

# CP1110.1 Gobernanza del agua

## Informe final

### SUBCOORDINACIÓN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL COORDINACIÓN DE COMUNICACIÓN, PARTICIPACIÓN E INFORMACIÓN

Jefe de proyecto:

Dr. Daniel Murillo Licea

Participantes:

Dra. Denise Soares Moraes

Dr. José Luis Martínez Ruiz

M. en C. Roberto Romero Pérez

M. en C. Eduardo López Ramírez

M. en C. Gemma Millán Malo

Lic. Ricardo López Mera

Pablo Chávez Hernández

Colaboradores externos:

Lic. Mercedes Escamilla (Consultora externa)

Lic. Santiago Funes (Consultor externo)

Dra. Judith Domínguez (Colegio de México)

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
<b>1. Resumen Ejecutivo</b>	3
<b>2. Antecedentes</b>	5
<b>3. Objetivo</b>	5
<b>3. Metodología</b>	5
<b>4. Documento: Desafíos de la gobernanza del agua</b>	7
<b>Capítulo 1. Gobernanza del agua, conceptos, consensos y disensos</b>	8
Daniel Murillo Licea	41
<b>Capítulo 2. La trampa de la gobernanza del agua. Problemas del traslado del concepto a la aplicación</b>	
Daniel Murillo Licea	
<b>Capítulo 3. Reformas y gobernanza en el sector del agua</b>	69
Santiago Funes	
<b>Capítulo 4. Gobernanza del agua y género</b>	123
Denise Soares Moraes	
<b>Capítulo 5. La transformación del sistema de representación de intereses de las asociaciones de riego y la gobernanza en México</b>	152
Roberto Romero Pérez	
<b>Capítulo 6. Gobernanza urbana del agua: los problemas por resolver en las ciudades latinoamericanas</b>	184
Judith Domínguez	
<b>Capítulo 7. Gobernanza y gestión del agua: un caso latinoamericano, la Cuenca del Chili, Perú</b>	219
Eduardo López Ramírez	
<b>Capítulo 8. Conflictividad y gobernanza del agua</b>	240
Gemma Cristina Millán Malo	
<b>Capítulo 9. Resistencia y gobernabilidad en los territorios indígenas: autonomía, acceso y manejo de los recursos naturales tierra y agua</b>	268
José Luis Martínez Ruiz	
<b>Capítulo 10. Gobernanza del agua y participación social</b>	298
Ricardo López Mera y Pablo Chávez Hernández	
<b>Acerca de los autores</b>	334

## RESUMEN EJECUTIVO

Durante las dos últimas décadas, los conceptos de gobernabilidad y gobernanza han sido mencionados en los fenómenos relacionados con la gestión integrada de recursos hídricos y, en un marco más general, han sido relacionados con el ambiente. Así, algunas agencias internacionales han referido el concepto de gobernanza o gobernabilidad, en idioma inglés, sin que haya habido una traducción eficaz del término al español, sobre todo en el significado y en sus referencias.

El problema de la utilización del término gobernanza radica entonces en su sentido. Si lo tomamos desde su concepto proveniente del idioma inglés, aparecen *governability* y *governance*. *Governability* ha sido utilizado en teorías referentes a desarrollo económico y político desde la década de 1960; ha sido usado, por ejemplo, por Samuel Huntington (1972) para acotar la capacidad de un sistema político en la generación de orden, sin que implícitamente se incluyan los procesos democráticos o de participación social.

En la utilización del término *governance* se ha tratado de incluir, entonces, la democracia, la transparencia y el diálogo con los actores sociales. Al traducir al español la palabra *governance*, se utilizaba gobernabilidad, pero con el sentido que hemos aclarado aquí, acerca del término gobernanza, creando una ambigüedad en su sentido.

Este proyecto pretendió recoger diferentes concepciones de ambos términos y su aplicación en el contexto de la gestión integrada de recursos hídricos en México, pero bajo una mirada crítica. Aunado a ello aparece la cuestión del origen del concepto y sus ramificaciones, asuntos a los que también pasamos revista. El producto final es un documento que aborda los principales temas relacionados con la gobernanza del agua.

Para ello hubimos de invitar a diversos autores para que manifestaran sus posiciones frente a estos dos términos, sus convergencias y divergencias, a través de recuadros que están a lo largo de todo el documento. Se trata, entonces, de un texto plural, en el que se ha invitado a varias voces a expresar su opinión, para destacar la multiplicidad, la polisemia y la multidimensionalidad de la aplicación de estos conceptos en la realidad hídrica mexicana. En consecuencia, las opiniones vertidas en el presente texto no necesariamente corresponden a la posición institucional del IMTA.

En el documento participaron 53 autores (redactores de capítulos y recuadristas) lo que permite tener un panorama amplio sobre el tema de gobernanza del agua y la gestión de los recursos hídricos. La lista completa de autores se muestra a continuación:

Luis Aboites, Grethel Aguilar Rojas, Aziza Akhmouch, Felipe Arreguín, Patricia Ávila, Rutgerd Boelens, Nora Ma. Bonilla Hernández, Caridad Canales, Itzá Castañeda Camey, Esteban Castro, Pablo Chávez Hernández, Manuel Contijoch Escontria, Alfonso Cortés, Judith Domínguez, Otto Fernández, Santiago Funes, Héctor Garduño, Mauricio González, Arsenio González Reynoso, Fernando González Villarreal, Isabel Gutiérrez-Montes, Nohora Beatriz Guzmán, Blanca Jiménez Cisneros, Andrei Jouravlev, Edith F. Kauffer Michel, Cecilia Lezama, Ricardo López Mera, Eduardo López Ramírez, Roger Madrigal, Carmen Maganda, Jorge Martínez Ruiz, José Luis Martínez Ruiz, Sofía Medellín Urquiaga, Eduardo Mestre, Gemma Cristina Millán Malo, Eric Mollard, José Luis Moreno Vázquez, Daniel Murillo Licea, Jacinta Palerm, Luisa Paré, Luis Rendón Pimentel, Juan Eloy Rivera Velázquez, Carlos Robles, Roberto Romero Pérez, Juan José Santibáñez, Nathalie Seguin, Jackeline Siles, Denise Soares Moraes, Markus Starkl, Juan Fernando Terán, Magali Tirel, María Luisa Torregrosa, Verónica Vázquez García.

## 1. ANTECEDENTES

La gobernanza del agua es un concepto que hace referencia al conjunto de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos existentes para desarrollar y gestionar los recursos hídricos y la prestación de servicios relacionados con el agua. La gobernanza del agua se define como: “el rango de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que están orientados para el desarrollo y gestión de los recursos hídricos, y la distribución del agua a diferentes niveles de la sociedad”, y se subraya la necesidad de determinar con claridad los roles y responsabilidades de los diferentes actores involucrados, buscando un balance de poder entre los niveles de autoridad y los grupos sociales. Dentro de la línea de investigación sobre gobernanza del agua, durante 2008 la Subcoordinación de Participación Social realizó una propuesta de indicadores para medir la gobernanza del agua por cuencas hidrológicas. Este instrumento metodológico se complementó con la aplicación de los indicadores en un estudio de caso en la cuenca del Balsas. Aunado a ello, se diseñaron un observatorio de conflictos por el agua en México y un Atlas de riesgos y conflictos por el agua, ambos instrumentos en el marco de esta línea de investigación. En la misma línea, se realizaron varios talleres que incluyen el enfoque de género en la relación de las políticas públicas. Sin embargo, es necesario conjuntar algunos de estos productos, metodologías y actividades dentro de un marco general de contexto sobre la gobernanza del agua en el país, incluyéndolos, junto con nueva información, en un informe sobre el estado del arte de la gobernanza en México.

## 2. OBJETIVO

Contar con un documento sobre el estado del arte de la gobernanza en México.

## 3. METODOLOGIA

Se realizará una selección de temas en los que se incluirán problemas sociales por el agua y la gobernanza a partir de las siguientes directrices, enunciativas pero no limitativas: Participación social, gobernanza del agua, conflictos sociales, participación y consejos de cuenca, etcétera. Cada uno de los temas abordará la problemática social del agua con el objetivo de extrapolar las conclusiones al ámbito regional y nacional. Para tal propósito se realizará una revisión bibliográfica para cada uno de los temas propuestos

teniendo en cuenta su pertinencia e importancia en el ámbito de la política del agua. A partir de lo anterior, cuando el trabajo así lo requiera se realizarán entrevistas y visitas de campo. Se pretende que el estado del arte incluya no sólo opiniones desde el IMTA, sino que abarque un contexto mayor. Por ello se invitarán a diversos investigadores, de reconocido prestigio, para que participen con sus colaboraciones en el documento de referencia, a través de recuadros, con temas definidos. Se redactará el documento de referencia, incluyendo las colaboraciones externas y se tendrá un borrador que, posteriormente, pueda ser publicado.

# *Documento: Desafíos de la gobernanza del agua*

# *Capítulo 1. Gobernanza del agua, conceptos, consensos y disensos*

Daniel Murillo Licea<sup>1</sup>

La gobernanza y la gobernabilidad del agua son conceptos cuyas fronteras se entremezclan y se confunden. En los últimos años ha habido una aparición internacional de estos términos y se ha aplicado de manera indiscriminada a la democracia, al sector ambiental, al sector forestal y, en general, a las acciones ejercidas por los entes gubernamentales. Las definiciones de gobernanza y gobernabilidad del agua no cuentan con un consenso, y ello deriva en una confusión de los términos, en su polisemia, en su sinonimia y en su aplicación superficial, queriendo incluir en dichos conceptos una serie de elementos, acciones y programas, estrategias y hechos sociales.

Estos términos se han convertido en cajones de sastre, en donde todo cabe y nada queda claro. Todo se pretende explicar a partir de la gobernanza del agua, de su fragilidad o su fortaleza. Y no es que entremos en la discusión de la existencia de un solo concepto que debe regir para todos, sino a analizar los orígenes y las orientaciones para que, cada quien, delimite las fronteras del concepto. Por ello es que este libro es dialógico: porque en él confluye la opinión de varios autores, que irán teniendo el micrófono a su tiempo, en el recorrido que el lector haga de esta obra.

## **...Un poco de arqueología**

Antes de definir la gobernanza o la gobernabilidad del agua, es importante conocer la génesis de ambos conceptos.

