

La gobernanza local del agua y su sostenibilidad económica



Una guía para los tomadores de
decisión y actores de la sociedad civil
para la gestión del recurso hídrico de
la cuenca del río La Villa del Arco
Seco de Panamá



La gobernanza local del agua
y su sostenibilidad económica



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international



MiAMBIENTE

Canada

Esta publicación se llevó a cabo mediante la subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-Canadá) y el Ministerio de Ambiente de Panamá (MiAMBIENTE), en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la resiliencia de los recursos hídricos frente al cambio climático en dos ciudades de la cuenca del río La Villa del Arco Seco de Panamá”. Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de IDRC, su Consejo de Gobernadores y MiAMBIENTE.



CATHALAC

Centro del Agua del Trópico Húmedo
para América Latina y el Caribe

Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o en parte, y en cualquier forma, para fines educativos o sin fines de lucro, sin permiso especial del titular de los derechos de autor, siempre que se cite la fuente.

El Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe (CATHALAC), agradecerá recibir una copia de cualquier publicación que utilice este documento como fuente. Ningún uso de esta publicación puede ser para su venta o para cualquier otro propósito comercial.

Copyright (derechos de autor) ©2019, CATHALAC, IDRC y MiAMBIENTE.

ISBN: 978-9962-674-09-2

Autor: Ligia Rodríguez

Editores: Freddy Picado, Rado Barzev, Joel Pérez, Valentina Opolenko, Margarita Chiurliza, Larissa De León.

Ilustraciones: Tiwys Workshop S.A.

Diseño y diagramación: Tiwys Workshop S.A.

Impreso por: De Todo en Mercadeo (DTEM)

Para mayor información:

Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe (CATHALAC). Edificio 111, Ciudad del Saber, Clayton Ciudad de Panamá. República de Panamá. Tel: +507-317-3200. Fax: +507-317-3299.

www.cathalac.int

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canada). **www.idrc.ca**

Ministerio de Ambiente de Panamá (MiAMBIENTE). **www.miambiente.gob.pa**



Índice

- 4** | Introducción
- 6** | ¿Qué es la gobernanza?
- 7** | Problemática del agua
 - La participación ciudadana en defensa del derecho al agua
- 9** | Gobernanza del agua
- 12** | ¿Por qué debemos aplicar el concepto gobernanza del agua?
- 14** | ¿Qué se necesita para una gobernanza efectiva?
- 16** | Pasos a seguir por los gobiernos locales para una gobernanza del agua
- 20** | Modelo de gobernanza propuesto para la gestión del recursos hídrico en las ciudades de la cuenca del Río La Villa del Arco Seco de Panamá
- 24** | Sostenibilidad financiera de las propuestas de gobernanza del agua
- 25** | Principales problemas ambientales identificados
- 27** | Comparación de oferta y demanda hídrica
- 28** | Identificación de mecanismos financieros
- 30** | Voluntad Política



Introducción

Nuestro planeta ya enfrenta las consecuencias del cambio climático. Lo que por años vienen predicando los científicos en convenciones ambientales, cumbres mundiales y reuniones de altos mandatarios, hoy es una realidad y con evidencias irrefutables que el modelo de desarrollo que por generaciones hemos puesto en práctica nos ha llevado a este escenario, pero ¿hemos decidido aprender de ellos? Continuar con comportamientos donde la economía nos deriva a un consumismo excesivo, un mal uso y/o abuso de los recursos, aunado a una gobernanza desbalanceada, donde la participación de los más vulnerables de la sociedad civil está reducida al mínimo, es insostenible e incompatible con las acciones que nos toca emprender para aminorar los efectos del cambio climático, tanto en la actualidad como en el futuro próximo.

La variabilidad climática se presenta ante nosotros en eventos meteorológicos extremos que van en incremento. Podemos apreciar sequías, inundaciones y tormentas más intensas y frecuentes, eventos que tienen una relación directa con los impactos negativos expresados en un aumento en los niveles del mar, la pérdida de biodiversidad, la alteración de los ecosistemas terrestres y marinos, y representan una amenaza latente sobre la seguridad hídrica y alimentaria.

Para Philip Alston, relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, "el cambio climático tendrá consecuencias devastadoras para las personas en situación de pobreza. Incluso en el mejor de los casos, cientos de millones se enfrentarán



Seguridad Hídrica

"Capacidad de una población para salvaguardar el acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para el sostenimiento de los medios de vida, el bienestar humano y el desarrollo socio-económico, para garantizar la protección contra la contaminación transmitida por el agua y los desastres relacionados con el agua, y para la conservación de los ecosistemas en un clima de paz y estabilidad política."

UN-Water, 2013.





a la inseguridad alimentaria, la migración forzada, las enfermedades y la muerte. El cambio climático amenaza el futuro de los derechos humanos y corre el riesgo de deshacer los últimos cincuenta años de progreso en materia de desarrollo, salud mundial y reducción de la pobreza”.¹

Más que una necesidad latente, tenemos la urgente obligación de crear las condiciones necesarias para alinear el apoyo político y financiero con el conocimiento científico, de modo que nuestros hábitos, costumbres y entorno en general se rijan bajo políticas de adaptación y resiliencia ante el cambio climático.

Esto solo nos evidencia que, sumado a los cambios asociados a la variabilidad climática que ya estamos experimentando, se encuentran los cambios sociales, políticos y económicos que conlleva el calentamiento global como efecto directo o colateral. Hoy más que nunca cobra importancia la planificación del territorio de una manera integral, donde la sociedad civil aumente su participación en los procesos de toma de decisiones para un desarrollo más equitativo y de conformidad con el ambiente y las políticas nacionales.

Bajo este nuevo contexto, los países ya no solo deben concentrarse en crear las condiciones para que su economía prospere y garantice los medios básicos de los ciudadanos para una vida digna y plena, sino que también les corresponde invertir en el diseño y ejecución de medidas de adaptación visionarias, de gran impacto y sin precedentes, que tomen en consideración a las poblaciones más vulnerables, ya que en gran medida serán estas quienes sufran de forma directa estos impactos.

