

GREAT LAKES



POLICY RESEARCH NETWORK

Grandes Lagos
Red de Investigación Política

Aplicación de los indicadores de la gobernabilidad del agua de la OCDE en la región de Río Grande /
Río Bravo
en la escala transfronteriza

BORRADOR DEL REPORTE

Preparado por: Debora VanNijnatten

12 de julio de 2019

Financiamiento para este proyecto provisto bajo una Subvención de Conocimiento del Consejo de Investigación de Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá (SSHRC)

Tabla de contenido

<i>Antecedentes.....</i>	<i>3</i>
<i>Metodología.....</i>	<i>4</i>
<i>Hallazgos preliminares de la aplicación de los indicadores de la gobernabilidad del agua en la OCDE a la Región de Rio Grande / Rio Bravo.....</i>	<i>5</i>
<i>Hallazgos preliminares de las preguntas cualitativas en el cuestionario.....</i>	<i>7</i>
<i>Perspectivas adicionales de las entrevistas.....</i>	<i>9</i>
<i>Conclusiones.....</i>	<i>11</i>

Antecedentes

En 2015, la OCDE realizó un inventario exhaustivo de los indicadores de gobernabilidad del agua y desarrolló 12 principios de gobernabilidad del agua que fueron respaldados por los 34 países miembros de la OCDE.¹ Los principios proporcionan un marco para comprender los sistemas de gobernabilidad del agua y ayudan a generar diálogo y cambios en términos de cómo mejorar la gobernabilidad del agua. Los 12 principios están destinados a aplicarse a todos los niveles de gobierno, todas las funciones de la gestión del agua y todos sus usos. Se agrupan en torno a tres dimensiones principales: la efectividad; la eficiencia; la confianza y el compromiso.

Para respaldar la implementación de los principios de gobernabilidad del agua de la OCDE, en 2016-17, la OCDE desarrolló 36 indicadores, tres para cada uno de los 12 principios.² En el 2017-18, el programa piloto de la OCDE probó los 36 indicadores de gobernabilidad del agua (WGIS) en 12 jurisdicciones de la OCDE en varias escalas: cuenca, nacional, regional y local. El enfoque está basado en un marco de autoevaluación voluntaria y un diálogo de las múltiples partes interesadas para evaluar cómo se están desempeñando los sistemas de gobernabilidad del agua en un momento dado (estático) o cómo se espera que lo hagan a lo largo del tiempo (dinámico). Los WGIS de la OCDE fueron diseñados basados en la percepción, según la opinión de expertos o varios tipos de partes interesadas, y basados en hechos, utilizando datos disponibles / objetivos.

En el Foro Mundial del Agua en marzo de 2018, la lista completa de los indicadores de gobernabilidad del agua y las opciones metodológicas se hicieron públicas en el informe *“La gobernabilidad del agua a primera vista”*.³ También se presentaron los hallazgos de la primera ronda de aplicaciones en 12 jurisdicciones piloto.

Hasta la fecha, las aplicaciones han sido entre varios países miembros de la OCDE en diversas escalas. Sin embargo, no ha habido aplicaciones en Canadá, Estados Unidos o México, y no ha habido aplicaciones en cuencas hidrográficas transfronterizas. Como parte de nuestro proyecto del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (SSHRC) sobre indicadores de gobernabilidad del agua en las regiones de los Grandes Lagos y Río Grande / Río Bravo, hemos adoptado y adaptado los WGIS de la OCDE para aplicarlos a estos dos casos transfronterizos.

¹ OECD 2015, *Principles on Water Governance* <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD-Principles-on-Water-Governance.pdf>

² OCDE 2018, *Implementación de los Principios de la OCDE sobre la gobernanza del agua: Marco de indicadores y prácticas en evolución*, *Estudios de la OCDE sobre el agua*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264292659-en>.

³ OCDE 2018. *Marco de indicadores de la gobernanza del agua de la OCDE*, <http://www.oecd.org/regional/OECD-Water-Governance-Indicator-Framework.pdf>

Metodología

En el verano de 2018, nuestro equipo de investigación revisó los indicadores de gobernabilidad del agua de la OCDE y las opciones metodológicas relacionadas con las aplicaciones en casos transfronterizos. Luego adoptamos los 36 indicadores y adaptamos la metodología para su aplicación en las regiones de los Grandes Lagos y Río Grande / Río Bravo en la escala transfronteriza. El diseño y los métodos de investigación fueron aprobados por la Junta de Ética de Investigación de la Universidad de Ryerson y la Junta de Ética de Investigación de la Universidad de Wilfrid Laurier en mayo del 2018. En el verano de 2018, se desarrolló un marco sobre los principios e indicadores de la gobernabilidad del agua de la OCDE, se crearon instrumentos de recopilación de datos y se llevó a cabo un pre-test con 6 expertos en la región de los Grandes Lagos, la metodología se modificó para aclarar e incorporar un componente iterativo. Entre noviembre de 2018 y febrero de 2019, la metodología se aplicó en la región de los Grandes Lagos a escala transfronteriza.