El inicio de la aplicación de ambos conceptos, como los conocemos en la actualidad, tiene que ver con la definición de políticas internacionales y estrategias

---

<sup>1</sup> Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Coordinador de Agua y Cultura del Consejo Nacional Mexicano del Programa Hidrológico Internacional, UNESCO.



neoliberales para cambiar el Estado bienestar. Han sido el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial quienes han introducido estas reformas y quienes implantan el término de gobernabilidad, como la forma de cambiar las condiciones de los sistemas político-institucionales, ajustarlas a las medidas neoliberales y neutralizar las resistencias sociales (Dávalos, 2003: 2 y ss.). Se incluye, en el lenguaje de estos dos organismos internacionales, la frase “buen gobierno” que intenta crear una diferenciación adjetivada del actuar gubernamental.

De ahí, que Dávalos (2003: 2 y ss.) mencione: “El buen gobierno puede neutralizar, puede asimilar las resistencias sociales, las movilizaciones populares y ciudadanas en contra del ajuste y la reforma estructural, sin afectar a éstas, sin poner en riesgo ni el sistema político ni la transformación neoliberal”.

Para demarcar las fronteras de lo que llamó “buen gobierno”, desde 1996 el Banco Mundial diseñó una lista de indicadores por país, para medir la actuación de la autoridad (World Bank Institute, 2008). Dentro de estos indicadores, las dimensiones del “buen gobierno” son:

- a) Voz y rendición de cuentas.
- b) Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo.
- c) Eficacia del gobierno (aplicada aquí bajo el matiz de calidad de servicios públicos, formulación de políticas e “independencia” de presiones políticas).
- d) Calidad normativa (establecimiento de políticas y normas).
- e) Imperio de la ley.
- f) Control de la corrupción.

Aunque ha habido una serie de elementos que el Banco Mundial ha mencionado para definir su propio concepto de gobernanza (que han ido desde mencionar las formas de aplicación de la autoridad para un desarrollo socioeconómico hasta hablar de preparar a las instituciones para el mercado), no es sino hasta el año 2010 que el Banco Mundial, a través de su Grupo de Macroeconomía y Crecimiento, reconoce la multiplicidad de interpretaciones del concepto y lo define de la siguiente forma:

We draw on existing notions of governance, and seek to navigate between overly broad and narrow definitions, to define governance as “the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (a) the process by which governments are

selected, monitored and replaced; (b) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and (c) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them (Kauffman et al, 2010:4).

## DE LA GOBERNANZA Y LA CALIDAD DEL AGUA

**BLANCA JIMÉNEZ CISNEROS**  
**INSTITUTO DE INGENIERÍA, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Diversas reuniones donde se discuten problemas del agua, en especial los de su calidad, terminan con dos recomendaciones: a) manejo integrado del recurso y b) gobernanza del mismo. Ambos términos se han colocado en el lenguaje cotidiano; indican que entendemos dónde están los problemas y que sabemos lo que se requiere hacer para enfrentarlos aunque son escasos los ejemplos donde se especifica cómo poner en práctica estas dos recomendaciones y no abundan los instrumentos (institucionales, sociales y de gobierno) con que se cuenta o en construcción, para lograr ambos objetivos. Implementar la gobernanza enfrenta además, la necesidad de que exista gobernanza en otros aspectos no relacionados con el agua de manera directa.

El concepto es relativamente nuevo y el término, bastante popular, refleja la necesidad de remediar lo observado en muchos países: la incapacidad del “gobierno” para conducir a la sociedad y para regular las complejas relaciones entre grupos diversos ya que actualmente los países –más aún aquellos en vías de desarrollo- se rigen por un conjunto de fuerzas económicas, políticas y sociales de las cuales el gobierno es sólo una parte.

Las multinacionales, los medios de comunicación, los grupos políticos, las ONG, los cárteles de la droga, etc., cuentan con capacidad de presión que les otorga poder e incluso con mejores recursos humanos y económicos que el gobierno. En este marco debe buscarse un espacio para la gobernanza del agua y en particular su calidad.

La gobernanza, para mí, afortunadamente, es aún un concepto en construcción lo cual permite (aunado a lo etéreo del término) aportar elementos para su construcción, en especial en el contexto de cada país. En este sentido, en los siguientes párrafos se aportan elementos para el desarrollo del concepto de la gobernanza en el tema de la calidad del agua.

Partiremos de la definición dada por el Banco Mundial:

***La gobernanza consiste de las tradiciones e instituciones por medio de las cuales se ejerce la autoridad en un país. Incluye: (a) el proceso por el cual se eligen las autoridades, son éstas vigiladas y reemplazadas; (b) la capacidad que tenga el gobierno para formular e implementar políticas públicas pertinentes y adecuadas; y (c) el respeto que tengan tanto los ciudadanos como los propios miembros del estado por las instituciones que gobiernan sus relaciones económicas y sociales.***

<http://info.worldbank.org/governance/wqi/index.asp>;

que propone seis índices para medirla:

## Información y rendición de cuentas

- a) **Estabilidad política y ausencia de violencia**
- b) **Efectividad del gobierno**
- c) **Calidad regulatoria**
- d) **Estado de derecho**
- e) **Control de la corrupción**

a) **Información y rendición de cuentas.-** Para gestionar sustentablemente la calidad del agua se requiere definir acciones que sean pertinentes y para ello es imperativo conocer el estado actual de la calidad del agua en diversos ámbitos, y en especial en dos: el agua como recurso y el agua potable. La información de calidad de las fuentes de agua con frecuencia es escasa (más para la subterránea que para la superficial), o bien, poco difundida y/o poco clara para el público en general. En ocasiones, algunos temas, por sus efectos en el ambiente o en la salud pública, son incluso secreto no sólo por presiones que provienen del propio gobierno sino también por parte de empresas privadas. Como parte de ello, se encuentra también una preocupación internacional expresada por diversos organismos internacionales y que se refiere al excesivo adelgazamiento de los gobiernos y como parte de ello de las redes de monitoreo y de laboratorios públicos cuya función es obtener información de los recursos públicos, entre los cuales se encuentra el agua. La necesidad de información es importante para una buena y acertada participación de todos los sectores y se requiere no sólo en forma transparente sino también a nivel local, federal y municipal.

En cuanto el agua potable, casi siempre se informa poco a la sociedad de países en desarrollo de su verdadera o no calidad potable y cuando se da la información se limita a unos cuantos atributos (casi siempre sólo el contenido de cloro residual de un número muy reducido de muestras que casi siempre no son representativas). Así, muy poca gente en la vida diaria conoce qué tipo de agua consume y por tanto se limita, por una parte, su capacidad de contribuir en la protección de los recursos de agua, y por otra en vigilar a quienes ofrecen el servicio.

b) **Estabilidad política y ausencia de violencia.-** La primera parte de este indicador se puede interpretar como la necesidad de que exista un grupo de profesionales debidamente capacitados y con una eficiencia tal dentro del gobierno que sea importante preservarlos para mantener una estabilidad suficiente en la política del manejo del agua que permita visualizar resultados. Los constantes cambios en los grupos que conforman los gobiernos en los países en desarrollo, han traído por consecuencia el constante ingreso de gente con escaso conocimiento en temas técnicos, que usan los puestos como forma de capacitación. Sin necesariamente ser perversos estas personas muchas veces han destruido grupos e infraestructura útil para la protección de la calidad del

agua.

El segundo término de este indicador, la ausencia de violencia, se puede interpretar como la necesidad de crear espacios donde la gente pueda libremente manifestarse en relación con los problemas de la calidad del agua sin sufrir la descalificación por parte de la autoridad, de empresas o de otros intereses.

c) **Efectividad del gobierno.-** Para que el gobierno sea efectivo en la gobernanza de la calidad del agua requiere definir primero cuál debe ser su papel en los tres órdenes del mismo, destacando que para ello no es necesario modificar las leyes que se tengan sino simplemente definir una política y establecer instrumentos institucionales para aplicarla. Se requiere en resumen mostrar voluntad política. Como resultado de la falta de definición de una política, la efectividad del gobierno es escasa y su coordinación dentro del mismo deficiente. La falta de efectividad del gobierno hace que la “gobernanza” de la calidad del agua se haga por otros actores que se rigen por la relación de fuerzas económicas y políticas que cada uno tenga.

d) **Calidad regulatoria.-** Los gobiernos actuales, tanto es sus poderes ejecutivos como legislativos, han entendido por calidad regulatoria cómo hacer más leyes o modificar las anteriores en países en desarrollo. Ello, más que abonar a tener un mejor marco regulatorio para la calidad del agua condujo a tener una mayor confusión por los constantes cambios de proceder (o intentar proceder) que además han costado tiempo y dinero a los países. Convendría aplicar los marcos que se tienen y avanzar; con voluntad política y con los mismos marcos es mucho lo que se podría avanzar.

e) **Estado de derecho.-** Las relaciones entre los simples ciudadanos, los industriales, las empresas y todos los demás interesados (*stakeholders*) sufren con frecuencia de un constante desequilibrio en el tema de la calidad de agua, lo que dificulta muchas veces hablar de un estado de derecho. Mientras que los grupos económicamente fuertes tienen servicios del mismo nivel que los países desarrollados, los grupos más pobres, los indígenas y otros grupos marginados en muchos países, cuando los reciben, es en condiciones deplorables. El estado de derecho implicaría que como se fija en casi todas las leyes relativas al agua en el mundo hubiera un igual acceso a los servicios, un derecho a un ambiente limpio, y la seguridad de que las generaciones futuras puedan gozar también de éstos.

f) **Control de la corrupción.-** Como en todo, controlar la corrupción es importante para lograr una gobernanza. En cuanto a la calidad del agua ello abarca no sólo el evitar que haya corrupción que evite el efectivo control de descargas puntuales contaminantes a cuerpos de agua, sino también en las formas y los métodos con los cuales se concursan los servicios de agua potable y de saneamiento, en la elección o no de costosos procesos de tratamiento cuando se pueden emplear opciones más baratas, y en el empleo de recursos económicos destinados al agua para diversos fines políticos.

Con lo anterior, invito a todos a reflexionar qué más podría haber en los índices para

medir la gobernanza que propone el Banco Mundial para el tema de la calidad del agua.

La otra vertiente de la gobernanza viene de la Unión Europea. En su libro blanco de la gobernanza, la Unión Europea plantea la necesidad de una reforma de los Estados para mantener una mejor relación con los ciudadanos, observando, sobre todo, la baja participación en elecciones políticas y la falta de credibilidad en las instituciones gubernamentales. Esta reforma se planteó en términos de “Un mejor uso de sus poderes debería permitir a la UE una conexión más directa con sus ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas” (Unión Europea, 2007: 8).

