

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL AGUA EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

I. RIQUEZA NATURAL Y BIODIVERSIDAD EN AMÉRICA LATINA. LA ABUNDANCIA Y DIVERSIDAD DE RECURSOS HIDROLÓGICOS. USOS DEL AGUA EN LA REGIÓN

América Latina comprende gran diversidad de paisajes, una enorme cantidad de recursos naturales y una biodiversidad notable, ya que incluye algunos de los países de mayor diversidad del mundo —Brasil tiene la mayor riqueza de flora y fauna del planeta—.

La diversidad climática ocasiona que los regímenes hidrológicos sean muy variados. En general, América es la región más rica en agua del mundo. Con una precipitación pluvial media anual de 1,084 mm, los recursos hídricos renovables en la región son cercanos a los 24,000 km³ al año. La precipitación promedio anual en el continente americano es de aproximadamente 1,084 mm al año, contribuyendo con 44,000 km³ de recursos hídricos renovables, más del 55% del total mundial.²²⁶ Las precipitaciones son básicamente estacionales, se concentran en un periodo de 4 a 5 meses, y se distribuyen de forma irregular. Dos terceras partes de la región se clasifican como áridas o semiáridas; el 30% recibe menos de 300 mm de lluvia al año, contrastando con enormes extensiones de bosques ricos en agua. Los ríos Amazonas, Orinoco, Paraná, Paraguay y Magdalena conducen más del 30% del agua superficial del mundo.

Aunque la gran mayoría de los países en la región son ricos en agua, muchos presentan problemas severos de disponibilidad en sus zonas ári-

²²⁶ Las estadísticas reflejadas en el presente apartado proceden del *Documento de la Región de las Américas*, México, IV Foro Mundial del Agua, 2006, pp. 8-11.

El IV Foro Mundial del Agua fue organizado por la Comisión Nacional del Agua de México y el Consejo Mundial del Agua, y se celebró en la ciudad de México, D. F. en marzo de 2006.

das y semiáridas; tal es el caso, como ya se ha analizado en este trabajo, del norte de México, pero también del norte de Chile, algunas partes de Bolivia y Perú y la parte noreste de Brasil.

Pero otros datos también son necesarios para comprender los recursos hídricos y su utilización en América Latina. Con el 30% de la masa continental del mundo, la región aloja solamente al 14% de la población, y tiene una densidad de población de 22 habitantes por kilómetro cuadrado, relativamente baja, si se le compara con el promedio mundial de 43 habitantes por kilómetro cuadrado y con países como China (133 habitantes/km²) e India (309 habitantes/km²). A pesar de su baja densidad de población, el 75% de la gente de la región vive en las ciudades o alrededor de ellas; la mayor parte se concentra en los 617,000 km de costas, lo que la hace la región más urbanizada de los países en vías de desarrollo.

El PIB promedio ilustra algunos de los retos que enfrenta la región: el PIB per cápita promedio es de 31,043 dólares en Norteamérica, y contrasta con los 2,240 dólares de Centroamérica, los 3,256 dólares en Sudamérica y los 1,192 dólares del Caribe. En lo que corresponde a Latinoamérica y el Caribe, de los 525 millones de personas que habitan en esta zona, 128 millones viven en situación de pobreza, y 50 millones de ellos en condiciones de pobreza extrema (con menos de un dólar por día).

La región es particularmente vulnerable a los desastres naturales, y sus efectos se incrementan por las intensas concentraciones urbanas. Se presentan sequías persistentes en las zonas áridas y semiáridas en el noreste de Brasil y el noroeste de México; en tanto que existen inundaciones y erupciones volcánicas en América central, así como inundaciones y desprendimientos de tierra en diversas áreas metropolitanas y periurbanas de toda la región. La actividad ciclónica es una amenaza constante a lo largo de la mayor parte del Atlántico, especialmente para los países isleños del Caribe. Los desastres naturales asociados al cambio climático se han incrementado en términos de frecuencia e intensidad.

Dados los enormes recursos de la región, únicamente una pequeña parte de los recursos hídricos totales renovables (un promedio de 3.2%) se extraen para cumplir con los requerimientos de la población y las actividades económicas, en tanto que el promedio global es de 8.7%. Con pocas excepciones, la agricultura de riego es el consumidor principal, y representa aproximadamente el 60% de las extracciones en todo el continente americano. Los niveles de uso de agua en el riego son similares en

todo Sudamérica y las Antillas mayores, variando entre 9,000 m³/ha/año y 12,000 m³/ha/año.