Luego, entre febrero y mayo de 2019, aplicamos la metodología en la región de Río Grande / Río Bravo. Les pedimos a los participantes que completaran una hoja de trabajo con información sobre el estado de los 36 indicadores de gobernabilidad del agua de la OCDE en su cuenca, y que respondieran un cuestionario con cinco preguntas relacionadas con los indicadores de la OCD, su aplicabilidad y valor en la región de Río Grande / Río Bravo. 33 personas fueron invitadas a participar y recibimos 16 respuestas completas. Como parte del cuestionario, se les preguntó a los participantes si deseaban proporcionar comentarios adicionales en una entrevista subsiguiente. Realizamos 8 entrevistas en línea y por teléfono para sondear las respuestas proporcionadas por aquellos participantes que deseaban tener una discusión de adicional a sus respuestas.

Los resultados de esta fase de recopilación de datos en Río Grande /Río Bravo se han agregado y este informe preliminar incluye nuestros resultados preliminares. A todos los participantes del estudio se les proporciona el borrador de informe y la oportunidad de proporcionar cualquier comentario adicional antes de finalizar nuestros resultados. De acuerdo con nuestros requisitos éticos, todos los datos se agregaron sin ninguna información de identificación, y los hallazgos agregados en este borrador no incluyen ninguna atribución, para garantizar que todos los participantes permanezcan en el anonimato y sus respuestas sean confidenciales.

Se publicará una versión final resumida de este informe en el sitio web de la Red de Investigación de Políticas de los Grandes Lagos a fines del verano del 2019. Los resultados preliminares se presentaron en conferencias de primavera / verano del 2019 y también

en un artículo sobre el caso de Río Grande / Río Bravo, se está produciendo para la revista *Water Policy*. Además de presentar un informe y un artículo sobre cada uno de los casos de Río Grande / Río Bravo y los Grandes Lagos, esperamos presentar una propuesta al programa de Gobernabilidad del Agua de la OCDE para su próximo informe de “*Gobernabilidad del Agua a Primera Vista*” y produciremos un artículo que compare la aplicación de los indicadores de gobernabilidad del agua de la OCDE en ambos sistemas de gobernabilidad transfronteriza del agua. Esto completará la Fase 1 de nuestro proyecto de SSHRC.

Hallazgos preliminares de la aplicación de los indicadores de la gobernabilidad del agua de la OCDE en la región de Río Grande / Río Bravo

La hoja de trabajo que contiene los 36 indicadores de la gobernabilidad del agua de la OCDE solicitó a los encuestados que elijan si cada indicador está "en su lugar, funcionando", "en su lugar, parcialmente implementado", "en su lugar, no implementado", "en desarrollo", "no en su lugar" o "no se aplica" (Ver Tabla 1). En este caso, todos los participantes, con una excepción, pudieron completar la hoja de recolección de datos de los indicadores.

Lo sorprendente de los resultados en el caso de Río Grande / Río Bravo (RGB) en la hoja de trabajo de 36 indicadores es la falta de consenso que se refleja en las respuestas y la gran cantidad de respuestas divididas en la mayoría de los indicadores. La codificación púrpura en el resumen de la Tabla 1 resalta aquellos indicadores donde aparece una amplia distribución de respuestas y no existe consenso. De hecho, las respuestas sobre 11 de los 36 indicadores se dividen en gran parte en dos opciones, y 16 respuestas adicionales se dividen entre tres o más opciones. Las respuestas sobre 27 de los 36 indicadores en su totalidad muestran, entonces, una clara falta de acuerdo sobre la existencia / implementación / funcionamiento de los atributos descritos en los indicadores por parte de los encuestados.

En solo nueve indicadores había una clara mayoría de respuestas que favorecían una opción específica. En relación a dónde se observa esta mayoría, existe consenso sobre la presencia de acuerdos e instituciones vigentes para la administración y cooperación del agua, junto con las agencias líderes designadas, agencias con funciones de regulación y mecanismos de cooperación en general, como "en su lugar y funcionando". También existe consenso sobre la ausencia ("no está en su lugar") de educación / capacitación transfronteriza, estructuras para la recaudación de ingresos, mecanismos para identificar la corrupción y "ombuds-instituciones". Además, una gran mayoría de los encuestados también estuvieron de acuerdo en que los incentivos transfronterizos para la innovación "no están en su lugar."

