de agua potable también ocasionado que algunas organizaciones se preocupen algo más de las cuencas de donde captan agua. Así el **Instituto Costarricense de electricidad** (ICE)<sup>24</sup> mantiene un *programa de manejo de cuencas* en las cuencas donde tiene instaladas centrales hidroeléctricas y la *Empresa de agua potable de la ciudad de Cuenca (ETAPA)*<sup>25</sup> en Ecuador, se ha preocupado de la conservación de lagunas y manejo de las cuencas de donde se capta agua para preservar la calidad del agua. En la cuenca del río Paute también se han financiado programas de manejo de cuencas sobre todo para controlar el aporte de sedimentos al embalse de generación de energía hidroeléctrica.

El territorio de una cuenca por lo tanto se espera que sirva para articular los intereses de los interventores para la prevención de conflictos basados en la elaboración de una visión común<sup>26</sup> y una estrategia para alcanzarla. El conocimiento de los límites que impone la naturaleza y un plan para alcanzar la visión consensuada<sup>27</sup> que ordene las intervenciones de tal forma que no afecten al medio ambiente, ni la calidad de vida ni a los intereses de los actores es la base para alcanzar dicha visión. Como ello es imposible lograrlo plenamente es necesario recurrir a una serie de herramientas como los que se aplican para la gestión de conflictos que surjan producto de las intervenciones efectuadas o por efectuarse y que deben ser solucionadas por negociación, mediación, arbitraje, juicios u otros medios..

La falta de logros de coordinación entre los actores de un consejo de cuenca o de agua por cuenca, tal como se señaló, obedece en buena parte a que muchas de estas organizaciones por cuencas aun no cuentan con equipos técnicos que presenten a los miembros de los consejos mesas o comités, proyectos alternativos que indiquen como lograr una coordinación entre instituciones, cuales son las ventajas, como se debe hacer, cuanto va a costar, como gestionar los conflictos etc. de tal forma que los actores se interesen y además logren realizar acciones coordinadas.

Las propuestas más clásicas que se hacen para lograr coordinar acciones y minimizar conflictos son las conformar una mesa de diálogo, formular un plan director (a veces sin

---

<sup>24</sup> Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), **Unidad de Manejo de Cuencas**. La unidad de manejo de cuencas, a cargo de Marco Jaubert desarrolla, actividades que permiten un uso sustentable de los recursos naturales sociales y económicos en cuencas prioritarias para el ICE. [http://www.grupoice.com/esp/ele/manejo\\_cuencas/index.html](http://www.grupoice.com/esp/ele/manejo_cuencas/index.html).

<sup>25</sup> La ciudad de Cuenca a través de su **Empresa Pública Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Alcantarillado – ETAPA**, trabaja desde 1984 para recuperar la calidad de agua de los ríos de la ciudad de Cuenca, siendo pionera a nivel de país y tomada como modelo para el resto de ciudades. En el período 1984-1989 realizó los estudios del plan maestro de control de la contaminación, inclusive antes de que entre en vigencia el Reglamento de Prevención y Control de la Contaminación del Recurso Hídrico, lo que refleja la política y visión de ETAPA de preocuparse por la conservación del agua y el bienestar de los cuencanos. <http://www.etapa.net.ec/default.aspx>.

<sup>26</sup> Nota: Cuando con se dispone de una visión clara de lo que se desea lograr, ni un conocimiento adecuado de una cuenca, ni se establecen las reglas de intervención en una cuenca se generan mayores conflictos. Muchos de los comités de gestión de recursos hídricos por cuenca por ahora se orientan mucho más a la gestión de conflictos ya creados que a establecer reglas y procedimientos para evitarlos o minimizarlos.

<sup>27</sup> No sirve hacer un "plan" (director, maestro, estratégico y otras denominaciones muy comerciales pero poco prácticas), sin tener una VISIÓN previa que señale adonde se quiere llegar con la aplicación del plan

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS  
POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.  
1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de  
Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

previamente ponerse de acuerdo sobre una visión deseada), obtener financiamiento aplicar instrumentos económicos, fomentar la participación plena y otra variedad de opciones . Todas estas opciones son buenas y útiles en la medida que se apliquen en forma pensada y ordenada y sin que falten los elementos esenciales, tales como respaldo legal y financiero para que las organizaciones de recursos hídricos por cuencas puedan cumplir sus roles.

## **6. CONCLUSIONES**

La creación y el tipo de de organizaciones de recursos hídricos por cuenca, sobre todo orientados a la gestión del agua por cuencas, en los países de la región es muy heterogénea. Los avances logrados en algunos países y casos exitosos en todos los países indican que se esta avanzando en forma positiva. El caso del Brasil es digno de mencionar, ver anexo II<sup>28</sup>. A pesar de ello es evidente que aun hay mucho que se debe mejorar, comenzando por mejorar la redacción de los artículos de las leyes que hacen referencia a la creación de organizaciones de recursos hídricos por cuenca o equivalentes.