Dadas las características socioeconómicas y su largo historial de inversiones en el desarrollo de sus recursos hídricos, las cifras para México son ligeramente mayores, promediando 13,500 m³/ha/año. Estas cifras se superan en Centroamérica, debido al desarrollo de importantes cultivos económicos permanentes (plátano, azúcar) y los altos niveles de cosechas de temporal en cultivos intensivos, tales como el arroz.

El agua para uso industrial representa aproximadamente el 25% de las extracciones en toda América. Por otra parte, el agua para uso doméstico en la región representa el 15% del total de las extracciones.

II. LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN AMÉRICA LATINA. EL PREDOMINIO DE UN ENFOQUE SECTORIAL

En América Latina no se puede hablar de una crisis de recursos hídricos a causa de su escasez física —se trata, como acabamos de ver, de la región más rica de agua en el mundo—, sino que esa grave crisis, que existe y ocasiona hoy problemas económicos, sociales y ambientales de primer orden, se debe a la falta de una gestión apropiada de los recursos hídricos en la mayoría de los países.²²⁷ Si esta crisis se agrava en un futuro próximo será principalmente por causa de la inapropiada gestión del recurso con el creciente deterioro de su calidad.

Así, se ha puesto de manifiesto en algunos de los asuntos planteados ante el Tribunal Latinoamericano del Agua, que en su actividad pública de “audiencias de juzgamiento” dictamina distintos casos en los que la actividad humana pone en riesgo la sostenibilidad de los sistemas hídricos, así como la disponibilidad del agua.²²⁸ Por lo que respecta a México, cabe destacar por su relevancia el caso “Trasvase de agua de la región del sistema Cutzamala a la cuenca del Valle de México”, resuelto en

²²⁷ Véase el trabajo y los muy acertados comentarios de Biswas, K., “Gestión de la calidad de aguas en América Latina: situación actual y perspectivas de futuro”, *Territorio*, 2006, pp. 40 y ss. (www.thirdworldcentre.org).

²²⁸ En las audiencias, los casos son expuestos tanto por quienes lo han presentado como parte acusadora como por las entidades señaladas como responsables, antes de ser analizados por el jurado. La primera audiencia regional se realizó en el Auditorio Nacional de San José (Costa Rica) del 29 de agosto al 1 de septiembre de 2000. Ahí se juzgaron 11 casos de conflictos hídricos en la región centroamericana.

Puede consultarse la dirección www.tragua.com.

marzo de 2006, donde el Tribunal declaró que es inviable el trasvase de agua hacia la ciudad de México desde otras cuencas, como una solución para atender los problemas de abastecimiento, por cuanto vulnera los derechos originales del pueblo mazahua en el control del territorio y sus recursos naturales y atenta contra su cultura.

En la mayoría de los países de América Latina los sistemas administrativos de gestión del agua se han caracterizado tradicionalmente por un enfoque esencialmente sectorial.²²⁹ Históricamente, las principales funciones de gestión se han asignado a instituciones centralizadas con responsabilidades funcionales por usos específicos de agua: principalmente el riego, la generación hidroeléctrica y la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

Como ha advertido la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, a nivel regional hay “muy pocos ejemplos genuinos, si es que existen, de instituciones que posean una perspectiva orientada a fines múltiples o un interés en el recurso mismo, y no en el uso que puede prestar”.²³⁰ Las entidades encargadas de la gestión del agua han surgido normalmente para velar por el aprovechamiento del agua para un uso sectorial específico, sin contemplar ni abordar la problemática de los recursos hídricos en su totalidad e integridad.²³¹

Dado que el riego, con un 75% del total de extracciones de agua,²³² es, con mucha diferencia, el principal sector usuario del recurso en América Latina y el Caribe (las estrategias de desarrollo de muchos países atribuyen una primordial importancia al riego para aumentar la producción de alimentos y de materias primas industriales), ha sido este sector el que en muchos casos ha dominado (Ecuador y México) y todavía domina (varias provincias de Argentina, Perú y República Dominicana) la gestión del agua. En otros países, la institución predominante históricamente ha

²²⁹ INELA (Instituto de Economía, Legislación y Administración del Agua), *Administración hídrica en América Latina*, Mendoza, Argentina, Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas (INCYTH), 1976.

