



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

UVG | UNIVERSIDAD
DEL VALLE
DE GUATEMALA

Observatorio Económico Sostenible



PROPUESTA DE UN MODELO PARTICIPATIVO DE GOBERNANZA DEL AGUA PARA GUATEMALA

En colaboración con:



INTRODUCCION

El agua ha sido visualizada por mucho tiempo como un recurso renovable ilimitado, capaz de restaurarse y purificarse rápidamente a través de su ciclo hidrológico. Sin embargo, las distintas amenazas que actualmente enfrenta este recurso lo han convertido en un bien escaso, altamente vulnerable al cambio climático y a la creciente presión demográfica. Guatemala vive una gran paradoja en torno a su disponibilidad hídrica: Por un lado, el país tiene un excedente de agua, ya que utiliza aproximadamente solo un 24% de su oferta anual (IARNA, 2015); por otro lado, también tiene un creciente número de conflictos asociados al agua (escasez, contaminación y propiedad), agravados por una alta vulnerabilidad a eventos hidrometeorológicos extremos (sequías e inundaciones).

La problemática en torno al agua en Guatemala podría resumirse en una pobre distribución espacio-temporal entre las áreas con mayores demandas y usuarios y aquellas con una mayor oferta de agua, agravada por una ineficiente gestión y gobernanza del recurso. La falta de un marco normativo nacional que regule la distribución, uso y conservación del recurso, la prevalencia de leyes dispersas, incompletas y contradictorias, así como la ausencia de políticas y estructuras institucionales que funcionen de forma coordinada, hacen que la problemática asociada al agua empeore rápidamente.

Ante la actual coyuntura nacional en torno al agua, la cual está derivando en una creciente conflictividad, escasez y contaminación del recurso hídrico, es necesario que el sector agua se posicione como una de las más altas prioridades en la agenda de políticas públicas del gobierno, ya que es de extrema urgencia construir un entorno que promueva el fortalecimiento institucional y el desarrollo, asegure las asignaciones presupuestarias necesarias para garantizar el bienestar de toda la población, e incentive el crecimiento macroeconómico del país.



INSTITUCIONALIDAD RELACIONADA AL AGUA

La tendencia a la sequía e inundaciones y a los cambios en los ecosistemas derivados del cambio climático, así como limitados mecanismos para el manejo y administración del recurso hídrico y, principalmente, la conflictividad social que surge en parte por la ausencia de dichos mecanismos, son problemas que deben abordarse también desde el punto de vista institucional. Esto hace necesario hacer una revisión de las normas y regulaciones, existentes o no, en torno al tema.

Entre otros factores, la ausencia de una clara identificación de los derechos de uso y aprovechamiento sobre el recurso hídrico, así como una concepción errada en cuanto a que el uso y disfrute de dicho bien es gratuito, han generado proyectos y políticas locales y nacionales de alcance parcial, heterogéneas,

de corto plazo, que no han contribuido a una solución sostenible en el tiempo, ni acorde a la realidad y necesidades locales y nacionales en torno al recurso hídrico. La SEGEPLAN ha estado a cargo de la formulación de políticas y estrategias relacionadas con el agua, de las cuales poco se conoce en cuanto a resultados. 1

Actualmente se cuenta con normativa dispersa en diversas leyes y códigos relacionados con derechos de propiedad, uso, goce y disfrute del agua, manejo de cuencas, sanciones, entre otros temas. También se aborda el tema agua en relación con derechos y obligaciones derivados de las políticas, planes y actividades de salud, desnutrición crónica, sostenibilidad ambiental, saneamiento.

1 En cumplimiento de sus funciones, al mes de julio de 2017 y de conformidad con el Centro de Acopio de Políticas Públicas –CAPP– de SEGEPLAN, se tenían registradas sesenta y tres políticas públicas vigentes, distribuidas por temas: social (5), salud (2), educación (4), cultura (3), economía (12), recursos naturales (10), derechos humanos (5), poblaciones vulneradas y excluidas (8), seguridad (7), relaciones internacionales (3), prevención y gestión de riesgos (3).

