

# **INFORME FINAL**

GOBERNANZA DEL AGUA Y ODS 2030

Agua y Sostenibilidad

Gabriel Real Ferrer  
Noviembre /2017

## **SUMARIO**

- I. Introducción
- II. Concepto operativo
  - 1) Gobernanza
  - 2) Gobernanza del agua
- III. Principios en la Gobernanza del Agua
  - 1) Antecedentes
  - 2) Los Principios de la OCDE
    - 2.1 Eficacia
    - 2.2 Eficiencia
    - 2.3 Confianza y participación
- IV. Agua y Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030
- V. Conclusión

## I. Introducción

Reiterando diversas alertas anteriores, provenientes de varias organizaciones internacionales, el *World Water Council*<sup>1</sup> advirtió en 2012 que “las sociedades actuales enfrentan una crisis en el manejo del agua, misma que podría caracterizarse como una crisis de gobernanza”. En efecto, dado que el agua es un recurso escaso y necesario, las crecientes tensiones entre disponibilidad y demanda agravan las disfunciones de algunos modelos de gestión que únicamente pueden ser satisfactoriamente resueltas mejorando sus procesos de gobernanza. Incluso en entornos geográficos y jurídico-políticos, como la Comunidad Valenciana, donde tradicionalmente esta materia ha sido bien abordada, considerándose ejemplar en muchos aspectos<sup>2</sup>, es necesario reconsiderar sistemáticamente la arquitectura, métodos y procedimientos de nuestro modelo de gobernanza de cara a asegurar el justo y suficiente acceso a sus distintos demandantes.

Esta consideración general se refuerza significativamente si pensamos que este recurso esencial no sólo debe atender las necesidades directas de sus usuarios, sino que su adecuada gestión es capital para garantizar la sostenibilidad del Planeta, objetivo global que la Comunidad Internacional ha marcado como eje insoslayable de todas las políticas públicas. Nuestro país ha venido suscribiendo los distintos compromisos internacionales que indican esta dirección y que se sintetizan en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030 adoptados el 25 de septiembre de 2015 en la Cumbre de Naciones Unidas de Nueva York con la presencia de 193 países, entre ellos España.

A la satisfacción de las necesidades locales se suman, pues, la responsabilidad con el Planeta y los compromisos internacionales como objetivos directos que debe satisfacer una adecuada gestión de agua para lo que resulta imprescindible su adecuada gobernanza.

---

<sup>1</sup> <http://www.worldwatercouncil.org/>

<sup>2</sup> Relativo a España en general, véase el documento del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente “Sistema Español de Gobernanza del Agua. 2000 años planificando y gestionando los recursos hídricos con eficacia y seguridad”, disponible en <http://www.mapama.gob.es/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/>

Igualmente puede verse BERGA CASAFONT, Luis, “La gobernanza del agua en España”, *Revista de Obras Públicas*, nº 3.507, febrero 2010.

## II. Concepto Operativo

### 1) Gobernanza

Ampliando su anterior y escueta definición, como “arte o manera de gobernar”, modernizándola y precisando mejor su significado, desde su 22ª edición, en 2001, el diccionario de la Real Academia Española define la gobernanza como:

“Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.”

La frecuente utilización del término en las últimas décadas ha propiciado numerosas definiciones que, en lo sustancial, hacen referencia a un modo “distinto” de gobernar en el que se abre paso a la participación de múltiples actores que antes eran totalmente ajenos a la formulación y/o ejecución de las acciones políticas. Por lo demás y como se verá, existe una gran coincidencia en los principios que deben inspirar estos nuevos modos de gobernar.

En un interesante estudio realizado bajo los auspicios de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), titulado “Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza”<sup>3</sup>, se incluye una tabla denominada “Comparativo de las definiciones de Buena Gobernanza promovidas por la ONU, el PNUD, la Comisión Europea, el FMI, la OCDE, el Banco Mundial y la IFAC” que nos da idea de lo que decimos:

Definiciones de Buena Gobernanza	Concepto	Principios de Buena Gobernanza
	<p>1. <u>ONU</u></p> <p>“En la comunidad de naciones, la gobernanza se considera ‘buena’ y ‘democrática’ en la medida en que las instituciones y los procesos de un país son transparentes. Sus instituciones se refieren a organismos como el Parlamento y sus diferentes ministerios. Sus procesos son las actividades clave como las elecciones y los procedimientos legales, que deben ser vistos para estar libres de corrupción y responsable ante el pueblo. El éxito de un país en el logro de esta norma se ha convertido en una medida clave de su credibilidad y respeto en el mundo<sup>68</sup>”.</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Equidad</li><li>2. Participación</li><li>3. Pluralismo</li><li>4. Transparencia</li><li>5. Rendición de cuentas</li><li>6. Estado de derecho</li><li>7. Orientación al consenso</li><li>8. Responsividad</li><li>9. Eficiencia</li><li>10. Efectividad</li><li>11. Inclusión<sup>69</sup></li></ol>

<sup>3</sup> Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza, OLACEFS, 2017, disponible en <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/02/11.Fundamentos-conceptuales-sobre-la-Gobernanza.pdf>