Se dice fácil, pero ¿qué involucra realmente adaptarnos al cambio climático? ¿No nos hemos adaptado ya por años a los cambios climáticos que sufre la tierra? ¿Por qué ahora es diferente? La diferencia es la rapidez con la cual se nos presenta, lo que limita que las poblaciones más vulnerables puedan hacerle frente, sin mencionar a los ecosistemas más frágiles. La adaptación supone que, ante el riesgo identificado, podemos ser capaces de organizarnos ordenadamente para un desarrollo más sostenible, en armonía con nuestro entorno, donde el proceso de resiliencia adoptado nos garantice derechos esenciales como el agua, los alimentos, la sanidad y condiciones socio económicas menos diferenciadas.

CATHALAC, a través de esta publicación, popular aporta su grano de arena hacia el fortalecimiento de la gobernanza del agua en el ámbito local y nacional. Analiza los principales elementos y pasos a seguir para hacer gobernanza, ilustra el vínculo y el aporte de la gobernanza del agua en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), propicia la puesta en marcha de un enfoque multisectorial y de coordinación interinstitucional para la definición de roles y responsabilidades para hacer frente de forma eficiente a la vulnerabilidad al cambio climático. Propone un modelo local de gobernanza del agua para la cuenca del río La Villa, y sugiere un mecanismo financiero para asegurar la sostenibilidad de la propuesta de gobernanza local del agua. Esperamos que esta propuesta sea útil para escalar la gobernanza del agua a otras cuencas de Panamá y fomente la integración de las diferentes agendas de trabajo relacionadas con la seguridad hídrica nacional.



¿Qué es la gobernanza?

DICHO EN PALABRAS SENCILLAS, LA GOBERNANZA NO ES MÁS QUE COMPARTIR LA RESPONSABILIDAD DE GOBERNAR, ES EL MODELO DE COGOBERNAR EN DONDE QUIEN EJERCE EL MANDO DE UN GOBIERNO LO HACE DE LA MANO DE LA SOCIEDAD CIVIL.



GOBERNANZA = **REPRESENTANTES DE GOBIERNO** **+ SOCIEDAD CIVIL DENTRO DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

Este nuevo concepto de gestión pública busca insertar en los procesos de decisión, las variables de participación ciudadana y construcción conjunta entre quienes emiten las políticas públicas y disposiciones normativas, con aquellos a quienes se le aplican dichas medidas.

Ahora, esto no quiere decir que todo trámite o procedimiento que es llevado a cabo por parte de los representantes de gobierno va a estar su-

jeto a los designios de cualquier interesado, pero sí que las decisiones, que afecten o puedan afectar a la colectividad, sean tomadas sobre la base de procesos participativos en los cuales se les dé oportunidad, a los diferentes representantes de la sociedad civil, de aportar en su construcción y adopción, de manera que se concrete una acertada gestión de gobierno.



Problemática del agua

El agua se constituye en uno de los recursos más preciados y necesarios, no solo para la supervivencia de la vida, sino también para el desarrollo de nuestras operaciones cotidianas, así como para la ejecución de actividades económicas productivas y aquellas de subsistencia. Sin embargo, la realidad es que aún existen desafíos que nos corresponde atender para garantizar la disponibilidad del recurso, no solo a las generaciones actuales, sino también a las futuras.

Entre los desafíos que destaca Naciones Unidas para el tema agua, podemos resaltar los siguientes:

- 2,1 billones de personas carecen de acceso a servicios de agua potables gestionados de manera segura (OMS/UNICEF, 2017)
- La escasez de agua afecta ya a 4 de cada 10 personas (OMS)
- La agricultura representa el 70% de la extracción mundial de agua (FAO)
- El 80% de las aguas residuales retornan al ecosistema sin ser tratadas o reutilizadas (UNESCO, 2017)
- Entre otros.²

Estos desafíos los venimos enfrentando por generaciones, pero si a estos le sumamos los impactos que la variabilidad climática tendrá sobre el recurso hídrico, ello nos lleva a pensar que la problemática futura

del agua podrá ser mucho peor si no empezamos a implementar medidas que nos aseguren una resiliencia hídrica de nuestras poblaciones, particularmente aquellas más vulnerables. El no contar con acceso al recurso hídrico impulsa que las poblaciones migren en busca de éste y de poder desarrollar sus actividades económicas productivas. El cambio climático y su impacto sobre el recurso agua pueden ser el principal causante de los movimientos migratorios que se produzcan a futuro.

Lo cierto es que es una crisis en aumento. Desde 1990, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) advirtió “que la migración humana podría ser una de las consecuencias más graves del cambio climático. Millones de personas tendrán que desplazarse a causa de la erosión de la línea costera, de las inundaciones del litoral y de los estragos en la agricultura”.³

La participación ciudadana en la defensa del derecho al agua

Y mientras a muchos les falta, otros incurren en prácticas de consumo desmedido y aprovechamiento irracional. A este panorama le debemos sumar el que el recurso agua es visto solo bajo la óptica de quien lo

² | <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/water/index.html>

³ | Migración y cambio climático, Serie de estudios de la OIM sobre la Migración, No. 31



aprovecha, sin manejar un concepto de que el mismo requiere una integración de todos los sectores involucrados, para una gestión que permita la adopción e implementación

de acciones concretas, dirigidas a mejorar su administración, y le dé sostenibilidad en el tiempo al uso ejercido.

¿Qué necesitamos hacer para cambiar este panorama?

Para empezar, debemos entender que, así como tenemos derecho al agua, también tenemos responsabilidades para con este recurso.



Todos los Estados mantienen la obligación de garantizar el acceso al agua potable en cantidades suficientes para el consumo y uso en las actividades diarias de toda persona, pero para que quienes ejercen la representación del Estado puedan cumplir con esta obligación, es necesaria la vinculación de los ciudadanos en todas las etapas de gestión del recurso.

El involucramiento de la ciudadanía es clave para una gestión exitosa del recurso hídrico, tanto para la toma de decisiones, como en la implementación de acciones de conservación y aprovechamiento sostenible, pero esta participación ciudadana debe tener poder de decisión.