Por mandato legal, cada una de las instituciones del Organismo Ejecutivo son las responsables de las políticas públicas que administran. La SEGEPLAN tiene a su cargo la elaboración del informe anual de la política pública general, la cual remite al Ministerio de Finanzas Públicas. A noviembre de 2017 SEGEPLAN monitoreaba únicamente tres políticas públicas:

Política de Desarrollo Rural Integral, formulada en el año 2002 (no cuenta con acuerdo de aprobación)

Política de Fortalecimiento de las Municipalidades, formulada en el año 2013 (no cuenta con acuerdo de aprobación)

Dichas normas se encuentran en la Constitución Política de la República 2 , el Código Civil, el Código de Salud o el Código Municipal, la Ley de Áreas Protegidas, Ley de Protección y Mejoramiento al Medio Ambiente, la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero, o la Ley de Fomento al Desarrollo de Fuentes Nuevas y Renovables de Energía, entre otras; en normas emitidas por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, o el Ministerio de Energía y Minas. También debe tomarse en cuenta las del Ministerio de Economía (normas COGUANOR), de EMPAGUA, del CONAP, las municipalidades del país en general, entre otros.

Por otra parte, en la actualidad no se cuenta con una política pública o una norma específica -Ley de Aguas- que proporcione los principios con los cuales se deben abordar los problemas en torno a la misma, o según los cuales debiera funcionar la institucionalidad necesaria para velar por el cumplimiento de la ley y de sus objetivos. Si bien han sido varios los intentos por legislar todo lo relativo al agua en un sólo cuerpo de ley, se han venido aprobando diversas leyes o acuerdos gubernativos, así como creado entidades públicas que de una u otra forma han desarrollado actividades y normas para la administración, uso, goce y aprovechamiento del recurso agua, sin contar con una coordinación entre sí, o una autoridad superior que limite su campo de acción, sin generar información sobre metas u objetivos que se pretenden alcanzar, ni información ex ante y ex post que expliquen la necesidad de una norma o de crear entidades públicas o funciones públicas en torno al agua.

Política de Cooperación Internacional no Reembolsable, formulada en el año 2013 y aprobada mediante el Acuerdo Gubernativo 17-2015.

2 En cuanto a la propiedad que pueda ejercerse sobre este recurso, la propia Constitución no establece una norma clara. Es más, existe cierta contradicción en la misma, ya que establece por una parte en su artículo 127 que "Todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles..."; y por otro lado, en su artículo 121, al referirse a los bienes del Estado, hace una clara diferencia al establecer en su inciso (b) que son bienes del Estado ..."b) Las aguas de la zona marítima que ciñe las costas de su territorio, los lagos,... y las aguas no aprovechadas por particular en la extensión y término que fije la ley". Por otra parte, la Constitución Política de la República aporta poco en cuanto al uso y aprovechamiento del agua y de sus fuentes. En su artículo 127 indica que "Todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorgan en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social. Una ley específica regulará esta materia". A pesar de lo que indica este artículo, no existe ley alguna que específicamente regule el uso, goce y aprovechamiento.

La falta de un cuerpo legal que agrupe los principios rectores de la legislación hídrica nacional y que derogue expresa o tácitamente el desorden normativo reinante, ha producido a su vez un desorden administrativo e institucional que no permite que exista congruencia y claridad en cuanto a las funciones relacionadas con el agua en el país.

Desde mediados del siglo pasado se viene discutiendo la necesidad de una política y una normativa tanto para la definición de derechos y obligaciones sobre el recurso hídrico, así como la discusión de funciones y atribuciones dentro de las instituciones públicas respecto al manejo, distribución, uso y disfrute del agua. Desde la década de los años cincuenta se ha intentado regular el recurso hídrico: en 1957 se creó la Comisión Nacional de Riego con el objetivo de regular el uso agrícola del agua.

Entre los años 1962 y 1967, se redactó un proyecto de ley para la Agencia Internacional para el Desarrollo -AID-, basado en el derecho anglosajón, que fue revisado por el Departamento de Recursos Hidráulicos del Ministerio de Agricultura de ese entonces. Entre 1969 y 1980 se presentaron cuatro iniciativas de ley sobre el mismo tema. Posteriormente, y hasta la década de los años 90, se presentaron nuevos proyectos de ley con criterios similares al proyecto presentado por el Instituto Nacional de Transformación Agraria -INTA- y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