Las dimensiones de esta vertiente de gobernanza, son:

- a) Apertura (referida a mejor comunicación sobre el polo de la autoridad, es decir, vertical).
- b) Participación (abre el esquema de participación social desde concepción hasta aplicación de políticas).
- c) Responsabilidad.
- d) Eficacia.
- e) Coherencia (liderazgo político e institucional, es decir, un enfoque vertical).

Basado en estas dimensiones, gobernanza se define como:

El concepto de ‘gobernanza’ designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia (Unión Europea, 2007: 8, nota a pie).

Así, el llamado “nuevo ciclo de reforma institucional” (Unión Europea, 2007: 9), para la Unión Europea se centra en la recuperación de la confianza por parte de la ciudadanía hacia las instituciones de gobierno y en establecer mecanismos de participación efectiva.

Llegados a este punto es importante, entonces, distinguir entre los dos grandes conceptos de gobernanza. Para el Banco Mundial se centra más en las instituciones y en un aparato vertical. Para la Unión Europea se centra en la relación entre el gobierno y la sociedad, a través de la participación. Estas dos vertientes y sus aplicaciones serán capitales para el abordaje de la gobernanza y su reflejo no sólo en la definición de políticas públicas, sino en el actuar de los gobiernos. Al menos en esencia estos dos

conceptos son contrastantes. Pierre Calame, un autor crítico del concepto de gobernanza, dice:

...no comparto una visión puramente administrativa de la sociedad y rechazo asimismo la ilusión de recetas de buena gobernanza que garantizarían en todos los lugares del planeta, a partir del modelo inseparable del economicismo dominante, la buena gestión de los asuntos públicos y, menos aún, la cohesión y el desarrollo pleno de las sociedades (Calame, 2003: 10).

Siguiendo a Calame<sup>2</sup>, podría hacer una diferenciación entre legalidad y legitimidad y decir que ambos conceptos de gobernanza están basados, al menos en principio, en ellos. El concepto de gobernanza del Banco Mundial está basado más en la legalidad; el de la Unión Europea en la legitimidad. Esa es una crucial diferencia que delimitará la aplicación de la gobernanza en los países y la actuación de los gobiernos, así como las tendencias en recurrir a las reglamentaciones o a la participación social efectiva. En términos generales, los países que apliquen el concepto de gobernanza del Banco Mundial, desde la legalidad, tenderán a hacer cumplir las leyes, a definir reglas y a definir mecanismos de vigilancia. Los países que, por el contrario, apliquen el concepto de la Unión Europea, desde la legitimidad, tenderán a generar adhesiones y vínculos con grupos sociales. Otra diferenciación está marcada por la verticalidad de la gobernanza del agua propuesta por el Banco Mundial, en contrapartida con el modelo de “refuerzo del método comunitario”, promovido por la Unión Europea. Parecería que el principio que anima esta diferenciación está delimitado por la “competitividad” y por la “cooperación”, respectivamente, asuntos de la mayor importancia cuando se busca la aplicación del concepto de gobernanza. Es en este sentido que no se puede olvidar la génesis del concepto e identificar qué clase de gobernanza es a la que se hace referencia cuando se utiliza el concepto.

Lamentablemente, en nuestros países latinoamericanos ha prevalecido el concepto del Banco Mundial, es decir, el basado en la verticalidad, en la institucionalidad y en la competitividad. Parecería que el concepto tiene una doble entrada: en el discurso

---

<sup>2</sup> Calame hace una distinción entre legalidad y legitimidad que viene a cuento en la definición que hace de la gobernanza (Calame, 2003: 104 y ss.).

(simulación) se resalta más la concepción de gobernanza de la Unión Europea, sobre todo lo relativo a la participación social; en los hechos, sólo se aplica el concepto del Banco Mundial. Esto reitera que del concepto a la aplicación de la gobernanza existe una esquizofrénica actitud que se basa en la simulación. Aunado a ello, aparece el fenómeno de la adjetivación del concepto, que ha devenido en que se hable de gobernanza del agua, gobernanza de los bosques, gobernanza ambiental, entre otros. Ocupémonos, ahora, directamente del concepto de gobernanza del agua.

### Enfoques diversos

En un ambiente postmoderno y postconstructivista, el enfoque de la confusión cumple un papel importantísimo en la búsqueda del concepto de gobernanza del agua. Por principio de cuentas, en el español aparecen dos palabras que a veces son sinónimas, a veces son disímbolas: gobernabilidad y gobernanza. En un artículo anterior (Murillo, 2010a) anoté ambos conceptos según la última edición del *Diccionario de la Real Academia Española* (DRAE): gobernabilidad es “Cualidad de gobernable” y gobernanza hace referencia a:

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.

Sin embargo, cada autor le da un matiz diferente al concepto, sobre todo porque existe el problema de la traducción: *governance* suele traducirse como gobernanza y *governability* como gobernabilidad. Pero, en el fondo, uno y otro concepto en inglés se refiere a cosas distintas. No se trata de un problema de traducción: tal vez encarar una discusión conceptual podría considerarse como “arar en el aire”, pero me parece necesario debido a la confusión postderridiana en la que los conceptos significan, ya, muchas cosas: es el límite de la polisemia condenada a la confusión postmoderna.

Mayorga et alli, por ejemplo, mencionan que “gobernanza” ha sufrido un “estiramiento conceptual” (Mayorga et alli, 2007) y que ello ha obligado a que el concepto se utilice en diferentes campos y con diferentes adjetivos y que se haya convertido en un concepto que engloba muchos fenómenos. Toda la actuación de la sociedad y del gobierno en relación con la gestión de los recursos hídricos cabe en el concepto de

gobernanza del agua. Uno de los conceptos más tomados en cuenta es el desarrollado por el PNUD, pero casualmente equipara gobernabilidad a gobernanza (PNUD, 2001)<sup>3</sup>. Por su parte, el Global Water Partnership define gobernabilidad en términos de sistemas y su relación en el manejo de los recursos hídricos (GWP, 2002).

El concepto de gobernanza del agua ha sido utilizado desde la actuación gubernamental, muy apegada al “desempeño institucional”; desde el empoderamiento de grupos sociales; desde la relación macro entre diversos grupos de la sociedad...

Debido a la abundancia de bibliografía en el tema de gobernanza del agua, haré mención a algunos autores y su enfoque particular que permiten contar con elementos de discusión del concepto.

La concepción más general y abarcadora de los elementos que intervienen en la gobernanza del agua se refleja en las reflexiones de autores que mencionan a ésta como un factor que actúa en el nivel de los sistemas sociales. Se trata de un punto de vista desde las condiciones que facilitan u obstaculizan la *relación* entre diversos grupos de la sociedad, incluyendo a las instituciones. En términos muy generales, aunque no exactamente referidos a la teoría de los sistemas sociales, tienen en común el encuentro entre actores sociales, los mecanismos de interacción y las afectaciones entre los diversos sistemas. Debido a ello, Kooiman se enfoca en la mención de la “gobernabilidad distribuida”, refiriéndose a la coordinación e interacción entre sociedad civil y entes de gobierno (Kooiman, 1993), que delimitan sus espacios o fronteras relativas a la gobernabilidad.

## **GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS. REFLEXIONES INÉDITAS**

**EDUARDO MESTRE  
CONSULTOR SENIOR**

La gobernabilidad en materia de los recursos hídricos como concepto amplio y plurivalente tiene por lo tanto varias interpretaciones, algunas de ellas inclusive

---

<sup>3</sup> “La gobernabilidad entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos... Abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, cumplen con sus obligaciones y median en sus diferencias” (PNUD, 2001).



yuxtapuestas. Ciertamente gira en torno a la capacidad del Estado para poder gobernar ese recurso tan valioso y por lo tanto comprende de facto las políticas públicas, el marco normativo y regulatorio, los arreglos institucionales, la planificación como disciplina para la adopción de decisiones, la capacidad de gestionar el dominio público hídrico, la impartición de justicia, las actuaciones inherentes a la adecuación de la disponibilidad del agua en relación con las necesidades de este recurso en espacio y tiempo -- *sean estructurales o no estructurales* -- y la capacidad de gestionar conflictos, situación especialmente aguda en los casos en los cuales el agua es escasa por razones naturales o por condiciones antrópicas.

México, o cualquier país en el orbe, debe instrumentar disposiciones nítidas, suficientemente debatidas y acordadas – *es decir, que no sean consecuencia de una decisión unilateral de la Autoridad bajo el prurito de que yo Estado sé más que tú, sociedad, conozco mejor que tú los problemas que confrontas y por lo tanto, sé bien cuál es el remedio para tus males*– cuya finalidad sea crear las condiciones idóneas para fortalecer o mejorar la gobernabilidad de aquellos tópicos, situaciones o asuntos que conciernan a los recursos hídricos y su gestión – *sea la gestión del recurso per se, como en el caso del dominio público hídrico o bien la gestión de los usos del agua, incluyendo la inseparable relación del agua con el medio ambiente y con el desarrollo sustentable* --. Esas disposiciones deben tener aplicación plena en todos los órdenes y niveles.

Luego entonces, en términos del Estado, todos los roles antes referidos son vitales. Empero, tres destacan de forma especial:

- (i) Las políticas públicas,
- (ii) la gestión del dominio público hídrico y más acentuadamente, el rol de ente concedente que tiene el Estado en relación con los derechos para el uso, explotación o aprovechamiento de las aguas nacionales, y
- (iii) la gestión de conflictos

En el primer caso, la praxis política es fundamental. La política pública bien entendida surge de la interpretación de las necesidades, aspiraciones o demandas de la sociedad. En su estado perfecto, la política pública habrá provenido de la sociedad, se habrá investido del lenguaje, carácter y voluntad política, y se promulgará como una norma de observancia general –*luego entonces, no sólo para ser acatada por el aparato gubernamental sino por la sociedad, de quien hubo emanado la esencia de esa política pública*--. Queda por abordar la necesidad de darle seguimiento a la aplicación de las políticas públicas, para evaluarlas y reorientarlas juiciosamente conforme a los procesos dinámicos y contextos en los cuales dicha política deba ser aplicada. Igualmente, para cerrar lo anterior en un círculo virtuoso, es fundamental contar con un sistema de pesas y medidas para premiar las buenas actuaciones que se hayan derivado de la aplicación de la política pública y contar con un régimen de sanciones –de diversa naturaleza– para ser aplicadas en los casos de inobservancia o desacato. De cualquier otra forma, la política pública quedaría meramente como una disposición indicativa que finalmente podría interpretarse como optativa. Esta situación, en el caso de ocurrir, lesiona de manera especial la gobernabilidad de los recursos hídricos.