Como se ha señalado en otros trabajos, hay muchos desafíos por superar. Uno de los más complejos, y que va más allá del tema de la gestión del agua, es lograr que la política de los países apoye los procesos de descentralización en general. El crear capacidades de gobernabilidad por cuencas se sustenta en la posibilidad de descentralizar la gestión del agua y darles mas poder de decisión a los actores locales.

Una vez aceptado que la gestión del agua debe hacerse por cuenca en la forma mas descentralizada posible el siguiente paso es legislar apropiadamente para establecer las organizaciones de recursos hídricos por cuenca con su respectiva agencia. El comité, consejo o mesa de agua no requiere ni debe tener personería jurídica pero SI debe tenerlo la agencia de la cuenca que se crea para apoyar al consejo, comité o mesa. Esta personería debe permitirle cobrar por el agua con el fin de cubrir sus costos administrativos y disponer de recursos para invertir en la cuenca, elaborar estudio y planes y velar por que las intervenciones en la cuenca se hagan en forma ordenada entre otras actividades.

---

<sup>28</sup> Es muy interesante los avances que se han logrado en el Brasil, como en el estado de Sao Paulo, en la instalación de comités de cuencas y los procesos que están conduciendo para instalar sus agencias de cuenca. Se destaca el apoyo dado por el Consorcio de las cuencas Piracicaba, Capivarí y Jundiá para la instalación de la agencia de cuenca y el establecimiento de un sistema de cobranza por el agua.

*Nota: La agencia de agua de cuenca en el Brasil es una entidad creada en el ámbito del Comité de Cuenca (Bacia) para actuar como su secretaría técnica y ser su brazo ejecutivo. Es responsable por el gerenciamiento de recursos financieros provenientes de la cobranza por el uso de los recursos hídricos efectuada por la propia agencia (fiscalizada por la ANA). La naturaleza jurídica de las agencias de cuenca no esta definida por una disposición federal pero si establece que puede ser ejercida por delegación del comité a una entidad existente (Las funciones de la agencia de agua pueden ser delegada a organizaciones civiles por indicación del comité de la cuenca, previa aprobación del Consejo Nacional o estadual de Recursos Hídricos).*

El Estado de Sao Paulo para llenar el vacío de definición jurídica a establecido que la figura jurídica de la agencia de cuencas para el estado sería la de Fundación de Derecho Privado. A nivel Federal se esta estudiando que la figura jurídica deseada sería la de Consorcio Público.

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS  
POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.  
1er ENCUESTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRAFICAS DE AMERICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de  
Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

A pesar de ser necesaria la descentralización es también fundamental que los organismos de recursos hídricos por cuenca sean asistidos pero también fiscalizados por una entidad de nivel nacional. Esto significa que a nivel nacional exista un grupo de profesionales disponibles para apoyar las agencias de cuenca que se vayan creando. Ello es importante para conservar una línea de acción que respete las políticas nacionales, evite que se altere arbitrariamente la conformación local de equipos técnicos y mantenga la ética y la calidad técnica de los equipos de las agencias de cuenca y sirva de fiscalizador.

Axel C. Dourojeanni  
[axeldouro@hotmail.com](mailto:axeldouro@hotmail.com)  
Diciembre 8, 2009

ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.  
1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

## ANEXO I

### UNA EVALUACIÓN PRELIMINAR Y GLOBAL DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS DE CUENCA DE MÉXICO AL AÑO DE SU INSTALACIÓN<sup>29</sup>

Autor: Guillermo Chávez Zárate

*Extraído del documento de debate de la II Reunión de los Consejos de Cuenca de México, Octubre 2001, México, D.F (la primera reunión se realizó en Octubre del año 2000)*

**Por Guillermo Chávez Zárate**

#### **“Introducción**

*Los Consejeros de Cuenca; usuarios de los distintos usos del agua y representantes de los Gobiernos Estatales y Municipales, de las entidades públicas federales y de las organizaciones no gubernamentales, que han venido actuando en los últimos años en todas las cuencas hidrológicas del país, han expresado en distintos momentos y formas, su deseo de consolidar la estructura, organización y funcionamiento de los Consejos de Cuenca.*

*El objetivo compartido por todos los involucrados es que los Consejos de Cuenca contribuyan en forma cada vez más eficaz a la gestión del agua en México y al logro su sustentabilidad, reconociendo que el agua es un recurso vital para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y la protección del ambiente para las generaciones actuales y futuras.*

*En los últimos años, en forma concordante con los pasos ya dados con la instalación de los consejos de cuenca, han surgido propuestas tendientes a modificar la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, con el fin de dar paso a un modelo de gestión del agua más descentralizado y participativo. Las propuestas de modificación legal apuntan a reforzar lo que hemos estado avanzando en cada consejo de cuenca.*