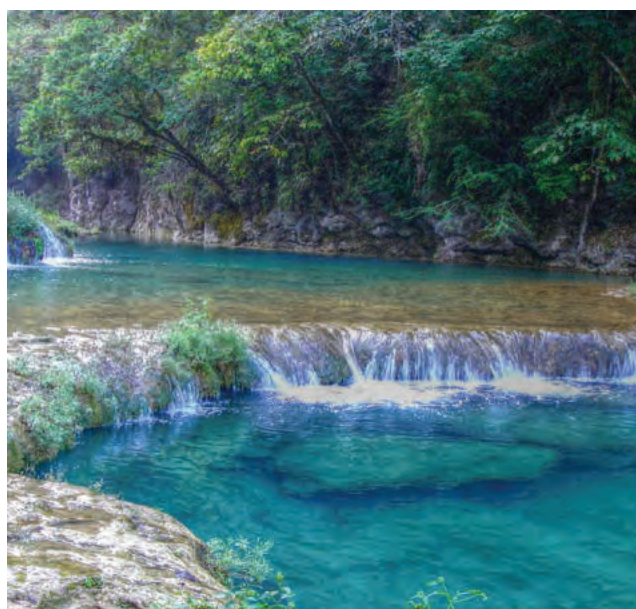
En 1993 se presentó a la Comisión de Medio Ambiente del Congreso de la República un nuevo proyecto de Ley General de Aguas, el cual recoge las propuestas anteriores de legislación, y que pretendía regular el dominio, aprovechamiento, uso, goce y conservación de las aguas y demás bienes hídricos. Este proyecto de ley fue aprobado en segunda lectura. Entre los años 1990 y 2016 se presentaron 16 iniciativas de ley para normar el recurso hídrico, ninguna de las cuales fue aprobada por el Pleno del Congreso y algunas no contaron con su respectivo dictamen. Además, desde los años cincuenta del siglo pasado se han creado entidades públicas con funciones y atribuciones en materia del agua, directa e indirectamente, que han tenido a su cargo estudios y ejecución de programas relacionados con el agua tales como el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología y Meteorología (INSIVUMEH), el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), el Instituto Nacional de Bosques (INAB), o el Instituto Geográfico Nacional (IGN).

PROPUESTA DE UN MODELO DE GOBERNANZA DEL AGUA PARA GUATEMALA

Parte del fracaso en generar un marco regulatorio en el tema del agua en Guatemala, viene de la ausencia de una política pública nacional que aporte los principios y los lineamientos base para la construcción de un sistema normativo eficiente y sostenible que reduzca la ya existente conflictividad que rodea a este bien escaso.

En respuesta a este reto, el Observatorio Económico Sostenible (OES), a petición del Ministerio de Finanzas Públicas del Gobierno de Guatemala y en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, generó una propuesta de lineamientos de política pública para la gobernanza del agua en Guatemala. Dicho modelo está cimentado en los Principios de Dublin de la Global Water Partnership, la declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y los lineamientos para la gestión del agua de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés), los cuales buscan definir las funciones del estado, los derechos de propiedad y la gestión participativa de la población, apuntando a la descentralización al nivel más bajo posible (Aziza Akhmouch et al., 2012; Naciones Unidas, 2010).

Después de realizar un profundo análisis de las últimas tendencias en el tema de gestión de agua a nivel mundial, de hacer una evaluación de la normativa de países líderes en la gobernanza del agua y de los vacíos existentes en las normativas de Guatemala, así como de entablar discusiones con varios expertos en el tema, se hizo evidente la necesidad de generar un modelo que se adapte a las características políticas, socio-económicas y culturales únicas que posee el país.



La propuesta de modelo resultante posee un enfoque innovador de gestión de cuencas hidrográficas de “abajo hacia arriba” (ver Figura 1), el cual está basado en 14 lineamientos de política (Cuadro 1) que se desprenden de 7 principios fundamentales:



Principio ecológico:
Manejo del territorio en cuencas hidrográficas



Principio económico:
Sistemas democráticos de transacción del agua



Principio certeza científica:
Una institucionalidad basada en datos



Principio de transparencia:
La base de la confianza en la gobernanza



Principio de participación:
Una construcción desde lo local



Principio de arbitraje:
La resolución de problemas en lo local por los locales



Principio competencias:
El sistema debe tener responsabilidades claras

Estos principios y lineamientos se articulan con cuatro ejes transversales (género, pueblos indígenas, juventud y competitividad), los cuales a su vez están alineados con los objetivos del OES.