En el segundo caso, bajo la figura de ente concedente, en materia de gobernabilidad se

configura una actuación crucial del Estado en materia de asignación del agua a distintos usos y aplicaciones. En adición, en forma inherente, el Estado desempeña el rol de facilitador y responsable de apoyar el sano desarrollo de los usos del agua, y particularmente debe garantizar el acceso al agua como servicio público – primordialmente para agua potable--.

En el tercer caso, el Estado debe estar preparado en todos los órdenes –clara orientación intelectual, marco normativo, estructura institucional, disposiciones y mecanismos despejados, así como reglas de operación y personal capacitado para gestionar los conflictos, primero a través de las modalidades de conciliación y arbitraje, y como juez supremo cuando se hayan agotado las instancias de negociación que están previstas en las Leyes Mexicanas.

Como consecuencia de estos tres puntos vitales, puede afirmarse que si el sistema de gobierno no cumple, la gobernabilidad es deficiente.

Al transitar hacia el ámbito de la gobernanza, se abren espacios más ventilados para hablar del gobierno relacional y del cogobierno –*autoridades y sociedad*--, del trabajo en redes –*hoy en boga indudablemente*-- y del papel crucial de la democracia participativa en la gestión de los recursos hídricos, así como en la gobernabilidad y la gobernanza en este sector determinante en el desarrollo y bienestar de una localidad, región o nación. Se caracteriza, entre otros elementos definitorios, en la asunción de compromisos y responsabilidades por parte de la sociedad de la mano con el gobierno. Se caracteriza por la disposición clara del gobierno que esté dispuesto a escuchar y pactar, y que esté convencido –*y actúe en consecuencia*-- de sólo ocupar aquellos espacios de actuación que no pueda o no deba ocupar la sociedad –*es aplicación del principio de subsidiaridad entre gobierno y sociedad*--.

En la gobernanza los ingredientes por parte del Estado, en apretada síntesis, son la emisión de leyes y en general del marco normativo y regulatorio, organización de instituciones y sus interrelaciones, la formulación de las políticas públicas, la aplicación de la Ley, la conducción de intereses, la vigilancia del interés público --*incluyendo de manera destacada el dominio público hídrico*--, el mejor uso, aprovechamiento y conservación de los recursos hídricos y la facilitación de espacios para el encuentro con la sociedad de manera que las disposiciones y decisiones puedan ser convalidadas o mejor aún, surjan de manera primigenia de la propia sociedad. Por su parte, la sociedad participa, debate, demanda, propone, consiente o disiente, normalmente resuelve sus diferencias, ejerce sus derechos, cumple obligaciones, debate, formula y participa en ejecutar las Políticas Públicas –*idealmente*--, asume compromisos y coopera, se corresponsabiliza, vigila procesos y exige rendición de cuentas, cambios de rumbo y nuevos rumbos e iniciativas.

La evolución y éxito de la gobernanza y la gobernabilidad dependen de la amplitud, intensidad y calidad de la participación pública, que posibilita propender hacia la eficiencia con sentido social, la transparencia en la gestión de los recursos hídricos y el respeto a la sociedad y al medio ambiente, como elementos indispensables para acceder al desarrollo sustentable. La participación social legítima y enriquece la actuación gubernamental, le da sentido y visión más allá de los períodos administrativos y los criterios de inmediatez que impulsan la tarea de los políticos.

La gestión de los recursos hídricos es uno de los principales desafíos que confronta el mundo del siglo XXI y en ese contexto, la gobernanza y la gobernabilidad del agua se sitúan en el centro de esos desafíos.

Resulta difícil creer que la problemática que confrontan los recursos hídricos, agravada ante las consecuencias adversas que se deriven del cambio climático, pueda resolverse en forma aislada al medio ambiente --*es menester subrayar que la Gobernanza y la Gobernabilidad se afectarán con el cambio climático de no adoptarse las medidas indispensables oportunamente*--. Los elementos de juicio en el mundo demuestran cada vez más que ambos temas --*agua y medio ambiente*-- están irremediamente unidos. Empero, sería poco juicioso pretender aplicar los mismos conceptos, orientaciones, metodologías, instrumentos y políticas públicas en uno y otro caso. En ese orden de ideas, es fundamental conseguir el mejoramiento de la gobernanza y de la gobernabilidad para el agua y para el medio ambiente, con los medios que se requieran en cada caso.

A guisa de síntesis, resulta *meridianamente* claro que para que la gobernanza funcione sanamente, se requieren al menos dos elementos:

- I. El gobierno capaz de instrumentar políticas públicas, planes y programas, marcos jurídicos e instituciones adecuadas para la mejor gestión del agua, así como ejercer la autoridad sobre ese recurso en términos políticos, jurídicos, administrativos, económicos y financieros, ambientales, sociales y culturales.

La gobernanza avanza en su vértice gubernamental en la medida de la capacidad para gestionar oportuna y plenamente los conflictos por el agua, y en el encuentro de formas de mitigación o inclusive solución de esas situaciones indeseables que forman parte del día a día en la gestión de los recursos hídricos.

Por eso los expertos señalan que la gestión del agua en buena medida está caracterizada por la gestión de conflictos.

- II. La sociedad a través de individuos, grupos y como un conjunto, con conocimientos y capacidad de interpretarlos en relación con su realidad y el entorno físico, económico, social y cultural.

Una sociedad fuerte es condición sine qua non para contar con una gobernanza que funcione. Esa fuerza puede valorarse en función de sus inquietudes, anhelos, demandas, denuncias, reclamo del respeto a sus intereses, ejercicio de sus derechos, conciencia y actuación solidaria en atender sus obligaciones para con los demás y para con el estado que representa a todos.

La sociedad requiere mecanismos con y sin la intervención del estado para la solución de sus diferencias. También es esencial en la definición de objetivos, prioridades, estrategias, iniciativas y proyectos. Una sociedad moderna en una gobernanza moderna participa de manera informada, debate, coadyuva al encuentro de soluciones, se corresponsabiliza de tareas que no le corresponden realmente al Estado y con ello permite aligerar el peso de las responsabilidades que el Estado se ha allegado en sociedades y países en vías de desarrollo y que objetivamente en realidad no le competen y sí lo hacen menos eficaz en su real labor que es gobernar. La sociedad es fundamental en la ecuación de la

gobernanza funcional y su ausencia, luego entonces, acusa la disfuncionalidad en las formas de gestión de los recursos hídricos.

La buena gobernanza de los recursos hídricos se ubica en el contexto del estado de bienestar del medio ambiente y los recursos naturales. No es una aspiración sino una necesidad. No es una dádiva del gobierno a la sociedad sino un reencuentro de la sociedad de espacios que le corresponden y de los cuales debe responder.

Los conceptos básicos subyacentes a las aseveraciones anteriores, forman parte del rico acervo que sustenta a la democracia participativa como elemento esencial de la nueva gobernanza per se y con especial énfasis en el agua en países como México, por su dicotomía en la oferta del agua vis à vis la distribución de la población y de la actividad económica y social.

La geometría de la interrelación de gobierno y sociedad se debe reinterpretar en países como México, que está todavía distante de haber instrumentado una verdadera democracia en la cual los roles de gobierno y sociedad estén nítidamente comprendidos y establecidos.

No es suficiente con crear espacios de reflexión o de opinión o inclusive de demanda como los consejos de cuenca en el caso mexicano. Se requiere mucho más, y el cambio comienza con el gobierno mismo en materia de su redimensionamiento y reinterpretación de su verdadero rol en materia de los recursos hídricos y del medio ambiente. Una sola ojeada a lo que ocurre en otras latitudes nos permite evaluar que en muchos procesos hemos dejado que el tiempo y las circunstancias nos rebasen. Esto lesiona la gobernabilidad y la gobernanza simultáneamente.

El estado paternalista está presente en los recursos hídricos en una prueba más de que más que acercarnos verdaderamente al modelo de una república federal y representativa, el gobierno central, mal llamado federal conforme a la verdadera acepción de este término, busca mantener el criterio de que el gobierno verdaderamente importante es el central para todo lo relevante y lo demás –*de menor envergadura*-- compete a estados y municipios.

En ese principio de desconfianza se basa el modelo de las gerencias locales de Conagua, o de las representaciones de Semarnat, Sagarpa o SCT en los estados. Es una manera de decir que no se confían esas actuaciones a los gobiernos de los estados. Se les ofende pues quedan en un plano secundario en esas materias. Una profunda reflexión nos lleva a constatar que las tesis que intentan sustentar ese “colonialismo” del gobierno federal están anacrónicas, lesionan a los estados y mantienen el modelo costoso de una gran burocracia del gobierno central además de las burocracias en los estados y municipios.

Luego de la diáspora de expertos que otrora trabajaban en el gobierno central en materia de agua y que hoy son consultores o bien fungen como servidores públicos en los gobiernos de los estados, y la llegada de gente inexperta para intentar suplirlos, ajena al sector y poco interesada en una carrera de larga duración en el campo del agua, es insostenible el criterio de que hay que mantener las gerencias locales de Conagua en los estados porque quienes saben están en el gobierno central.

Más aún, si se revisa lo que ocurre en los países de la región que tengan tres órdenes de

gobierno, como Brasil, Argentina o Colombia, nos encontramos que *no* existen esas oficinas de representación del gobierno central en los estados, departamentos o provincias (gobiernos subnacionales). Las actuaciones que todavía lleva a cabo el mal llamado gobierno federal en México hace décadas que se desarrollan directamente por los gobiernos subnacionales en aquellos tres países. Es por ello que lamentablemente nos han rebasado y avanzan a mejor paso que México, pese a que no cuentan con la experiencia ni la infraestructura existente en nuestro país.

El trabajo para reconstruir la gobernabilidad perdida y lograr la existencia de una gobernanza sólida llevará tiempo y no debe pensarse que será resuelto con un cambio de gobierno a nivel nacional, sea cual fuere el signo político del partido que llegare al poder. Es un tema, más bien, que pasa por el eje mismo del pensamiento mexicano, proclive al centralismo, al Tlatoani, a la omisión de la sociedad en su actuación y al interés malsano de mantener el criterio de *business as usual*. México debe tomar el sendero adecuado para su desarrollo hídrico, ahora con más razón aún, dadas las previsiones en materia hídrica que sobrevendrán con el cambio climático. La recomposición del aparato gubernamental y el fortalecimiento de la actuación social son indispensables. Es la única vía para salir adelante. Y desde luego, con la revisión a profundidad del pensamiento ilustrado mexicano en relación con la esencia del pacto federal y la consecuente reducción del aparato gubernamental central, sin por ello implicar en lo absoluto que se debilite. México necesita acelerar la reforma del sector agua sin mayor dilación. Nos va la paz social y aún la sobrevivencia de por medio.