*Para los Consejeros de Cuenca está claro que aún existe un esfuerzo pendiente de realizar para consolidar lo avanzado en la creación de los Consejos de Cuenca; para garantizar la sustentabilidad de las aguas y las cuencas, y para prevenir y solucionar los conflictos entre usos y usuarios de los recursos hídricos en forma adecuada.*

*Se reconocen fortalezas y oportunidades en la organización y funcionamiento actual de los Consejos de Cuenca y en sus órganos auxiliares que deberán permitir avances*

---

<sup>29</sup> En Diciembre del año 2000, la entonces CNA, en cumplimiento a la ley Nacional de Aguas terminó de instalar 25 Consejos de Cuenca

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
**1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

*mayores, pero también se admiten debilidades y amenazas que introducen riesgos e incertidumbres para el futuro.*

*Los Consejos de Cuenca todavía no son organizaciones suficientemente consolidadas. El diálogo y la negociación, con información apropiada y compartida, todavía no son instrumentos cotidianos para la gestión integrada del agua por cuenca. En algunos casos se sigue pensando en que es el Gobierno Federal el que debe resolver el problema de distribución o contaminación existentes, dado su carácter de autoridad nacional en la materia.*

*En otros, no ha sido posible llegar a decisiones consensuadas. Algunos representantes de los gobiernos estatales o los usuarios exigen que esas decisiones reflejen las posiciones, intereses o demandas de sus representados, sin conceder ni aceptar que la cuenca es un conjunto natural indivisible e interdependiente en todas sus partes.*

*Se reclama participación auténtica en el manejo del agua para garantizar derechos, necesidades y demandas, pero subsisten resistencias para aceptar que en una cuenca, todos dependemos de las mismas fuentes de agua y por lo tanto, estamos obligados a expresar nuestra solidaridad con los otros actores, con independencia de su ubicación, aguas arriba o abajo, de un territorio que se encuentra naturalmente articulado por un sistema hidrológico y que no reconoce fronteras políticas o administrativas.*

*Por ello se requiere un esfuerzo mayor de concertación para asumir compromisos que no siempre son políticamente concordantes con las posiciones de todos los actores de la cuenca. Cuanto más informada y participativas sean tomadas las decisiones mayores son las posibilidades de llegar a consensos.*

*Los objetivos no logrados por los Consejos de Cuenca desde que han sido instalados, no son solo atribuibles a las leyes y reglamentaciones vigentes. Es cierto que en algunos sectores existe la idea de que los contenidos de la Ley Aguas Nacional (LAN), así como la estructura y funcionamiento del sistema nacional de gestión del agua debe ser revisado para adecuarlo a una mejor y más equilibrada distribución de competencias entre los niveles federal, estatal y municipal, con el propósito de facilitar los procesos de descentralización y de participación social puestos en marcha.*

*Sin embargo también es cierto que, con el marco legal vigente y con las organizaciones creadas existe un amplio margen para obtener mejores resultados. La tarea emprendida trasciende además, y por lejos, las formas tradicionales de gestión del agua ya que se asocia con procesos profundos de descentralización y participación de la sociedad en la definición de su propio destino.*

*En los últimos años han ido surgiendo una gran diversidad de propuestas de mejoramiento de los procesos de gestión participativa en la gestión del agua que se basan en evidencias de que con ello se obtendrán mejores resultados. Los esfuerzos efectuados para mejorar y facilitar la participación provienen de situaciones sentidas, observadas y medidas que respaldan la idea de que la participación informada es la mejor manera de evitar, mitigar o solucionar los conflictos vinculados al mal uso del agua, de los recursos naturales o del territorio.*

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
**1er ENCUESTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRAFICAS DE AMERICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

*Conforme pasa el tiempo, y se practican nuevas formulas de gestión colectiva de los recursos hídricos, se aprecia como se van construyendo nuevas y positivas experiencias que deben ser compartidas entre los gestores del agua, para acelerar la maduración de procesos y organizaciones y enriquecer sus propias experiencias de gestión por cuenca. Ello es aun mas importante por cuanto hoy en día cada usuario del agua, cada habitante, debe utilizarla con la máxima eficiencia considerando que su aporte, por mínimo que sea, representa una contribución vital a la gestión y conservación eficiente del recurso.*

*En estas circunstancias de acumulación de resultados positivos pero también de nuevos desafíos, es pertinente hacer un salto en el camino para revisar y actualizar objetivos y replantear estrategias con el fin último de contribuir con mayor eficacia a la construcción de un modelo de gestión de los recursos hídricos ordenado, coordinado y colaborativo.*

*El trabajo presenta un conjunto articulado de propuestas de acción y de compromisos, que se someten a su consideración, para ser asumidos por quienes tenemos la enorme responsabilidad de coordinar y concertar nuestros intereses y diseñar estrategias viables con miras a satisfacer las necesidades de crecimiento económico, sustentabilidad ambiental y equidad social que se manifiestan en cada cuenca y en cada acuífero del país.*