Definiciones de Buena Gobernanza	Concepto	Principios de Buena Gobernanza
	1. <u>PNUD</u> "Buena Gobernanza se define como los procesos y estructuras que guían las relaciones políticas y socio-económicas <sup>70</sup> ". "La buena gobernanza se refiere a los sistemas de gobierno que son capaces, sensibles, inclusivos y transparentes <sup>71</sup> ".	1. Participación 2. Estado de Derecho 3. Transparencia 4. Responsividad 5. Orientación al consenso 6. Equidad 7. Eficacia y eficiencia 8. Rendición de cuentas 9. Visión Estratégica <sup>72</sup>
	2. <u>Comisión Europea</u> Sin una definición explícita	1. Apertura 2. Participación 3. Rendición de cuentas 4. Eficacia 5. Coherencia <sup>73</sup>
	3. <u>FMI</u> "La Buena Gobernanza se refiere a la gestión de gobierno de una manera que es esencialmente libre de abusos y corrupción, y con el debido respeto por el imperio de la ley <sup>74</sup> ".	Sin una definición explícita
	4. <u>OECD</u> Sin una definición explícita	1. Transparencia 2. Rendición de cuentas 3. Eficiencia 4. Efectividad 5. Responsividad 6. Estado de Derecho
	5. <u>Banco Mundial</u> "La Buena Gobernanza es esencialmente la combinación de instituciones transparentes y responsables, habilidades fuertes y competencias, y una voluntad fundamental para hacer lo correcto. Esas son las cosas que permiten a un gobierno prestar servicios de manera eficiente <sup>75</sup> ". "Buena gobernanza consiste en un servicio público eficiente, un sistema judicial que es confiable, y una administración que es responsable ante el público <sup>76</sup> ".	1. Gestión del sector público 2. Rendición de cuentas 3. Marco legal en favor del desarrollo 4. Transparencia y acceso a la información <sup>77</sup>
	6. <u>IFAC</u> "La gobernanza se refiere a las estructuras y procesos de toma de decisiones, la rendición de cuentas, el control y el comportamiento por parte de la gerencias de las organizaciones <sup>78</sup> ".	1. Transparencia, 2. Integridad 3. Rendición de Cuentas

En el mismo estudio se hace referencia a una cuestión digna de ser destacada. La estrecha relación entre las que denominan "Entidades de Fiscalización Superior" y la buena gobernanza. En nuestro entorno tales "Entidades" se corresponderían con las instituciones orientadas al control y rendimiento de cuentas, como la Intervención o el Tribunal de Cuentas, o a la transparencia, como el Consell de Transparencia, o al control de legalidad, como el Consell Consultiu o, en general, entidades similares. El control de estas instituciones sobre la buena marcha de las administraciones públicas, siempre que tales entidades estén imbuidas de esta cultura, sería determinante para asegurar una mejor gobernanza.

En el referido trabajo se incluye el siguiente cuadro sobre los “Elementos de gestión pública que se pueden fortalecer a través de la fiscalización superior”<sup>4</sup>

Fortalecimiento de la Buena Gobernanza a través de la fiscalización superior	<p><u>1. ANAO</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura organizacional             <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Liderazgo</li> <li>▫ Valores y códigos de ética</li> </ul> </li> <li>• Relaciones con partes interesadas             <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Manejo de conflictos de interés</li> </ul> </li> <li>• Administración de riesgos</li> <li>• Gestión de la información</li> <li>• Actividades principales de las organizaciones             <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Planeación y monitoreo del desempeño</li> <li>▫ Control interno y rendición de cuentas</li> </ul> </li> <li>• Estructura de gestión</li> <li>• Planeación estratégica</li> <li>• Evaluación del Desempeño<sup>81</sup></li> </ul>
	<p><u>2. TCU</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderazgo             <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Personas y competencias</li> <li>▫ Principios y comportamientos</li> <li>▫ Liderazgo organizacional</li> <li>▫ Sistema de gobernanza</li> </ul> </li> <li>• Estrategia             <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Relación con las partes interesadas</li> <li>▫ Estrategia organizacional</li> <li>▫ Alineación trans-organizacional</li> </ul> </li> <li>• Control             <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Riesgos</li> <li>▫ Control interno</li> <li>▫ Rendición de cuentas y transparencia<sup>82</sup></li> </ul> </li> </ul>
	<p><u>3. OCDE</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prácticas presupuestarias racionales</li> <li>• Mejora regulatoria</li> <li>• Centro de Gobierno</li> <li>• Control interno<sup>83</sup></li> </ul>

En todo modelo de gobernanza deben preverse modelos de control externo y superior que permitan corregir malas prácticas y estimulen la adopción de modos de gestión compatibles con esta nueva cultura pública.

## 2) Gobernanza del agua

La gobernanza del agua no supone más que aplicar los principios y formas de esta nueva forma de gobierno al sector del agua. Dada su extrema complejidad, que implica, entre otros, aspectos geográficos, tecnológicos, sociales y económicos, es lógico que desde múltiples instituciones internacionales se haya intentado facilitar elementos que contribuyan a su mejora. A través de acciones como *Water Governance Initiative*<sup>5</sup>, la OCDE ha sido especialmente activa diseñando tanto un “Marco” como un “Ciclo” en la gobernanza del agua.