Pero ahí termina el acuerdo. Existe una diversidad de opiniones sobre si las instituciones transfronterizas, los acuerdos, los mecanismos de colaboración y los asociados, realmente fomentan la cooperación entre los usuarios del agua (2c.), abordan las brechas de capacidad (4b.), promueven las iniciativas desde la base / el diálogo / el aprendizaje (8b.), fomentan el intercambio de conocimientos y experiencias (8c.) o la coordinación intersectorial (horizontal) y la coherencia de políticas (3a., 3b.). Además, no

existe un acuerdo sobre si el régimen de gobernabilidad posee ingresos y asignaciones domésticas para el agua (6b.), estructuras regulatorias sólidas de gestión del agua (7a.), herramientas regulatorias para la calidad y cantidad del agua (7c.), marcos legales e institucionales para promover la integridad y la transparencia (9a.), estructuras legales transfronterizas para involucrar a las partes interesadas (10a.), mecanismos para diagnosticar/revisar el acuerdo de las partes interesadas (10c.), disposiciones formales/marcos legales para fomentar la equidad entre los usuarios del agua (11a.), monitoreos regulares transfronterizos y evaluación de la política y gobernabilidad del agua (12a.) o monitoreo y evaluación transfronterizos para evaluar las políticas y prácticas del agua (12b.)

OCDE Indicadores de Gobernanza del Agua pagina de trabajo: Rio Grande/Bravo Resumen							
Indicador	Disponible, actualmente funcionando	Disponible, no implementado	Disponible, no implementado	disponible en desarrollo	No Disponible	No applicable	No respuesta/ Lo desconoce
1a. Existencia de un Tratado/Ley de Aguas							
1b. Designación de agencias gubernamentales para liderar el tema							
1c. Mecanismos de revisión formales							
2a. Mecanismos de cooperación							
2b. Instituciones a una escala de Cuencas Hidrológicas							
2c. Cooperación entre todos los usuarios del agua							
3a. Políticas con enfoque transversal entre temas y transversal entre sectores							
3b. Coordinación transfronteriza horizontal y entre sectores							
3c. Mecanismos para revisar barreras entre sectores y coherencia de política pública							
4a. Servidores públicos / implementadores independientes escogidos en base a su mérito							
4b. Mecanismos para identificar y abordar fallas de capacidad							
4c. Educación transfronteriza y programas de entrenamiento para profesionales del agua							
5a. Sistemas transfronterizos de información del agua							
5b. Estadísticas estandarizadas, armonizadas, y oficiales, del agua de la Cuenca							
5c. Mecanismos para identificar faltantes de datos							
6a. Estructuras para recolectar ingresos necesarios para cumplir mandatos							
6b. Ingresos domésticos y asignación de recursos relacionados con la Cuenca Hidrológica							
6c. Mecanismos para evaluar las necesidades de inversión a corto, mediano y largo plazo							
7a. Marcos normativos de manejo de aguas							
7b. Instituciones públicas específicas con funciones regulatorias clave							
7c. Herramientas reguladoras tanto para la cantidad como para la calidad del agua							
8a. Marco de política pública e incentivos transfronterizos para promover innovación							
8b. Instituciones transfronterizas que promueven iniciativas desde la base, el diálogo y el aprendizaje							
8c. Conocimiento y mecanismos transfronterizos para compartir experiencias							
9a. Marcos legal e institucional sobre integridad y transparencia							
9b. Auditorías y fallos independientes para investigar y salvaguardar el interés público							
9c. Mecanismos para identificar corrupción							
10a. Marcos legales transfronterizos para comprometer a todas las partes interesadas							
10b. Estructuras y mecanismos para comprometer a las partes interesadas							
10c. Mecanismos para diagnosticar/revisar el compromiso de las partes interesadas							
11a. Provisiones formales / marcos legales que promueven la equidad entre los usuarios del agua							
11b. Defensor (ombudsman) institucional transfronterizo para proteger a los usuarios del agua, incluyendo grupos vulnerables							
11c. Mecanismos de compensación entre los usuarios							
12a. Monitoreo transfronterizo regular y evaluación de la política de gobernanza del agua							
12b. Monitoreo y evaluación transfronterizos para valorar y ajustar políticas y prácticas							
12c. Mecanismos de monitoreo y evaluación transfronterizos para medir el grado por el cual la política existente cumple con los resultados esperados, y el marco de gobernanza del agua cumple su propósito							
*todas las respuestas puede que no sumen un total "n" debido a que algunos participantes no respondieron a todos los 36 indicadores indicando que "no lo conoce" o inseguro "?"							
Notas:							
colores correspondientes indican la mayoría de respuestas (51% y arriba =8 y arriba)							
dos colores indican indivisión en respuestas (dos celdas representando un valor entre 4 y 7)							
morado indica distribución de respuestas a través de más de dos categorías (celdas representando valores de 1-7);							
en algunos casos los encuestados seleccionaron dos celdas en relación a un indicador en particular-nosotros hemos incluido ambas respuestas.							

