

## Retos y perspectivas de la gobernanza del agua y gestión integral de recursos hídricos en Bolivia

*Sergio Antonio Ruíz e Ingo Georg Gentes*

*La crisis del agua es a menudo una crisis de gobernabilidad*  
Foro Mundial del Agua 2000, La Haya, Países Bajos

En enero del 2006 Evo Morales se convierte en el primer presidente indígena boliviano, después de obtener el 54 por ciento de los votos de las elecciones nacionales, frente al 29 por ciento de su principal opositor, Jorge Quiroga. La victoria contundente de Morales y su partido Movimiento al Socialismo (MAS) puede explicarse en parte al fracaso político de tres de los más importantes partidos políticos bolivianos (MNR, MIR y ADN), los cuales se alternaron el poder del Estado en los últimos 20 años de historia democrática.

La nueva oferta del MAS radica en otorgar mayores espacios de poder a la población indígena y originaria, tanto en la toma de decisiones estatales, como en el acceso y control de los recursos naturales. Pero las ideas de cambio no fueron percibidas de igual manera en todas las regiones y por todos los sectores; los mayores opositores se encuentran principalmente en los departamentos de Santa Cruz y Tarija, caracterizados por formar el eje económico del país, y por albergar una vasta oferta de recursos naturales. A la mitad del periodo presidencial, el gobierno de Morales se caracteriza por acentuar los conflictos regionales existentes, y por la indecisión de ejecutar las reformas estatales prometidas (véase Mayorga 2006).

El nuevo gobierno creó en el 2006 el Ministerio del Agua como respuesta a las demandas de movimientos sociales y los sucesos en la ‘guerra por el agua’<sup>1</sup> en Cochabamba en el año 2000. Por primera vez en la historia del país se consolidó una representación estatal entre varios sectores socioeconómicos, procurando revertir los modelos y experiencias neoliberales aplicados desde inicios de los años noventa. En el marco de la nueva política estatal se planteó la gestión integrada de recursos hídricos,<sup>2</sup> considerando la gran diversidad económica, cultural y ambiental boliviana. Además, se esperaba que el Ministerio del Agua articulara los tres sectores hídricos históricamente separados: agua potable y saneamiento, riego y cuenca.

Similar al proceso de cambio propuesto por el partido oficialista, ésta política sufrió una crisis existencial a dos años de su gestión. Las razones son múltiples y incluyen, por una parte, obstáculos indirectos que afectan al sector que van desde las disputas partidarias internas del MAS, los intensos conflictos por más autonomía y control de las regalías petroleras entre el gobierno nacional y los departamentos, hasta los problemas estructurales de legalidad y legitimidad del gobierno, incluso en las regiones occidentales de Bolivia inicialmente simpatizantes a su gobierno (véase Veltmeyer y Petras 2007). Entre los obstáculos directos que afectan a la gobernanza del agua en Bolivia se encuentran: la falta de coordinación institucional entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, la escasa coherencia entre

los marcos regulatorios existentes, los impredecibles cambios de funcionarios públicos y la deficiente capacidad técnica institucionalizada.

En el presente artículo se examinan los obstáculos directos que impiden la aplicación de la política hídrica sostenible, tomando como referencia los diferentes delineamientos políticos, decretos, leyes y documentos técnicos, así como un análisis de determinadas iniciativas de las cooperaciones internacionales en el sector agua y saneamiento, principalmente en los departamentos de Tarija y Santa Cruz.<sup>3</sup> Ponemos énfasis, a propósito, en los sistemas (locales) de gestión de agua ya que surgen a partir de una necesidad (o amenaza) básica de distribución y conservación del recurso hídrico entre los diferentes actores. La GIRH requiere de un sistema político-institucional estable que articule los diferentes niveles jerárquicos de administración, donde el nivel local es fundamental en el proceso de control y monitoreo. Si bien, la información técnica e hidrológica proviene principalmente de instancias nacionales<sup>4</sup> (sobre uso de la tierra, distribución efectiva de derechos de usos entre los actores, etc.), también existen sistemas de comunicación y control social en el nivel local, decisivos para una GIRH (véase Hofwegen y Jaspers 2000; Jouravlev 2003; Solanes y Jouravlev 2005; Moreno Díaz, Renner 2007). En detalle nos interesa ilustrar la pregunta de cómo el Estado pretende promover e implementar, desde su perspectiva centralista, casi autoritaria, una política integral, participativa y sostenible que contribuya a la conservación y buen uso del agua.

En la primera parte se analizan los aciertos y desaciertos de la GIRH, considerando los problemas administrativos, técnicos e institucionales a nivel nacional y local, y se plantea como alternativa la 'cuenca social' como unidad de excelencia para la GIRH. Luego se enfoca la coordinación institucional en Bolivia y la permanente fricción entre los marcos regulatorios, el partidismo político y las demandas sociales emergentes en el agua. Y, finalmente, se plantean algunos retos para un nuevo modelo de gestión administrativa de gobernanza del agua, sobre la base de los problemas y aciertos analizados.

### **Hacia la legislación de gobernanza y cuenca social en la gestión integrada de cursos hídricos (GIRH)**

El término GIRH ha sido recientemente consensuado a nivel internacional para definir un 'proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales' (Global Water Partnership, citado por Rogers y Hall 2003).

Esta perspectiva holística tropieza a menudo con problemas debido a la misma estructura y organización de las políticas públicas. Entre los retos que plantea la GIRH está la definición de intereses sobre el agua desde una perspectiva que incluya a todos los usuarios por iguales, con o sin derechos formalizados. Aspectos como este, así como la distribución y, por ende, la competitividad y conflictividad entre grupos de interés, no admiten una solución única, sino que requieren de soluciones diferenciales acordes con cada contexto socioeconómico. Similar a otros paradigmas modernos como el 'desarrollo sostenible', la GIRH demanda nuevos modelos de gestión pública, como la gobernanza,<sup>5</sup> entendida aquí como el conjunto de procesos formales e informales en la toma de decisiones, que involucra a los

actores públicos, sociales y privados, con intereses similares u opuestos (Jong y Ruíz 2007).

Para autores como Centelles (2006) y Prats (2006), la gobernanza resulta de la creación y gestión de redes o estructuras de relación que involucran a diferentes tipos de actores, cuya interacción es crucial para enfrentar los desafíos más urgentes. Una buena gobernanza, entonces, no implica anular o subestimar las atribuciones del gobierno, sino propone más bien un cambio en el ejercicio de la administración pública tendiente a la coordinación y organización de un espacio deliberativo, basado en la confianza, la participación y el control social.

Entidades internacionales de asesoría a las políticas hídricas nacionales, como el Global Water Partnership (GWP), enfocan la gobernanza del agua o gobernabilidad como la habilidad del oficialismo en el diseño compartido de políticas públicas y estructuras institucionales socialmente aceptadas y que movilizan recursos sociales en su aplicación (Rogers y Hall 2003). De aquí que la gobernanza no debe ser considerada como un concepto rígido: su implementación requiere bastante creatividad, flexibilidad, coordinación y capacidad de aprendizaje local. Algunas condiciones necesarias para establecer la gobernanza del agua son: fomentar la fragmentación, es decir, la descentralización y dispersión de poder entre un grupo grande de instancias gubernamentales y cuasi-gubernamentales (Andrew y Goldsmith 1998); incrementar la participación social sin exclusiones; compartir la responsabilidad de conservación del recurso; multiplicar el valor de la transparencia y comunicación en la red de actores; y establecer un régimen regulatorio que incluya equitativamente las diversas necesidades e intereses sociales (véase Solanes y Jouravlev 2005).

¿Cuáles son los límites geográficos y administrativos recomendados para la gobernanza de agua? Resultados de conferencias internacionales enfatizan que las cuencas hidrográficas son el marco de referencia indicado para la gestión de los recursos hídricos, reiterando que: [...] ‘las cuencas hidrográficas, fluviales, los lagos y los acuíferos deben ser el marco de referencia primario para la gestión de los recursos hídricos’. Por lo tanto, es ‘preciso crear mecanismos institucionales y participativos a este nivel’.<sup>6</sup>

¿Por qué se toman las cuencas como unidades territoriales para la gestión del agua? Según Dourojeanni et al. (2002) existen tres razones principales: i) las cuencas son las principales formas terrestres dentro del ciclo hidrológico, ya que captan y concentran el agua que proviene de las precipitaciones. Estas características físicas, en general, generan una interrelación e interdependencia (externalidades o efectos externos) entre los usos y usuarios en una cuenca; ii) en el espacio de las cuencas interactúan e interdependen los recursos naturales no renovables y bióticos (flora y fauna) en un proceso permanente y dinámico; iii) en el territorio de las cuencas se interrelacionan también los sistemas socioeconómicos, formado por los usuarios de la cuenca, sean habitantes o interventores externos de la misma, cada grupo con sus propios intereses.