*Guillermo Chávez Zárate*

*Gerente de Consejos de Cuenca.*

*Subdirección General de Programas Rurales y Participación Social.*

*Comisión Nacional del Agua.*

## **OBSERVACIONES SOBRE LOS AVANCES LOGRADOS**

*“Desde su instalación formal, y en tiempos excepcionalmente cortos, se lograron avances importantes, tanto en la organización como en la configuración de una visión compartida del agua en cada cuenca, que llama la atención porque representa un cambio fundamental en el modo de hacer y llevar a la práctica las políticas públicas y la voluntad de participación en aspectos que trascienden la gestión solo de agua.*

*En contrapartida aun no ha sido posible enraizarlos en el quehacer cotidiano de las organizaciones de usuarios, de las entidades y de los gobiernos involucrados en cada cuenca. Se les acepta como foros para expresar las necesidades y demandas de los usuarios y de diversas organizaciones participantes. En algunos casos los foros sirven*

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
**1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRAFICAS DE AMERICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

*para que algunos expresen su resistencia a los “acuerdos” y “consensos” que se van configurando y en pocos casos aun sirven para adquirir compromisos colectivos.*

*Ello se debe a que los consensos se logran solo cuando lo participantes comprenden la importancia, entre otros, de conciliar intereses en beneficio de si mismos y de la comunidad en que viven, que la gestión del agua trasciende los límites político-administrativos de los estados y municipios y que la gestión del agua no es una función exclusiva del estado.*

*Los Consejos de Cuenca por ello exigen de una nueva cultura de la participación, de trabajo colectivo y de solidaridad en el manejo del agua y de las cuencas; Esta cultura aún está por construirse, y en algunos casos reconstruirse, en un mundo donde el ser humano debe volver a aprender a vivir con su entorno y sobre todo a aprender a respetar los limites que le impone la naturaleza.*

### **FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES**

- 1. Se percibe un reconocimiento político y social cada vez más amplio de los Consejos de Cuenca y de su aceptación como un instrumento útil para mejorar el estado actual de los recursos hídricos del país.*
- 2. Existe una mayor conciencia de la interdependencia existente entre el agua y el resto de los recursos naturales, y del papel del agua en los procesos productivos y en las actividades de los diferentes actores sociales.*
- 3. Hay un aumento de credibilidad y confianza en el sistema aun cuando ello es muy variable en cada consejo.*
- 4. Existe un apoyo efectivo desde el nivel central (CONAGUA) que ha permitido convertir a las ex gerencias regionales en organismos de recursos hídricos por cuenca.*

### **DEBILIDADES Y DIFICULTADES**

- 1. La confusión existente entre los conceptos de “Organismo de Cuenca” y de “Organización de recursos hídricos por cuenca” que ha conducido por una parte a pedir que los Consejos de Cuenca cumplan papeles y funciones propias de un “organismo de cuenca” cuando en realidad son “organizaciones de recursos hídricos por cuenca”.*
- 2. Esta confusión dificulta la consolidación definitiva de los Consejos porque no dejan de existir, aún desde algunos niveles importantes, señalamientos en el sentido de que, los Consejos de Cuenca son estructuras sin capacidad ejecutiva y que por lo tanto, de poco o nada sirven, sin tomar en cuenta su naturaleza y alcances de coordinación y de concertación.*

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
**1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

3.  *Junto con la confusión existente entre “organismo de cuenca” y “organización de recursos hídricos por cuenca”, existe el problema de la heterogeneidad de criterios sobre los enfoques que deben predominar para lograr una más efectiva y eficaz gestión del agua y de los recursos naturales de las cuencas hidrográficas.*
4.  *La diversidad de criterios y enfoques sobre el manejo del agua y el manejo de la cuenca, se anota como una debilidad, porque da origen a multitud de críticas y discusiones estériles que desmeritan los avances logrados, confunden a los actores y gobiernos locales, propician debates meramente conceptuales entre representantes de las instituciones ambientales y del agua, y dificultan el trabajo coordinado de las instituciones de gobierno.*
5.  *Un aspecto que requiere especial atención, tanto por su importancia estratégica como por su relevancia política e institucional es la consideración conjunta del agua y el manejo de las cuencas, tema que en general es abordado por diferentes organismos del estado*
6.  *La forma y número de la representación de los usuarios es una de las debilidades a superar en la organización de los actuales Consejos de Cuenca.*
7.  *El insuficiente desarrollo de los sistemas de información que faciliten la toma de decisiones y la participación social.*
8.  *La ausencia de procedimientos para financiar la operación cotidiana de los Consejos de Cuenca.*