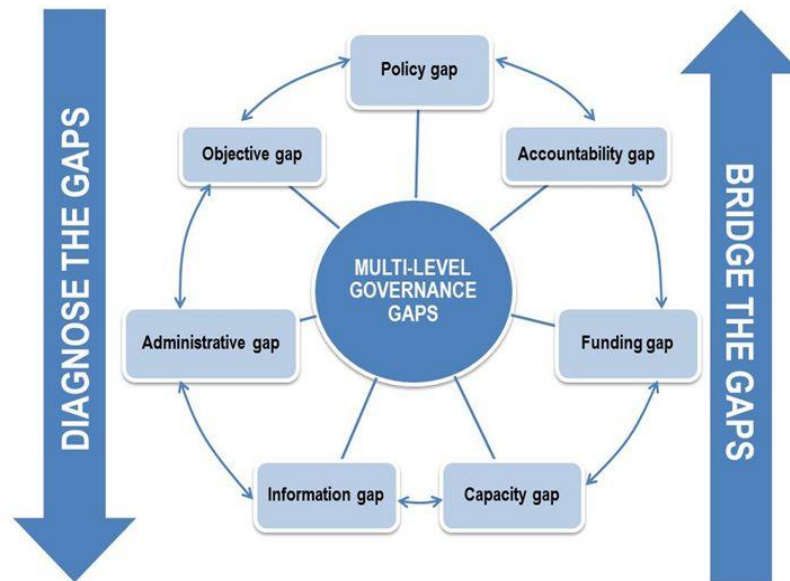
<sup>4</sup> Donde: ANAO es Oficina Nacional de Auditoría de Australia ; TCU, Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil y OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

<sup>5</sup> <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/water-governance-initiative.htm>

El “Marco de gobernanza multinivel de la OCDE: Mind the Gaps, Bridge the Gaps” pretende identificar las principales brechas de gobernanza que, en mayor o menor medida, puedan identificarse en cualquier país para poder evaluarlas y planificar y promover actuaciones tendentes a superarlas.

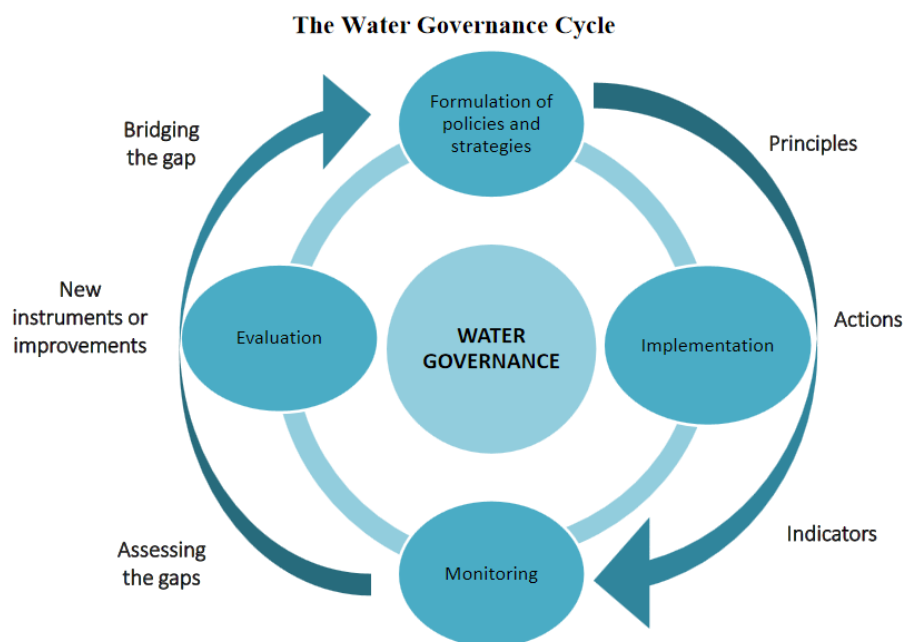


## Mind and bridge multi-level governance gaps A methodological framework



OECD (2011) Water Governance in OECD Countries : a Multi-level Approach

Por su parte, la noción de “Ciclo” y su representación gráfica pretende contribuir a mejorar la implementación y seguimiento de las mejoras acometidas.



Source: Forthcoming, OECD Working Paper, 2015, Water Governance Indicators

Dado que, esencialmente, la gobernanza es una nueva forma de entender las relaciones de poder y la tarea de administrar, suscribimos como concepto de gobernanza del agua esa nueva forma de gobierno que

“... propone integrar la complejidad técnica, ambiental y social de la gestión del agua mediante la inclusión de más actores y saberes en el proceso político de toma de decisiones, además de fomentar una mayor coordinación vertical entre las Administraciones a diferentes niveles y horizontal entre los departamentos sectoriales de una misma Administración pública”.<sup>6</sup>

Entendemos como factores esenciales de esta definición la ampliación de los actores llamados a participar en la definición y ejecución de las políticas y el sostenido esfuerzo en la coordinación, aspectos que, dada la complejidad del sector y los diferentes intereses presentes, resultan sin duda inexcusables para que pueda hablarse de un nuevo modelo de gestión de los intereses públicos.