El ‘éxito’ en la gestión del agua dependería entonces, según los ‘hidrólogos funcionalistas’, de la capacidad y eficiencia de dirigir y coordinar los intereses con relación a los recursos hidrológicos en cuencas. Estas actividades requieren información y un sistema de comunicación que permite: i) conocer los límites de aguas subterráneas frente a los límites superficiales; ii) definir distintos niveles de gober-

nanza para facilitar el buen funcionamiento de los procesos de gestión de recursos hídricos y de prestación de servicios por ejemplo para agua potable; e iii) definir formas institucionales de coordinación e implementación de políticas hídricas, ya que a menudo los límites naturales de las cuencas no coinciden con los ámbitos de acción de los organismos públicos.

Ahora, es ampliamente reconocido que en Bolivia se ha avanzado muy poco en la gestión del agua con enfoque de cuencas.<sup>7</sup> Si bien existen cuencas hidrográficas conocidas, su información y el conocimiento entre la población son muy escasos; los acuíferos son menos conocidos aún y sus balances de extracción y recarga se basan generalmente en estudios puntuales (Gutiérrez 2006, Hendriks 2006).

Para superar esta deficiencia, el gobierno central ha formulado en 2006 el Plan Nacional de Cuencas, que asume a la cuenca como la unidad de planificación por excelencia para garantizar la gestión social del agua. De esta manera se intenta ‘territorializar’ y ‘sociabilizar’ la gestión del agua, a fin de reconocer las estructuras de órganos y atribuciones locales, de reglas de conducta y de sistemas de sanción, sobre cuya base se resuelven los conflictos derivados del uso, goce y disposición de los recursos<sup>8</sup> (Gentes 2006).

La nueva Constitución Política del Estado de diciembre del año 2007 – presentada en plena polémica por la paralela presentación de un estatuto de autonomía para cinco departamentos – declara al agua como ‘un derecho humano fundamental para la vida, en el marco de la soberanía del pueblo boliviano. El Estado promoverá el uso y acceso al agua sobre la base de principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad (art. 37, I)’. Al mismo tiempo que respeta y reconoce ‘los usos y costumbres de las comunidades, sus autoridades locales, organizaciones indígenas campesinas; sobre el derecho, el manejo y la gestión del agua’ (art. 38), también el Estado se otorga la facultad de definir las condiciones y limitaciones de todos los usos mediante una ley y reglamentos generales aún en espera.

La nueva Constitución define además la propiedad colectiva y comunitaria tanto del recurso mismo como de la infraestructura adyacente en su función social, cultural y ambiental e impidiendo su apropiación privada, al reconocer que ‘[...] los recursos hídricos en todos sus estados, superficiales y subterráneas, constituyen recursos finitos, vulnerables y estratégicos; que cumplen una función social, cultural y ambiental. Estos recursos no podrán ser objeto de apropiaciones privadas y tanto ellos como sus servicios no serán concesionados’ (art. 37, II).<sup>9</sup>

En la actualidad, es evidente que la aplicación de la GIRH no carece de conceptos y marcos administrativos a nivel nacional; el problema radica, entonces, en la imposición y ratificación legal, que integra los diferentes sectores y formas de uso y determina las facultades para los gobiernos departamentales, municipales y comunidades rurales. Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo (2006) como en el Plan Nacional de Cuencas (PNC) (2006) se considera la importancia de la gestión social del agua. En el PNC se estima que las políticas adecuadas se construirían mejor ‘[...] a partir de la implementación y desarrollo de los diferentes componentes de acción, y en particular desde los proyectos de iniciativas locales, una red interinstitucional de promoción y fortalecimiento de la GIRH, con participación de actores, sectores, municipios, organizaciones de base y el apoyo de la cooperación internacional [...]’. En ambos planes queda expreso que la unidad básica de planificación

y gestión de los recursos hídricos es la cuenca, que relaciona los espacios de gestión pública y social. En torno de ello se establecerá la gestión integrada de los recursos hídricos, priorizando el consumo humano, la producción agropecuaria, las necesidades de la flora y fauna y otros usos.

La cuenca es vista, entonces, como un espacio (de organización) social delimitado por los nacimientos de los cursos de agua y las zonas altas que los protegen y nutren, y se extiende hasta donde llegan las aguas de forma natural o hasta donde se conduce el agua por los lazos construidos por las sociedades (Yañez y Poats 2007).

Dicho concepto es complementario al concepto de cuenca hidrográfica, en donde el punto de análisis es el medio biofísico y hidro-geográfico. La 'cuenca social' parte de un *rights-approach* en que se reconoce la existencia de un pluralismo legal en la gestión de agua basándose en un reconocimiento de las múltiples y complejas relaciones de la acción colectiva en el agua (Boelens et al. 2007). De acuerdo a Yañez y Prats (2007) la 'cuenca social' determina la cuenca geográfica y las actividades y organizaciones en sus zonas de influencia, ambas determinadas por los usuarios del agua. Una 'cuenca social', por ende, suele implicar un traslape de varias cuencas geográficas entrelazadas por el tejido social que construyen los múltiples usuarios, y, por tanto constituye una unidad de análisis apropiada para entender las relaciones sociales conflictivas en el agua. Esta situación se presenta en muchas zonas medias y bajas de las cuencas andinas, donde grupos humanos desde tiempos ancestrales se han organizado para conducir el agua desde sus fuentes hasta sus tierras secas que en muchos casos se encuentran lejos de la cuenca geográfica donde ésta agua normalmente fluye. Los grandes proyectos de transvases modernos siguen esta tradición cuando dirigen el agua de una cuenca a otra, para suplir las necesidades de poblaciones urbanas o de proyectos de desarrollo agrícola o industrial en zonas carentes de agua.

Tomando en consideración estas variables, es aconsejable que las políticas públicas ambientales y de descentralización incidan en la territorialidad del agua, uniendo los conceptos de cuenca con los de las unidades político-administrativas. Esto implica avanzar en definiciones y entendimientos acerca de la 'cuenca social', incorporando variables históricas, culturales, sociales, económicas y ambientales, e incluyendo variables organizativas, productivas y jurídicas. El desafío es indagar en un sistema de principios, valores, instrumentos y acciones que, fundados en las particularidades culturales y la gestión de las comunidades locales, estructuren el derecho del agua sobre la base de las formas tradicionales de uso y conservación del recurso.

El objetivo de gobernanza local hídrica, entonces, se puede alcanzar de diferentes maneras; en nuestro análisis proponemos dos ámbitos paralelos de acción: i) desde las políticas públicas del Estado, respetando y haciendo respetar la autonomía de derecho consagrada a favor de los actores locales en el interior de las 'cuencas sociales'; y ii) desde las propias comunidades y municipios, acompañando y apoyando la autonomía y poder de decisión otorgado, por ejemplo, en el manejo de redes de riego, el suministro del agua y la conservación de los recursos naturales.

## **Construcción social de políticas hídricas: historia y realidad**

Si, de acuerdo a funcionarios de la CEPAL los sistemas de agua y saneamiento son un clásico ejemplo de monopolio natural local, y como tal, excepcionalmente resistentes a la competencia del mercado (Jouravlev 2003), las instituciones –como reglas de juego– constituyen la base para el funcionamiento eficiente de las redes sociales y el establecimiento de políticas públicas eficientes de estos monopolios: por una parte, determinan los niveles jerárquicos de decisión y, por otra, establecen las atribuciones y obligaciones de cooperación entre los interesados.