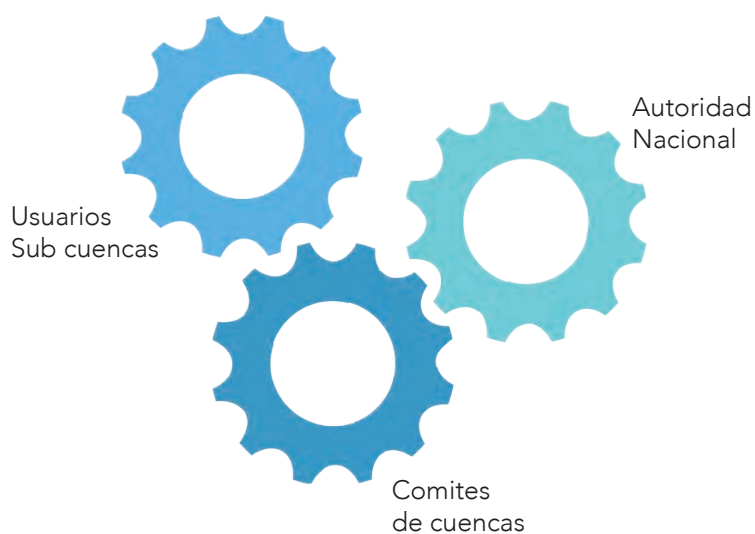


Figura 1: Diseño de gobernanza “abajo hacia arriba” basado en unidades de gestión por cuencas hidrográficas y una autoridad nacional del agua. Fuente: Elaboración propia

LINEAMIENTOS DEL MODELO DE GOBERNANZA

LINEAMIENTOS AMBIENTALES

1. La gestión del recurso hídrico debe maximizar el bienestar humano y el desarrollo económico, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas.
2. Como parte de una buena gestión del agua, conservar los ecosistemas naturales es prioritario para asegurar la continuidad del suministro del recurso.
3. La cuenca como una nueva entidad de administrativa permite que la gestión del recurso hídrico sea descentralizada y acorde a su propia naturaleza.



LINEAMIENTOS ECONOMICOS

4. El agua es un recurso finito, escaso y vulnerable, que forma parte del capital natural del país.
5. El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos y se le reconoce como un bien económico que debe ser costeadado y cobrado.
6. Se deben crear y reforzar instrumentos e incentivos económicos y financieros que favorezcan la adecuada gestión del agua, estimulando su conservación, el control y la regulación en sus diversos usos.
7. La recaudación por el cobro de servicios en torno al agua debe reinvertirse en la misma cuenca para asegurar la conservación de las fuentes de agua, infraestructura gris y verde, generación de información y tratamiento del agua, entre otros.



LINEAMIENTOS SOCIALES E INSTITUCIONALES

8. La participación de los usuarios y tomadores de decisiones favorece el diseño e implementación conjunta de soluciones a los problemas asociados al agua.
9. El Estado y los usuarios poseen responsabilidades compartidas para mantener la calidad y cantidad del agua.
10. Siempre que sea posible, deberá privilegiarse la resolución de conflictos en relación al agua: sin confrontación, incluyendo mediación, negociación y arbitraje.
11. Las decisiones en torno a la gestión del agua deben basarse en datos, información y evidencia científica sólida.



LINEAMIENTOS TRANSVERSALES

12. La gestión del agua debe iniciar desde lo local, integrándose con autoridades intermedias que establezcan un vínculo con una entidad central a nivel nacional, que articule y regule la gestión de los recursos hídricos en el país.
13. Las mujeres tienen una participación importante en la gestión del agua en todo el país y a todo nivel.
14. Se reconocen y valoran las prácticas de los pueblos indígenas que favorezcan la gestión integral de los recursos hídricos.



El corazón del modelo de “abajo hacia arriba” está centrado en el principio de participación, en donde el primer nivel de gobernanza son los actores locales de cada cuenca y subcuenca, organizados según los lineamientos de normativa que habrá que definir en su momento en una política y normativas nacionales. El segundo nivel, está compuesto por la participación democrática de los representantes del primer nivel, electos en un proceso local. Cada cuenca (Principio ecológico), cuenta con un Comité de Cuenca que rige las formas de manejo de la cuenca como la unidad territorial para el agua. Finalmente, el último nivel está compuesto por la autoridad nacional, también participativa, pero que se hace cargo de la definición y aplicación de las políticas y toda la normatividad que de éstas deriven, encargándose sobre todo de la aplicación de competencias de manera clara y estructurada (Principio de competencias).

Por un lado, para que la implementación exitosa de este o cualquier modelo de gobernanza resulte en una política nacional del agua, debe contarse con un consenso entre los distintos sectores y usuarios del bien. Por otro lado, es necesario contar con certeza jurídica para la gestión del agua, así como de la actualización de normas y regulaciones relacionadas, la definición del órgano rector y de la cooperación interinstitucional para la gobernabilidad del recurso hídrico.