---

<sup>6</sup> BALLESTER, Alba y LA CALLE, Abel, “Gobernanza del Agua. Participación pública en la Planificación Hidrológica”, Cuadernos Prácticos, Observatorio de Políticas de Agua (OPPA), Fundación Nueva Cultura del Agua, Zaragoza, 2015, páginas 4 y 5. Disponible en [https://fnca.eu/images/documentos/DOCUMENTOS/201450121\\_Gu%C3%ADa\\_Gobernanza\\_del\\_Agua.pdf](https://fnca.eu/images/documentos/DOCUMENTOS/201450121_Gu%C3%ADa_Gobernanza_del_Agua.pdf)



### III. Principios en la Gobernanza del Agua

#### 1) Antecedentes

La gobernanza, como nueva cultura en la gestión de lo público, se fundamenta más en los principios que deben inspirar las acciones que deben realizarse para transformar aquellas estructuras y prácticas que pretendemos mejorar, que en normas o reglas que difícilmente podrían adaptarse a muy diversas realidades jurídico-políticas.

En este sentido se han realizado múltiples esfuerzos por identificar y definir aquellos principios que, en el ámbito del agua, deben inspirar los cambios a introducir para alcanzar los niveles de buena gobernanza a los que se aspira. Estos intentos arrancan con la “Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible” con la que se concluyó la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA), mantenida en la ciudad de Dublín entre el 20 y el 31 de enero de 1992, una reunión técnica previa a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) que se desarrolló en Rio de Janeiro en junio de 1992.

La Declaración de Dublín, tras llamar la atención sobre las negativas tendencias entonces existentes, formulaba diversas recomendaciones, en parte acogidas por la posterior CNUMAD, que debía inspirarse en los siguientes principios:

Principio Nº 1 – El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente

Principio Nº 2 – El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.

Principio Nº 3 – La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.

Principio Nº 4 – El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico.

A este inicial intento por definir los principios que deben regir la gobernanza del agua siguieron muchos otros, como “*Principles of good governance at different water governance levels*”<sup>7</sup> o los contenidos en “*User’s Guide for Assessing Water*

---

<sup>7</sup> Documento presentado al workshop celebrado en marzo de 2011, en Delft (Holanda), organizado por el International Hydrological Programme (IHP) de la UNESCO. Disponible en [https://www.unesco.nl/sites/default/files/dossier/water\\_governance.pdg\\_.pdf](https://www.unesco.nl/sites/default/files/dossier/water_governance.pdg_.pdf)

*Governance*<sup>8</sup>; sin embargo son los propuestos por la OCDE en 2015 los que han tenido un mayor seguimiento y aceptación.

## 2) Principios de la OCDE

Con el visto bueno de Consejo Ministerial de la OCDE de 4 de junio de 2015, este organismo ha publicado un documento<sup>9</sup> en el que se establece un listado de doce principios a aplicar en materia de gobernanza del agua que, hoy por hoy, podemos considerar como la más completa, avanzada y ajustada a las necesidades de progreso del sector.

Como dice el propio documento, los principios que enuncian “tienen la intención de contribuir a la creación de políticas públicas tangibles y orientadas a la obtención de resultados, en base a tres dimensiones de la gobernanza del agua que mutuamente se refuerzan y complementan:

\* *La efectividad* se refiere a la contribución de la gobernanza en definir las metas y objetivos sostenibles y claros de las políticas del agua en todos los órdenes de gobierno, en la implementación de dichos objetivos de política, y en la consecución de las metas esperadas.

\* *La eficiencia* está relacionada con la contribución de la gobernanza en maximizar los beneficios de la gestión sostenible del agua y el bienestar, al menor costo para la sociedad.

\* *La confianza y participación* están relacionadas a la contribución de la gobernanza en la creación de confianza entre la población, y en garantizar la inclusión de los actores a través de legitimidad democrática y equidad para la sociedad en general.”

---

<sup>8</sup> Presentado por el PNUD en 2013 en colaboración con diversas instituciones, disponible en [http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/oslo\\_governance\\_centre/user-s-guide-on-assessing-water-governance.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/oslo_governance_centre/user-s-guide-on-assessing-water-governance.html)

<sup>9</sup> El documento, titulado “Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE” fue aprobado por la Junta Directiva de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial a propuesta de la Iniciativa de Gobernanza del Agua en forma de Declaración. Fue suscrita por 65 organizaciones, nacionales e internacionales, de los sectores público y privado, así como del tercer sector, comprometiéndose a incorporarlos en sus actividades y prácticas. Acuamed, las Confederaciones Hidrográficas del Segura y del Júcar, Aeas (Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento) y Aecid (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) fueron las entidades españolas que suscribieron el documento en el que también colaboró el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Disponible en <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD-Principles-Water-spanish.pdf>

Los principios se articulan en torno a estos tres ejes fundamentales destinando cuatro de ellos a cada uno de estos ejes.