En Bolivia, las divergencias entre políticas públicas y demandas sociales sobre la gestión del agua salieron a la luz a inicios del 2000, cuando en la ciudad de Cochabamba estalló el severo conflicto denominado la ‘Guerra por el Agua’. La historia oficial es que la compañía ‘Aguas del Tunari’, ligada al consorcio multinacional Bechtel, había logrado la concesión del suministro de agua potable para la ciudad mediante un proceso de licitación poco transparente y participativo, en que prácticamente se ignoraron los intereses de la población local (Bustamante 2005, Orellana 2007). La primera medida de los ejecutivos de la empresa fue subir los precios de suministro del agua potable, a fin de mejorar el servicio. Este hecho resultó decisivo para unir los intereses afectados de los consumidores urbanos y de los regantes de las áreas alrededor de la ciudad, disconformes con la aplicación de políticas neoliberales del gobierno de Sánchez de Lozada (2002-2003) tendientes a la privatización de los servicios públicos y la modificación de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Assis 2006).<sup>10</sup>

La Guerra por el Agua marcó el inicio de una serie de protestas a lo largo del país en contra de la privatización de recursos naturales como el gas y el petróleo, que finalmente terminaron con los gobiernos de Sánchez de Lozada (octubre de 2003) y su sucesor Carlos Mesa (junio de 2005). A este último, en enero 2005, la Junta de Vecinos de El Alto, ciudad cercana a La Paz, compuesta por inmigrantes del interior del país, lo forzó a rescindir el contrato con Aguas de Illimani, compañía que forma parte de Suez Lyonnaise des Eaux de France, debido al desinterés por extender el servicio a los sectores más pobres y vulnerables de la población.

Las semanas de protestas callejeras reiteraron los problemas regulatorios y gubernamentales existentes en cuanto a la definición de políticas nacionales y sostenibles. Desde mediados de los años ochenta, los gobiernos bolivianos han intentado crear una política de aguas coherente, basada en la reformulación de la Ley de Dominio y Aprovechamiento de Aguas de 1906 aún vigente.<sup>11</sup>

¿Por qué Bolivia no cuenta aún con un marco regulatorio de la administración del agua, que permitiría la formulación de un sistema de recurso hídrico sólido? Al mismo tiempo, es sorprendente que el país aún no dispone de un sistema estructurado e único que permita registrar y certificar debidamente los derechos de agua hasta ahora otorgados.

La tendencia hasta el año 2006 en todos los borradores ha sido siempre la misma: el gobierno central optaba por una ley que introduzca el agua en el mercado y que el precio de la misma se fije por las reglas de oferta y demanda mientras que las organizaciones indígena-campesinas y ambientalistas proponían un sistema más regulado y protegido, con severas exclusiones de la participación de las empresas privadas.

Diferentes comisiones de parlamentarios y organizaciones sociales han presentado más de 30 borradores de ley en los últimos años, a través de los cuales se ha ido perfeccionando el criterio común de escasez y necesidad de regulación. La aprobación de la ley permitiría la creación de un sistema formal de administración, basado en la cuenca hidrográfica que planifique el uso del recurso de acuerdo con los parámetros económicos, sociales y ambientales (Orellana 2007). Pero la administración pública del recurso por cuenca ha pasado por varios Ministerios, hasta establecerse en el actual Ministerio del Agua recién en el 2006, por lo que se espera que esta multiplicidad de responsabilidades y autoridades supuestamente haya llegado a su fin.

La importancia que ha adquirido el tema del agua en las reivindicaciones de los pueblos indígenas y campesinos se evidencia en su inclusión en los documentos de demandas de prácticamente todas las movilizaciones realizadas durante los últimos 8 años. Si bien influyó directamente en la elaboración y aplicación de criterios de la nueva política nacional hídrica del 2007, tampoco el rol que ejerce este sector ha llevado a que se avanzara en la ratificación de una nueva Ley de Aguas. En el Consejo Interinstitucional de Agua (CONIAG), encargado de elaborar un nuevo marco regulatorio, entre otras, se observa una determinante participación e influencia de los representantes de diversas organizaciones sociales, principalmente de regantes poderosos de sistemas de riego como Tiquipaya en las cercanías de Cochabamba. Ellos insisten en una relación de colaboración de poderes facultativos entre sectores (riego y agua potable, por ejemplo) y la administración nacional, y un rol predominante de los regantes en la jerarquía institucional y legal. Entre otros aspectos, dichos grupos de interés rechazan tácitamente la fijación de tasas y patentes por el uso de agua para las comunidades rurales. La presencia de sus representantes en el gobierno mismo o como asesores del presidente, y el prestigio y poder que han ido adquiriendo internacionalmente como 'la organización social' que ha encabezado la lucha contra la comercialización del agua crea un escenario nocivo para reiniciar el proceso de formalización de la Ley de Aguas. Se podría afirmar que la pugna entre sectores productivos y sociales y el acentuado debilitamiento político que sufre la gestión del Presidente Morales están bloqueando toda posibilidad de aprobación legal hasta el final de su gestión.

Desafortunadamente para los intereses de los más pobres y regantes sin derechos formalmente adquiridos, las pugnas entre sectores sociales populares también se reflejan en el interior del Ministerio del Agua, lo que no permite articular las políticas integrales con los intereses de las regiones o departamentos, entre otros, también debido a la capacidad institucional del Ministerio, cuyos funcionarios se hallan limitados para realizar despliegues mayores.

### **Panorama actual de las políticas hídricas regionales y sectoriales**

En paralelo a los intentos de incorporar nuevos componentes en el manejo y gestión del agua,<sup>12</sup> a partir de la década de 1990, Bolivia ha dado pasos determinantes en la descentralización administrativa del Estado, sobre la base de un modelo que reivindica las demandas locales y devuelve a los municipios el derecho de decisión y planificación comunitaria local. Desde 1994, el número de gobiernos municipales aumentó de 25 a 327, con el respectivo incremento de los ingresos de administra-

ción e inversión local. También los departamentos han ganado mayores espacios de decisión política, desde que los prefectos departamentales son elegidos directamente por el pueblo (Ruíz 2005).<sup>13</sup>

A partir de enero del 2006, el gobierno del MAS promete al menos una nueva correlación de fuerzas entre los actores políticos, abriendo la posibilidad de establecer un nuevo principio hegemónico, capaz de articular de otra manera las relaciones entre Estado, economía, política y sociedad en torno de un proyecto de reforma estatal que cuenta con un innegable protagonismo del movimiento campesino e indígena (Mayorga 2006). El proyecto se plasma en las reformas a la Constitución Política del Estado, en cuyos contenidos se refleja el dilema de la gestión presidencial: por un lado, se reconocen los anhelos departamentales de autonomía, pero al mismo tiempo se debilita la gestión de las prefecturas al proponer la creación de dos nuevas formas de autonomías territoriales: las regionales e indígenas. Pero la relación y jerarquía entre ambas formas institucionales aún no ha sido reglamentada, especialmente en vistas a las facultades de decisión sobre explotación y exploración de recursos naturales, entre ellos el agua, en tierras comunitarias.

Con respecto a la GIRH, desde mediados de los años noventa, las normas vigentes atribuyen a los gobiernos municipales la responsabilidad del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario local, la administración de la infraestructura de micro riegos, y la concesión de licencias para la explotación de áridos que se encuentran al margen de los ríos. Las instituciones vigentes identifican también a los gobiernos departamentales (prefecturas) como las instancias centrales para hacer operativa y ejecutar la política ambiental y de GIRH. Las secretarías departamentales de recursos naturales asumen una serie de atribuciones específicas, con miras a la reducción de los impactos ambientales generados por las actividades económicas sobre los cuerpos de agua y las cuencas. Según la normativa correspondiente, son los gobiernos departamentales que deben crear sus Consejos Departamentales del medio ambiente, formular políticas regionales acordes con las condiciones departamentales y colaborar en la gestión ambiental municipal. No obstante los avances institucionales, el mismo Ministerio del Agua considera poco factible la integración sectorial y de los niveles regionales, argumentando que '[...] el marco institucional establecido por las diferentes leyes y su reglamentación no es adecuado<sup>14</sup> para realizar una GIRH, ya que existe una gran cantidad de actores con competencias, funciones e intereses superpuestos' (Ministerio del Agua 2007, 6).