### **NECESIDADES DE MEJORAMIENTO DE LOS CONSEJOS DE CUENCA**

*A pesar de todos los esfuerzos y tareas emprendidas para consolidar los Consejos de Cuencas se ha obtenido menos de lo que se esperaba. Ello se refleja en los aspectos institucionales que aun deben mejorarse pero sobre todo en los efectos visibles en el deterioro de las cuencas y los recursos hídricos que aun persisten y que pueden agravarse de continuar las tendencias visibles.*

*La lista de observaciones sobre las situaciones que todavía requieren ser mejoradas en materia de gestión de agua por cuencas es grande, pero no son insalvables, porque a la par de insuficiencias, en México se han acumulado en los últimos años una vasta experiencia que puede y debe permitir avances mayores.*

*Solo en materia de participación social, los resultados son sorprendentes. En unos cuantos años se ha creado un sistema de gestión de aguas con participación de actores locales que alcanza todo el país y generado un movimiento entre los usuarios que parece muy difícil revertir, por las consecuencias sociales, políticas e institucionales que ello tendría.*

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
**1er ENCUESTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRAFICAS DE AMERICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

*Además, no parece existir una alternativa mejor y más viable que la ya emprendida. Sin embargo, para que los **Consejos de Cuenca cumplan cabalmente su misión, deberán ser dotados de una mayor autonomía de gestión y de recursos materiales y financieros para sostener su organización y funcionamiento.***

*Un aspecto estratégico es el desarrollo de capacidades gerenciales de los participantes en lo consejos para que ASISTAN personas con el liderazgo suficiente para facilitar la conducción de estas organizaciones. Ya en su estado actual están reclamando de una nueva visión, más integral y comprensiva del comportamiento hídrico de las cuencas y acuíferos, de los actores sociales y de las instituciones del agua.*

*Es esencial recordar que la única manera para valorar si el sistema de gobernabilidad sobre el agua es efectivo es saber en cuanto contribuye a reducir los problemas detectados. **Todo el esfuerzo que se realice debe plasmarse en hechos concretos tales como la reducción de la contaminación del agua, el control de la sobreexplotación de recursos y la mitigación del efecto de fenómenos extremos por citar algunos casos.** Una institucionalidad legalmente establecida es buena solo en cuanto pueda efectivamente ejercer funciones y tomar decisiones que den resultados cuantificables en la práctica tales como los mencionados.*

*En México se ha optado por un sistema participativo, en el cual el estado y la sociedad contribuyen articuladamente a encontrar y aplicar soluciones. **Otras alternativas, la del estado autoritario y único decidor por un lado o la entrega total de la responsabilidad a los propios usuarios o a decisiones exclusivas de reglas de mercado, no ha sido seleccionadas por considerar que no favorecen ni la equidad ni la preservación del medio ambiente y por ende no son acordes con metas de desarrollo sustentable.** Debemos sin embargo poner en práctica este esfuerzo y medir sus efectos.*

*Estamos aun en una fase inicial, con buenos resultados hasta hoy, pero falta aun definir muchos aspectos. **Uno de ellos es la posibilidad de crear, a partir de los actuales Consejos de Cuenca y Gerencias Regionales de la Comisión Nacional del Agua, organismos de recursos hídricos por cuenca con una personalidad jurídica que les permita ser receptores de recursos provenientes de distintas fuentes para canalizarlos, por decisión de los consejeros, hacia las prioridades y atención de los problemas que previa y colectivamente se definan.***

*En esta línea de trabajo futuro, **deben volverse a estudiar, con la mayor objetividad y realismo posibles, los cambios sugeridos en las reformas de la Ley de Aguas Nacionales** recientemente aprobadas por las Cámaras de Senadores y de Diputados, tomando en cuenta las observaciones realizadas por el Ejecutivo Federal, resolviendo anticipadamente a su aprobación final, la estrategia para su implementación gradual y progresiva.*

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
**1er ENCUESTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

*En cuanto a la programación de la gestión del agua se tienen avances importantes, pero aún son muy modestos en relación con lo que falta por hacer. La programación habrá de reconocerse y afianzarse como un proceso participativo, continuo y sistemático, que diagnostica problemas globales y específicos, que formula objetivos y metas de largo, mediano y corto plazo, así como políticas y programas, y que evalúa periódicamente avances y resultados con base en indicadores bien definidos.*

*Además de concluir los estudios sobre disponibilidad de agua en todas las cuencas hidrológicas del país, **se requiere contar con estimaciones fundadas sobre las demandas de agua por región, cuenca y acuífero, para estar en condiciones de emprender acciones que tiendan a conciliar las ofertas con las demandas de agua, y diseñar políticas viables de ocupación y ordenamiento del territorio.***

*El nuevo sistema de gestión del agua que se construye en México, **deberá prestar atención al desarrollo de nuevas capacidades de negociación de los conflictos por el agua** que inevitablemente serán una constante en el futuro, como consecuencia de la presión que ya existe sobre los recursos hídricos –superficiales y subterráneos- de gran parte del territorio mexicano compuesto por zonas áridas y semiáridas en donde contradictoriamente se anticipan los mayores crecimientos demográficos y económicos que sucederán en el país en las próximas décadas.*