El documento aclara que los principios se aplican al ciclo general de políticas del agua y que, como tales principios, no distinguen entre **funciones de gestión del agua** (p.ej. suministro de agua potable, saneamiento, protección contra inundaciones, calidad del agua, cantidad de agua, y aguas pluviales); **usos del agua** (p.ej. doméstico, industrial, agricultura, energético y medio ambiental), y **propiedad de la gestión del agua, recursos y bienes** (p.ej. público, privado, mixto).

Los principios pretenden introducir mejoras en distintos ámbitos de acción en los que, naturalmente, las realidades nacionales presentan marcadas diferencias, sin embargo, su consideración y aplicación pueden sin duda contribuir a mejorar cualquier sistema de gestión, orientado las políticas hacia la nueva cultura de participación y co-responsabilidad que pretende la gobernanza del agua. A continuación se presentan tales principios organizados en los tres ejes a los que antes hacíamos alusión.

## 2.1 Eficacia

En torno a la eficacia en la gobernanza se proponen los siguientes principios:

**Principio 1.** Asignar y distinguir claramente los roles y responsabilidades para el diseño de políticas del agua, la implementación de políticas, la gestión operativa y la regulación, e impulsar la coordinación entre las autoridades competentes.

En este sentido, los marcos legales e institucionales deben:

a) Especificar la asignación de roles y responsabilidades en temas de agua entre todos los órdenes de gobierno e instituciones relacionadas con el agua:

-Formulación de políticas, particularmente el establecimiento de prioridades y la planificación estratégica;

-Implementación de políticas, especialmente de financiamiento y presupuestarias, datos e información, involucramiento de las partes interesadas, desarrollo de capacidades y evaluación;

-Gestión operativa, en particular la prestación de servicios, operación e inversión en infraestructura; y

-Regulación y aplicación, especialmente en el establecimiento de tarifas, estándares, otorgamiento de concesiones, monitoreo y supervisión, control y auditorías, y gestión de conflictos.

b) Ayudar a identificar y resolver las brechas, solapamientos y conflictos a través de una cooperación eficaz en y entre todos los órdenes de gobierno.

**Principio 2.** Gestionar el agua a la(s) escala(s) apropiada(s) dentro del sistema integrado de gobernanza por cuenca para así poder reflejar las condiciones locales, e impulsar la coordinación entre las diferentes escalas.

En este sentido, las prácticas y herramientas de gestión del agua deben:

- a) Responder a objetivos ambientales, económicos y sociales a largo plazo con el propósito de hacer el mejor uso de los recursos hídricos a través de la prevención de riesgos y la gestión integrada de recursos hídricos;
- b) Fomentar una gestión sólida del ciclo hidrológico desde la captación y distribución de agua dulce hasta los vertidos de agua residuales y los flujos de retorno;
- c) Promover estrategias de adaptación y mitigación, programas y medidas de acción basados en mandatos claros y coherentes, mediante planes de gestión de cuenca que sean consistentes con las políticas nacionales y las condiciones locales;
- d) Promover la cooperación multinivel entre los usuarios, los actores y los órdenes de gobierno para la gestión de los recursos hídricos; y,
- e) Mejorar la cooperación ribereña del uso de recursos hídricos transfronterizos.

**Principio 3.** Fomentar la coherencia de políticas a través de la coordinación transversal eficaz, especialmente entre políticas de agua y medio ambiente, salud, energía, agricultura, industria, y planeamiento y ordenación del territorio, a través de:

- a) Fomentar los mecanismos de coordinación para facilitar las políticas coherentes entre ministerios, agencias públicas y órdenes de gobierno, incluyendo los planes intersectoriales;
- b) Impulsar la gestión coordinada del uso, protección y mejora de la calidad de los recursos hídricos, teniendo en cuenta las políticas que afectan la disponibilidad, calidad y demanda del agua (p.ej. agricultura, forestal, minera, energética, pesquera, transportes, recreativa y navegación) así como la prevención de riesgos;
- c) Identificar, evaluar y superar las barreras a la coherencia de las políticas mediante prácticas, políticas y regulaciones dentro y fuera del sector del agua, mediante el monitoreo, informes y análisis; y
- d) Proporcionar incentivos y regulaciones para mitigar los conflictos entre las estrategias sectoriales, alineando estas estrategias con las necesidades de la gestión del agua y encontrando soluciones que se ajusten a la gobernanza y las normas locales.

**Principio 4.** Adaptar el nivel de capacidad de las autoridades responsables a la complejidad de los desafíos del agua que deben afrontar, y a la serie de competencias necesarias para llevar a cabo sus funciones, a través de:

- a) Identificar y abordar las brechas de capacidades existentes para la implementación de una gestión integrada de los recursos hídricos, particularmente para la planeación, formulación de normas, gestión de proyectos, financiación, presupuestos, recolección de datos y monitoreo, y la gestión y evaluación de riesgos;
- b) Adecuación del nivel de capacidad técnica, financiera e institucional de los sistemas de gobernanza del agua con el tipo de problemas y necesidades;
- c) Fomentar la asignación, adaptable y evolutiva de competencias a la demostración de la capacidad, cuando proceda;
- d) Promover la contratación de funcionarios públicos y profesionales del agua utilizando procesos transparentes y en base al mérito, que sean independientes de los ciclos políticos; y
- e) Promover la formación y capacitación de los profesionales del agua para fortalecer las capacitaciones de las instituciones del agua así como de los actores en general, e impulsar la cooperación y el intercambio de conocimiento.