Los representantes del gobierno no pueden aspirar a que el solo rendir cuentas y per-



mitir a los ciudadanos tener conocimiento de las decisiones, sea interpretado como una participación ciudadana efectiva. ¿De qué sirve consultar a la ciudadanía dentro de los procesos de toma de decisiones, si sus consideraciones y aportes no serán tomados en cuenta?

Gobernanza del agua

Ya que tenemos claro el concepto de gobernanza, ahora debemos entrar en materia y enfocarnos en identificar a qué nos

referimos cuando hablamos de la gobernanza del agua.

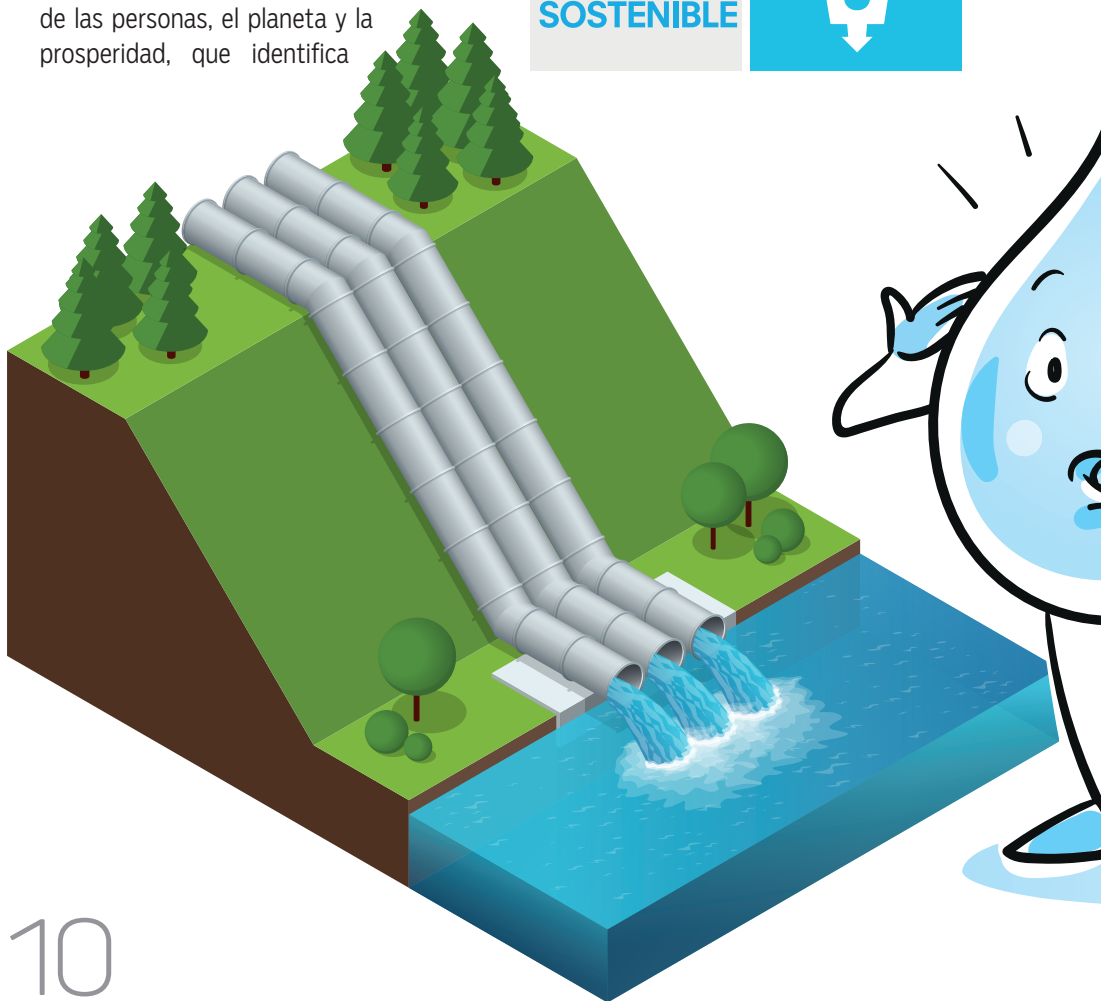
Es una realidad que el recurso agua se enfrenta a una serie de problemáticas que afectan significativamente su disponibilidad, entre las cuales destacan: conflictos de uso y aprovechamiento, cambio climático, contaminación del recurso por la mala disposición de los desechos y la agricultura extensiva, degradación de las reservas hídricas, uso irracional y falta de un ordenamiento de las actividades mediante la planificación estratégica, entre otras.





Frente a estas problemáticas y muchas otras más en cuestiones ambientales, los líderes mundiales aprueban en 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se preguntarán qué es eso y qué beneficios conlleva para el ciudadano común. Bueno, partamos por señalar que el documento se constituye en una declaración en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que identifica

acciones dirigidas a erradicar la pobreza como requisito principal para el desarrollo sostenible.