El reglamento de la Ley de Riego, aprobado en 2004, ha sido uno de los procesos legales con mayor participación de los actores locales del sector hídrico. Mediante este cuerpo normativo, las iniciativas emprendidas por las organizaciones rurales han logrado incorporar un régimen de derechos de agua favorables para comunidades y familias campesinas e indígenas, y principios para establecer políticas públicas y comunitarias.<sup>15</sup> No obstante, la normativa existente tiende a privilegiar y favorecer determinados grupos de derechohabientes, según el momento de su aprobación, sin constituir una respuesta a los problemas estructurales – de erosión, salinización e ineficiencia en el uso, entre otras – por los que atraviesa el país. También para el sector hídrico cuenta que debería ser la Ley General de Aguas la norma que defina los incentivos concretos dirigidos a aplicar la GIRH a nivel local, y no una ley sectorial que además otorga al Viceministerio de Riego potestades de control e intervención, por ejemplo, en las cabeceras de cuencas.

Aunque en la actualidad la superficie bajo riego en Bolivia cubre solo el 11 por ciento del total de superficie cultivada, es el sector que consume los mayores volúmenes de agua<sup>16</sup> (Mattos y Crespo 2000). Al mismo tiempo, la agricultura es la actividad económica que representa mayores riesgos de contaminación de acuíferos y uso irracional del agua, y que demanda mayor necesidad de inversión y conocimientos. Por ejemplo, en zonas secas no existe tecnología apropiada para la cosecha de agua; las principales cabeceras de cuenca, como fuentes de agua dulce, no se manejan bajo una visión integral, y el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo del 2006, referido a la autogestión y sostenibilidad de los sistemas de riego, requiere el fortalecimiento y capacitación de las organizaciones de regantes (Agua Sustentable 2007, Orellana 2007). El mismo Viceministerio de Riego plantea el fortalecimiento de dos nuevos servicios: el Servicio Nacional de Riego (SENARI) y los Servicios Departamentales de Riego (SEDERI). Pero en la mayoría de los departamentos estos organismos no se han constituido y solo existen en el papel, y los registros de derechos de agua aún no se han completado ni homogenizado. Investigadores locales cuestionan seriamente su puesta en marcha y funcionamiento.<sup>17</sup>

Con referencia al sector agua para consumo, la constitución de las Entidades Prestadoras de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (EPSA) ha recibido en 2003 especial atención en el extranjero, debido a su enfoque como empresas sociales, sin fines de lucro.<sup>18</sup> Las EPSA deben cumplir estrictamente con la función social y pública, y su '[...] patrimonio no podrá ser desagregado o individualizado entre sus componentes, ni convertido en acciones, debiendo mantenerse a cargo de las empresas mancomunarias sociales en forma indisoluble, sin llegar a ser objeto de transacciones comerciales ni de reparto de dividendos u otra forma de beneficio lucrativo' (Ley 3602, art. 6, parr. 5).

En cuanto al sector de cuencas, la ley ambiental las propone como unidades básicas de planificación y gestión de recursos naturales, especialmente hídricos, a objeto de aglutinar los intereses públicos, sociales y privados en relación con el uso del agua. Las instituciones y políticas de cuencas se encuentran, sin embargo, en desventaja frente a los demás sectores: estas se hallan bastantes dispersas en las Leyes Ambiental, Agraria, Forestal y de Municipalidades y compiten con otros instrumentos de planificación con mejores mecanismos de control social y financiamiento, como los planes de desarrollo, los planes de usos de suelo y planes de ordenamiento territorial. A partir de esta situación, '... la formulación de una ley general del agua entraría condicionada a refrendar legislaciones y políticas sectoriales y a resultar incoherente' (Ministerio del Agua 2007, 5).

Se evidencia que contrariamente al discurso de la gestión integral, en Bolivia se corre el riesgo de actuar separado por sectores y subsectores, mucho más ahora, cuando las regulaciones sectoriales no tienen coherencia para articular a los ministerios, viceministerios, prefecturas y gobiernos municipales. Un buen ejemplo es la potestad del SENARI y los SEDERI en cuanto a la fiscalización y control de las cabeceras de cuencas, sin necesariamente ser articuladas con leyes como la de descentralización administrativa, participación popular o saneamiento básico, ni con el rol de las EPSA que también deben controlar las fuentes de cuencas para asegurar el abastecimiento de consumidores urbanos.<sup>19</sup>

La desarticulación institucional origina conflictos de coordinación de políticas públicas, hasta llegar a serias disputas sociales por el acceso y control del recurso

entre sectores económicamente dominantes y actores sociales emergentes.<sup>20</sup> Si la aprobación de la Ley de Aguas no avanza,<sup>21</sup> se prevé que los actuales conflictos sociales sobre la tierra – política priorizada por el actual gobierno – se transformen en un futuro muy próximo en conflictos sobre el agua, esta vez con disputas sociales más drásticas debido al carácter finito del recurso.

### **Luchas por el poder de decisión**

El Ministerio del Agua se creó a partir de un pacto social entre líderes de los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y el gobierno nacional, para revertir e impedir las privatizaciones en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento. Hoy en día, tanto en el diseño, ejecución, control y evaluación de las políticas de agua, las organizaciones sociales no están presentes, e incluso muchos de sus precursores han sido marginados de la gestión gubernamental.<sup>22</sup> Las causas parecen estar más bien ligadas a las pugnas personales por acceso y mantenimiento del poder del ministerio, antes que a desacuerdos en la aplicación técnica y metodológica de la GIRH.

En el interior del Ministerio se observa una notoria falta de comunicación entre los tres Viceministerios, mientras que el Viceministerio de Riego se auto-adjudica el liderazgo en las políticas de gestión de agua.<sup>23</sup> Especialmente éste último y el Viceministerio de Cuencas están compitiendo abiertamente en la asignación de fondos públicos y espacios de poder, lo que afecta la calidad e implementación de una visión integral en el agua y redundando en una baja aceptación de las políticas gubernamentales en los ámbitos locales y regionales. Los sectores de riego y cuencas, que en la GIRH forman una sola constelación, en Bolivia históricamente se encuentran separados (Agua Sustentable 2007). En un país con constatados problemas de erosión, los grandes proyectos de riego carecen todavía de criterios y procedimientos que favorezcan las necesidades básicas o mínimas de conservación, ni tampoco cuentan con mecanismos que definan los grados de participación comunitaria en la ejecución y control de la inversión público-privada (Agua Sustentable 2007).

La coordinación entre las prefecturas y el gobierno central está aún más afectada, dado los conflictos políticos entre los dirigentes del MAS y de los movimientos políticos tradicionales, muchos de ellos elitistas, que todavía controlan el poder en los departamentos. A las autoridades nacionales les cuesta priorizar proyectos de inversión pública e incluso de cooperación internacional en prefecturas y municipios contrarios al partido de gobierno. Algo similar ocurre en la relación entre prefecturas y municipios: incluso entre instancias con las mismas tendencias partidarias se duplican esfuerzos y recursos financieros, por ejemplo, en la elaboración de planes de manejo de cuencas en espacios con planes de ordenamiento territorial ejecutados, cuya implementación es cuestionada por la falta de asignación de recursos financieros. En el caso de los departamentos productores de petróleo, que hasta 2007 contaban con importantes fondos procedentes de los impuestos de hidrocarburos,<sup>24</sup> los ingresos que podrían invertirse en la aplicación de planes son destinados a la construcción de ‘obras de cemento’, que aumentan la popularidad de las autoridades de turno, en algunos casos vinculados a la corrupción. Las fallas de coordinación entre autoridades departamentales y locales aumentan el riesgo de

daños ambientales y sociales, originados por la construcción de grandes emprendimientos de riego –atribución de las prefecturas o del gobierno nacional – en que no se consideran los intereses de los más afectados, es decir, de los gobiernos municipales y de la población local.

La coordinación se agudiza aún más debido a la poca capacidad técnica de las instancias públicas para cumplir con sus funciones. De todos los niveles jerárquicos, el nivel nacional es el más afectado: a 10 meses de asumir el gobierno, Morales soporta fuertes críticas por la ineficiencia en el manejo del aparato gubernamental y la incapacidad de gestión política (Mayorga 2006). La reducción de salarios a los funcionarios públicos aplicada a inicios de su gestión en el marco de sus políticas de austeridad, más la distribución de cargos públicos sobre la base de criterios netamente partidarios a los simpatizantes del MAS, provocaron el éxodo de buenos profesionales en el interior o exterior de la república.<sup>25</sup>

En el Ministerio del Agua la gestión se caracteriza actualmente por repentinos y constantes cambios de personal, que no distinguen jerarquías administrativas, capacidad técnica o liderazgo político. Los gobiernos departamentales son los que mejor aprovechan esta situación, ofertando mejores condiciones de trabajo a personas técnicas capacitadas. Así, las Secretarías Departamentales Ambientales de Tarija y Santa Cruz, al igual que las direcciones técnicas del agua, son dirigidas por técnicos con más alto nivel profesional. A este nivel jerárquico los problemas se refieren a la cantidad de personal, así como a los medios logísticos y financieros asignados por las autoridades departamentales al sector hídrico.