Uno de los autores que parte de este concepto más general y abarcador es Peter Rogers. Él refiere a la gobernanza como la capacidad de los sistemas sociales para encauzar energías hacia un desarrollo sostenible (Rogers, 2003); la gobernanza del agua se refiere a la serie de los sistemas políticos, económicos, sociales y administrativos que intervienen en la distribución, el manejo de los recursos hidráulicos y el abasto de servicios en una sociedad. Rogers, al mencionar una “dirección cultural” en la gobernanza del agua, recupera la noción gramsciana de “acción hegemónica”, ausente en los análisis de gobernabilidad centrados en los aspectos institucionales (diríamos, enfatizando, de la visión derivada de gobernanza del Banco Mundial), que permite entender los conflictos como disputa de poder entre actores.

Rogers propone examinar con “mayor” precisión las relaciones entre gobernabilidad, economía y sociedad, antes que ampliar la noción de la primera hasta abarcar “toda la complejidad de las relaciones estado/sociedad” (Rogers, 2003). La gobernanza señala los elementos políticos y administrativos útiles para resolver un problema o aprovechar una oportunidad. La gobernanza del agua es un subconjunto de

los sistemas más amplios en la generación, por la sociedad, de una estructura física e institucional, y del tema aún más amplio de la *cooperación* social... La gobernanza es un concepto más incluyente que el gobierno per se: abarca la relación entre una sociedad y su gobierno. Por ello, propone Rogers, la gobernanza del agua debería ser abierta, transparente, participativa, responsable, efectiva, coherente, eficiente, comunicativa, equitativa, integral, sostenida y ética (Rogers, 2003). Es por ello que este autor también hace énfasis en la articulación de las necesidades de los grupos sociales con las iniciativas eficientes de los sectores tanto público como privado y reconoce que el gobierno es la principal entidad política responsable de la toma de decisiones, pero no la única (Rogers y Hall, s/f).

## **GOBERNANZA DEL AGUA, ASPECTOS JURÍDICOS Y AMBIENTALES EN MESOAMÉRICA**

**GRETHEL AGUILAR ROJAS**  
**UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA**  
**OFICINA REGIONAL MESOAMÉRICA**

Resulta imposible hablar de gobernanza de Aguas en Mesoamérica sin referirse al tema de gobernanza de aguas compartidas. Las aguas compartidas han demostrado a través de la historia ser un reto político, jurídico y muchas veces social y económico. Mesoamérica una región unida naturalmente por sus aguas no escapa de este reto. De acuerdo con estudios realizados por FUNPADEN, (2000) y CCAD (2006) las cuencas compartidas abarcan el 36.9% del territorio Mesoamericano extensión mayor a la de cualquier país Centroamericano. Esto sin sumar la porción de cuenca relativa a México en el caso del Río Usumacinta o a Colombia en el caso del Río Jurado.

La definición de aguas compartidas al igual que la de cuencas compartidas y cuencas internacionales ha sido un tema discutido técnica y políticamente muchas veces desde diferentes ángulos y perspectivas y no en todos los casos con acuerdos comunes sobre su contenido. La Convención Sobre el Derecho de los Cursos de Aguas Internacionales para Fines Distintos a los de la Navegación adoptada en 1997, sin entrar en vigor a la fecha opta por referirse a cursos de agua o curso de agua internacionales. En términos generales una cuenca internacional así definida en la Regla N.II de Helsinki es el área geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados. El calificativo de internacional o en algunos casos transfronterizo se aplica a los ríos (aguas) y no estrictamente a las cuencas puesto que se relacionan fundamentalmente con cuestiones de fronteras políticas.

Se puede afirmar que todos los países de la región comparten al menos un río elemento de una cuenca compartida con sus vecinos variando esto en dimensión según donde se

ubique. Partiendo de que el agua es un recurso vulnerable y finito que mantiene la vida en el planeta es importante entonces anotar que en el ámbito ambiental estas aguas no escapan de los efectos de la contaminación y del calentamiento global con sus potenciales impactos en la demanda y suministro del recurso, en la agricultura y en la salud pública.

Es por ello que el tema de gobernanza de cuencas compartidas es un proceso continuo que debe tomar en consideración factores sociales, económicos y ambientales. Es también un proceso fundamental para mantener la paz y la estabilidad en la región. Ya los países han establecido históricamente marcos políticos y jurídicos para asegurar la gobernanza efectiva de esta agua sin embargo vale decir que como producto de la evolución de la práctica entre países y tomando en consideración novedosos conceptos para la gestión integrada y regulación de esta aguas, así como los efectos del cambio climático sobre estos cuerpos agua y las necesidades sociales actuales de poblaciones a ambos lados de las fronteras sería un momento oportuno para entrar en una nueva era de gobernanza de aguas entre países.

El fortalecimiento de la “*gobernanza compartida*” de la aguas entre dos o más países respetando su soberanía y comprendiendo que el recurso es uno y limitado es parte de la nueva era de fortalecimiento de una región Mesoamericana responsable, sostenible y solidaria. No es tarea que pueda seguir pendiente es más bien un reto esperanzador de que unidos sigamos impulsando una región que valore y conserve sus recursos hídricos como fuente de vida y de prosperidad.

Miguel Solanes y Humberto Peña se adhieren a esta conceptualización y agregan algunas consideraciones que modifican la “gradación” de la gobernanza del agua: el acuerdo social, los consensos y una gestión que posibilite la implementación de políticas (Solanes y Peña, 2003):

- El grado de acuerdo social (implícito o explícito) respecto de la naturaleza de la relación agua-sociedad.
- La existencia de consensos sobre las bases de las políticas públicas que expresan dicha relación.
- La disponibilidad de sistemas de gestión que posibiliten efectivamente, en un marco de sustentabilidad, la implementación y seguimiento de las políticas.

En síntesis, la gobernabilidad supone: capacidad de generar las políticas adecuadas y la capacidad de llevarlas a la práctica. Esas capacidades pasan por la construcción de consensos y de sistemas de gestión coherentes (regímenes: que supone instituciones, leyes, cultura, conocimientos, prácticas), y la administración adecuada del

sistema (que supone participación y aceptación social y el desarrollo de competencias), (Solanes y Peña, 2003).

Por su parte, Mayorga et alli hacen la diferenciación entre gobernanza del agua como una parte de las relaciones entre Estado y sociedad, y gobernabilidad como las relaciones del Estado y el sistema político (Mayorga et alli, 2007); esta diferenciación es muy importante porque delimita los espacios de acción entre un concepto y otro: permite establecer la diferencia entre las aplicaciones de la gobernanza y de la gobernabilidad del agua y se desprende el espacio diferenciado entre una y otra, asunto que consiente una clarificación. Con esta restricción del concepto de gobernanza, por ejemplo, plantean:

Por ello, parece apropiado restringir el uso del concepto de gobernanza para el análisis de las relaciones Estado y sociedad en sus distintos niveles jurisdiccionales cuando el objeto se refiere a políticas públicas, mientras que el concepto de gobernabilidad resulta más pertinente para una lectura más amplia de las relaciones Estado, sistema político y sociedad (...) Por ello, es posible plantear paradigmas o modelos de gobernabilidad como herramienta analítica y no existen modelos o paradigmas de gobernanza sino formulaciones normativas de 'buen gobierno' o estudios puntuales de interacción entre actores, reglas, políticas públicas y niveles de gobierno (Mayorga et alli, 2007).

Prats propone restringir el uso del concepto de gobernanza al análisis de sistemas sociales, no de sus partes constitutivas y propone, en consecuencia, la gobernabilidad como un mecanismo de toma de decisión, resolución de conflictos por la interrelación de todos los actores (Prats, 2001); tomando en cuenta que la gobernabilidad es y ha sido un

...atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales (...) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias (Prats, 2001).

Con mayor radicalismo, Franz Rojas prefiere separar los términos en dos focos diferenciados: gobernanza del agua como las acciones sociales fuera del Estado, mientras que la gobernabilidad del agua se refiere tanto a la capacidad como a las acciones del Estado:

La gobernabilidad se refiere a las acciones que hace el Estado o el prestador o el sujeto de análisis hacia afuera, es decir, hacia la sociedad civil o los usuarios, si se trata de servicios públicos (...) La gobernabilidad se refiere a la capacidad del estado o del prestador (Rojas, 2010).



## LA GOBERNANZA O LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA ¿QUÉ ES MÁS IMPORTANTE, LA SEMÁNTICA O PONER EN PRÁCTICA EL CONCEPTO?

HÉCTOR GARDUÑO  
CONSULTOR

Cuando empecé a oír la traducción de “water governance” al español como “governabilidad” me chocó el nombrecito porque –según yo– “governabilidad” es el grado con el que se puede calificar a la “governanza” que –insisto, según yo– sería la traducción correcta. Cuando vi la definición de la ONU me empezó a gustar y finalmente acabé por ser el coautor de una publicación (Foster et al, 2009) que sintetiza una buena parte de las experiencias con proyectos piloto que tuvo, durante sus diez años de existencia, el GW-MATE (Groundwater Management Advisory Team), un equipo interdisciplinario y multinacional del Banco Mundial, contribuyendo a hacer sostenible la explotación y gestión del agua subterránea en diversas naciones en desarrollo. A posteriori (y no como dogma metodológico) derivamos el término “Gobernanza del Agua Subterránea” como se ve en la Tabla 1.

### Tabla 1. El concepto de gobernanza

El PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) ha definido recientemente a la ‘**governanza**’ como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de una nación en todos los niveles –y así incluye los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos de una nación articulan sus intereses, median sus diferencias y desempeñan sus derechos y obligaciones legales.

De lo anterior se deduce que la ‘**governanza del agua**’ incluye al marco correspondiente para la gestión efectiva de los recursos hídricos, incluyendo la provisión de todos los servicios de agua de una manera socialmente responsable, ecológicamente sostenible y económicamente eficiente – y comprende los procesos para definir opciones de política, para traducirlos en metas y proveer instituciones, procedimientos, medios, monitoreo y mecanismos para exigir cumplimiento de responsabilidades, para hacer posible la participación de los usuarios, y de asumir la responsabilidad de los resultados. En este sentido, tienen especial relevancia las relaciones, conexiones y rendición de cuentas de los grupos interesados (*stakeholders*) públicos, profesionales y privados correspondientes.