²³⁰ CEPAL, *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, Estudios e Informes de la CEPAL No 71, LC/G.1523-P, Santiago de Chile, 1989.

²³¹ CEPAL, *Recomendaciones de las reuniones internacionales sobre el agua: de Mar del Plata a París*, LC/R.1865, Santiago de Chile, 1998 (disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/MedioAmbiente/5/lcr1865/lcr1865s.pdf>).

²³² WRI (World Resources Institute), *World resources 2002-2004. Decisions for the Earth: balance, voice, and power*, Washington, D. C., 2003 (disponible en http://pdf.wri.org/wr2002fulltxt_230-283_datatables.pdf).

sido la encargada de la producción hidroeléctrica (como en Brasil y Costa Rica) o de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento (como en varios países del Caribe).

En este sentido, entre estos aprovechamientos sectoriales debe destacarse que la generación hidroenergética es la que en general se encuentra más desarrollada y modernizada en los países de la región.²³³ Le siguen en importancia, en cuanto a nivel de avance, los servicios de agua potable y saneamiento, cuyo perfil es muy heterogéneo en América Latina y el Caribe. Por último, las actividades de riego son las que normalmente presentan peores condiciones en sus diversos aspectos.²³⁴

Sin embargo, el verdadero problema se encuentra hoy en la mayoría de los países en relación con el tratamiento de las aguas residuales. En la actualidad, en América Latina se descargan aproximadamente 30 millones de metros cúbicos de aguas residuales al día a los cuerpos de agua superficiales.²³⁵ Con mucha frecuencia el agua residual que se colecta en los centros urbanos se descarga a los ríos, lagos o mares sin ningún, o muy poco, tratamiento. Son paradigmáticos los casos del río Reconquista en Argentina, los ríos Tieté y Paraíba de Brasil, el río Bogotá en Colombia, el río Grande de Tárcoles en Costa Rica y el río Sucio en El Salvador —y ya analizamos en este trabajo la grave situación de México, D. F., que vierte una importante cantidad de aguas residuales sin tratar al valle de Mezquital—.

En el año 2000 se estimaba que sólo el 9% de los habitantes de Argentina, el 8% de Brasil, el 4% de Costa Rica, el 5% de Ecuador, el 16% de Chile y el 14% de México tenían acceso al tratamiento de aguas residuales. En países como Guatemala, Haití o República Dominicana el porcentaje era del 1% o menor. Todas estas cifras muestran la gravísima magnitud de los problemas de calidad del agua a los que se enfrentan actualmente los países latinoamericanos.²³⁶

²³³ CEPAL, *El Programa 21 en el manejo integral de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, LC/G.1830, Santiago de Chile, 1994.

²³⁴ Ballesteros, M. et al., *Administración de agua en América Latina: situación actual y perspectivas*, Series Natural Resources and Infrastructure núm. 90. ECLAC. Santiago de Chile, 2005. Disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/RecursosNaturales/9/LCL2299PE/lcl2299s.pdf>.

²³⁵ Biswas, K., “Gestión de la calidad de aguas en América Latina: situación actual...”, *cit.*, p. 40.

²³⁶ *Ibidem*, p. 42.

Pues bien, el enfoque sectorial predominante en los sistemas administrativos de gestión del agua en la región está llevando en los últimos años a conflictos crecientes, uso ineficiente y deterioro del recurso.²³⁷ Entre los problemas principales asociados con el enfoque sectorial se pueden destacar la falta de objetividad y de imparcialidad en el proceso de toma de decisiones asociadas a los recursos hídricos y la dificultad de tener una visión integrada del recurso a causa de la separación de las funciones de gestión de una manera que no responde a las características físicas del recurso y a su uso óptimo. Este hecho ocasiona vacíos de gestión y causa además duplicación de actividades, superposición de responsabilidades y dispersión de recursos entre múltiples entidades que normalmente tienen poca coordinación entre sí. Ejemplos típicos de estas situaciones son la separación de la gestión de las aguas superficiales del manejo de las aguas subterráneas, de la asignación del agua del control de la contaminación hídrica, del manejo de la oferta de la gestión de la demanda, o de la gestión por regiones administrativas, tramos de ríos, por sectores usuarios o por sucesivas porciones del ciclo hidrológico.²³⁸

Se explican así los procesos de reforma de unas organizaciones administrativas que han quedado obsoletas, porque fueron originalmente diseñadas para el manejo del recurso según el uso de este último —generalmente único—.