*Las nuevas capacidades de negociación deberán ser desarrolladas no solamente en el ámbito del sector público mexicano y particularmente en sus gestores del agua, gerentes de cuenca y representantes de los gobiernos locales, sino que deberán alcanzar también a los usuarios y sus dirigentes y organizaciones, de tal manera de elevar la calidad de los diálogos y concertaciones que actualmente se sostienen en los Consejos de Cuenca.*

*Para el futuro, **los Consejos de Cuenca junto con las estructuras técnico-administrativas federales, estatales y municipales, y las organizaciones propias de los usuarios, deberán., evolucionar hasta constituir sistemas regionales de gestión integrada del agua, con recursos, responsabilidades, objetivos y funciones bien definidas, diferenciadas y complementarias entre sí,** capaces en conjunto de normar y regular todos los asuntos del agua y sus servicios, para contribuir con eficacia a la satisfacción de las necesidades de la población y al logro de metas que nos lleven al desarrollo sustentable.*

*En esta tarea el apoyo y concurso de las universidades será de gran importancia. México a pesar de todos los logros que tiene en materia de obras hidráulicas y de riego y drenaje, avances reconocidos mundialmente, carece aun de programas de formación gerencial en materia de gestión de recursos hídricos.*

***La CNA ha incentivado la reunión y la formación de una red de profesores diversas universidades para que intercambien sus experiencias y ofrezcan programas de formación de capacidades de diverso niveles en gestión del agua.** Es un camino recién iniciado que se plasmará en la medida que se genere la demanda suficiente de formación por parte de los Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares y que los*

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS  
POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.  
1er ENCUESTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRAFICAS DE AMERICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de  
Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

*mismos cuenten con los recursos suficientes para sufragar los costos que implica la formación de personal calificado”*

*Guillermo Chávez Zárate*

ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.  
1er ENCUESTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRAFICAS DE AMERICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

## ANEXO II

### EL DESAFIO DE LA COBRANZA POR EL AGUA POR LAS AGENCIAS DE CUENCAS EN EL BRASIL <sup>30</sup>

*“Hubo al menos tres cuestiones legales-institucionales básicas a resolver a fin de poner en funcionamiento el enfoque descentralizado de manejo de la cobranza por el agua por parte de las agencias de Cuencas del Brasil.*

*Primero, ¿quién iba a recaudar los cargos y usar los ingresos generados?. Muchos parecían esperar que las agencias de cuenca mismas jugaran este rol, aun cuando se tratara de organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, un estudio legal de 2003 comisionado por la ANA concluyó no sólo que los cargos por agua deben ir a cuentas federales o estatales, sino también que sólo el estado podría implementar proyectos de infraestructura (Centro Internacional de Desenvolvimento Sustentável, 2003). Hasta hace poco tiempo, esta era sólo una de muchas interpretaciones.*

*Es sorprendente tanto cuán diferentes eran estas interpretaciones, como el tiempo que les llevó salir a la luz. Estudios como el citado sólo fueron comisionados años después de la aprobación de la ley federal, cuando la ANA empezó a invertir en un “proyecto piloto” de cobrança en la cuenca del Paraíba do Sul, discutido más adelante.*

***Segundo,** si las ganancias hubieran de ir al Tesoro Nacional, como lo requería la ley, ¿qué garantía tendrían los usuarios-contribuyentes de que el dinero volvería a la cuenca y se usaría de acuerdo con el plan de inversión del comité?*

*Esta preocupación fue exacerbada por las peculiaridades del proceso del presupuesto nacional. Cualquiera que esté familiarizado con el Presupuesto General (Orçamento Geral da União) sabe que se trata de un “agujero negro”. La tesorería se resiste a los intentos de orientarse al gasto. La ley sólo expresaba que el área de prioridad para el gasto de los*

---

<sup>30</sup> Transcripción parcial del documento elaborado por Rebecca Neaera Abers\* y Margaret E. Keck\*\* “Aguas turbias: descentralización, coordinación y confrontación en la reforma del sistema de gestión del agua en Brasil\*\*\* \* Investigadora del Núcleo de Investigaciones en Políticas Públicas de la Universidad de Brasilia, Brasil. Coordinadora Técnica del Proyecto Marca d’Água, estudio interdisciplinario de colaboración que involucra a universidades brasileñas y norteamericanas, y que acompaña la evolución del sistema nacional de gerenciamiento de recursos hídricos en Brasil. \*\* Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Johns Hopkins, EE.UU. Coordinadora General del Proyecto Marca d’Água. Autora de diversos artículos y capítulos de libros sobre redes transnacionales, democracia en América Latina y políticas ambientales. Traducción al castellano del original en inglés: Florencia Enghel.. Nota: La información incluida en este artículo se reunió por medio de entrevistas realizadas por Keck en São Paulo y Abers en Brasília, así como mediante la investigación de participantes en el Projeto Marca d’Água, un estudio multidisciplinario del desarrollo de las instituciones descentralizadas de gestión del agua en 20 cuencas de ríos brasileños durante 5-10 años.