También es notorio que las respuestas tienen la tendencia a que no se agrupan en un lado del espectro entre opciones más estrechamente relacionadas (por ejemplo, "en su lugar, funcionando" y "en su lugar, parcialmente implementadas"). Se puede decir que solo hay tres casos de agrupamiento: 2a. donde los encuestados aceptan que existen mecanismos de cooperación, pero no están de acuerdo sobre si funcionan o están siendo parcialmente implementados; 10b. donde los encuestados coinciden en que existen estructuras para involucrar a las partes interesadas, pero no están de acuerdo sobre si funcionan o si están siendo parcialmente implementadas; y 5c. donde los encuestados creen que los mecanismos para identificar las brechas en los datos se encuentran en "no están en su lugar" o "están en desarrollo". En todos los demás casos de respuestas divididas, los encuestados estaban generalmente en desacuerdo sobre si ciertos atributos estaban "en su lugar, funcionando", "en desarrollo", o "no en su lugar" en absoluto. Para dar una ilustración de esta tendencia, es que los encuestados tenían la misma probabilidad de creer que los marcos legales transfronterizos para la participación de las partes interesadas estaban en su lugar (ya sea "funcionando" o "parcialmente implementado"), así como también creían que dichos marcos no estaban "en su lugar". También es interesante la observación de que algunas respuestas parecen indicar la percepción de que algunos de los mecanismos para abordar estas brechas están "en desarrollo", mientras que otros no lo están.

Es importante reflexionar sobre lo que podría explicar la falta de acuerdo entre los encuestados sobre la presencia de los 36 indicadores de la OCDE. Si bien el número de encuestados (16) es demasiado pequeño para proporcionar respuestas definitivas en este caso, se necesitarían entrevistas subsiguientes para obtener más detalles sobre las raíces de esta desconexión. Hay dos hipótesis que podrían valer la pena explorar en el trabajo futuro sobre la gobernabilidad del agua en el Río Grande / Río Bravo. Primeramente, puede ser que las respuestas estén influenciadas por la ubicación del encuestado en la cuenca. La cuenca se administra como segmentos separados en términos de asignaciones y compartimiento del agua, bajo dos tratados separados. Como más de un encuestado ha mencionado, los segmentos "son en realidad dos ríos separados, que se administran de diferentes maneras" debido a: las variables ecológicas y la condición de los ríos, la composición de las partes interesadas, las redes y estructuras de poder, y los diversos modos de interacción a través de la frontera". La evidencia anecdótica sugiere que hay una variedad de iniciativas que se están llevando a cabo en diferentes partes de la cuenca, las que pueden influir en cómo los encuestados ven la gobernabilidad en su parte de la cuenca. En segundo lugar, las respuestas pueden diferir según el estado de los encuestados como usuarios del agua, es decir, ¿dónde se ubican en la jerarquía de asignaciones de agua, si es que esto existe? De hecho, "la posicionalidad" como una característica del contexto figuró en los comentarios de los encuestados; como lo explicó uno de ellos, "veo dos categorías diferentes de encuestados: i) aquellos que tienen derechos o concesiones de agua...; y (ii) aquellos con insuficientes derechos de agua. ... Aquellos en la primera categoría pueden responder más positivamente que aquellos en la segunda..."

Hallazgos preliminares en relación a las preguntas cualitativas en el cuestionario

Se pidió a todos los participantes del estudio que respondieran a cinco preguntas subsiguientes sobre los indicadores de gobernabilidad del agua de la OCDE y su aplicabilidad en la escala transfronteriza en la región de los Río Grande / Río Bravo [ver Apéndice II]. En general, casi todos los participantes enviaron respuestas a las preguntas del cuestionario. Además, un buen número de los participantes encontraron que la mayoría de los indicadores podrían aplicarse en la escala transfronteriza en el Río Grande / Río Bravo, y expresaron que el ejercicio fue positivo y útil. Sin embargo, las preguntas cualitativas también indicaron que había puntos fuertes, limitaciones y desafíos en la aplicación de los indicadores.

Las respuestas a las preguntas abiertas (Apéndice B) proporcionaron más información sobre las percepciones del régimen de gobernabilidad del agua en Río Grande / Río Bravo. En cuanto a la primera pregunta que solicita la evaluación general de los encuestados sobre la aplicabilidad de los WGIs de la OCDE a la cuenca del Río Grande / Río Bravo, la mayoría de los encuestados señaló que los WGIs eran aplicables. Por ejemplo, un encuestado señaló con respecto a los WGIs que "la mayoría son aplicables a la región de Río Grande /Río Bravo", mientras que otro afirmó que "los indicadores tienen sentido" y un tercero proporcionó una evaluación similar: "son indicadores de sentido común de la efectividad, la eficiencia y la transparencia de los arreglos institucionales diseñados para salvaguardar la sostenibilidad de la cuenca." Sin embargo, también es de tomar en cuenta que un encuestado consideró que los WGI "no eran muy relevantes" para el Río Grande / Río Bravo, mientras que un segundo indicó que "la mayoría están relacionados, algunos no están muy relacionados o no son aplicables" y un tercero señaló que "los indicadores reflejan los aspectos generales de la gobernabilidad de la Cuenca del Río Grande. Estos no demuestran características específicas."