III. LA DIFICULTAD DE CONSEGUIR UNA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA

No cabe duda de que la inadecuada estructura administrativa del sector hídrico en América Latina es un obstáculo para el logro de la gestión integrada.²³⁹ Pero su reforma es muy compleja, por la falta de capacidad

²³⁷ Solanes, M. y Getches, D., *Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1998 (disponible en <http://www.iadb.org/sds/doc/1085spa.pdf>).

²³⁸ Valls, M., “La administración del agua en América Latina”, *Curso de derecho de aguas*, Buenos Aires-Mendoza, Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas (INCYTH), Centro de Economía, Legislación y Administración del Agua (CELA), 1973, vol. II,

²³⁹ Jouravlev, A., *Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile, ECLAC, julio de 2001, pp. 11 y ss. (disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/RecursosNaturales/4/LCL1564PE/Lcl1564-P-E.pdf>).

real del Estado para regular el uso del recurso y hacer cumplir las normas, lo que se agrava por la generalizada desarticulación institucional.²⁴⁰

En muchos casos los sistemas administrativos están muy fragmentados, con importantes vacíos de gestión y vulnerables a la politización de actividades técnicas.

Además de lo anterior, hay que resaltar como un obstáculo a la organización del agua en América Latina, el que en la actualidad muchos elementos básicos relacionados con el agua se encuentran descuidados en la región: información, registros y justicia administrativa, entre otros.²⁴¹ Un importante obstáculo para lograr una gestión integrada de los recursos hídricos es el problema de la falta de información hidrometeorológica, que no permite adoptar de manera adecuada y razonable las decisiones racionales para la asignación del agua, la planificación de sus usos y el ordenamiento del uso del territorio, como tampoco permite desempeñar bien las funciones de vigilancia, control y regulación. El resultado es que se toman decisiones y se hacen planes sin datos, se dan derechos sin registros, y al no haber mecanismos simples y eficaces de acceso común para resolver conflictos, los sectores de menores recursos o acceso político se encuentran en estado de indefensión. Cabe agregar por lo demás los graves problemas de recortes e insuficiente dotación que han sufrido y siguen sufriendo los presupuestos dedicados a la administración e investigación de los recursos hídricos.²⁴²

Como apunta Jouravlev,²⁴³ otro error bastante común que se observa consiste en la tendencia de tratar de copiar experiencias ajenas de legislación de aguas sin prestar mucha atención ni a las condiciones institucionales, geográficas, económicas, etcétera, en que estas experiencias se aplican en sus países de origen, ni a los resultados obtenidos efectivamente en la práctica. Por ejemplo, los intentos de algunos países de la región de copiar el Código de Aguas de Chile de 1981,²⁴⁴ sin un debido análisis, han causa-

²⁴⁰ Véanse las conclusiones del interesante trabajo de Ballesteros, M. *et al.*, *Administración de agua en América Latina...*, cit., pp. 65 y ss.

²⁴¹ CEPAL, *Recomendaciones de las reuniones internacionales sobre el agua: de Mar del Plata a París*, Santiago de Chile, LC/R.1865, 30 de octubre de 1998.

²⁴² Jouravlev, A., *Administración del agua en América Latina...*, cit., p. 14.

²⁴³ *Ibidem*, p. 9.

²⁴⁴ Peña, Humberto, "Las competencias de la administración hídrica en Chile", en Embid Irujo, A. (dir.), *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Madrid, Civitas, 2002, t. II, pp. 331 y ss. Sobre la legislación chilena de aguas puede consultarse también Vergara Blanco, A., "Las aguas

do más demoras que ventajas en la discusión de varios anteproyectos de leyes de agua.²⁴⁵

IV. LA TENDENCIA HACIA UNA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR HÍDRICO DE ACUERDO CON EL ENFOQUE DE GESTIÓN INTEGRADA DEL AGUA

Muchos países de América Latina y el Caribe se encuentran en proceso de elaboración de nuevas leyes de aguas o de modificación de las existentes. De un enfoque sectorial, centralista, poco participativo, con instituciones relativamente débiles en varios aspectos, se desea pasar a un enfoque multisectorial, integral, participativo, democrático y descentralizado y con sistemas capaces de gobernar sobre espacios delimitados por razones naturales, como son las cuencas hidrográficas.²⁴⁶