A nivel local, los gobiernos municipales se encuentran sobreexigidos para cumplir sus funciones ambientales. Sus múltiples tareas van en aumento, asumiendo por ejemplo la regulación de la extracción de áridos, la asistencia en el control forestal, el catastro de predios rurales o la administración de áreas protegidas locales. En municipios con grandes centros urbanos, como es el caso de Villa Montes en el Departamento de Tarija, las unidades ambientales también han recibido atribuciones orientadas al cuidado de las áreas verdes y el reciclaje de derechos sólidos en las ciudades. Aquí como en otros lados, los alcaldes municipales priorizan las acciones que aumentan su popularidad, como el mantenimiento de los parques urbanos o el aseo de la ciudad en vez de preocuparse de la gestión integral (Gentes y Ruíz 2007).

La poca capacidad técnica en materia hídrica, extensiva a los tres niveles jerárquicos analizados, es en parte compensada por las organizaciones no gubernamentales (ONG) que cuentan con mejor personal técnico y mayores recursos financieros, muchos de ellos provenientes de organismos internacionales. Su principal aporte ocurre a nivel local, asesorando la formulación de políticas diferenciales o la elaboración de instrumentos técnicos que contribuyan a la aplicación legal. Pero su presencia ocurre en el marco de la ‘lógica de su proyecto’ que está dirigido a ‘producir resultados’ sectoriales y dejan de lado una análisis sustentativo e una estrategia para la ‘cultura del cambio’. En el área de conservación, a pesar de la retórica sobre la ‘participación’, la mayoría de las iniciativas aún se verifican de arriba hacia abajo,<sup>26</sup> dirigidas por enfoques externos que ven a la población local como parte del problema y no como parte de la solución (Vermeulen y Sheil 2007).

## **Lecciones aprendidas de la experiencia boliviana**

El enfoque de la GIRH sobre la base de los principios de gobernanza local plantea nuevos desafíos en el desarrollo de nuevos acuerdos institucionales, mayor educación y capacitación de los usuarios y actores locales, pero principalmente demanda cambios de concepción en la relación entre Estado y sociedad. Es decir, los derechos y obligaciones respecto de la conservación ambiental no sólo corresponden a los políticos y actores públicos, sino también a otros actores que conviven en la comunidad política que conforma el Estado: empresas públicas y privadas, población urbana y rural, instancias de cooperación técnica, comunidades campesinas y pueblos indígenas. Esto implica un empoderamiento local en aspectos de manejo, control e interacción entre actores y organismos públicos, pero también capacitación consensuada y apta con miras al ejercicio de una nueva cultura sustentable del agua.<sup>27</sup>

El empoderamiento local no se aplica por ley, sino por un gran ‘pacto’ o ‘acuerdo’ social que, utilizando técnicas de gestión de redes, promueve una amplia participación de actores locales, como instrumento clave para superar las visiones de corto alcance que el ciclo electoral induce en los gobernantes (Centelles 2006).

La conformación de pactos ambientales en Bolivia y en otros países de la región se enfrenta con el problema de que la gobernanza local todavía es un proceso en construcción. En concreto, todavía no existen interrelaciones coherentes entre actores públicos, sociales y privados orientadas a la conservación del agua o a garantizar la cantidad y calidad del suministro del recurso. De allí que en muchos municipios, los problemas del sector hídrico no pasan necesariamente por la disponibilidad de recursos financieros: gobiernos locales bolivianos con altos presupuestos públicos, debido a la presencia de yacimientos hidrocarburíferos, enfrentan serios problemas de degradación ambiental, sin que sus programaciones financieras en temas ambientales sean coherentes con la alta necesidad de conservación de sus recursos. El principal problema es la ausencia de una coordinación institucional que articule la gran variedad de intereses sectoriales y el poder de convocatoria de instancias públicas locales con mandatos ambientales.

La creación del Ministerio del Agua no ha contribuido a la gobernanza local hídrica. Las políticas de este ministerio están lejos de poder articularse con procesos institucionales instaurados en Bolivia, como la descentralización y participación popular. De allí que la política nacional hídrica todavía no sea capaz de ofrecer alternativas a las ‘discapacidades’ técnicas y financieras de las instancias locales y revertir la larga historia centralista del país. Para las autoridades del agua en Bolivia, el desafío radica en orientar la política pública hacia el diseño de normas y programas con enfoques participativos que no se decidan y modelen en función del contenido de la oferta, sino sobre la base de las demandas específicas y potenciales de colaboración entre los grupos emergentes y vulnerables y los gobiernos locales. Pero la superposición territorial y de atribuciones que plantea la creación de las nuevas autonomías regionales e indígenas sobre los actuales niveles jerárquicos ya establecidos pero no consolidados, a nivel de los departamentos y municipios, crea otro problema irresuelto.

Aspectos como dar solución a la actual problemática hídrica en Bolivia y su proyección hacia el logro de una buena gobernanza requieren, a nuestro entender, un reinicio del debate técnico y no político, cuyos resultados se plasmen en una

nueva Ley de Aguas. Es importante clarificar, por ejemplo, ¿quiénes son los encargados de integrar y quiénes están dispuestos o son capaces de hacerlo?; ¿cuáles son los intereses que deben ser representados en un proceso de integración?; ¿cómo debe ser gestionado el proceso de integración para asegurar que todos los actores y sus intereses se vean representados equitativamente?; ¿cómo y quiénes deberían resolver las disputas en un sistema integrado?; y ¿cuáles temas deben ser coordinados a través de un enfoque sistémico e integral local, regional o nacional?

Bolivia como ‘democracia de alta tensión’ (Rojas Ríos 2007) debido a sus permanentes crisis en torno a la desigualdad, la marginalización social y discriminación de los grupos e individuos indígenas, acarrea un conflicto aún más profundo de cohesión territorial y económica entre una política que plantea la gestión pública de recursos naturales centralizadas en el poder del Estado versus otra que prioriza la descentralización en la gestión de recursos y sus plusvalías, proveniente de la explotación y explotación de hidrocarburos.

Sin duda, los procesos de conflictividad y cambio social a partir del 2005 convierten Bolivia en un caso de ‘reinención de la democracia’ (Salman 2008) en donde los pueblos indígenas y sus líderes en América Latina hasta ahora no han formado parte ni del proyecto nación,<sup>28</sup> ni del discurso ideológico del Estado<sup>29</sup> sino como parte de sociedades imaginadas (Anderson 1993). Ahora los pueblos indígenas se han convertido en protagonistas de la historia y desde y para sus propias comunidades imaginadas utilizan el ‘Estado Padre’ como instrumento de poder para convertir el ‘Estado cotidiano’ por medio de una política partidaria y mayoritaria (el MAS) en una ‘nueva democracia.’ Este proceso de hacer, deshacer y rehacer la democracia institucional (PNUD 2007) cuestiona claramente los principios de una concepción liberal-representativa de la democracia y plantea un modelo de representación, deliberación y participación en todos los niveles institucionales del Estado.

Justo en las cuestiones institucionales se encuentra el tendón de Aquiles de la política de cambio social. ¿Cómo enfrentar las facultades de poder (de decisiones e implementaciones administrativas) entre los niveles centrales-estables, regionales, municipales y comunales, y comunitarios?, y ¿cómo implementar una política que garantiza la autonomía respecto al territorio indígenas, por ejemplo, y respecto a la gestión de recursos naturales? El debate entre líderes y políticos de la zona altiplánica y del oriente sobre autonomía y centralismo escasea de una visión realista sobre la composición cultural del país y la necesidad de plantear como *conditio sine qua non* el ‘nuevo Estado’ como garante para la cohesión social, solidaridad cultural<sup>30</sup> y sustentabilidad ambiental del país.

Si bien la formación de un Ministerio de Agua en el año 2006 resultó de una lucha mancomunada de movimientos sociales por garantizar servicios públicos sustentables y comunitarios de las empresas de abastecimiento de agua potable y saneamiento, estos principios se encuentran hoy lejos de ser aplicados. Los problemas de conservación y protección de recursos naturales, incluyendo la gestión de parques nacionales,<sup>31</sup> su biodiversidad y sus fuentes de agua,<sup>32</sup> son enormes y a la vista.

