

Alrededor de la gobernanza del agua potable

Josep Centelles

Los mecanismos de toma de decisión pública sobre la gestión de los recursos hídricos y el ciclo del agua (gobernanza del agua) son de suma importancia para alcanzar el séptimo Objetivo del Milenio relativo al agua y a la sostenibilidad medioambiental que propone reducir a la mitad la proporción de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable.

El debate sobre cómo se debe insertar la gobernanza del agua en las estructuras estatales de gobierno está lejos de estar resuelto. No se trata de un debate baladí en la medida que cada vez es más obvio que la calidad institucional es uno de los primeros factores de desarrollo. En otras palabras, la institucionalidad alrededor del agua importa.

En este sentido se debe felicitar la iniciativa del colectivo Ingeniería Sin Fronteras de organizar la *Semana del Agua y la Gobernabilidad* para el próximo mes de noviembre (2006).

Las políticas neoliberales, en su obsesión por minimizar el papel del estado tienden a disminuir el carácter del agua como bien público esencial y tratarla como una mera mercancía. Desde esta visión se insiste en el mercado como principal mecanismo de distribución de recursos, por lo que la capacidad de pago de los usuarios adquiere un papel preponderante en la gestión del agua en general pero también, y de forma especial, del agua potable urbana. El modelo neoliberal, ya pocos lo dudan, conduce a escenarios cada vez más alejados del citado Objetivo del Milenio aumentando y no reduciendo la población que no dispone de un adecuado acceso al agua potable. Por otra parte, la penetración ideológica del neoliberalismo ha llevado a menudo a confundir la necesaria descentralización (devolution o retorno de las competencias a los niveles locales operativos) con la privatización, no sólo de la gestión, sino incluso del propio recurso agua. Tal confusión parece a menudo propiciada intencionadamente, lo que explicaría que en Latinoamérica no falte literatura que asimila descentralización a neoliberalismo, lo cual, sencillamente, creemos que es un error de superficialidad.

Cuando nos planteamos cual es el modelo institucional más adecuado para gestionar el agua potable en términos de desarrollo sostenible, debemos pensar no sólo en la sostenibilidad ambiental, sino también en la sostenibilidad económica y, sobre todo en la sostenibilidad social (no hay que olvidar que casos tan tristemente famosos como la "guerra del agua" de Cochabamba, son ejemplos nítidos de insostenibilidad social). Las reflexiones presentadas a continuación sólo pretenden aportar algunos elementos de base para un diseño institucional sostenible. Se trata de algunas premisas elementales, casi axiomas, en las que, a nuestro entender, debe basarse el debate. Algunas de ellas, aun siendo bastante obvias, parecen muy olvidadas.

Una primera consideración básica es que desde un punto de vista del uso o del derecho del uso, hay como mínimo tres tipos de agua: el agua vida, el agua derecho ciudadano y el agua mercancía. Esto nos lo explica muy bien Pedro Arrojo en su libro "El reto ético de la nueva cultura del agua" (Paidós 2006). El agua-vida (de boca y para la higiene básica individual y colectiva) es un derecho humano, y como tal no se puede exigir un precio o contrapartida a la misma, todo el mundo tiene derecho a ella aunque no tenga posibilidades de pagarla. El agua-vida es también un "derecho" para el resto de los seres vivos del planeta, y aquí entraríamos en consideraciones tan complejas como por ejemplo la de qué es un caudal ecológico mínimo de un río. Existe una segunda franja, agua-ciudadanía, que puede entenderse como el derecho al agua para usos derivados de un contrato social y para servicios de interés general de la colectividad. A esta agua se le puede y debe pedir un precio o algún tipo de contrapartida cívica, como por ejemplo el ahorro o el buen uso. Una buena parte del agua urbana corresponde a este nivel. Finalmente hay un agua excedentaria, que puede ser mucha, que puede y debe ser tratada como mercancía económica sujeta a un régimen de regulación similar al de otros

recursos y mercados. Es agua-negocio y también agua economía. Muchos usos agrícolas y la mayoría de usos industriales y recreativos, caen dentro de esta categoría.

El discurso conceptual es nítido y elegante, y nos debe servir de referencia para el diseño de unas reglas de juego adecuadas, pero a nadie se le escapa la dificultad de construir una institucionalidad social que deslinde correctamente los tres tipos de agua. Aunque no sea fácil es posible, de hecho muchas sociedades, aun en medio árido y con severa escasez de agua, mediante una institucionalidad equilibrada (formal o informal) lo han conseguido.