Consecuentemente, como un sub-conjunto de lo anterior, la ‘**governanza del agua subterránea**’ consiste en el ejercicio de la autoridad y promoción de la acción colectiva para asegurar la utilización eficiente de los recursos hídricos subterráneos en beneficio de la humanidad y los ecosistemas dependientes.

Durante esos diez años de convivir tres hidrogeólogos, uno de ellos el director del GW-MATE, dos abogadas de aguas, un geógrafo con gran experiencia en participación comunitaria y el que escribe como especialista en planificación y gestión de recursos

hídricos, nos dimos cuenta (participando con nuestras contrapartes locales en diversos países de África, América Latina, Asia y el Medio Oriente) que no existen recetas. Que no es posible identificar las Medidas de Gestión requeridas en un acuífero sin antes tener una profunda Evaluación del Recurso Hídrico Subterráneo y que, sólo después de haber identificado tales medidas, es posible proponer una mezcla equilibrada de Instrumentos de Gestión... y que ¡de nada sirve lo anterior si no se concreta todo en un Plan de Acción! (Tabla 2).

Entonces, me hice la pregunta obligadas para mí: ¿por qué si en México tenemos todas las piezas del rompecabezas para lograr la gobernabilidad del agua subterránea, el número de acuíferos sobreexplotados ha ido de 32, de cuando hicimos el Plan Nacional Hidráulico 1975, a más de cien en la actualidad, por qué en Guanajuato (Foster y Garduño, 2004) en la medida en que se extendía la veda a cubrir todo el estado aumentaba el número de pozos clandestinos, por qué teniendo un marco legal e institucional perfectibles pero muy superior a lo que me ha tocado ver en el resto de las naciones emergentes y en desarrollo no ha sido posible poner en la práctica el concepto de gobernanza?

**Tabla 2. Marco de referencia pragmático para la elaboración de un plan de acción para controlar la extracción o presión contaminante excesivos con las previsiones correspondientes de gobernanza**

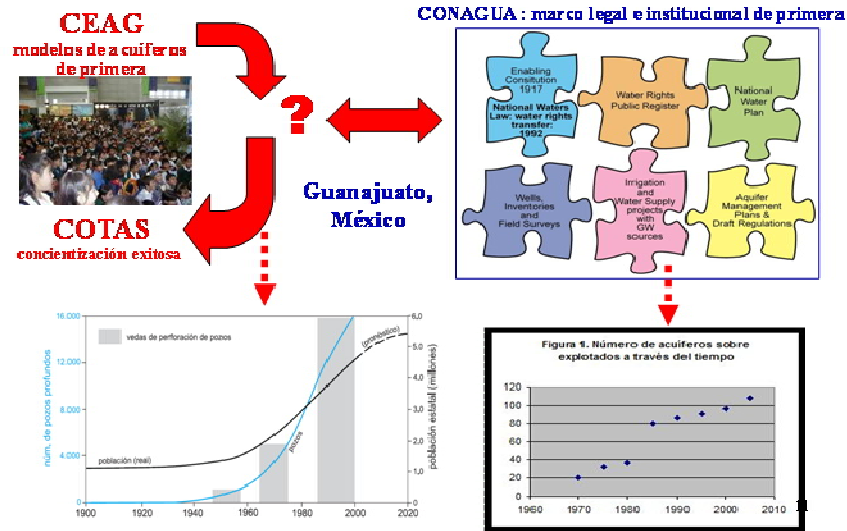
PREVISIONES DE GOBERNANZA	1. EVALUACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO SUBTERRÁNEO		
	CONDICIÓN HIDROGEOLÓGICA	SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA	
Capacidad Técnica y Conocimientos Necesarios	- definición de cuerpos de agua subterránea que puedan gestionarse	- uso del agua subterránea y perfiles de usuarios	
	- capacidad de renovación del recurso e interacciones con aguas superficiales	- análisis de impulsores del uso del agua subterránea y su contaminación	
	- susceptibilidad a la degradación irreversible		
	- vulnerabilidad de acuíferos y riesgo de contaminación		
	2. IDENTIFICACIÓN DE MEDIDAS DE GESTIÓN		
	INGENIERÍA PARA INCREMENTAR LA OFERTA	MEDIDAS PARA REDUCIR LA DEMANDA	PROTECCIÓN DE LA CALIDAD
	- favorecer la recarga	-ahorros en agua para riego	- zonificación para protección de acuíferos y fuentes de abastecimiento
	- uso conjuntivo	- eficiencia en la distribución urbana	- control selectivo de la presión contaminante
	-fuentes alternativas	- cobro por uso del recurso hídrico subterráneo	
	3. SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN		
Marco de Referencia Legal y Organizacional	AJUSTES A LAS POLÍTICAS	PREVISIONES REGULATORIAS	PARTICIPACIÓN
	- reducción de subsidios para bombeo	- acceso al agua subterránea y reglas para su uso	- definición de zonas para organismos de gestión del acuífero
	- ajustes a los precios de garantía de cultivos	- derechos de uso de agua subterránea y cobro correspondiente	- organización social (legitimidad, atribuciones, reglas)
	- medición y reducción del uso		- riesgos, sostenibilidad y factibilidad de ampliar las áreas de gestión
	- diálogo político y de políticas sobre el uso del suelo		
	4. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN		
Capacidad Institucional y Mobilización de Grupos Interesados	- definición del plan y calendarización de acciones		- asegurar inversiones para medidas de gestión
	- promoción de asociaciones del gobierno local y los grupos interesados		- benchmarking y monitoreo de avances

Creo que la explicación es sencilla y se resume en la escasa cohesión de las piezas del rompecabezas (Figura 1), y la solución estaría en que surgiesen “campeones” del agua subterránea a nivel nacional, estatal y de acuífero y que el “pegamento” de la coordinación sustituyese al “aceite” de la corrupción y el cohecho. Se dice fácil, pero la verdad es que un gerente de gestión de recursos hídricos no está aislado –su institución está inmersa en una multitud de capas (Figura 2) y para poder actuar necesita:

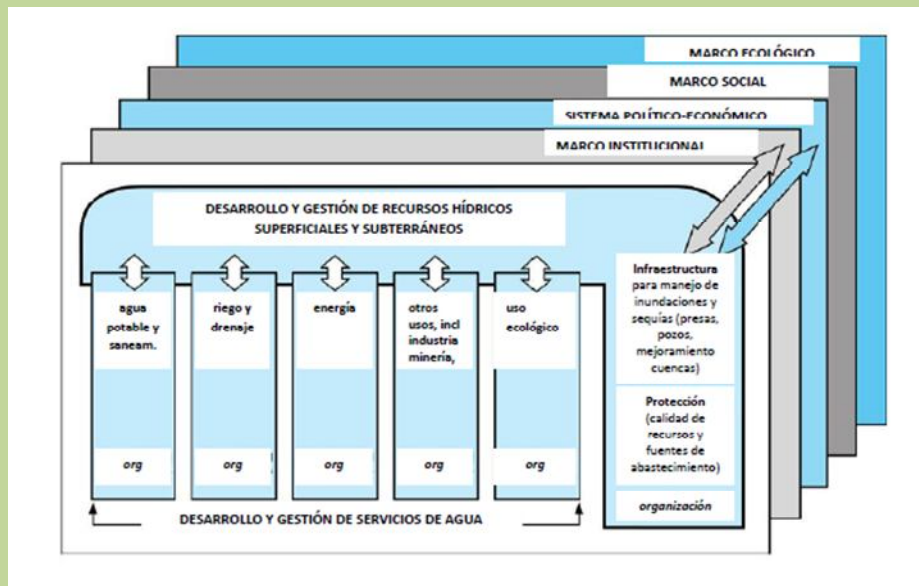
- informar al gobierno las consecuencias de no cambiar
- reconocer restricciones y exigir fortalecimiento institucional
- cuestionar políticas públicas que aumentan la demanda y contaminación del agua
- informar con transparencia a la sociedad para contrarrestar poderes fácticos y corrupción.

Estas posibles soluciones las empecé a percibir tanto como servidor público en México como en Sudáfrica en donde he tenido la fortuna de participar como consultor en diversas etapas de la implementación de su nueva política hídrica para reparar los daños del Apartheid.

**Figura 1. Gobernabilidad del agua subterránea en México: un misterioso rompecabezas**



**Figura 2 El desarrollo y gestión de recursos hídricos superficiales y subterráneos dentro de un ambiente de múltiples capas**



Jorge Balbis, por su parte, enuncia dos dimensiones en la “gobernancia”: la primera se refiere al “deber ser”, y “por ende a la buena gobernancia” (el tradicional “buen gobierno”), y la segunda “a una nueva manera de abordar la política, alejada de las percepciones clásicas fuertemente centradas sobre el análisis político y jurídico del Estado” (Balbis, 2001). Por ello este autor menciona que el Estado no es el único actor del desarrollo, sino que también está el sector privado (las empresas e industrias), los consumidores, los productores, las Organizaciones No Gubernamentales, los sindicatos, las organizaciones comunitarias y demás grupos y entes sociales. Es decir, la “gobernancia” se construye a través de la negociación, la cooperación y el diálogo.

Pero si hay autores que prefieren marcar las fronteras de los dos conceptos, también existen otros que prefieren homologarlos, de alguna manera, y con ciertas justificaciones. Antonio Camou, por su parte, considera anticuado el uso de “gobernanza” y propone el uso del término gobernabilidad para hacer referencia a un estado de equilibrio entre demandas sociales y capacidad de atención del Estado (Camou, 2001); este autor prefiere homologar los conceptos, pero define la propia esencia de la gobernabilidad en la relación de equilibrio entre los dos grandes entes: Estado y sociedad civil. Se puede superar así la lectura dicotómica “gobernabilidad versus ingobernabilidad y analizar los “acuerdos básicos” entre las élites dirigentes con base en a) el nivel de cultura política; b) el nivel de las reglas e instituciones del “juego” político, y c) acuerdos en torno al Estado y sus políticas públicas estratégicas.

Comparte con la mayoría de los estudiosos del tema la relevancia del “criterio” elitista de “actores estratégicos” (quienes tienen el poder de decisión; los famosos *stakeholders*, en inglés) como una condición necesaria aunque no suficiente para lograr “adecuados niveles de gobernabilidad”.