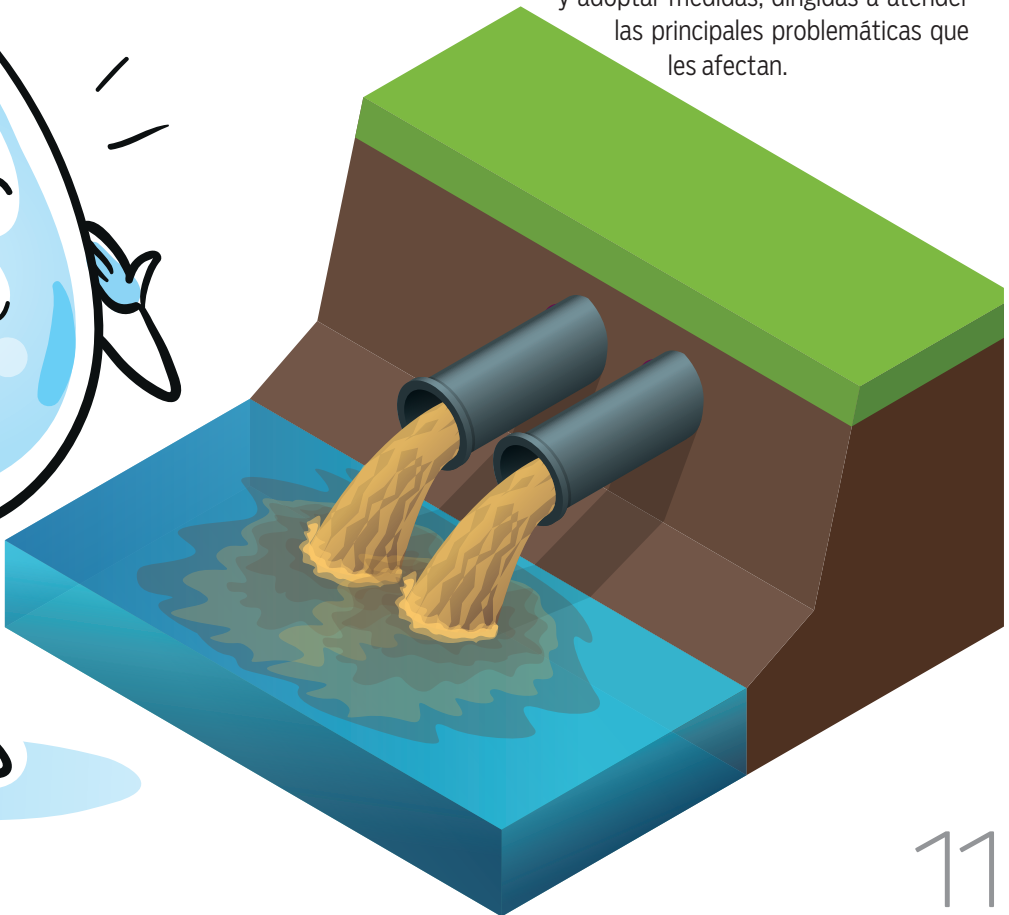


¿Y por qué es importante mencionar esta Agenda? Simplemente porque, para alcanzar todos y cada uno de los objetivos identificados por la misma, incluidos el de agua limpia y saneamiento, el común denominador sobre el cual se basan todas las acciones y medidas a tomar es el establecimiento de alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil.

17 ALIANZAS PARA
LOGRAR
LOS OBJETIVOS



Se promueve una restructuración de los esquemas habituales de trabajo, en los cuales se sume a todos los actores involucrados: públicos, privados y sociedad civil. Invita a los ciudadanos a hablar alto y claro, y a presionar a las autoridades locales y nacionales a implementar y adoptar medidas, dirigidas a atender las principales problemáticas que les afectan.





¿Por qué debemos aplicar el concepto gobernanza del agua?

Nos toca a los ciudadanos asumir un rol protagonista en la gestión del recurso agua, en el cual nos sumemos a las iniciativas encaminadas a promover su sostenibilidad. No podemos pretender que las medidas adoptadas por nuestros gobernantes se ajusten a la realidad local del recurso y atiendan nuestras principales necesidades de aprovechamiento, si no somos coautores de las decisiones que estos toman.



ECOSI



He aquí la importancia de aplicar el concepto de gobernanza del agua. Si queremos acceso a un agua potable que cubra nuestras necesidades básicas de consumo y que a su vez nos permita el desarrollo de nuestras actividades económicas productivas, debemos dejar de ser parte del problema y enfocarnos en ser parte de la solución, participando activamente en la toma de decisiones, así como en la implementación de estas. Y no solo de las que nos convengan, sino también de aquellas que por conservación del recurso hídrico se establezcan e impliquen sacrificios.





¿Qué se necesita para una gobernanza efectiva del agua?

El concepto de gobernanza, además de concebir la gestión pública como un punto de encuentro entre los actores públicos y privados y la sociedad civil, necesita de otros factores que deben materializarse para que este concepto sea aplicado de forma efectiva.

Promover mecanismos para la resolución de conflictos



Sensibilización de usuarios y actores claves



Fortalecimiento de tomadores de decisión y actores claves



Generación de espacios de concentración y retroalimentación a nivel local

Fomentar la participación ciudadana informada





GOBERNANZA DEL AGUA





Pasos a seguir

por los gobiernos locales para una gobernanza del agua



El fomento de la participación ciudadana y la generación de espacios de concertación:

Los Gobiernos deben realizar acercamientos con los representantes de la sociedad civil, con miras a incorporarlos de forma sistemática en la toma de decisiones, la construcción de políticas y la implementación de acciones concretas. Una buena forma de hacerlo, particularmente en el caso de los Gobiernos Locales, es propiciar encuentros, ya sea mediante reuniones periódicas o cabildos abiertos, en los cuales no solo pueda documentar los avances de su gestión, sino también identificar a los líderes comunitarios con los cuales puedan concretar iniciativas en pro de la gestión del recurso agua en las comunidades.



La promoción de una gestión transparente:

Otro aspecto necesario para garantizar la participación ciudadana informada, que se constituye en uno de los ejes principales de la gobernanza del agua, es promover las bases para una gestión transparente con acceso a la información. Esto no solo aumenta la

credibilidad del gobierno local, sino que facilita el proceso de planificación y la toma de decisiones. Para ello, puede valerse de múltiples herramientas que le permitan mantener informado a los miembros de su municipalidad, como es el caso de los tableros comunitarios en los cuales puede comunicar sobre las convocatorias de reuniones y procesos de consulta. Estos pueden ser ubicados en los puntos de mayor afluencia, como es el caso de iglesias, escuelas y parques. También puede generar boletines informativos o buscar participación en espacios radiales, para que los interesados puedan dar seguimiento a las decisiones tomadas y los avances relacionados con metas, actividades, planes estratégicos distritales y proyectos.

Gobierno Local

Es aquel que ejerce su poder sobre un municipio. En el caso de Panamá, se refiere a la unidad administrativa denominada distrito y lo conforman la Alcaldía y el Concejo Municipal, formado por Representantes de corregimientos.