## **2.2 Eficiencia**

**Principio 5.** Producir, actualizar, y compartir de manera oportuna datos e información consistentes, comparables y relevantes relativos al tema del agua, y utilizarlos para guiar, evaluar y mejorar las políticas del agua, a través de:

- a) Definir los requisitos para la producción y utilización de metodologías rentables y sostenibles destinadas al intercambio de información y datos del agua, y cuestiones afines, de alta calidad, p.ej. el estado de los recursos hídricos, el financiamiento del agua, las necesidades ambientales, las características socio-económicas y el mapeo institucional;
- b) Impulsar la coordinación eficaz y el intercambio de experiencias entre las organizaciones y agencias que producen datos relacionados con el agua, entre productores y usuarios de datos, y entre los órdenes de gobierno;
- c) Promover el involucramiento de las partes interesadas en el diseño e implementación de sistemas de información sobre el agua, y proporcionar orientación sobre cómo esa información debe ser compartida para impulsar la transparencia, confianza y comparabilidad (p.ej. bancos de datos, informes, mapas, diagramas, observatorios);

d) Fomentar el diseño de sistemas de información armónicos y consistentes a escala de cuenca, incluso en el caso de aguas transfronterizas, para impulsar la confianza mutua, reciprocidad y comparabilidad en el marco de acuerdos entre países ribereños; y

e) La revisión de la recolección, intercambio, y difusión de datos para identificar superposiciones y sinergias y rastrear la sobrecarga de datos innecesarios.

**Principio 6.** Asegurar que los marcos de gobernanza ayuden a movilizar las finanzas del agua y a asignar los recursos financieros de manera eficiente, transparente y oportuna, a través de:

a) Promover disposiciones de gobernanza que ayuden a las instituciones del agua en todos los órdenes de gobierno a recaudar los ingresos necesarios para cumplir sus mandatos mediante la creación de principios tales como el que contamina paga y el usuario paga, y también a través de pagos por servicios ambientales;

b) Realizar estudios sectoriales y una planeación estratégica financiera para evaluar las necesidades operacionales y de inversión a corto, mediano y largo plazo, y adoptar las medidas necesarias que contribuyan a asegurar la disponibilidad y sostenibilidad de dicho financiamiento;

c) La adopción de prácticas sólidas y transparentes para la elaboración de presupuestos y contabilidad, que proporcionen una imagen clara de las actividades del agua y cualquier obligación contingente asociada, incluyendo la inversión en infraestructura, y la alineación de planes estratégicos plurianuales a los presupuestos anuales y a las prioridades a mediano plazo de los gobiernos;

d) La adopción de mecanismos que fomenten la asignación eficiente y transparente de los fondos públicos relativos al agua (p.ej. a través de contratos sociales, hojas de puntuación, y auditorías); y

e) Reducir al mínimo las cargas administrativas innecesarias relacionadas con el gasto público preservando las garantías fiduciarias y fiscales.

**Principio 7.** Asegurar que los marcos regulatorios sólidos de gestión del agua sean implementados y aplicados de manera eficaz en pos del interés público, a través de:

a) Asegurar un marco legal e institucional comprensible, coherente y predecible que establezca las reglas, normas y directrices para la consecución de resultados de las políticas del agua, y fomentar la planificación integrada a largo plazo;

- b) Asegurar que las funciones regulatorias clave se lleven a cabo en todos los organismos públicos, instituciones especializadas y órdenes de gobierno, y que la autoridades regulatorias estén dotadas de los recursos necesarios;
- c) Asegurar que las normas, instituciones y procesos estén bien coordinados, sean transparentes, no discriminatorios, participativos y fáciles de comprender y aplicar;
- d) Fomentar el uso de herramientas de regulación (mecanismos de consulta y evaluación) para impulsar la calidad de los procesos de regulación y poner los resultados a disposición del público, según proceda;
- e) Establecer reglas de aplicación, procedimientos, incentivos y herramientas claros y transparentes (incluyendo incentivos y sanciones) para promover el cumplimiento y la consecución de los objetivos regulatorios de manera rentable; y
- f) Asegurar que los recursos eficaces puedan reclamarse a través de un acceso no discriminatorio a la justicia, teniendo en cuenta la gama de opciones según corresponda.

**Principio 8.** Promover la adopción e implementación de prácticas de gobernanza del agua innovadoras entre las autoridades competentes, los órdenes de gobierno y los actores relevantes, a través de:

- a) Fomentar la experimentación y pruebas piloto sobre la gobernanza del agua, aprovechando la experiencia adquirida de los logros y fracasos y ampliando las prácticas que puedan replicarse;
- b) Promover el aprendizaje social para facilitar el diálogo y la creación de consenso, por ejemplo, a través de las plataformas de redes, redes sociales, Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) y la interfaz de uso fácil (p. ej. mapas digitales, Big Data, datos inteligentes, y datos abiertos), y otros medios;
- c) Promover formas innovadoras para cooperar, aunar recursos y capacidades, construir sinergias entre sectores buscando mayor eficiencia, especialmente a través de la gobernanza metropolitana, colaboración intermunicipal, colaboraciones urbano-rurales, y contratos basados en el desempeño; y
- d) Promover una sólida interfaz científico-normativa para contribuir a una mejor gobernanza del agua y reducir la brecha entre los descubrimientos científicos y las prácticas de gobernanza del agua.