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
**1er ENCUESTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRAFICAS DE AMERICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

*ingresos en concepto de cobrança debería ser la cuenca del río donde estos habían sido generados, sin especificar qué significaba “prioridad”.*

*De hecho, no había seguridad de que los ingresos volverían a la cuenca, sin importar cuán crucial había sido ese acuerdo implícito para generar la disposición a pagar. Otro obstáculo fue la contingencia, una idiosincrasia de la política presupuestaria brasileña que permite al gobierno federal frenar el gasto por tanto tiempo como quiera durante el año fiscal, como mecanismo para administrar el excedente presupuestario global (10). Sólo en los primeros años de la década actual el **Consejo Nacional de Recursos Hídricos** empezó a discutir arreglos posibles –tales como fondos especiales– para proteger los ingresos por cobranza.*

**Un tercer conjunto de cuestiones involucra la secuencia de cambios buscados en la reforma.** *La ley determinaba que las agencias de cuenca, las instituciones operativamente responsables de recaudar los cargos por agua, estarían financiadas por la cobrança misma y sólo se crearían una vez que estuvieran funcionando.*

**Sin embargo, una inversión significativa resulta necesaria para empezar a cobrar por el uso del agua.** *A fin de que los miembros del comité puedan tomar una decisión razonable, deben efectuarse estudios para reunir información sobre quiénes son los usuarios y cuánta agua usan; deben enviarse proyectos; y se debe poner en funcionamiento un sistema de monitoreo. Mucho de esto, en teoría, sería hecho por las agencias del agua mismas. La solución sería probablemente una inversión temporaria por parte del gobierno estadual o federal para poner en funcionamiento la cobrança, pero la legislación actual no contiene estipulaciones sobre quién debería hacer esa inversión, o cómo.*

**Finalmente, también hay oposición política, ya sea basada en principios o en el mero interés propio.** *La iglesia católica y muchas personas de izquierda creen que designar al agua como un bien económico socava los esfuerzos para establecer el acceso al agua como un derecho humano básico. Para estos críticos, representa una caída en dirección a la total modificación y privatización (11).*

*Muchos de quienes se espera que paguen se resisten en nombre de su propio interés, o a veces, como en el caso del sector agrícola, sobre la base de que asimilar el costo del agua llevaría a un encarecimiento que los dejaría fuera del mercado. Para frustración de la comunidad de técnicos, ninguno de estos grupos parece entender la más bien sutil propuesta de cobrar por el agua.*

*Para estos expertos, no es privatización (porque los derechos del agua no pueden comprarse o venderse, y su concesión sigue siendo una atribución técnica del estado) ni imposición de impuestos (porque los cargos no se usarían para propósitos redistributivos sino que estarían asociados directamente con el financiamiento de infraestructura colectiva que beneficiaría a aquellos que pagan). Pero muchos actores clave siguen dudando.*

ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.  
1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

## COMO FUE RESUELTO

*El primer paso implicó crear un incentivo para el CEIVAP, el primer comité federal creado bajo el nuevo sistema (12) para movilizar a sus miembros a favor de adoptar la cobranza. El beneficio tomó la forma de un programa de financiamiento de saneamiento a través del cual la ANA se comprometería a pagar la mitad del costo de las plantas de tratamiento de desechos si los cargos por agua asumían el 25% y se encontraban otras fuentes para el resto.*

*Las primeras municipalidades en firmar contratos con el programa estaban en la cuenca del Paraíba do Sul, pero el financiamiento sólo podría ser aprobado si la cobranza pagaba por una parte. Para marzo de 2001, el comité había aprobado una propuesta inicial de criterios para la cobranza, que estimuló una vigorosa discusión y debate durante el resto del año. Los usuarios del agua, que anteriormente habían participado muy poco en el comité, empezaron a organizarse.*

***A principios de 2003, la ANA envió las primeras facturas, de acuerdo con las reglas definidas por el comité.***

***Los problemas restantes involucraban las cuestiones financieras discutidas arriba: dado que el dinero debía ir al Tesoro Nacional, ¿de qué manera asegurar su retorno a la cuenca? En 2004, las primeras inversiones salieron del presupuesto mismo de la ANA, básicamente un signo de la buena voluntad de la agencia respecto de seguir el plan de inversiones definido por el comité, pero difícilmente una garantía de que esto habría de ocurrir en el futuro. La demanda de una solución a este problema catalizó la acción, llevando en 2004 a una ley federal que definió cómo operaría la relación entre el gobierno federal, la agencia de cuenca y el comité con respecto a los ingresos derivados por los cargos por agua. Esta ley estipulaba que una agencia de cuenca podía ser una organización no gubernamental aprobada por el comité, disponía las reglas para un convenio de gestión entre la ANA y las agencias de cuenca en el que el comité tendría un rol de monitoreo específico, y determinaba que todo el dinero generado por los cargos aplicados al agua debería regresar a la agencia de cuenca.***

ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS  
POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.  
1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de  
Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).