Uno de los temas centrales, y que ha sido fuente de importantes controversias en los debates que se están realizando para avanzar en este proceso de reformas, es el diseño institucional del sistema administrativo de gestión del agua; es decir, de la estructura administrativa que debe tener el Estado para la aplicación de la legislación hídrica vigente, la evaluación de los recursos hídricos, la formulación de políticas públicas de estos recursos, la asignación del agua, el control de la contaminación hídrica, la coordinación de uso múltiple del agua, la resolución de conflictos por el uso del recurso y la fiscalización de los aprovechamientos.²⁴⁷

Los motivos que han originado la corriente actual de cambios en las legislaciones y organizaciones orientadas a la gestión de los recursos hídricos y prestación de los servicios públicos relacionados con el agua en

como bien público (no estatal) y lo privado en el derecho chileno: evolución legislativa y su proyecto de reforma”, *El derecho de aguas en Iberoamérica y España...*, cit., t. II, pp. 179 y ss.

²⁴⁵ Dourojeanni, A. y Jouravlev, A., *El Código de Aguas de Chile: entre la ideología y la realidad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Recursos Naturales e Infraestructura núm. 3, LC/L.1263-P, 1999 (disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/RecursosNaturales/3/lcl1263/lcl1263.pdf>).

²⁴⁶ Dourojeanni, A., “Dilemas para mejorar la gestión del agua en América Latina y el Caribe”, Madrid, Conferencia Internacional de Organismos de Cuenca, 2002, p. 2. El texto se puede consultar en http://www.riob.org/divers/AmLatinaCaribe_dourojeanni.PDF.

²⁴⁷ Jouravlev, Andrei, *Administración del agua en América Latina...*, cit., p. 7 (<http://www.eclac.cl>).

los países de la región varían de un país a otro. Sin embargo, el motivo principal se relaciona con los cambios ideológicos y de intereses que han ocurrido en el mundo, principalmente con la política de muchos gobiernos en cuanto a fomentar la participación privada nacional y transnacional, así como la descentralización, en el aprovechamiento de los recursos hídricos en general y en la prestación de los servicios públicos relacionados con el agua en particular.²⁴⁸ Igualmente, existe un interés creciente en utilizar instrumentos económicos y de mercado, tales como precios, cobros, derechos negociables, etcétera, para mejorar el uso y la asignación del agua. La búsqueda de una gestión integrada de los recursos hídricos no es precisamente el factor que domina estos enfoques, sino que los objetivos que se persiguen son principalmente posibilitar, proteger y promover la participación e inversión privada; reducir la presión sobre los presupuestos estatales y reorientar el gasto público hacia otras demandas políticamente más urgentes, y mejorar la eficiencia económica en el aprovechamiento de los recursos hídricos y la prestación de los servicios públicos relacionados con el agua.²⁴⁹

Ahora bien, no se puede desconocer la influencia que también ejercen los efectos de una serie de eventos internacionales y tratados firmados por los países de la región, que se vinculan a la gestión de los recursos hídricos, como por ejemplo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil, 3 al 14 de junio de 1992) y los foros mundiales del agua (La Haya, Holanda, 2000; Kyoto, Japón, 2003; México, D. F., 2006).

Aunque algunos pocos países han realizado verdaderos logros en relación con la modernización de sus aparatos administrativos, en muchos casos los debates, que aún persisten, llevan una o más décadas, sin todavía haber alcanzado un consenso social acerca de la materia.²⁵⁰

²⁴⁸ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Creación de entidades de cuenca en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, LC/R.1739, 1997.

²⁴⁹ Jouravlev, Andrei, *Administración del agua en América Latina*, cit., p. 8.

²⁵⁰ En Bolivia, por ejemplo, “durante los últimos 30 años se ha venido trabajando en una propuesta legislativa que llene el vacío dejado por la Ley de 1906, pero esto aún no se ha concretado aunque hasta la fecha se tienen ya 32 versiones de Proyectos de Ley”. Bustamante, R., *Legislación del agua en Bolivia*, Cochabamba, Bolivia, Centro Andino para la Gestión y Uso del Agua, 2002 (disponible en <http://www.eclac.cl/drni/proyectos/walir/doc/walir4.pdf>).