## 2.3 Confianza y participación

**Principio 9.** Incorporar prácticas de integridad y transparencia en todas las políticas del agua, instituciones del agua y marcos de gobernanza del agua para una mayor rendición de cuentas y confianza en la toma de decisiones, a través de:

- a) Promover marcos legales e institucionales que obligan a quienes toman las decisiones y a los actores a rendir cuentas, como el derecho a la información y a la investigación de las cuestiones relativas al agua y al cumplimiento de la ley por parte de autoridades independientes;
- b) Fomentar normas, códigos de conducta o cartas de integridad y transparencia en contextos nacionales o locales y monitorear su implementación;
- c) Establecer mecanismos claros de control y rendición de cuentas para un diseño e implementación de políticas de agua transparente;
- d) Diagnosticar y mapear regularmente generadores de corrupción existentes o potenciales y los riesgos en todas las instituciones relacionadas con el agua en los diferentes niveles, incluyendo la adjudicación de contratos públicos; y
- e) La adopción de enfoques multi-actores, herramientas especializadas y planes de acción para identificar y abordar las brechas de transparencia e integridad del agua y (p.ej. pactos/escaneos de integridad, análisis de riesgos, testigos sociales).

**Principio 10.** Promover el involucramiento de las partes interesadas para que coadyuven de manera informada y orientada a resultados en el diseño e implementación de políticas del agua, a través de:

- a) Realizar un mapeo de los actores públicos, privados, y sin fines de lucro que tengan interés en el resultado o que sean susceptibles a ser afectados por las decisiones relacionadas con el agua, así como sus responsabilidades, motivaciones fundamentales, e interacciones;
- b) Prestar especial atención a las categorías subrepresentadas (jóvenes, mujeres, población indígena, usuarios domésticos), emergentes (promotores inmobiliarios, inversionistas institucionales) y otros actores e instituciones relacionados con el agua;
- c) Definir la línea de toma de decisiones y el uso previsto de las aportaciones de los actores, y mitigar los desequilibrios de poder y los riesgos de la captura de consulta por parte de los sobrerrepresentados o categorías excesivamente vocales, así como entre voces expertas e inexpertas;



d) Fomentar el desarrollo de capacidades de los actores relevantes así como la información precisa, oportuna y fiable, según proceda;

e) Evaluar el proceso y los resultados del involucramiento de las partes interesadas para aprender, ajustar, y mejorar en consecuencia, incluyendo la evaluación de los costos y beneficios de los procesos de participación;

f) La promoción de marcos jurídicos e institucionales, estructuras de organización y autoridades responsables que sean propicios al involucramiento de las partes interesadas, teniendo en cuenta las circunstancias, necesidades, y capacidades locales; y

g) Personalizar el tipo y nivel de involucramiento de las partes interesadas a las necesidades y mantener el proceso flexible para adaptarse a las circunstancias cambiantes.

**Principio 11.** Fomentar marcos de gobernanza del agua que ayuden a gestionar los arbitrajes entre usuarios del agua, áreas rurales y urbanas, y generaciones, a través de:

a) Fomentar la participación no discriminatoria en la toma de decisiones entre los grupos vulnerables, especialmente las personas que habitan en zonas remotas;

b) Autorizar a las autoridades locales y usuarios a identificar y superar las barreras para el acceso a los recursos y servicios de agua de calidad, y promover la cooperación rural-urbana incluso mediante una mayor cooperación entre las instituciones de agua y planificadores territoriales;

c) Promover el debate público sobre los riesgos y costos asociados a “demasiada agua”, “muy poca agua” y “agua demasiado contaminada” para concientizar, y crear consenso sobre quién paga qué, y contribuir a una mejor asequibilidad y sostenibilidad ahora y en el futuro; y

d) Fomentar la evaluación basada en la evidencia de las consecuencias distributivas de las políticas relacionadas con el agua en los ciudadanos, usuarios de agua y lugares para guiar la toma de decisiones.

**Principio 12.** Promover el monitoreo y evaluación habitual de las políticas de agua y de la gobernanza del agua cuando proceda, compartir los resultados con el público y realizar ajustes cuando sea necesario, a través de:

a) Promover que las instituciones especializadas en monitoreo y evaluación, estén dotadas de la suficiente capacidad, del apropiado grado de independencia y recursos, así como de los instrumentos necesarios;

- b) Desarrollar mecanismos fiables de monitoreo e información para guiar eficazmente la toma de decisiones;
- c) Evaluar en qué medida las políticas del agua cumplen con los resultados y si los marcos de gobernanza del agua son adecuados para su finalidad; y
- d) Fomentar el intercambio oportuno y transparente de los resultados de la evaluación y adaptar las estrategias a medida que la nueva información esté disponible.