Recuerde que la mayor parte de los conflictos que se generan entre los actores gubernamentales y la sociedad civil proviene de la desinformación. Procure rendir cuentas de su gestión de forma continua.



El ordenamiento de las actividades y la resolución de conflictos:

Hablando de conflictos, no podemos obviar aquellos que se generan en torno al aprovechamiento del recurso. Si bien es cierto que el Decreto Ley 35 de 1966, que reglamenta el uso de las aguas, prioriza el consumo humano y doméstico sobre los demás usos, todos los conflictos existentes devienen de la falta de ordenamiento

de las actividades en la cuenca. Es por ello que, con base en la facultad que se les otorga como autoridad urbanística dentro de su distrito los gobiernos locales deben promover el establecimiento de Planes de Ordenamiento Ambiental Territorial (POAT).

Los Planes de Ordenamiento Ambiental Territorial les permitirán identificar y levantar una línea base de todas las actividades que se realizan dentro de su jurisdicción y promover una mejor gestión del recurso agua, mediante la priorización de acciones que requieren de implementación a corto y mediano plazo, junto con la asignación de los presupuestos correspondientes, en atención a esta planificación.





ORDENAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES SOBRE LA CUENCA

SOSTENIBILIDAD DEL RECURSO = ACTIVIDADES DE LOS USUARIOS

IDENTIFICADAS Y CONTROLADAS = USUARIOS FELICES

Adicional al ordenamiento de las actividades, como herramienta para la disminución de conflictos entre usuarios, promueva métodos alternos de resolución de conflictos, comience por apoyarse en las instituciones que ya cuentan con programas dirigidos a promover la mediación comunitaria, como es el caso de la Procuraduría de la Administración y el Ministerio de Gobierno. Actualmente, con la entrada en vigor de la Ley 16 de 2016, se instituyen las figuras del juez de paz y el mediador comunitario, en reemplazo de los co-

regidores, a fin de promover la solución efectiva de las controversias y la convivencia pacífica. Los alcaldes tienen la prerrogativa de nombrar en cada Casa de Justicia Comunitaria de Paz, al menos un mediador comunitario idóneo. Para ello, pueden recurrir a las entidades antes descritas para solicitar capacitación de aquellos líderes comunitarios identificados que cumplan con el perfil y procurar un acompañamiento técnico para estos.



La coordinación interinstitucional como herramienta para la definición de roles y responsabilidades y el fortalecimiento de capacidades

Mantenga siempre una estrecha coordinación con las entidades sectoriales competentes en

materia de conservación y uso del agua, promueva la celebración de reuniones periódicas con estas instituciones para fomentar la generación e intercambio de información técnica y científica. En estas reuniones de coordinación, también puede impulsar el fortalecimiento de capacidades de los actores gubernamentales a nivel local, mediante la ejecución de programas continuos





de capacitación, en los cuales las instituciones se apoyen mutuamente. Esto, a su vez, propiciará claridad en los roles y competencias, así como la oportunidad de coordinar y realizar acciones en conjunto para garantizar el cumplimiento de las normativas y facilitar las labores diarias, enfocándose en la optimización de los limitados recursos y personal con que cuentan, a fin de aumentar su capacidad de gestión.

Como los problemas del recurso agua no se circunscriben a los límites territoriales de su municipalidad, piense en formalizar alianzas con los gobiernos locales colindantes a su distrito, a fin de compartir recursos y personal técnico especializado. Sumando presupuestos, podrán mantener personal de planta a su servicio.



Modelo de gobernanza propuesto para la gestión del recurso hídrico en la cuenca del río La Villa del Arco Seco de Panamá

En base al análisis del modelo actual de gobernanza, la multiplicidad de actores que concurren en la gestión del recurso hídrico se constituye en una de las principales causas que genera complejidad en los procesos de toma de decisiones. Esto en gran medida porque los actores claves llamados a procurar la sostenibilidad del recurso no convergen en un mismo espacio, dando como resultado el desarrollo paralelo de mesas establecidas para la toma de decisiones, distintas a las mesas de coordinación y administración del recurso.

La duplicidad de esfuerzos, al igual que la falta de retroalimentación continua de los espacios entre sí y con los usuarios, trae como consecuencia decisiones que no se ajustan a las necesidades del recurso y de los usuarios, ni atienden las principales problemáticas que enfrenta cada municipalidad en particular.

También puede apreciarse que no existe una definición clara de roles por parte de las autoridades competentes, desencadenando en conflictos de competencia y falta de coordinación

en la implementación de planes de acción que deberían realizarse de manera conjunta.

Como resultado de las consultas realizadas con los diferentes actores involucrados en la gestión del recurso hídrico dentro de la cuenca del río La Villa del Arco Seco de Panamá, se identificó, en resumen, los principales factores que impiden una gobernanza efectiva del agua en el área del proyecto:

- Poca representatividad de los actores no gubernamentales.
- Falta de asignación de recursos y presupuestos.
- Falta de sanciones ejemplares que desincentiven la comisión de infracciones a la normativa ambiental.
- Poca transparencia de la gestión gubernamental a todos los niveles.
- Restricciones en el acceso a la información, ya que, aun estando regulado, en la práctica se encuentra restringido, como producto del accionar de las autoridades ante las cuales se presentan las solicitudes.



- Falta de seguimiento a las acciones, metas y objetivos.

- Politización de las decisiones, lo que se traduce en una falta de involucramiento y apatía por parte de los usuarios e involucrados en la gestión del recurso.

- Desconocimiento de los mecanismos de participación y consulta existentes para la toma de decisiones por parte de las comunidades y la sociedad civil en general.

- Desconfianza en la gestión de las autoridades que representan a los gobiernos locales.

Según las estructuras establecidas por la regulación vigente, el Comité de Cuencas Hidrográficas se constituye en el ente de coordinación natural de la cuenca, pues supera los límites geográficos y las jurisdicciones territoriales impuestas por el ser humano. No obstante, es necesario destacar que a pesar de ser reconocido por la comunidad de la cuenca hidrográfica 128 como su interlocutor, lo cierto es que este ente ofrece poca representatividad de los actores no gubernamentales.