Un tema recurrente en las respuestas abiertas fue que los WGIs de la OCDE eran un conjunto de herramientas útiles, en un sentido teórico, para pensar cómo administrar mejor la cuenca de agua compartida, así como para resaltar las brechas en el régimen de gobernabilidad, indiferentemente de si los indicadores estaban implementados y funcionando o no en la cuenca en la actualidad. Un encuestado comentó que "estos indicadores son una veleta para la sostenibilidad de cualquier recurso hídrico", mientras que otro señaló que "son herramientas útiles para evaluar el estado actual, pero también una buena manera de ver lo que aún se pueda necesitar. ... Estos indicadores son una excelente forma controlar lo que se está haciendo, quién lo está haciendo, lo que se necesita, etc." Otro encuestado considera que los WGI brindan "una guía invaluable que podría ser una meta compartida y un proceso para un enfoque jurisdiccional múltiple. Como explicó un encuestado, los WGI "hacen un buen trabajo para capturar fortalezas y debilidades" (en el régimen de gobernabilidad del agua); otro opinó que "estos indicadores podrían ser una herramienta para administrar mejor la cuenca. Proporciona todos los elementos necesarios para una planificación y operación inteligente."

La mayoría de los encuestados también estuvieron de acuerdo en el valor de aplicar los WGI, para trazar direcciones futuras. Como señaló un encuestado, el ejercicio "muestra el gran peso de las instituciones pasadas y las direcciones que necesitamos para innovar, para ser adaptables en el futuro". Otro comentó que "si los indicadores de la OCDE se pueden usar como una herramienta para ayudar a la gobernabilidad del agua en el RGB a responder a los desafíos futuros del agua, esto podría ser valioso." Un tercero explicó que "hay valor en la aplicación de los indicadores de la OCDE de gobernabilidad del agua para identificar los entornos actuales explorar oportunidades de mejoramiento/innovación en las operaciones de agua con nuevos parámetros". Los encuestados

se refirieron de manera diversa a los WGI como una "lista de verificación", "mapa de ruta" y, como se ha señalado anteriormente, como "una veleta". Los WGIs también se describieron como "herramientas útiles para evaluar el estado actual, pero también como una buena manera de determinar lo que todavía se necesita".

Sin embargo, se encontraron tres debilidades importantes con respecto a los indicadores que fueron observados por los encuestados.

Aplicabilidad al agua superficial y subterránea:

Quizás lo más importante es que una gran mayoría de los encuestados consideró que la aplicación de los indicadores de la OCDE no permite una consideración adecuada de las interacciones entre el agua superficial y el agua subterránea. La mayoría de los encuestados notó la dificultad de aplicar los WGIs, ya que no queda claro cómo se podrían tener en cuenta dichas interacciones dada la naturaleza de los indicadores. Varios encuestados, apoyaron la opinión de un encuestado que explicó, "mis respuestas se limitan solo a las aguas superficiales, ya que básicamente todas mis respuestas podrían haber sido "no en su lugar" para las aguas subterráneas." De hecho, varios encuestados se contactaron con el investigador, al completar la hoja de trabajo y el cuestionario, preguntando si debían ver el ejercicio principalmente con referencia al agua superficial o subterránea, lo que implica que existen dos regímenes diferentes. Dos encuestados incluso llenaron la hoja con respuestas separadas para los regímenes superficiales y subterráneos. Un encuestado fue directo en su evaluación en el desafío al aplicar los WGI: "Los indicadores solo son capaces de reflejar el tema relacionado con el agua superficial y nada más". Otro encuestado concluyó que, "necesitamos asegurarnos de que (1) la calidad del agua (especialmente la salinidad) y (2) el agua subterránea también se consideran asuntos de gobernabilidad", lo que implica que no lo son en la actualidad.

Aplicabilidad a diferentes escalas:

En segundo lugar, los encuestados consideraron que no era posible que los indicadores se aplicaran igualmente en todas las escalas y jurisdicciones. Como señaló uno de los encuestados "el aspecto multi-jurisdiccional a nivel regional, estatal y nacional hace que algunos de los indicadores sean difíciles de abordar: la coherencia de las políticas, los datos y la información, los marcos regulatorios, el monitoreo y la evaluación parecen áreas extremadamente desafiantes para implementar en una escala tan grande." Otro señaló que, cuando estaban completando la hoja de trabajo, "los indicadores de 'no se aplicable' se etiquetaron como tales porque a nivel nacional no existe un marco regulatorio que se aplique a temas relaciones con agua. Del mismo modo, los indicadores de equidad, "ombuds-función" y compensación, no existen en las leyes del agua y del tratado, y mucho menos en la constitución política como una obligación a cumplir." Un tercer encuestado argumentó que "los indicadores no pueden evaluar elementos claves del manejo del agua que ocurren a nivel local; pero operan mejor a escala regional, o de estado a estado."

De hecho, varios encuestados notaron sentirse abrumados por las innumerables actividades a diferentes escalas, la gran complejidad del manejo del agua en la cuenca, y la falta de coordinación entre ellas. Uno explicó que "muchas personas están haciendo cosas realmente buenas en sus respectivas áreas, pero tienen problemas en cuanto a la escala y capacidad para pensar y llegar más allá

de sus áreas." Otro señaló que "muchas ONGs y grupos de planificación están activamente comprometidos y hay tantos niveles de proyectos/actividades de planificación llevándose a cabo que muchas agencias se sienten abrumadas y no pueden comprometerse a esfuerzos adicionales."