Bajo el criterio de “paradigmas de gobernabilidad” relaciona niveles de análisis (cultura política, instituciones y políticas públicas) y campos de acción gubernamental (campos político, económico y social) que pueden tener una articulación adecuada si se sustentan en “una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes y una mayoría significativa de la población” que adoptan un carácter institucional, reduciendo la incertidumbre y proporcionando legitimidad a las acciones de gobierno. Una cualidad de la gobernabilidad es la legitimidad (más apegado al modelo de la Unión Europea); la

estabilidad tiene que ver con el estado de gobernabilidad, y la eficacia/eficiencia es una propiedad de la gobernabilidad.

Por otra parte, se refiere al “modelo de gobernabilidad”, en el que se tienen “respuestas institucionalizadas” a los problemas de gobierno. Es decir, que los sistemas políticos adoptan determinado modelo de gobernabilidad de acuerdo con las exigencias de un “entorno” cambiante. Al ingresar esta relación en una fase crítica, los sistemas se ven obligados a “articular” un nuevo modelo de gobernabilidad. Camou introduce, entonces, la variabilidad de los modelos de gobierno, lo que incluye aquí otro factor, el de la adecuación de los modelos de gobernabilidad del agua. En nuestros países latinoamericanos, por ejemplo, puede hablarse de hace tiempo acerca de la gobernabilidad o la gobernanza del agua, pero no necesariamente han hecho alusión al mismo modelo siempre. La aplicación de la gobernanza o de la gobernabilidad del agua, entonces, también estará en juego y en direccionamiento de acuerdo con los sistemas macropolíticos y macroeconómicos.

## **LOS LÍMITES DEL AGUA, UNA REFLEXIÓN EN TORNO A LA GOBERNANZA Y LA GOBERNABILIDAD**

**JORGE MARTÍNEZ RUIZ  
CONSULTOR**

La OMS reporta en 2010 que 884 millones de habitantes (otros informes incrementan esa cifra a 1 100 millones de personas sin acceso agua potable) en el mundo no disponen de abastecimiento de agua potable adecuado y que 2 600 millones carecen de instalaciones básicas de saneamiento (WHO; 2010). Cifras alarmantes que por sí solas expresan el drama social de un mundo en el que el derecho al agua es letra muerta para millones de seres humanos. Que cientos de miles de personas, al menos la cuarta parte de la población mundial, no disponga siquiera del mínimo de agua para atender sus necesidades elementales es, en primera instancia, un problema causado por el mal gobierno.

Sin embargo, en la gestión del agua participan múltiples dimensiones porque es un elemento polivalente en relación con la naturaleza y con la sociedad, e imprescindible para múltiples propósitos, ninguno de los cuales puede ser ignorado. El reto de la gobernabilidad es considerarlos sin exclusión, tanto en conjunto como en sus especificidades, evitando las simplificaciones e idealizaciones que impiden encontrar soluciones prudentes.

Agua para beber y para la higiene, para la industria y la agricultura, para generar energía y para sostener los sistemas naturales, de todos y cada uno de esos destinos

debe dar cuenta una gestión integral del agua para lograr una buena gobernanza. En el proceso conviene precaverse contra extremismos: ni mercadocracia ni populismo, pero en el mercado y con el pueblo; ni ecologismo superficial ni despilfarro energético, pero armonía con la naturaleza y aplicación sensata de la tecnología y la ciencia al servicio de la paz, la convivencia y el medio ambiente.

Antes de seguir son pertinentes algunas consideraciones acerca de los términos gobierno, gobernabilidad y gobernanza. Veamos; la raíz etimológica de los tres términos es compartida con cibernética: *Κυβερνήτης* (*kybernetes*) cuyo significado antiguo remite al arte de conducir o manejar un barco. El verbo gobernar surge a fines del siglo X (Corominas, 1994) y se aplica para referir el gobierno o conducción de cualquier menester. Gobernabilidad es palabra de viejo uso no así gobernanza de reciente aparición probablemente como una traducción de la palabra *governance* en idioma inglés. Ocasionalmente ambas palabras se usan como sinónimos y lo más probable es que así continúe ocurriendo. Por mi parte quiero sugerir algunas distinciones de significado.

La gobernanza es acto, la gobernabilidad condición, el gobierno sujeto. Una sociedad puede estar en condición gobernable o ingobernable; un gobierno puede ser querido o rechazado; la gobernanza se puede hacer bien o mal. La gobernabilidad importa al gobierno, a quienes lo personifican, vale decir al poder, remite a cómo ejercerlo de manera que sus actos sean respetados por el pueblo. La gobernanza interesa al pueblo, viene de abajo, busca que se valoren las reivindicaciones de la sociedad y que a ésta el gobierno la escuche y respete. A través de la gobernanza se busca que la autoridad gubernamental recuerde que está para servir al pueblo, que su función es mandar obedeciendo. Al gobierno le interesa que la gobernabilidad exista, que sus gobernados se dejen conducir en tanto que los gobernados quieren que el gobierno se conduzca en el sentido en que ellos juzgan correcto. La gobernanza ocurre en un ir y venir del conflicto a la búsqueda del consenso o del acuerdo, al menos. La gobernanza y su condición resultante, el grado de gobernabilidad, cabalgan en la negociación y van de la competencia por rivalidad a complementación por facultades competitivas, es decir de la confrontación a la convivencia. En la democracia el gobierno es un servicio y la gobernanza participativa (¿hay otra?) el camino de la gobernabilidad.

El Banco Mundial, institución que comenzó a aplicar el término *governance* en los años noventa del siglo XX, ha definido seis indicadores básicos (Cfr. Daniel Kaufman para el Banco Mundial. En [wbi.worldbank.org/wbi/topic/governance](http://wbi.worldbank.org/wbi/topic/governance)) para medir la gobernabilidad que los países alcanzan, que aunque están asociados con las funciones de ese organismo y con la ideología que les subyace, establecen convenciones útiles para valorar la calidad de los gobiernos cualquiera sea su orientación política. Son los siguientes.

1. Voz y rendición de cuentas.
2. Estabilidad política y ausencia de violencia.
3. Efectividad gubernamental.
4. Calidad regulatoria.

5. Estado de derecho.
6. Control de la corrupción.

Para el caso de la gobernabilidad del agua Rogers (2002) establece una serie de principios en los que las cuestiones a las que los indicadores anteriores se refieren están contenidas. Así, para Rogers la gobernabilidad –gobernanza debiéramos decir nosotros con mayor exactitud- del agua debe ser: abierta, transparente, participativa, responsable, eficaz, coherente, eficiente, comunicativa, equitativa, integradora, sostenible y ética. Este conjunto de características son pertinentes, adecuadas e imprescindibles pero sólo alcanzan pleno sentido si se aplican a garantizar de manera universal el derecho humano al agua en un marco de responsabilidad ambiental.

A partir del IV Foro Mundial del Agua, Bolivia encabezó las gestiones ante la ONU para que los gobiernos reconocieran el acceso al agua potable y al saneamiento básico como un derecho humano. La Organización de las Naciones Unidas **en 2010 declaró el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos**. Dicho reconocimiento deja en claro que antes que la generación de ganancias por la comercialización de las aguas están las personas y sus necesidades. Para nosotros este enunciado es el primer principio de una buena gobernanza del agua.

Sin menoscabo de que el agua del planeta se renueva en el ciclo hidrológico, en la vida práctica de los seres humanos hay que pensarla como un bien escaso, de insuficiencia creciente, frágil, a menudo caprichoso y de disponibilidad pasajera y menguante. Aunque no lo sea, al agua hay que tratarla como un recurso no renovable. Debemos reconocer el problema de la incertidumbre en cuanto a su disponibilidad y sus efectos catastróficos agudizado a causa de las consecuencias del calentamiento global. En la cotidianeidad tendríamos que asumir la imagen de que el agua (relativamente) se acaba, que su consumo por el hombre topa con límites y condiciones.

En el pasado privó la idea de que el agua siempre estaría a la mano con el simple acto de abrir el grifo, encauzada y almacenada para el servicio del hombre. Al agua como a la naturaleza toda la creímos inagotable e indestructible pero en el siglo XX descubrimos que esa imagen es ilusoria pues el hombre puede dañarlas en grandes proporciones. Tal como Hans Jonas (2004) postula para la relación entre el hombre y la naturaleza, podemos vislumbrar que perder el don del agua nos abre la posibilidad de ser responsables. La ética de la responsabilidad surge a partir de que se toma conciencia de la finitud de la naturaleza y del papel y poder del hombre en provocar su destrucción. El miedo a acabar con la vida planetaria funda la posibilidad de que el hombre se comprometa a evitarlo. La Ética del agua como responsabilidad humana, es decir, como compromiso para preservarla debe ser situada como el fundamento de una buena gobernanza del agua.

Si el agua es la condición de la vida también es la fuerza básica de toda forma social. Ahora con más claridad que en el pasado la prosperidad de un pueblo está en función de su acceso al agua y de los cuidados que se le presten para preservarla limpia, usarla sin dispendio, distribuirla con justicia –es un derecho humano- y asumir con eficiencia y



equidad los costos de su gestión sustentable.

### Dos consideraciones puntuales

La gobernanza del agua hay que concebirla en términos locales y en términos globales: las soluciones concretas requieren de instrumentos técnicas y estrategias totalmente distintas. En cada ámbito hay modos diferentes de construir consensos.

Todos los enfoques teóricos y todas las experiencias prácticas coinciden en que sin comunicación no hay buen gobierno porque sin ella no se logra participación social alguna. Todas las calificaciones de Rogers la suponen como *conditio sine qua non*.

En este mosaico de revisión de la gobernanza y la gobernabilidad del agua, hay una multiplicidad de autores que abordan el asunto desde diversas perspectivas, como se ha resumido en la Tabla 1, que enumera los diversos acercamientos conceptuales, así como el la Tabla 2, un cuadro sinóptico de autores que manejan uno u otro término.

La posición de quien esto escribe es que los términos citados contienen una confusión inherente a su aplicación, como si cada autor tratara de integrarlos a su corpus conceptual y de referencias. Esta esquizofrenia en el manejo de ambos términos — gobernanza y gobernabilidad del agua— muestra, además, que dado su origen como un mecanismo de aplicación de una política neoliberal, de un lado, y por otro, como una política de activación de la participación social, encontramos autores que se apegan a una de las dos conceptualizaciones y algunos otros que buscan una posible salida, aplicando el término con un enfoque basado en las oportunidades que se presentan dentro de la “panza del monstruo”. La pregunta que queda en el aire es si estos autores veían en la gobernanza del agua un cambio de paradigma en las relaciones de poder o una justificación de la continuidad del paradigma modernizador-neoliberal como forma de control. En el siguiente capítulo abordaremos algunas de estas cuestiones.