Actualmente, el esquema seguido para la toma de decisiones reposa en procesos verticales, en los cuales no se promueve una interacción entre quienes definen las políticas y medidas, que afectan directamente a quienes se encuentra en la base de estos procesos, lo cual implica que estas políticas posiblemente no se adecúen a las necesidades de los usuarios.





Como recordaremos, cuando hablamos de gobernanza efectiva del agua, se identifica la necesidad de incluir a la sociedad civil y al público interesado de forma sistemática en la toma de decisiones, la construcción de políticas y la implementación de acciones concretas. Por ello, un espacio que brinda poca o escasa representación de la sociedad civil, adolece de los factores mínimos que se necesitan para concretar una gobernanza del agua.

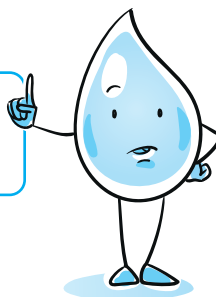
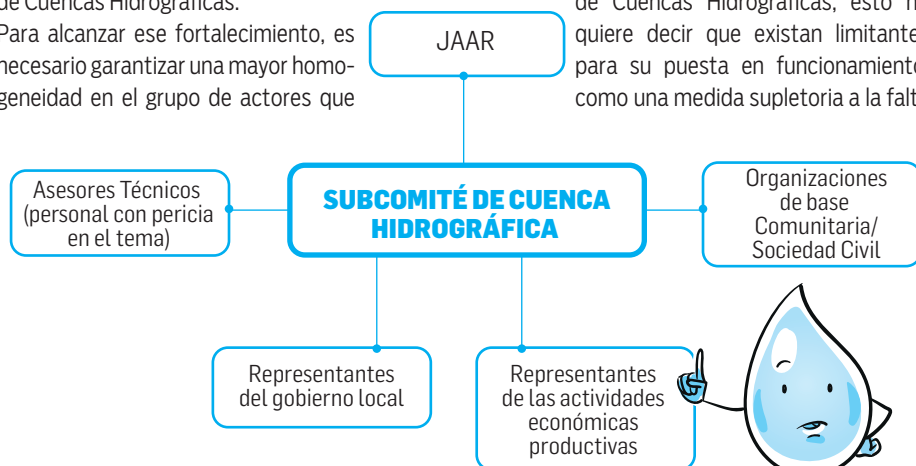
En vista de la falta de representatividad de actores no gubernamentales en los diferentes espacios identificados por la legislación actual para la toma de decisiones sobre la gestión del recurso hídrico, como es el caso del Consejo Nacional del Agua, e incluso de los propios Comités de Cuencas Hidrográficas, cuya representación de la sociedad civil es mínima, es necesario el establecimiento y fortalecimiento de los Subcomités de Cuencas Hidrográficas.

Para alcanzar ese fortalecimiento, es necesario garantizar una mayor homogeneidad en el grupo de actores que

inciden sobre la gestión del recurso hídrico, por lo cual, un subcomité que contemple en su estructura la inserción de los actores que destacamos a continuación, brindaría un balance en los procesos de toma de decisiones.

La conformación de la estructura antes presentada, no se encuentra contemplada como tal en la Ley 44 de 2002 sobre Cuencas Hidrográficas y, consecuentemente, tampoco en su reglamentación interna, ya que únicamente se encuentra identificada en las definiciones, pero creemos que con el involucramiento de los presentes actores podría complementarse una visión de país más descentralizada y más cercana a las comunidades, que en principio son las unidades básicas y de mayor dependencia de estas cuencas hidrográficas.

Aun cuando el marco regulatorio no contemple como tal el establecimiento de los Subcomités de Cuencas Hidrográficas, esto no quiere decir que existan limitantes para su puesta en funcionamiento, como una medida supletoria a la falta





de representatividad de los actores de la sociedad civil dentro de los Comités de Cuencas Hidrográficas. Por ello, en el modelo de gobernanza que planteamos, los mismos se constituyen en una herramienta de retroalimentación continua que permita a los tomadores de decisiones contar con el panorama local y así enfocar la adopción de medidas que se ajusten a las necesidades existentes.

Es preciso destacar que los involucrados deberán definir cómo se ejercerá la participación en este ente, cuando concurren múltiples actores

para una misma representación. Sin embargo, lo primordial es que quien la ejerza represente los intereses del sector por el cual fue convocado. Vale destacar que, pese al establecimiento de los Subcomités, los Comités de Cuencas Hidrográficas no deben perder su relevancia y rol coordinador. Se busca promover una sinergia entre ambos (ver figura adjunta), donde este último canalice los aportes y documente las inquietudes por parte de los actores locales hacia los tomadores de decisión, sin restringir la interacción directa que pueda generarse entre ellos.



Es imperante que, habiendo fortalecido los espacios de participación ciudadana a nivel local, como lo son los Subcomités de Cuencas Hidrográficas, visualicemos la necesidad de integrar

sus aportes en los espacios donde se toman las decisiones de manera que promovamos la horizontalidad de estos procesos.

¿Hacia dónde queremos ir y qué debemos promover?

Reiteramos que nuestras recomendaciones se enfocan en la consolidación de procesos plenamente participativos, donde la toma de decisio-

nes no solo sea de carácter vertical, sino también horizontal (Figura 5).

HORIZONTALIDAD DE LOS PROCESOS DECISORIOS, CONCEPTO A PROMOVER EN LA GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO



Sostenibilidad financiera de la propuesta de gobernanza local del agua

En páginas anteriores, identificábamos, como uno de los factores determinantes para la gobernanza del agua, el involucramiento de la sociedad civil en la gestión pública de este recurso. Bueno, ahora toca hablar del otro factor que hace posible la puesta en funcionamiento del modelo de gobernanza propuesto: la asignación de recursos financieros.