La necesidad de contextualización:

En tercer lugar, varios de los encuestados señalaron que la aplicación de los WGIS debía contextualizarse, tanto en términos de cómo se aplicaban a un caso específico del manejo del agua, así como en términos de la justificación normativa de por qué se utilizan en primer lugar. Como señaló un encuestado, "los indicadores están bien... pero no pueden explicar cosas como la dependencia de trayectoria, las batallas territoriales, etc., que son partes del contexto y explican por qué las cosas son como son." Otro encuestado explicó que "Creo que hay valor (para aplicar los WGIS de la OCDE), particularmente si se puede proporcionar un mayor contexto sobre por qué el uso de los indicadores de gobernabilidad de la OCDE puede ser valioso..." Relacionado con esto, otro encuestado señaló que "el contexto es todo en cuanto a cómo los encuestados responden a las preguntas". Además, varios encuestados señalaron que los WGIS de la OCDE no podían mostrar cómo las cosas estaban cambiando con referencia al contexto, y no eran lo suficientemente dinámicos. Como explicó otro de los encuestados, "siento que el diagrama es demasiado prolijo. No creo que el mundo caiga en un gráfico circular perfecto de 3X4. Me gustaría que se viera más adaptable."

Perspectivas adicionales de las entrevistas

En general, las entrevistas subsiguientes, permitieron a los participantes elaborar los comentarios que proporcionaron a las cinco preguntas cualitativas escritas. Hubo varias ideas importantes acerca de los indicadores en sí, incluido el comentario de un entrevistado sobre los indicadores que no proporcionan ninguna información acerca de cuáles atributos (según lo expresan los indicadores) son más importantes, cuáles serían necesarios, si el conjunto de 36 indicadores fuera utilizado con fines de evaluación. Otro señaló que se debe poner atención al emplear indicadores, ya que algunos pueden superponerse en términos de los atributos a los que se dirigen, lo que, en su opinión, fue el caso del grupo indicadores de OCDE.

Sin embargo, los participantes también hablaron sobre un entendimiento más amplio de la gobernabilidad, la gobernabilidad del agua y la adaptación/innovación de la gobernabilidad del agua en la región. Varios temas destacaron a lo largo de las entrevistas.

Fragmentación de la gobernabilidad de la cuenca.

Casi todos los que participaron en las entrevistas subsiguientes, mostraron preocupación acerca de la fragmentación del manejo del agua en la cuenca binacional, aunque llegaron a esta conclusión desde diferentes perspectivas. Mientras que tres mencionaron la importancia de la frontera internacional como una "línea dura" que crea una forma "desarticulada" de la gobernabilidad del agua, otros hablaron sobre las diferencias verticales (multi-escalar) en las escalas de gobernabilidad, y dos participantes se refirieron a

dudas reales sobre la posibilidad de tomar en cuenta la gran variedad de diferencias en los enfoques del manejo del agua, aun a través de los gobiernos locales. Con respeto a esto, varios señalaron la necesidad de una mayor coordinación a través de los regímenes del manejo de aguas superficiales y subterráneas, en las diferentes agencias y en la multitud de iniciativas existentes. Varios encuestados también notaron la ausencia de una "visión" binacional para el manejo del agua, lo que podría fomentar una mayor coordinación en toda la red de gobernabilidad.

Participación - ¿Quién debería ser incluido?

Otra preocupación común mencionada por casi todos los entrevistados al referirse a quién está involucrado en las decisiones de la gobernabilidad del agua. La mayoría de los entrevistados indicaron la necesidad de pensar de manera diferente sobre la participación de las organizaciones/agencias/personas; como señaló un participante, "al completar la hoja de trabajo del indicador, me hizo recapacitar en "¿quiénes deberían ser las personas que deberían participar? ¿Quiénes son los expertos? Quién más tiene datos importantes que podrían usarse para gobernar este recurso (no solo expertos binacionales)." Se mencionó con frecuencia la necesidad de un "diálogo de abajo hacia arriba" y de participación. En este sentido, más de la mitad de los entrevistados señalaron que la Iniciativa de "Calidad del Agua del Bajo Río Grande" es una innovación prometedora que ha demostrado cómo es posible el compromiso a nivel multi-jurisdiccional y multi-escalar, que sin embargo está arraigado en un enfoque ascendente, donde los objetivos del manejo del agua son compartidos. Particularmente notable en esta iniciativa, ha sido el éxito de la creación de un régimen de recolección de datos verdaderamente binacional.

¿Cómo promover la adaptabilidad en el régimen de gobernabilidad del agua?