Una segunda consideración consiste en afirmar que el agua es un bien inherentemente local. En tanto que recurso natural, el agua dulce reside en lagos o en forma de nieve y fluye (por cierto con bastante lentitud para las velocidades deseadas en nuestro ajetreto mundo), por acuíferos subterráneos y cuencas superficiales. A partir de esta constatación hay que recordar una obviedad muy olvidada, que el agua, sin la intervención humana, no fluye en red. Nadie ha visto jamás dos arroyos "cruzándose". El agua en la naturaleza fluye a través de estructuras ramificadas-invertidas (ríos y afluentes) y es la acción humana al canalizarla que puede trasvasarla y "deslocalizarla". Es la acción humana que la presuriza y la mete en tubos y construye redes, que sí se "cruzan". Si estas consideraciones tan elementales provocan hilaridad, deberíamos ponernos serios cuando oímos hablar de constructos institucionales que pretenden ignorar por completo este carácter local y apuntan hacia una gestión centralizada del recurso. Las redes están de moda, benditas sean, pero este amor por las redes, el centralismo y la osadía tecnológica han conducido con frecuencia a un nefasto paralelismo organizacional entre la gestión del agua y, por ejemplo, la de la electricidad considerándolos simplemente "fluidos" a distribuir. Así no es raro encontrarse con "Empresas Nacionales (o Provinciales) del Agua". Hay que evitar este error.

El concepto de "lo local" para el agua tampoco es sencillo. Tenemos cuencas y subcuencas, que no siempre coinciden con los acuíferos, pero sobre todo tenemos las divisiones administrativas (municipales, provinciales, departamentales, nacionales, etc.), que son la base de nuestra organización jurídica e institucional, que poco o nada tienen que ver con las primeras. Sólo hay que recordar cuantos ríos en el mundo son divisorias nacionales o administrativas. Tenemos además asentamientos humanos (localidades, con plena lógica de gestión de recursos unificada) que se intersectan con las cuencas. Los trasvases y las redes presurizadas son mecanismos legítimos de gestión y de compatibilización estas intersecciones de los diferentes mapas de "lo local" para el agua, pero hasta un cierto límite. Y el límite a esta capacidad de trasvases y a esta capacidad de gestión "centralizada", es también esencialmente local, pues depende de cada comunidad, de su geografía, de su economía y de su gusto por el riesgo de jugar con su sostenibilidad.

Otra consideración sobre la dificultad de construir en la práctica una institucionalidad adecuada al agua potable deriva de pretender adaptar mecánicamente las formas organizacionales al natural ciclo del agua. Resulta evidente que la forma más (eco)lógica de gestionar el agua es desde la visión global de su ciclo. Pero a partir de esta afirmación hay que saber distinguir muy bien entre planificación, gestión y regulación de la gestión. Muchos países del Sur no tienen la madurez institucional suficiente para diferenciar bien en la práctica estas funciones. Así, por ejemplo, no es raro ver que se ha colocado forzosamente dentro de una misma agencia ejecutora el suministro de agua potable y la depuración de aguas residuales. La depuración de las aguas negras generadas por una comunidad presenta problemas muy diferentes que exigen modelos de gestión de carácter también muy distinto. Resulta frecuente que las aguas negras no molesten a la propia comunidad, sino a comunidades "río abajo", en este caso ¿que incentivos habrá para la buena gestión de la depuración?. La depuración de aguas residuales implica forzosamente una visión general de cuenca o de cuerpo de agua receptor, visión que no es tan necesaria para la abducción y distribución del agua potable. En este sentido, a nivel de gestión, no debe haber ningún problema en romper el ciclo del agua y disponer de agencias distintas, con organizaciones, modelo de financiación y ámbitos geográficos distintos, para funciones distintas. Entre otras cosas, el diseño institucional debe partir de un buen análisis de actores y tener muy en cuenta los incentivos y barreras que condicionan la actuación y la

evolución de una agencia u organización. En el Sur, la planificación y la regulación acostumbran a estar muy olvidadas o a ser muy precarias debido a que sus agencias, si existen, manejan muy poco dinero. Ello es especialmente notorio en comparación con las agencias gestoras o inversoras, cuyos cargos están muy codiciados y gozan de gran prestigio. Existe una crónica debilidad del Estado para ejercer la planificación y la regulación con autoridad, es decir, existe una evidente falta de gobernabilidad.

Estamos frente a un círculo vicioso y el milagro del desarrollo consistirá en lograr que sea virtuoso. Ello pide diseñar unas instituciones (reglas del juego) sobre bases conceptuales suficientemente sólidas y bien adecuadas al mapa de actores para que generen confianza y sean eficaces.

A modo de reflexión final, y sin agotar en absoluto el tema, podríamos decir que desde los más remotos tiempos de la historia, todas las culturas y civilizaciones han hecho sus obras hidráulicas y todas las comunidades humanas sedentarias, pequeñas o grandes, han gestionado sus aguas con mayor o menor éxito. Una comunidad humana (especialmente una ciudad) que no sea capaz de autogestionar su agua-vida y su agua-ciudadanía, es una comunidad enferma, no tiene un problema de agua, no es que sea pobre, es que tiene un grave problema de gobernabilidad. Analizar estos déficits de gobernabilidad y sus causas históricas desde el punto de vista de la institucionalidad es otro capítulo del debate sobre la gobernabilidad del agua potable necesario para abordar con un mínimo éxito el séptimo Objetivo del Milenio.