Si aspiramos a darle autonomía a cualquier modelo de gobernanza que se proponga, es necesario que los gobiernos asignen los presupuestos requeridos para garantizar su funcionamiento y sostenibilidad a largo plazo. Particularmente, para el caso de la gobernanza del recurso hídrico de la cuenca del río La Villa del Arco Seco de Panamá, debemos iniciar por documentar los



siguientes aspectos que sirvieron como base para el diseño de los mecanismos financieros aplicables.

- Según el Censo 2010, unas 140 mil personas se abastecen de agua potable proveniente de la cuenca del río La Villa.

- Las principales actividades económicas desarrolladas en la parte alta y media de la cuenca son la ganadería y la agricultura, las cuales suponen una presión significativa sobre los recursos forestales, así como la contaminación de las aguas por el uso de agroquímicos y el desagüe

de aguas servidas. A éstas, es necesario sumar la extracción de cascajo y las porquerizas, que subsecuentemente aumentan los niveles de contaminación sobre el recurso hídrico.

- Adicional a las actividades económicas descritas, están las actividades domésticas que se originan en la parte baja de la cuenca, donde se ubican la mayoría de los poblados grandes, que imponen una carga adicional de contaminación de los cuerpos de agua, lo cual se añade al pobre manejo de los vertederos de basura.

Principales Problemas Ambientales Identificados

Problema	Actividad	Causas	Efectos
Contaminación del agua por el uso de agroquímicos, desagües de letrinas y aguas servidas	Agricultura, ganadería, porcinoicultura	Ganadería extensiva, cultivos agrícolas, descargas directas a los ríos y quebradas	Deforestación, contaminación de las aguas y del suelo, afectación de la fauna acuática, malos olores, proliferación de vectores
Deforestación y tala			Deslizamientos, escasez de agua en los acueductos rurales, suelos infértiles
Baja calidad y cantidad del agua	Concesiones de extracciones, vertederos, porquerizas	Actividad porcina, extracción de cascajo, vertedero de basura	Disminución del agua
Mal manejo de los desechos	Actividades domésticas y comerciales	Falta de una gestión eficiente de los desechos	Contaminación de fuentes de agua y del aire, proliferación de vectores

Fuente: Diagnóstico como parte del Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental de la Cuenca del Río La Villa (ANAM, 2008).

En el 2008, el hoy Ministerio de Ambiente llevó a cabo un ejercicio de identificación de los principales problemas ambientales de la zona sobre el cual se generó el Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental (POAT) para la cuenca del río La Villa, como instrumento de planificación y uso del territorio. A la fecha, el documento no ha sido adoptado oficialmente, pero se constituye en un documento de referencia, que detalla las medidas de conservación de la cuenca en base a los siguientes ejes estratégicos y programas:

Ejes:

- Producción sostenible.
- Gestión integrada de los recursos hídricos.
- Recursos naturales (suelo, flora, fauna y aire).
- Equipamiento territorial.
- Fortalecimiento de capacidades.

Programas:

- Programa de desarrollo agropecuario.
- Programa de conservación de suelos.
- Programa de manejo de riesgos.
- Programa de manejo y conservación de aguas.
- Programa de protección y manejo de fuentes de agua y zonas de recarga hídrica.
- Programa de desarrollo forestal.
- Programa de recuperación y conservación de ecosistemas terrestres y recursos marino-costeros.
- Programa de desarrollo urbano.
- Programa de mejoramiento de servicios básicos.
- Fortalecimiento institucional.

■ Capacitación y educación ambiental.

Si bien es cierto que está pendiente la aprobación de este plan de ordenamiento y su consecuente actualización, así como la generación del plan operativo anual, lo cierto es que, para la implementación de las acciones que propone, es necesaria una inversión de B/.57 millones, de los cuales B/.23 millones se han destinado a infraestructura; dinero que está distribuido entre los diferentes programas. Considerando un horizonte de planificación de 15 años, el costo anual de implementación del POTA es de B/.3.8 millones.

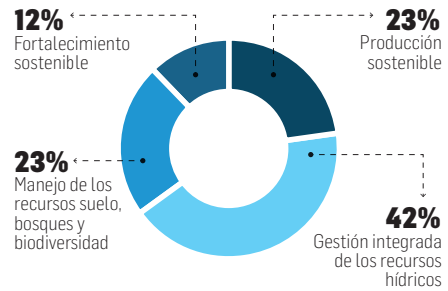
¿Y de dónde esperamos que salgan estos dineros? Conceptualizamos que se empleen fondos provenientes del Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, siendo el Comité de Cuenca la opción más evidente y lógica a nuestro entender, para encargarse del manejo de estos, a fin de concretar las acciones priorizadas por el POTA. Además de los fondos que esperamos provenga de este fideicomiso, también se espera que a estas cifras se sumen la asignación de partidas presupuestarias de los gobiernos locales que integran esta iniciativa dirigida al desarrollo de los Planes de Resiliencia Hídrica en las ciudades de Chitré y La Villa de Los Santos, con el fin de enfrentar los efectos negativos de la variabilidad y el cambio climático en la región del Arco Seco de Panamá.

En este último punto, es necesario destacar la importancia de la asignación de partidas provenientes de los presupuestos de los gobiernos locales e incluso del gobierno central, puntual-



mente para apoyar con la ejecución del eje de equipamiento territorial que se refiere a las inversiones de infraestructura requeridas en la zona. Solo este eje equivale al 40% del presupuesto de ejecución del POAT propuesto. En el POAT, se plantea un presupuesto de B/.57 millones con infraestructura y de 34 millones sin infraestructura. Teóricamente, el componente de infraestructura debería ser asumido por gobiernos locales, pero nada impide que el gobierno central pueda asignar presupuestos que contribuyan a su desarrollo y complementen los presupuestos locales, mientras que los costos de mantenimiento de la cuenca deben ser asumidos por el fondo hídrico.

Gráfico 2: Distribución del presupuesto del POTA considerando solo los Ejes Estratégicos directamente relacionadas con la conservación de la oferta hídrica de la cuenca



Fuente: Propuesta con base en Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental, ANAM, 2008.