De la experiencia boliviana es posible concluir que el logro de la gobernanza local del agua comprende un paquete de medidas que van más allá de la aprobación de leyes o la creación de instancias nacionales. Una buena gobernanza hídrica está también condicionada por el ejercicio equitativo de los derechos y deberes sobre

los recursos por parte de todos los actores sociales y la consideración de los diferentes intereses y poderes sectoriales de los usuarios del agua.

\* \* \*

**Sergio Antonio Ruíz** es ingeniero agrónomo Zamorano, con maestría en planificación regional en la Universität Karlsruhe y doctorado en política ambiental en la Universität Freiburg, Alemania. Su experiencia profesional se base en proyectos de cooperación internacional en Latinoamérica en organizaciones como la 'Cooperación Técnica Alemana' (GTZ), Fundación Friedrich Ebert, InWent, y FAO. Actualmente forma parte del staff de investigadores y docentes del Instituto de 'Forestaría Internacional y Productos Forestales' en la Technische Universität Dresden. Sus principales áreas de investigación incluyen: conflictos sociales, gobernanza ambiental y manejo integrado de recursos naturales. <sruiz@forst.tu-dresden.de>

**Ingo Georg Gentes**, Dr. Phil. en Ciencias Políticas y Sociales de la Freie Universität Berlin (Alemania), se desempeña actualmente como investigador y docente del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) en Costa Rica en temas relacionados a la Gobernanza y Gestión local del Agua. Además es profesor asociado de la Universität Humboldt Berlin (Alemania), Facultad de Economía y Ciencias Sociales del Desarrollo Agropecuario (WISOLA) en Gestión de Recursos Hídricos y Tierra (Water and Land Management) y profesor asociado del Programa Agua y Sociedad de la Universidad de Chile, Santiago de Chile. Durante los últimos diez años se ha desempeñado en proyectos de desarrollo relacionado con investigación aplicada y asesoría a las políticas públicas en torno a la gestión de recursos hídricos, derechos de agua, ecología económica, e inclusión social, así como la evaluación de programas y proyectos para diferentes organismos y agencias de cooperación internacional en diferentes países latinoamericanos. Entre sus últimas publicaciones destacan los libros: *Agua y Servicios Ambientales – Visiones críticas desde los Andes*, Quito, Ediciones Abya Yala, 2006 (junto con Edgar Isch); y, *Las Aguas Transadas. Estado de Arte de las Propiedades Hidráulicas y del Impacto del Mercado de Derechos de Agua en Chile*, Santiago de Chile, OXFAM 2007. <ingo.gentes@gmail> <igentes@catie.ac.cr>

## Notas

1. En el 2000 se unen en Cochabamba los consumidores urbanos y los regantes de las áreas alrededor de la ciudad, disconformes con la aplicación de políticas neoliberales anteriores tendientes a la privatización de los servicios públicos y la modificación de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Mayores detalles en el capítulo 'construcción social de políticas hídricas: historia y realidad'.
2. De aquí en adelante denominaremos GIRH a la gestión integrada de recursos hídricos.
3. Dicho trabajo pretendió detallar los aportes técnicos de la cooperación técnica alemana en determinados municipios del Chaco tarijeño y los valles cruceños con el fin de proponer áreas de trabajo y

perfiles de puestos de trabajo de cooperantes. Los principales objetivos y resultados de la evaluación ex ante, se enmarcan en el cumplimiento de los siguientes objetivos específicos: i) establecer sinergia entre programas y proyectos de cooperación internacional en el ámbito de la GIRH, específicamente entre acciones y enfoques de las entidades de la Cooperación Alemana (DED, GTZ y KfW principalmente); e ii) apoyar iniciativas y dinámicas locales vigentes, con perspectivas de consolidación a futuro, orientados a generar procesos propios en los Municipios identificados en el desarrollo de políticas sostenibles de GIRH (véase Gentes y Ruiz 2007).

4. En Bolivia se podría sostener que gran parte de la información generada en los últimos dos decenios se efectuó mediante consultorías encargadas y financiadas por los diferentes programas de las cooperaciones internacionales presentes en el país. No siempre está dada el traspaso fluido de los resultados producidos entre las cooperaciones, las instituciones públicas y organizaciones sociales.
5. La amplitud – y vaguedad – del concepto se ilustra en la siguiente cita de Tegegnetwork Gettu, Director Ejecutiva Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 31 agosto 2006: La gobernanza es un concepto que comprende mecanismos complejos, procesos, relaciones e instituciones a través del cual los ciudadanos y grupos articulados por sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y median sus diferencias. El buen gobierno dirige la gestión de la asignación de recursos para responder a los problemas colectivos; se caracteriza por los principios de participación, transparencia, responsabilidad, reglamentos de ley, efectividad, equidad y visión estratégica. Es un concepto universal importante y aún complejo.’
6. Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce ‘El Agua: Una de las claves del Desarrollo Sostenible. Bonn, 3-7 de diciembre de 2001.
7. Véase al respecto la crítica sustantiva que efectúa la ONG boliviana Agua Sustentable (2007).
8. Por ejemplo, en los denominados ‘territorios comunitarios de origen’ (TCO), concedidos a las comunidades indígenas por ley agraria, a menudo las negociaciones sobre el uso del agua y redes de riego suelen involucrar no solo intereses indígenas, sino que implican las relaciones e intereses de otros grupos de usuarios regidos por diferentes usos o reglas con fines comerciales y no necesariamente colectivos (Boelens y otros 2007; Orellana 2007).
9. Esta ratificación es absolutamente distinta que se presenta en el país vecino Chile, donde en el Código de Aguas de 1981 – y su última regulación del 2005 – se reconoce claramente los principios neoliberales promovidos en relación al agua: asignación libre y transacción y uso de los derechos de agua, en el marco de mercados de agua institucionalizados y centralizados, donde los agentes interactúan y transan sus derechos. La Constitución Política de Chile de 1981 protege a su vez los derechos de aprovechamiento del agua adquiridos como propiedad privada. Sus creadores buscaban establecer así un marco regulatorio que brindara absoluta seguridad a la propiedad hídrica privada e impulsara a los sectores demandantes a un mayor crecimiento y a un desarrollo hacia fuera, sostenido en un modelo de gestión liberal de los recursos hídricos (para mayor detalles véase Gentes 2006).
10. El gobierno Sánchez de Losada promulgó en noviembre de 1999 la Ley N° 2099 de Prestación de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, que planteaba concesiones de 40 años para titulares de derechos de agua, así como una nueva categoría de derecho de agua, denominada ‘licencia’, para todos los demás servicios de agua. La Guerra por el Agua del 2000 logró revocar 36 de los 76 artículos de la referida Ley mediante la promulgación de la Ley N° 2066, que fija dos puntos esenciales: primero, crea la categoría de Registro de Agua, facultando a los pueblos indígenas y comunidades campesinas a prestar servicio de agua de uso doméstico y poblacional a los usuarios definidos como tales a tiempo indefinido; segundo, se elimina el derecho de exclusividad que la anterior Ley de Prestación de Servicios del año 1999 otorgaba a las empresas concesionarias (Bustamante 2005; Hendriks 2006).
11. En realidad, se trata de un decreto reglamentario promulgado en el año 1879, en que se consideraba que el agua formaba parte de la propiedad privada en forma de concesión o autorización, mientras que el Estado seguía manteniendo el dominio originario sobre el recurso (Hendriks 2006).
12. Mientras que el manejo de cuencas se refiere en gran parte de la literatura a las técnicas y organi-