En Centro y Sudamérica ha existido un interés extraordinario para modernizar las leyes con respecto al agua.²⁵¹ En los últimos quince años han sido aprobadas nuevas leyes del agua en Brasil y Venezuela, mientras que algunas reformas importantes se promulgaron en Chile.²⁵²

V. EL EJEMPLO DE BRASIL Y SU SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA

Brasil, a nivel federal, es el país que tiene uno de los más modernos sistemas de gestión del agua entre los países de la región. En Brasil, corresponde al gobierno federal, establecer un sistema nacional de gestión de los recursos hídricos y definir criterios para el otorgamiento de derechos de uso de los mismos. Para cumplir con esta obligación, el gobierno federal aprobó la Ley 9.433, del 8 de enero de 1997. En virtud de esa ley, se creó el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos.

El Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos comprende el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, la Agencia Nacional de Aguas, los consejos de recursos hídricos de los estados y del distrito federal, los comités de cuencas, los organismos de los gobiernos federal, estatales, de Distrito Federal y municipales, cuyas atribuciones se relacionan con la gestión de los recursos hídricos, y las Agencias de Aguas.²⁵³

El Consejo Nacional de Recursos Hídricos está integrado por representantes de los ministerios relacionados con la gestión del agua, de los consejos estatales de recursos hídricos, de los usuarios del agua y de las organizaciones civiles relacionadas con los recursos hídricos. El presidente del CNRH es el ministro del Medio Ambiente (MMA), y su secretario ejecutivo es el secretario de Recursos Hídricos del MMA. El CNRH tiene por función, decidir sobre los grandes temas del sector, así como también dirimir las contiendas de mayor importancia.

Por lo que se refiere a la Agencia Nacional de Aguas (ANA), creada por la Ley 9.984, del 17 de julio de 2000, es una entidad de régimen es-

²⁵¹ *Documento de la Región de las Américas*, IV Foro Mundial del Agua, México, 2006, p. 53.

²⁵² Las leyes del agua pueden consultarse a través de Internet: Brasil <http://www.ana.gov.br/Institucional/default.asp>; Venezuela <http://www.badellgrau.com>; Chile <http://www.dga.cl/>.

²⁵³ Jouravlev, Andrei, *Administración del agua en América Latina*, cit., p. 18.

pecial con autonomía administrativa y financiera, vinculada al MMA, que se encarga de la implementación de la política nacional de los recursos hídricos. Concentra las principales funciones de gestión de los recursos hídricos en cuerpos de agua de dominio federal. La dirige un directorio colegiado, integrado por cinco miembros, nombrados por el presidente de la República, después de su aprobación por el Senado federal, por periodos no coincidentes de cuatro años. El director-presidente de la ANA es escogido por el presidente de la República entre los miembros del directorio. Los mismos están sujetos a normas de conducta y ética, tienen estabilidad en el cargo, puesto que no pueden ser exonerados sin motivo después de cuatro meses de haber iniciado su mandato. La ANA está facultada para instalar unidades administrativas regionales, y se apoya en los comités de cuencas y las agencias de aguas.

Los comités de cuencas tienen por misión actuar como parlamentos de las aguas de las cuencas, pues son los foros de decisión en el ámbito de cada una de ellas.²⁵⁴ Se crean en cuerpos de agua de dominio federal por decisión del presidente de la República, y están conformados por los representantes del gobierno federal, de los estados, de los municipios, de los usuarios de agua y de las organizaciones civiles relacionadas con los recursos hídricos. El número de los representantes de los gobiernos del nivel federal, estadual y municipal no puede superar la mitad de todos los miembros de un comité.

Las agencias de aguas son las secretarías ejecutivas de los comités de cuencas. Tienen la misma jurisdicción que uno o más comités de cuencas. Su creación debe ser solicitada por uno o más comités de cuencas, y debe ser autorizada por el CNRH o por los consejos estaduales de recursos hídricos. Las agencias de aguas pueden crearse sólo en las cuencas donde ya existen los comités de cuencas y cuando su viabilidad financiera está asegurada por cobros por el uso de agua en su área de jurisdicción.

Las principales responsabilidades de la Secretaría de Recursos Hídricos (SRH) del MMA son monitorear el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos; promover la integración de la gestión del agua con la gestión del medio ambiente, y coordinar la elaboración del Plan Nacional de los Recursos Hídricos.