### ANEXO III

## FALLO HISTÓRICO EN LA CAUSA RIACHUELO: LA CORTE PUSO PLAZOS CONCRETOS PARA ACCIONES QUE DEBERÁN REALIZAR LA NACIÓN, PROVINCIA Y CIUDAD DE BUENOS AIRES

***“ El Defensor del Pueblo de la Nación y las ONG’s formarán un cuerpo colegiado que controlará el Plan de Saneamiento***

*La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dictado un fallo en la causa “MENDOZA BEATRIZ SILVIA Y OTROS C/ESTADO NACIONAL Y OTROS S/DAÑOS Y PERJUICIOS (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, por medio del cual determina la responsabilidad que le corresponde al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires en materia de prevención y recomposición del Daño Ambiental existente en la Cuenca.*

*El fallo determina además quienes serán los responsables de llevar adelante las acciones y las obras de saneamiento, el plazo en que las mismas deberán ser cumplimentadas, dejando abierta además la posibilidad de imponer multas para el caso de incumplimiento, las que recaerán en cabeza de la Presidente del ACUMAR, la Dra. Romina Picolotti.*

***Andrés Nápoli, Director del Área de Participación Ciudadana de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN),*** quien además actúa como abogado de las ONGs admitidas como terceros en la Causa Mendoza manifestó que “estamos en presencia de un fallo histórico por cuanto obliga al Estado a dar respuesta a la más grave situación socio – ambiental de Argentina que afecta de manera directa a más de dos millones de personas”.

*Por otra parte, es un hecho sumamente novedoso y positivo que el máximo tribunal haya encomendado al Defensor del Pueblo de la Nación y a las ONGs que actúan en la causa (FARN, CELS, Greenpeace y Asoc. Vecinos de La Boca), la conformación de un Cuerpo Colegiado que tendrá a su cargo el control del Plan de Saneamiento, lo que permitirá impulsar la participación y el control ciudadano en un tema de gran interés social como es el Saneamiento del Riachuelo.*

*Otro de los aspectos que merece señalarse como un gran acierto por parte de la Corte, es que haya establecido un plazo específico para que el Estado ponga en marcha un plan activo de salud, destinado a atender a los sectores más vulnerables de la Cuenca, que sufren en carne propia las consecuencias de la contaminación, quienes ya no pueden esperar ni un día más.*

***María Eugenia Di Paola, Directora Ejecutiva de FARN,*** dijo que “estamos convencidos que el fallo implicará un gran salto en la evolución de la protección ambiental en la Argentina, en la medida en que se constituirá en un importante antecedente que permitirá atender otras situaciones de conflicto ambiental existentes en el país”.

*Para la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) el fallo debe ser entendido como una gran oportunidad para poner en marcha una Política de Estado en materia ambiental, que logre dar*

**ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS ASOCIADOS A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**  
**1er ENCUENTRO DE ORGANISMOS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, De 18 a 21 de Noviembre de 2009 - Foz del Iguazú (Paraná - Brasil).**

*respuestas concretas a la situación de gravedad que padece la Cuenca Matanza – Riachuelo, cuestión que hasta ahora continúa siendo una asignatura pendiente.*

**CRONOLOGÍA DE LA CAUSA**

- *Julio 2004: Inicio demanda de un grupo de vecinos de Dock Sud y profesionales*
- *Junio 2006: La Corte se declara competente en relación al Daño Ambiental Colectivo.*
- *Septiembre 2006: 1 ° Audiencia Pública. Presentación del Plan de Saneamiento oficial*
- *Febrero 2007: 2 ° Audiencia Pública. Exposición de Picolotti sobre los avances del Plan.*
- *Julio 2007: Fuertes críticas de la Pericia realizada por la UBA sobre el Plan de Saneamiento.*
- *Julio 2007: 3 ° Audiencia Pública. Observaciones al Plan.*
- *Noviembre 2007: 4 ° Audiencia Pública: exposición de todos los demandados.*
- *Julio 2008: Sentencia de la Corte”*

**FALLO COMPLETO:** [http://www.farn.org.ar/gacetillas/fallo\\_riachuelo080708.html](http://www.farn.org.ar/gacetillas/fallo_riachuelo080708.html)

**MÁS INFORMACIÓN**

*Federico Sangalli - Prensa y Comunicación*

*Cel. 011-15-6469-8666*

*[fsangalli@farn.org.ar](mailto:fsangalli@farn.org.ar)*

*Axel C. Dourojeanni*