- zación asociada del aprovechamiento del agua en relación a los otros recursos naturales (suelo, agua, bosque), la gestión del agua requiere lograr la integración de los diferentes niveles (administrativo e institucional), intereses divergentes, aspectos socio-ambientales y económicos para garantizar una legitimidad, sostenibilidad y gobernanza en el aprovechamiento del agua.
13. En la nueva Constitución Política del Estado propuesta (2008), se incluye además la elección del concejo departamental por el pueblo.
  14. Esta situación podría ser el resultado, entre otros aspectos, de la carencia de una ley marco actualizada de aguas. Las principales normas aprobadas en el sector hídrico incluyen la Ley de Servicios Básicos, que carece de reglamentación y es objeto de revisión, y la Ley de Promoción y Apoyo al Riego.
  15. Entre sus contenidos más relevantes están: la eliminación de los mercados de aguas y la prohibición de comercializar los derechos (registros y autorizaciones); el otorgamiento de registros colectivos y familiares a productores campesinos e indígenas con carácter permanente (no en términos de propiedad, sino de derecho de uso oponible a terceros); y la creación de un marco institucional regulatorio con participación social y estatal.
  16. Alrededor del 86 por ciento del consumo consuntivo total de agua.
  17. Entrevista a Carlos Crespo, Director de la Comisión Gestión Integral de Agua en Bolivia, CGIAB, Universidad de San Simón, Cochabamba, noviembre de 2007; entrevista a la abogada Rocío Bustamante, Investigadora del Centro Agua, Universidad San Simón, Cochabamba 25 de octubre 2007.
  18. Una EPSA se conforma de manera voluntaria con la participación de dos o más municipios; de uno o más municipios en asociación con una o más EPSA; o por la asociación de varias EPSA (Ley 3602, art. 3, parr. 1). En su dirección deben ser incluidos representantes de la población beneficiaria (Ley 3602, art. 3, parr. 5). Un aspecto nuevo en esta ley se relaciona con el patrimonio de la empresa, que no está conformado por accionistas sino por cooperativistas. Se ha denegado explícitamente la posibilidad de administrar la EPSA como una empresa de derecho privado con la totalidad de capital público cuya máxima instancia es la Junta de Accionarios, o sea como una empresa societaria, sea privada o público-privada, cuyas decisiones se rigen en función de quienes ostentan mayor propiedad sobre la empresa, pero donde el derecho a oposición o veto de los socios minoritarios tenga al menos 25 por ciento del capital social de la empresa, modelo frecuente en Perú, Holanda o Alemania (Rojas Ortuste y otros 2007).
  19. En el Chaco boliviano, por ejemplo, dada las condiciones secas de la región durante gran parte del año, en los últimos años ha aumentado la presión hacia las fuentes del agua para uso urbano y agrícola, originándose conflictos entre la empresa prestadora de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario (EPSA-SAM) Manchaco, las comunidades rurales y los grupos de conservación local.
  20. Un panorama conflictivo en el sector de riego a nivel nacional y su intensidad y heterogeneidad de actores, causas y efectos se encuentran en forma resumida en PROAGRO-COMPONENTE RIEGO (Ed.) 2007.
  21. Es poco probable que en el actual gobierno se apruebe la Ley de Aguas. La aprobación de la Constitución Política constituye la prioridad gubernamental, y los avances en la creación del Ministerio de Agua y la aprobación de la Ley de Riego en el 2004 (durante el gobierno de Carlos Mesa) se consideran suficientes dentro de la cúpula masista. Bajo las actuales circunstancias, mayores discusiones sobre el contenido de la Ley, no sólo podrían acentuar la actual división nacional, sino también debilitar aún más la gestión del Presidente Morales.
  22. Este es el caso del ex Viceministro de Agua Potable y Saneamiento, R. Orellana, fundador de la ONG 'Agua Sustentable', que fue acusado en 2007 por el entonces Ministro del Agua, A. Mamani, de la adjudicación ilegal de proyectos de desarrollo para la ONG. No solo Orellana tuvo que abandonar su cargo, sino también fueron alejados paulatinamente sus subalternos, que actualmente se encuentran bastante distantes de sus antiguas cercanías ideológicas al presidente Evo Morales. A. Mamani, líder de los movimientos sociales contra la privatización de las empresas de agua potable en el Alto a su vez tuvo que renunciar a su cargo en diciembre de 2007, en medio de denuncias por

- un escándalo amoroso y corrupción presentado por senadores masistas, entre ellos O. Fernández, dirigente de la asociación de regantes de Cochabamba. ([http://www.la-razon.com/versiones/20071021\\_006066/nota\\_247\\_496241.htm](http://www.la-razon.com/versiones/20071021_006066/nota_247_496241.htm)).
23. Entrevista a Germán Aramayo, Director del Viceministerio de Cuencas. La Paz 19 de octubre 2007; entrevista a Cristina Bruckner, Presidenta SEDERI-Santa Cruz, Santa Cruz, 23 de noviembre 2007.
  24. A fines de 2007, el Ejecutivo decidió recortar los recursos de las regiones por concepto del impuesto de hidrocarburos para financiar la 'Renta Dignidad' a todas las personas mayores de 60 años. Esta situación ha tenido enfrentados al gobierno y a siete de las nueve prefecturas (las otras dos son gobernadas por el partido oficialista) y ahondó aún más la crisis política (véase [http://www.la-razon.com/versiones/20080203%5F006171/nota\\_247\\_543100.htm](http://www.la-razon.com/versiones/20080203%5F006171/nota_247_543100.htm)).
  25. Una de las primeras medidas del Presidente Morales fue la reducción de salarios a los funcionarios públicos que, en el mejor de los casos, reciben 800 dólares americanos mensuales (Decreto N° 28609 de 2007 sobre salarios de funcionarios públicos). De igual manera, decretó que los ex funcionarios públicos no pueden trabajar en agencias de desarrollo internacional por dos años consecutivos una vez que renuncien a su cargo público. Esto causó aún más fluctuaciones en la administración pública nacional y el alejamiento de funcionarios capacitados, muchos de ellos ahora contratados como técnicos de planta por los gobiernos departamentales 'separatistas' de Santa Cruz, Cochabamba o Tarija.
  26. Si bien nuestro análisis se concentra en presentar los problemas de coordinación institucional al interior del sector hídrico, no se puede ignorar, que la raíz de muchos de ellos se encuentra en los conflictos de poder que ejerce el gobierno central con los gobiernos locales. De allí que un análisis más profundo de las tensiones entre Ministerio y prefecturas o municipios necesariamente debe considerar los intereses representados por los grupos elitistas regionales, resistentes al cambio y por los responsables de la nueva ideología partidaria del gobierno de Morales.
  27. Véase al respecto Arrojo, Pedro (2005): Los retos éticos de la nueva cultura para el agua, en: Ponencia inaugural del Encuentro por una Nueva Cultura de Agua en América Latina, Fortaleza-Brasil, 5-9 de diciembre, 6 pp.
  28. El término 'nación' alude a un grupo humano unido por vínculos especiales de homogeneidad cultural, histórica, política, económica y lingüística que comparten un territorio y están regidos por un mismo gobierno, y una jurisdicción territorial de un país. La construcción de la nación en los países latinoamericanos, como un proyecto de la comunidad política de modernidad, fue un proyecto de la elite (europea) que, a partir de la territorialización del poder como discurso ideológico de integración, y como parámetro para la organización de la educación y de la cultura, se generalizó en el Estado-nación como forma jurídica.
  29. Éste 'Estado' se caracteriza, según Max Weber, por operar como una sociedad política y jurídicamente organizada que se expresa por medio de las instituciones públicas y el monopolio de aplicar la violencia para imponer y hacer respetar sus reglas y normas.
  30. '[...] to state in the regional-autonomy-debate that Bolivia's riches should benefit all Bolivians, and in the indigenous-territories-debate that the originarios could have a veto on exploitation. Moreover, due to migration process over the centuries, which have intensified in recent decades, no demographically "uncontaminated" regions or territories exist in Bolivia today' (Salman 2008, 98).
  31. Un ejemplo característico es el Parque Nacional Aguargüe situado en el Chaco húmedo boliviano que no cuenta con los recursos financieros necesarios para establecer una gestión pública de sus recursos naturales ni tampoco dispone de un plan oficial de manejo. Si bien se han elaborado trabajos en gabinete hacia la elaboración de un plan de conservación por algunas ONG (véase Ruíz y Cortéz 2002) y existen intenciones y grandes expectativas de crear un modelo nuevo de co-gestión, en el marco de las nuevas tendencias de inclusión de los pueblos indígenas en las políticas públicas entre el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (Consejo de Capitanes Guaraníes de Tarija como parte de la APG), hasta el momento (marzo 2008) estos anuncios no se han traducido en acciones concretas. Dicha situación posiciona al área protegida como 'tierra de nadie', y no debe extrañar que incluso el mismo gobierno departamental ha diseña-

- do estudios de pre-factibilidad para el aprovechamiento de los recursos (agua, bosque e hidrocarburos) en el Área de Manejo Integrado del Parque, sin que hayan sido concertadas con los actores locales (véase Prefectura del Departamento de Tarija, Secretaría de Planificación e Inversión (2006): Plan Departamental de Ordenamiento Territorial Tarija 2006 – 2025. Tarija, julio).
32. La notoria falta de capacidades de planificación y de operatividad de la gestión de las cabeceras de cuencas se demuestra en los gobiernos locales (corregimiento mayor y gobierno municipal) que continúan convocando a licitaciones públicas que duplican los trabajos realizados en el pasado, como muestra el caso de Villa Montes (Chaco). Característico para esta situación son los Planes de Ordenamiento Territorial (PLOT) que por lo general sirven para favorecer los intereses de empresas consultoras locales o para argumentar el gasto de importantes ingresos públicos provenientes de las regalías de petróleo. Ninguna actividad local denominada en estos Planes esta dirigida a establecer equipos técnicos interdisciplinarios que controlen la inminente deforestación, tala ilegal de la madera o contaminación de las fuentes de agua.