Como compete principalmente a la Unión legislar sobre aguas, las leyes de los estados se limitan a tratar de política, directrices y criterios de

²⁵⁴ *Idem.*

gestión de los recursos hídricos.²⁵⁵ En la actualidad, casi veinte estados ya tienen sus leyes de aguas. Aunque la administración de los recursos hídricos en los estados adquiere características diversas según los principales intereses y conflictos que devienen de la oferta y demanda del agua, sus sistemas de gestión tienen algunas características comunes, como la creación de los consejos estatales de recursos hídricos, con composición variable, que tienen funciones deliberativas y normativas; una entidad encargada de la gestión del agua, que normalmente es una secretaría de recursos hídricos o una secretaría de medio ambiente; y los comités de cuencas, con composición variable, pero siempre con la participación de los usuarios del agua.²⁵⁶

VI. DESCENTRALIZACIÓN: FUNCIÓN MUNICIPAL Y MANEJO DEL AGUA EN LA COMUNIDAD LOCAL

En la Declaración Final de las Américas durante el III Foro Mundial del Agua se planteaba la necesidad de buscar la

descentralización efectiva, gobernabilidad participativa y regulación de los servicios hidráulicos, el desarrollo de políticas hídricas, incluyendo regulaciones para la distribución equitativa y efectiva del agua y para la erradicación de la pobreza en áreas rurales y urbanas, maximizando el uso de la tecnología disponible y la implantación de sistemas participativos y eficientes para el manejo de riesgos naturales, tanto a nivel local como nacional.²⁵⁷

La tendencia de descentralización que se inició en la región se relaciona más con las actividades administrativas que con una transferencia auténtica de responsabilidades acompañadas por los recursos respectivos. Generalmente, las principales responsabilidades permanecen en el gobierno central o, en el caso de los países federales, en el gobierno estatal, con alguna participación del gobierno federal.

²⁵⁵ Tucci, C.; Ivanildo, H. y Cordeiro, O., “Relatório nacional sobre o gerenciamento da água no Brasil”, Comité Asesor Técnico de América del Sur (SAMTAC), Global Water Partnership (GWP), enero de 2000 (disponible en <http://www.unesco.org/phi/vision2025/Brasil.pdf>).

²⁵⁶ Jouravlev, Andrei, *Administración del agua en América Latina*, cit., pp. 18 y 37.

²⁵⁷ Declaración de las Américas durante el III Foro Mundial del Agua, Comité Organizador del Día de las Américas (2003).

En este sentido, hay que tener en cuenta que la legislación en materia de recursos naturales no permite en muchos casos una transferencia competencial a los municipios. De acuerdo con la Constitución política de diversos países, la responsabilidad de la prestación de los servicios básicos, tales como el suministro de agua y saneamiento, debe ser transferida, pero no así el manejo básico de los recursos hídricos.²⁵⁸ El motivo principal es que el agua se considera un recurso estratégico con importantes implicaciones económicas, sociales y ambientales, que necesita ser dirigido y administrado desde una visión nacional y con un interés público general.

En algunos casos, como hemos analizado en México, aunque la autoridad del agua sea una entidad gubernamental central, esta entidad es descentralizada a través de las oficinas regionales. Las funciones típicas que se han transferido o delegado a las oficinas regionales incluyen la medición y recopilación de datos, así como la emisión de permisos de agua y de descarga. Han adoptado este esquema institucional las oficinas regionales de la Dirección General del Agua (DGA) en Chile, las dependencias hidráulicas del Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) en Ecuador y las oficinas regionales de la Dirección Nacional Hidrográfica (DNH) del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) en Uruguay.²⁵⁹

Aunque los municipios no hayan desempeñado una función central en estas organizaciones de cuenca, existen avances municipales notables hacia un papel más participativo en el manejo del agua. Por ejemplo, existen casos interesantes de asociaciones de gobiernos locales, especialmente en Brasil, que se han constituido para resolver problemas relacionados con el suministro del agua, saneamiento, protección ambiental y manejo de cuencas, sobre todo en aquellos casos en donde la acción individual de cada municipio no es efectiva.²⁶⁰

²⁵⁸ Orozco, Randall Marín, “Competencias municipales en materia ambiental”, *Ensayos*, IFAM, núm. 1, mayo de 2001 (http://www.ifam.go.cr/publish/article_263.html).

²⁵⁹ Jouravlev, Andrei, “Los municipios y la gestión de los recursos hídricos”, *ECLAC Serie recursos naturales e infraestructura*, Santiago, núm. 66, 2003, <http://www.eclac.cl>.

²⁶⁰ *Documento de la Región de las Américas, cit.*, p. 51.