## IV. Agua y Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030, que vienen a sustituir y ampliar los Objetivos del Milenio 2000-2015, promovidos por Naciones Unidas y suscritos por la práctica totalidad de los países del Planeta constituyen la guía de acción que se ha marcado la Humanidad para los próximos años como único camino para detener y revertir el proceso de deterioro, no sólo ambiental, sino también social, que pone en peligro la digna supervivencia de la especie<sup>10</sup>.

En sus 17 objetivos se contemplan los más graves riesgos colectivos que enfrentamos entre los que no podía faltar la necesidad de disponer de agua. Los Objetivos, que se desagregan en 169 metas, son los siguientes:

**Objetivo 1.** Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

**Objetivo 2.** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

**Objetivo 3.** Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades

**Objetivo 4.** Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos

**Objetivo 5.** Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

**Objetivo 6.** Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos

**Objetivo 7.** Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos

**Objetivo 8.** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

**Objetivo 9.** Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

**Objetivo 10.** Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

**Objetivo 11.** Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

**Objetivo 12.** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

**Objetivo 13.** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

**Objetivo 14.** Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

---

<sup>10</sup> Para mayor información, véase el documento “Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización” (Asamblea General. Documentos Oficiales. Septuagésimo período de sesiones. Suplemento núm. 1; A/70/1) Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/70/1>

**Objetivo 15.** Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

**Objetivo 16.** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

**Objetivo 17.** Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

El Objetivo 6<sup>11</sup> es el que pone el foco en asegurar la disponibilidad de agua y saneamiento para todos, para lo que establece las siguientes metas<sup>12</sup>:

**6.1** De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos

**6.2** De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad

**6.3** De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial

**6.4** De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua

**6.5** De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda

**6.6** De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos

**6.a** De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y

---

<sup>11</sup> Al respecto, véase el documento “Seguimiento en Materia de Agua y Saneamiento en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Una introducción”, en [www.unwater.org/sdgs/en/](http://www.unwater.org/sdgs/en/)

<sup>12</sup> Las metas se distinguen según se identifiquen por números o por letras. Las primeras tienen que ver sobre los resultados concretos a alcanzar, las segundas sobre los medios de implementación de los objetivos.

programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización

**6.b** Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento

Cierto es que afortunadamente en nuestro entorno la mayor parte de las metas propuestas han sido alcanzadas, pero hay algunas que debemos reforzar (6.a Cooperación internacional) o en las que queda camino por recorrer (6.6 Restablecer los ecosistemas relacionados con el agua) o, en otro orden de cosas, debemos progresar en la universalización del saneamiento y en la reutilización de las aguas residuales, entendidas como recurso.<sup>13</sup> La consecución de estos propósitos deben apoyarse en la innovación que, en el ámbito europeo, impulsa la Asociación Europea para la Innovación en materia de agua (AEI Agua) que a finales de septiembre de este mismo año celebró su 4ª Conferencia en Oporto<sup>14</sup>.

En materia de gobernanza, se alude en las Metas del Objetivo 6 a “... implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles,...” (6.5) o a “Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento” (6.b) pero en los ODS también se encuentran otras metas relacionadas con la gobernanza en general que son de directa aplicación a la del agua. Así, en el Objetivo 16 “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas” se incluyen las metas 6 y 7 que dicen:

**16.6** Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas

**16.7** Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades

También debería ser un objetivo en nuestros deseos de mejora de la gobernanza del agua reducir las posibilidades de que “... la corrupción y el soborno en todas sus formas” (Meta 16.5) tengan cabida en nuestro modelo de gestión. La mejora, pues, de nuestra gobernanza del agua es un compromiso que hemos adquirido frente a la Comunidad Internacional y frente a las futuras generaciones.

---

<sup>13</sup> En esta línea se orienta el Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de Naciones Unidas, 2017 que no en vano se titula “Las Aguas residuales. El recurso desaprovechado”. Un resumen ejecutivo en <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002475/247552s.pdf>

<sup>14</sup> Véase “La innovación, fuente de nuevas ideas para la gestión del Agua en la Unión Europea”. Revista Medio Ambiente para los Europeos, 21/09/2017. Disponible en [https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/water-marine-and-coast/innovation-fount-new-ideas-eu-water-management\\_es](https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/water-marine-and-coast/innovation-fount-new-ideas-eu-water-management_es)

## **V. CONCLUSIÓN**

A pesar de que nuestro modelo de gobernanza del agua puede considerarse exitoso y de que ha sabido adaptarse con acierto a 2.000 años de transformaciones sociales y evolución climática, o quizá, precisamente por eso, debemos destinar tiempo y esfuerzos para mantener y mejorar su nivel de eficacia adaptándolo a las nuevas realidades, presentes y futuras. Como decíamos en la introducción “es necesario re-considerar sistemáticamente la arquitectura, métodos y procedimientos de nuestro modelo de gobernanza” si queremos que siga siendo ejemplo de gestión, racional y eficiente, de este recurso vital.

Apoyándonos en la experiencia y conocimientos atesorados y en los principios que deben regir este nuevo modelo de gestión de lo público, deberían someterse a estudio y debate las transformaciones que precisa nuestro modelo de gobernanza del agua.