Cuando se les preguntó sobre las posibilidades de adaptación en el régimen de gobernabilidad del agua de la cuenca, los entrevistados proporcionaron ideas interesantes sobre las vías que podrían utilizarse para conseguir el cambio. Un entrevistado señaló que el ritmo lento de la toma de decisiones bajo el régimen del tratado tiene el beneficio de proporcionar tiempo para la reflexión, y esto ha dado lugar a una cierta consideración de nuevos enfoques. Otro comentó que, al pensar en cómo hacer que el régimen de gobernabilidad del agua sea más adaptable, debemos centrarnos en las instituciones y señalar "las barreras que existen" para cambiar. Un tercero destacó la necesidad de una "visión amplia de toda la cuenca" que podría incentivar cambios, y que esta visión debe fomentarse comenzando a nivel local. También se subrayó la importancia de la introducción de nuevas "tecnologías duras", como los sistemas de monitoreo de la calidad del agua en tiempo real, y cuyos resultados se ponen a disposición pública; esto proporciona nuevos conocimientos sobre cómo está funcionando el sistema y ayuda a reducir las limitaciones a la participación por parte de una gama más amplia de intereses.

Este puede ser un buen momento para hacer cambios...

Varios entrevistados señalaron que, dadas las crecientes evidencias y preocupaciones sobre los suministros de agua ahora y en el futuro (en términos de agua de superficie y, significativamente, también de agua subterránea), las partes involucradas en el régimen

del agua pueden estar más abiertas a innovaciones y acuerdos de gobernabilidad alternativa, probablemente más a nivel de la cuenca.

Conclusiones

La fase 1 de nuestro proyecto de investigación SSHRC se ha centrado en la aplicación de los indicadores de gobernabilidad del agua de la OCDE en dos casos complejos de gobernabilidad del agua transfronteriza en América del Norte: los Grandes Lagos y el Río Grande/ Río Bravo. Los resultados de ambos casos muestran que aquellos con un alto nivel de conocimiento de la gobernabilidad del agua en la región, pudieron aplicar los indicadores de gobernabilidad del agua de la OCDE, y encontraron cierto valor al hacerlo.

Los valores principales de la aplicación de los indicadores de gobernabilidad del agua de la OCDE identificados por los participantes en este caso incluyen: la capacidad de pensar sobre el estado de la gobernabilidad del agua en la región utilizando un conjunto de indicadores desarrollados por la OCDE a escala transfronteriza (como señaló un encuestado; "Fue refrescante pensar fuera de la caja"); la oportunidad de pensar en aspectos específicos sobre la gobernabilidad del agua (por ejemplo, sistemas de información sobre el agua vs. participación de los interesados frente a la asignación de ingresos); y ser capaz de identificar oportunidades de atención en términos de la futura gobernabilidad del agua de la cuenca. La hoja de trabajo, las preguntas abiertas y los resultados de las entrevistas subsiguientes proporcionan una imagen de una estructura de gobierno que es multi-escalar y está fragmentada, donde múltiples niveles y mecanismos de gobierno operan simultáneamente en una forma de gobierno "en redes", lo que complica la forma en que los GTI pueden ser aplicados. Esta arquitectura parece estar experimentando algunas dificultades para algunas de las tareas incorporadas en el conjunto de 36 indicadores de la OCDE. Al mismo tiempo, los encuestados sugirieron que se están llevando a cabo muchas iniciativas en la cuenca, fuera de las estructuras formales y con la intención de cambiar el enfoque del régimen en direcciones más sostenibles. La tarea ahora parece ser conectar estas con las partes más formales del régimen.

Los hallazgos de la aplicación en este caso también revelan que existen varios desafíos relacionados con la aplicación de los indicadores de gobernabilidad del agua de la OCDE, entre los que se incluyen: confusión sobre la escala a la que se pueden aplicar los indicadores, dada la realidad multi-escalar y de las redes de las interacciones transfronterizas; dificultades para aplicar los indicadores a través de los regímenes de aguas superficiales y subterráneas; y la aparente disociación entre los indicadores y el contexto en el que opera el régimen de gobernabilidad del agua. Claramente, la aplicación de indicadores debe hacerse junto con un análisis de los factores contextuales que operan en un caso específico.⁴

En adición, los hallazgos revelaron algunas limitaciones con la adaptación de la metodología utilizando una hoja de trabajo de recolección de datos, un cuestionario cualitativo y entrevistas posteriores. Primero, la tasa de respuestas fue baja. Los resultados iniciales pudieron ser más sólidos con más participación en el estudio. Sin embargo, aquellos que respondieron, tienen un conocimiento profundo de la gobernabilidad del agua transfronteriza en la región, lo que hace que los hallazgos sean más sólidos.

En segundo lugar, las respuestas cualitativas a través del cuestionario y las entrevistas subsiguientes proporcionaron información valiosa sobre los indicadores y el instrumento de la hoja de trabajo. Al ofrecer la oportunidad a que los participantes respondan a este borrador del informe, esperamos que los resultados puedan fortalecerse al evaluar si existe un consenso general acerca de los hallazgos respaldados por los actores clave y las organizaciones involucradas en la gobernabilidad del agua en la región.