Dicho esfuerzo debe realizarse en torno a una política nacional respecto del agua, de la cual se desprendan los elementos básicos para la elaboración y aprobación de normas y reglamentos.

El análisis efectuado por el OES identificó las siguientes prioridades de política que podrían allanar el camino hacia una gestión conjunta y eficiente del recurso hídrico en Guatemala:

1. La implementación de la cuenca como unidad de administración nacional del agua: La cuenca como una nueva entidad de administrativa permite que la gestión del recurso hídrico sea descentralizada y acorde a su propia naturaleza. Sin embargo, también impone nuevos retos, dada la división geográfica y administrativa que tradicionalmente ha funcionado en el país. Implementar este tipo de sistema de gestión requiere de la construcción de un nuevo imaginario nacional que permita la participación de los usuarios en el manejo del recurso hídrico, basado en una división territorial distinta.
2. El establecimiento de sistemas de transacción del agua: El agua es un bien escaso, en espacio y temporalidad, por lo que es necesario que el uso del mismo reconozca este costo y las entidades o usuarios que lo deberán asumir. De igual manera, la administración eficiente y regular del recurso, así como su buen uso y conservación, requieren de inversiones en infraestructura gris y verde las cuales implican costos que también deben ser asumidos por los usuarios o administradores del bien.

3. La creación de una nueva institucionalidad en torno al agua: Como se ha mencionado a lo largo de este documento, en Guatemala ya existe una institucionalidad alrededor del agua. Sin embargo, en muchos casos es incipiente, débil, tiene vacíos importantes y duplicidades. Para mejorar la eficiencia de la gestión hídrica y su institucionalidad, es fundamental avanzar en el ordenamiento de las instituciones y marcos regulatorios con el fin de lograr una mejor gobernanza, pero privilegiando modelos descentralizados de gestión. Es importante reconocer el rol central que tiene el gobierno en la gobernanza del agua, pero dicha gobernanza debe originarse en la base social y reconocer la institucionalidad existente a nivel local.

CONSIDERACIONES FINALES

En los últimos años, Guatemala ha visto un aumento significativo en los conflictos asociados al agua, una reducción en su disponibilidad espacio-temporal, así como un acelerado deterioro de la calidad de sus fuentes de agua, lo que demanda medidas urgentes para ordenar y regular los procesos de gestión del recurso en el país. Dicha gestión se debe asentar en una política nacional del agua de la cual se deriven políticas públicas que aseguren la prestación de servicios de agua y saneamiento de forma económicamente eficiente, social y culturalmente equitativa y ambientalmente sustentable.

Para ello, el gobierno debe trazar prioridades nacionales que se vean reflejadas en el presupuesto del Estado así como en la transparencia y eficiencia de sus instituciones, tomando en cuenta a los distintos usuarios y sus necesidades. No obstante, la sociedad civil y los usuarios también deben cumplir con su rol dentro del marco de la gestión conjunta del agua, haciendo uso responsable del recurso y valorándolo en todas sus dimensiones ambiental, social, cultural y económica.

La gestión del agua en Guatemala presenta grandes retos, pero la importancia de este valioso bien natural requiere de acciones inmediatas que lleven a la creación de un marco regulatorio nacional que beneficie a todos. Dentro de dichas acciones, está la definición de una nueva visión en la administración del recurso hídrico. Por un lado, esta visión debe considerar la base social para su organización y definición de prioridades; es decir, se debe priorizar el manejo del agua desde un modelo descentralizado. Por otro lado, también debe reconocerse la importancia de una entidad centralizada que facilite la organización de los usuarios y que posea una visión integradora a nivel nacional. Para ello, es importante avanzar en la construcción de esta visión conjunta, tomando en cuenta a los distintos actores y moldeando los instrumentos de política que podrían resultar en una "Ley de Aguas".

REFERENCIAS

- Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar (IARNA). (2015). Balance hidrológico de las subcuencas de la República de Guatemala. Bases fundamentales para la gestión del agua con visión a largo plazo. Guatemala: Autor.
- Aziza Akhmouch et al. (2012). Water Governance in Latin America and the Caribbean. Paris: OECD.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2010). Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010: 64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento.

Esta publicación ha sido posible gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de Universidad del Valle de Guatemala a través del Observatorio Económico Sostenible y el mismo no necesariamente refleja el punto de vista de USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos de América



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

UVG | UNIVERSIDAD
DEL VALLE
DE GUATEMALA

Observatorio Económico Sostenible