## Bibliografía

- Agua Sustentable (2007) 'Por una Bolivia con agua para la vida, para la gente, la alimentación y el medio ambiente'. Evaluación de las políticas y sugerencias para construir una agenda de unidad y voluntad constructiva. La Paz, agosto.
- Anderson, Benedict (1993) *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México, Fondo de Cultura Económica. (Original de 1983).
- Andrew, C., y M. Goldsmith (1998) 'From Local Government to Local Governance – and Beyond?', *International Political Science Review*, Vol. 19, No. 2, pp. 101-117.
- Assies, Willem (2006) 'Reforma estatal y multiculturalismo latinoamericano al inicio del siglo XXI'. En: Rutgerd Boelens, David Getches, Armando Guevara Gil (comp.) *Políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales*. Lima: WALIR / IEP, pp. 59-82.
- Boelens, Rutgerd; Armando Guevara Gil, Jan Hendriks, Jaime Hoogesteger (comp.) (2007) *Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento*. Universidad de Wageningen / CEPAL / Concertación / IPROGA / CBC, WALIR Studies Vol. 13.
- Bustamante, Rocio (2005) 'Pluri-Multi-Issues in the Reform Process: Towards a New Water Law in Bolivia'. En: Rutgerd Boelens, R.M. Chiba, y D. Nakashima (eds) *Water and Indigenous People*. Paris: WALIR / UNESCO, pp. 118-129.
- Centelles, Josep (2006) *El buen gobierno de la ciudad*. La Paz, Bolivia: Plural editores.
- Gentes, Ingo (2006) *El status jurídico y el debate entre derechos individuales y colectivos de aguas. Análisis de legislación, política hídrica y jurisprudencia sobre derechos de aguas y gestión ciudadana en Chile*. Santiago de Chile, Comisión para la Gestión Integral de Agua en Bolivia, GIAB / Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC, Canadá, Proyecto Visión Social del Agua.
- Gentes, Ingo, and Ruíz, Sergio (2007) 'Las cuencas como fuente de vida', – *Hacia la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) en los Municipios de Villa Montes, Entre Ríos y Mairana, Bolivia*. La Paz / Santa Cruz: Servicio Alemán de Cooperación Técnica y Social (DED), Documento de Trabajo.
- Gutiérrez, Zulema (2006) *Riego campesino y diseño compartido. Gestión local e intervención en sistemas de riego en Bolivia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) / Water Law and Indigenous Rights (WALIR), Universidad de Wageningen / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hall, Alan; Laura Piriz, y Nighisty Ghezze (2002) Una gobernabilidad eficaz para el agua. Documento base para el Diálogo Abril 2002. Global Water Partnership (GWP). Disponible en <http://www.bvsde.paho.org/bvsarg/e/fulltext/goberna/goberna.pdf>.
- Hendriks, Jan (2006) 'Legislación de aguas y gestión de sistemas hídricos en países de la región andina'. En: Rutgerd Boelens y Patricia Urteaga (2006) *Derechos colectivos y políticas hídricas en la región andina*. Lima: WALIR / IEP, pp. 47-112.
- Jänicke, Martin; y Klaus Jacob (eds) (2007) *Environmental Governance in Global Perspective. New Approaches to Ecological and Political Modernization*. Berlin: Freie Universität Berlin, Environ-

- mental Policy Research Centre.
- Jouravlev, Andrei (2003) *Los Municipios y la gestión de los recursos hídricos*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No. 66.
- Mattos R., Roger; Alberto Crespo (2000) Informe nacional sobre la gestión del agua en Bolivia. Documento. Inédito. La Paz, 19 de enero.
- Mavhunga, Clapperton (2007) 'Even the Rider and a Horse are a Partnership: A Response to Vermeulen & Sheil', *Oryx*, No. 41, pp. 441-442.
- Mayorga, Fernando (2006) 'El Gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo', *Nueva Sociedad*, No. 206, noviembre-diciembre. Disponible en: [www.nuso.org/upload/articulos/3390\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3390_1.pdf).
- Moench, Marcus et al. (2003) *The Fluid Mosaic. Water Governance in the Context of Variability, Uncertainty and Change*. Kathmandu, Nepal: Water Conservation Fund.
- Moreno Díaz, Alonso; Isabel Renner (Editores) (2007) *Gestión Integral de Cuencas. La experiencia del Proyecto Regional Cuencas Andinas*. Centro Internacional de la Papa, CIP / GtZ / CONDESAN / Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Alemania.
- Orellana, René (2007) 'Derechos de agua, regulación e inversión en el marco de la Ley de Riego, Bolivia'. En: R. Boelens, et al (comp.) *Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento*. Universidad de Wageningen /CEPAL /Concertación /IPROGA /CBC, WALIR Studies Vol. 13, pp. 91-97.
- Prats, Joan (2006) 'La evolución de los modelos de gobernación: la gobernanza. Pero ¿qué es la gobernanza?' En: J. Prats, *A los principios republicanos*. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. 1a. ed. La Paz, Bolivia: Plural editores, pp. 200-203.
- Porras, Francisco (2007) 'Rethinking Local Governance: Hierarchies and Networks in Mexican Cities', *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 83, Ámsterdam: Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), pp. 43-60.
- Proagro-Componente Riego (Ed.) (2007) *Los conflictos en la gestión del agua*. Cochabamba: CGIAB / GtZ.
- Rogers, Peter; and Allen W. Hall (2003) 'Effective Water Governance. Global Water Partnership', TEC Background Papers No. 7. Sweden. Disponible en: <http://www.gwpforum.org/gwp/library/TEC%207.pdf>.
- Rojas Rios, César (2007) *Democracia de alta tensión. Conflictividad y cambio social en la Bolivia del siglo XXI*. La Paz: Plural Editores.
- Rojas Ortuste, Franz; Michael Horst Rosenauer, Stefanie Heiland, y Patricia Venegas Inarra (2007) *Hacia modelos de gestión sostenible en agua potable y saneamiento*. La Paz: GtZ-PROAPAC / PROAGUA.
- Ruiz, Roberto; y Cecilia Cortéz (2002) *Plan de Conservación de Sitios. Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado de la Serranía del Aguaragüe*. Tarija: PROMETA / AVINA.
- Ruiz, Sergio Antonio (2005) *Institutional Change and Social Conflicts over the Forest Use in the Northern Bolivian Amazon*. PhD. Serie del Instituto de Política Forestal y Ambiental de la Universidad de Remagen, Alemania. pp. 243.
- Salman, Ton (2008) 'Reinventing Democracy in Bolivia and Latin America', *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 84, Ámsterdam, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), pp. 87-100.
- Solanes, Miguel; y Andrei Jouravlev (2005) *Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No. 101.
- Veltmeyer, Henry; y James Petras (2007) 'Bolivia and the Political Dynamics of Change', *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 83, Ámsterdam, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), pp. 105-120.
- Vermeulen, Sonja; y Douglas Sheil (2007) 'Partnerships for Tropical Conservation', *Oryx*, No. 41, pp. 434-440.
- Yáñez, Nancy; y Susan Poats (Ed.) (2007) *Derechos de Agua y Gestión Ciudadana. Proyecto Visión Social del Agua en Los Andes. Agua Sustentable*. La Paz, Bolivia: IDRC. Disponible en: [www.aguasustentable.org](http://www.aguasustentable.org).