La fase 1 está siendo seguida por la fase 2 de nuestro estudio, la cual implica la aplicación de un conjunto de indicadores que hemos diseñado, centrado en la participación de los interesados. Los indicadores para esta fase de nuestro proyecto están actualmente en desarrollo y se aplicarán a una variedad de escalas tanto en los casos de Río Grande / Río Bravo como en los Grandes Lagos a partir del otoño de 2019.

⁴ Hemos completado un análisis de los factores contextuales para los casos de Great Lakes y Río Grande / Río Bravo; este informe está disponible solicitándolo.

Apéndice A

Hoja de trabajo sobre los indicadores de la OCDE para la gobernanza del agua: **Aplicación en una escala transfronteriza en la región del Río Bravo**

Indicador	Disponible, actualment e funcionand o	Disponible, parcialmente implementad o	Disponible, no implementad o	Disponible, en desarrollo	No disponibl e	No aplica
1a. Existencia de un Tratado/Ley de Aguas						
1b. Designación de agencias gubernamentales para liderar el tema						
1c. Mecanismos de revisión formales						
2a. Mecanismos de cooperación						
2b. Instituciones a una escala de Cuencas Hidrológicas						
2c. Cooperación entre todos los usuarios del agua						
3a. Políticas con enfoque transversal entre temas y transversal entre sectores						
3b. Coordinación transfronteriza horizontal y entre sectores						
3c. Mecanismos para revisar barreras entre sectores y coherencia de política pública						
4a. Servidores públicos / implementadores independientes escogidos en base a su mérito						
4b. Mecanismos para identificar y abordar fallas de capacidad						
4c. Educación transfronteriza y programas de entrenamiento para profesionales del agua						
5a. Sistemas transfronterizos de información del agua						
5b. Estadísticas estandarizadas, armonizadas, y oficiales, del agua de la Cuenca						
5c. Mecanismos para identificar faltantes de datos						
6a. Estructuras para recolectar ingresos necesarios para cumplir mandatos						
6b. Ingresos domésticos y asignación de recursos relacionados con la Cuenca Hidrológica						
6c. Mecanismos para evaluar las necesidades de inversión a corto, mediano y largo plazo						
7a. Marcos normativos de manejo de aguas						
7b. Instituciones públicas específicas con funciones regulatorias clave						
7c. Herramientas reguladoras tanto para la cantidad como para la calidad del agua						

8a. Marco de política pública e incentivos transfronterizos para promover innovación						
8b. Instituciones transfronterizas que promueven iniciativas desde la base, el diálogo y el aprendizaje						
8c. Conocimiento y mecanismos transfronterizos para compartir experiencias						
9a. Marcos legal e institucional sobre integridad y transparencia						
9b. Auditorías y fallos independientes para investigar y salvaguardar el interés público						
9c. Mecanismos para identificar corrupción						
10a. Marcos legales transfronterizos para comprometer a todas las partes interesadas						
10b. Estructuras y mecanismos para comprometer a las partes interesadas						
10c. Mecanismos para diagnosticar/revisar el compromiso de las partes interesadas						
11a. Provisiones formales / marcos legales que promueven la equidad entre los usuarios del agua						
11b. Defensor (ombudsman) institucional transfronterizo para proteger a los usuarios del agua, incluyendo grupos vulnerables						
11c. Mecanismos de compensación entre los usuarios						
12a. Monitoreo transfronterizo regular y evaluación de la política de gobernanza del agua						
12b. Monitoreo y evaluación transfronterizos para valorar y ajustar políticas y prácticas						
12c. Mecanismos de monitoreo y evaluación transfronterizos para medir el grado por el cual la política existente cumple con los resultados esperados, y el marco de gobernanza del agua cumple su propósito						

Por favor indique con una 'X' su evaluación de cada indicador

Apéndice B

Indicadores de la OCDE para la gobernanza del agua

Preguntas relacionadas con el caso del Río Bravo

- 1) Basado en la revisión de los indicadores de la OCDE para la gobernanza del agua y completando la hoja de trabajo, ¿cuál es su evaluación general de los indicadores de la OCDE para la gobernanza del agua y su aplicación en la región del Río Bravo?
- 2) ¿Algunos de los indicadores fueron ‘no aplicables’ a la región del Río Bravo? ¿por qué?
- 3) ¿Usted piensa que hay valor en aplicar los indicadores de la OCDE para la gobernanza del agua en la región del Río Bravo? ¿por qué sí? ¿por qué no?
- 4) ¿Usted tiene más comentarios acerca de los indicadores de la OCDE para la gobernanza del agua?
- 5) ¿Estaría usted interesado en proveer retroalimentación adicional sobre los indicadores de gobernanza del agua de la OCDE, o sobre el uso de indicadores de gobernanza del agua de manera más general en la región del Río Bravo, participando en una breve entrevista con duración de 20 a 30 minutos?

SÍ

NO