Comparación entre oferta y demanda hídrica

Al hablar de comparación entre oferta hídrica y demanda hídrica, solo nos estamos refiriendo a la estimación del volumen de agua disponible versus la demanda de consumo generada para satisfacer las actividades domésticas, recreativas y económicas del ser humano.

En términos económicos, los usuarios de la cuenca del Río La Villa consumen anualmente agua con un valor comercial de B/.20.3 millones. Básicamente, este es el dinero que se invierte en extraer, potabilizar y distribuir el agua para los diferentes usos. Sin embargo, para que la cuenca esté en buen estado (bajo manejo sostenible), se necesita implementar una serie de medidas

de conservación, que tienen un costo aproximado de B/.3.4 millones por año.

Si le dejásemos la inversión en infraestructura a los gobiernos locales, el costo de conservación representa apenas el 16.7% (B/.3.4 millones) del valor comercial que genera el agua proveniente de la cuenca y que es utilizada por los diferentes sectores de la economía (B/.20.3 millones de balboas). En términos prácticos, se deben invertir apenas B/.27 por hectárea, o menos de 1 centavo de balboa





Identificación de mecanismos financieros

En páginas anteriores, comentábamos que, a fin de dar cumplimiento a las medidas de conservación de la cuenca, era necesario no solo contar con los fondos provenientes del Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, sino además con que se presupueste, por parte de los gobiernos nacional y municipal, partidas di-

rigidas a asegurar la sostenibilidad del recurso agua. Por eso, es necesario señalar otros mecanismos financieros potenciales identificados con los grupos de actores del área objeto de este estudio, que permitan acceder a mayores presupuestos para concretar las acciones propuestas.





Mecanismos Financieros

- Incentivos Forestales/Reforestación (Ley 24, Proyecto de Ley 469): Exoneraciones de impuestos.
- Ajuste en tarifas de agua en áreas urbanas
- Ajuste en tarifas de agua de acueductos rurales
- Negociación con sectores agrícola y ganadero

Proyecto REDD+

- Permisos de extracción (productos maderables y no maderables)
- Compensación ecológica (Decreto Ejecutivo 123 de 2009)
- Socio-bosque (Concesiones de servicios y manejo compartido en áreas de bosque por parte del municipio) - por desarrollar.
- Cobrar contribución voluntaria en restaurantes/hoteles locales. Certificar turismo responsable.
- Inversión municipal (Ley 66 de 2015 sobre descentralización)
- Empresarios que quieren invertir en conservación (Responsabilidad Social Empresarial)
- Tarjetas de crédito verde (pago de centavos por usuarios de algún tipo de tarjeta -negociar con instituciones financieras que ofrecen productos como VISA o similares.)
- Donaciones de fuentes externas
- Donaciones de fuentes nacionales
- Aportes Voluntarios

Fuente: Lista de mecanismos validada con actores locales.



Voluntad política

Hemos enumerado cada uno de los factores que, a nuestra consideración, deben confluir para concretar una gestión efectiva de los recursos hídricos, en un enfoque dirigido a los gobiernos locales, debido a que el proyecto fortalecimiento de la resiliencia de los recursos hídricos frente al cambio climático se concentra en dos de las municipalidades que integran la cuenca del río La Villa del Arco Seco de Panamá, Chitré y Los Santos.

Los gobiernos locales de Chitré y Los Santos deben mantener una dinámica que les permita llevar una gestión pública de los recursos hídricos basada en el modelo de gobernanza del agua propuesto, pero además, tomando en consideración sus limitaciones presupuestarias, de recursos y personal, deben promover el establecimiento de alianzas entre sí que les permitan concretar fondos y ejecutar acciones en pro de la cuenca de manera conjunta, ya que el recurso hídrico no conoce de límites territo-

riales ni divisiones políticas.

El formalizar alianzas entre municipios les permitirá no sólo concretar el presupuesto que se requiere para la ejecución de las medidas de conservación





de la cuenca, sino también optimizar los recursos con los que cuenta cada uno de los gobiernos locales que integren esta coalición.

Podrán existir múltiples limitantes que deberán afrontar los gobiernos locales, pero si existe intención y compromisos claros y reales por parte de quienes los lideran, es posible alcanzar una gestión efectiva del recurso hídrico. Solo depende de la voluntad política que demuestren tener las autoridades.

Una de las partes más difíciles ya ha sido adelantada mediante el levantamiento de una línea base en torno al estado, la oferta y la demanda hídrica. Ya se han identificado los principales problemas que cada uno de los distritos de Chitré y Los Santos enfrenta en el tema del recurso agua, así como las medidas de conservación y gestión de la cuenca que deben llevarse a cabo.

Solo resta que los gobiernos locales manifiesten su compromiso y ejerzan su voluntad política mediante la adopción de los instrumentos de planificación puestos a su disposición, como lo son el POTA y los Planes de Acción Municipales para cada distrito.



CATHALAC es un Organismo Internacional sin fines de lucro, establecido en la República de Panamá en 1992 al servicio de la región de los trópicos húmedos de América Latina y el Caribe, con el propósito de promover el desarrollo sostenible por medio de la investigación aplicada, la educación y la transferencia de tecnología en temas como recursos hídricos, cambio climático, análisis y modelación ambiental, gestión de riesgo, entre otros.

Como Organización, apoyamos a los gobiernos, comunidades, empresas y otros tomadores de decisiones en la elaboración o consolidación de

agendas técnico-científicas que a su vez les ayudan a formular políticas y acciones ambientalmente sostenibles. Asimismo, impulsamos temas de relevancia en agendas de política pública y de desarrollo, y promovemos el fortalecimiento de las capacidades institucionales por medio de programas educativos con temáticas de actualidad, lo que coadyuva a fortalecer el monitoreo ambiental, la prevención, la atención y la evaluación de desastres.

Igualmente, colaboramos en el cumplimiento de los compromisos internacionales de Panamá ante las convenciones internacionales.



CATHALAC

Centro del Agua del Trópico Húmedo
para América Latina y el Caribe

www.cathalac.int