**TABLA 1. ACERCAMIENTOS CONCEPTUALES DE GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD DEL AGUA**

Concepto y foco de atención/uso/función	Acercamiento conceptual/elementos
Gobernanza del agua (Foco de la <b>sociedad</b> )	Participación de la sociedad. Sistema social. Consensos.
Gobernanza del agua (Foco de actuación <b>gubernamental</b> , es decir, gobernabilidad)	Creación de leyes, reglas, respuesta del Estado. (Contiene una sinonimia con gobernabilidad del

	agua).
Gobernanza del agua (Foco <b>gubernamental</b> -punto de vista neoliberal y más cerca de gobernabilidad)	Buen gobierno, eliminar la corrupción, desarrollo de mecanismos de transparencia. (Contiene una sinonimia con gobernabilidad del agua).
Gobernanza del agua (Foco de la <b>sociedad</b> , focalizado a lo local)	Actuación a nivel local, acciones sólo de grupos de la sociedad.
Gobernanza del agua (Focalizado a lo global, <b>relación</b> de sistemas)	Interacción de sistemas sociales, políticos, económicos, administrativos y ambientales.
Gobernabilidad del agua (Foco de la <b>relación</b> sociedad/Estado)	Coordinación Estado y sociedad, equilibrio de demandas y respuesta, resolución de conflictos (Contiene una sinonimia con gobernanza del agua).
Gobernabilidad del agua (Foco de actuación <b>gubernamental</b> )	El Estado como autoridad y tomador de decisiones.
Gobernabilidad del agua (Foco de actuación <b>gubernamental</b> )	Capacidades del Estado.

**TABLA 2. CUADRO SINÓPTICO DE ALGUNOS AUTORES**

<b>Autor (es): Definición/concepto</b>	
<b>Gobernanza</b>	<b>Gobernabilidad</b>
<p><b>Fernando Mayorga, Eduardo Córdova y Elizabeth Pereira:</b> “No existe en la producción bibliográfica latinoamericana un texto que sintetice y sistematice el uso de este concepto —ni de las formulaciones afines “governancia” y “<i>governance</i>”— y por ello las definiciones varían relativamente en función de los estudios de caso, tan variados en su enfoque como en los temas abordados.”</p> <p>La mayoría de los trabajos sobre “governancia” se basan en las definiciones conceptuales utilizadas por el PNUD y el Banco Mundial.</p> <p>“Por ello, parece apropiado restringir el uso del concepto de gobernanza para el análisis de las relaciones Estado y sociedad en sus distintos niveles jurisdiccionales cuando el objeto se refiere a políticas públicas, mientras que el concepto de gobernabilidad resulta más pertinente para una lectura más amplia de las relaciones Estado, sistema político y sociedad.</p> <p><b>Elena Martínez:</b> ...Marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los</p>	<p><b>Juan Carlos Loyo Hernández:</b> La acción o ejercicio del gobierno en una región.</p> <p><b>Antonio Camou:</b> “...estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz.” Se puede superar así la lectura dicotómica “governabilidad <i>versus</i> ingovernabilidad y analizar los “acuerdos básicos” entre las élites dirigentes con base en a) el nivel de cultura política; b) el nivel de las reglas e instituciones del “juego” político, y c) acuerdos en torno al Estado y sus políticas públicas estratégicas.</p> <p><b>Luis Aguilar Villanueva:</b> “La ciencia política latinoamericana ha estudiado prácticamente casi todo, ‘menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones.’”</p> <p><b>Norbert Lechner:</b> “...(en el) pensamiento de la izquierda latinoamericana, se privilegiaba la elaboración de una estrategia de poder y no se planteaba una estrategia de orden.”</p>

Autor (es): Definición/concepto	
Gobernanza	Gobernabilidad
<p>incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas.</p> <p><b>Carmen Celedón y Renato Orellana:</b> Posibilidad de acordar reglas del juego que permitan la consolidación ordenada de estos consensos y garanticen su estabilidad.</p> <p>Analizan la “gubernancia” en relación con las políticas públicas en salud y la participación ciudadana.</p> <p><b>Jolly:</b> “...lógica territorial de la política pública en el ámbito local.”</p> <p><b>Programa Minga:</b> Aplica el término al estudio de los recursos hídricos de la región andina.</p> <p><b>Jean-Jaques Decoster:</b> Aplica el término al estudio del problema ambiental en comunidades campesinas afectadas por la explotación minera.</p> <p><b>Richard Stren:</b> Aplica el término al estudio del problema urbano.</p> <p><b>Le Gals:</b> Para definir la “gubernancia” urbana, “toma en cuenta a los ciudadanos y consumidores, y la complejidad de nuevas formas de ciudadanía”.</p> <p><b>Javier Román e Íñigo Retolaza:</b> Aplican el término al estudio de problemas locales y la lucha contra la pobreza.</p> <p><b>Campero:</b> “Capacidad técnica del Estado para responder a las demandas sociales y económicas con eficiencia y transparencia.”</p> <p>Relaciona el término con la lucha contra la corrupción en la administración pública.</p> <p><b>Alberto Cimadamore:</b> Plantea la posibilidad de entender el término</p>	<p><b>Joan Prats:</b> “...atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales (...) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.”</p> <p><b>Michel Coppedge:</b> “...grado en el cual el sistema político se institucionaliza.”</p> <p><b>Fernando Calderón:</b> “...la capacidad política de una sociedad y debe ser vista como una construcción de la política.”</p> <p><b>Miguel Solanes y Humberto Peña:</b> El concepto de gobernabilidad aplicado al agua se refiere a la capacidad social de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sustentable de los recursos hídricos. En dicha definición se incluye la capacidad de diseño de políticas públicas que sean socialmente aceptadas, orientadas al desarrollo sustentable del recurso hídrico, y de hacer efectiva su implementación por los diferentes actores involucrados.</p> <p><b>Peter Rogers y Alan Hall:</b> La gobernabilidad remite al sistema amplio de gobierno social, que incluye, pero sin limitarse, a la perspectiva más específica de gobierno como la principal entidad política responsable en la toma de decisiones. Para lograr una gobernabilidad del agua más eficaz es necesario crear un ambiente que facilite las iniciativas eficientes dentro de los sectores público y privado, además de la participación de los interesados en la articulación de las necesidades.</p> <p><b>Kooiman:</b> Aquí radica la esencia de la gobernabilidad distribuida, ya que en ella se consideran la coordinación y los distintos modos de interacción entre el Estado y la sociedad, el</p>

Autor (es): Definición/concepto	
Gobernanza	Gobernabilidad
<p>como la integración regional bajo pautas de gobernabilidad.</p> <p><b>Alicia Fraerman:</b> Propone una gobernanza interatlántica contra la exclusión social.</p> <p><b>Antonio Camou:</b> “...la acción y el efecto de gobernar y gobernarse...”</p> <p>Considera que el vocablo “gobernanza” es anticuado, e incluye los temas de ésta en el concepto de “gobernabilidad”.</p> <p><b>Joan Prats:</b> El “estiramiento” conceptual del término se debe a los cambios de la sociedad actual, cuya fase de transición plantea “nuevos y más amplios problemas”.</p> <p>Sugiere usar el término “gobernanza” sólo para el análisis de los sistemas sociales y no para sus partes.</p> <p><b>Jorge Balbis:</b> Enuncia dos dimensiones en la “gobernanza”: “deber ser” y la segunda “a una nueva manera de abordar la política, alejada de las percepciones clásicas fuertemente centradas sobre el análisis político y jurídico del estado”.</p> <p><b>Mila Gascó y Marc Navarro:</b> Gobernabilidad local (o sea “gobernanza”, según Mayorga, Córdova y Pereira, AGP) sobre los casos paraguayo y boliviano.</p> <p><b>José María Cabascango:</b> Como en el caso anterior, estudio de “gobernanza” en varias experiencias de participación popular a escala local.</p> <p><b>Peter Rogers:</b> La noción de gobernanza del agua se refiere a la capacidad de un sistema social para movilizar las energías, de manera coherente para un desarrollo sostenido de los recursos hidráulicos.</p> <p>La gobernanza del agua se refiere al conjunto</p>	<p>papel de la sociedad civil y las redes de políticas. Este enfoque está más centrado en la sociedad y no tanto en lo “estatista”. Hoy en día, sin embargo, en muchos países desarrollados los gobiernos no ejercen ya un monopolio sobre la organización de la gobernabilidad.</p> <p><b>PNUD:</b> La gobernabilidad entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos... Abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, cumplen con sus obligaciones y median en sus diferencias (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001).</p> <p><b>GWP:</b> La gobernabilidad del agua se refiere al conjunto de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos para el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios de saneamiento en los diferentes niveles de la sociedad.</p> <p><b>Franz Rojas:</b> La gobernabilidad se refiere a las acciones que hace el Estado o el prestador o el sujeto de análisis hacia afuera, es decir, hacia la sociedad civil o los usuarios, si se trata de servicios públicos. La gobernabilidad se refiere a la capacidad del estado o del prestador.</p>

Autor (es): Definición/concepto	
Gobernanza	Gobernabilidad
<p>de sistemas políticos, económicos, sociales y administrativos que existen para la distribución, desarrollo y manejo de los recursos hidráulicos y el abasto de servicios hidráulicos a una sociedad.</p> <p><b>Franz Rojas:</b> La gobernanza se refiere a las acciones que se hacen exclusivamente hacia adentro, sea en las esferas de gobierno o en la organización que es sujeto de estudio. La gobernanza se refiere a la relación de las redes sociales, civiles o políticas que interactúan fuera del Estado.</p>	

Elaboración: Andrés González Pagés y Daniel Murillo Licea.

## Bibliografía

Balbis, Jorge, "ONGs, Gobernanza y Desarrollo en América Latina y El Caribe", Documento de trabajo, *Most*, No. 53, [http://www.unesco.org/most/dsp53\\_sp.htm](http://www.unesco.org/most/dsp53_sp.htm), 2001.

Cabascango, José María (coord.), "Participación y gestión indígena en los poderes locales", ECOARUNARI, Guamote, <http://www.fondointigena.net/pflican/Gobernabilidad/Secc3%20Cuentas.doc>, 1999.

Calame, Pierre, *Reinventar la democracia. Hacia una revolución de la gobernanza*, Descartes, París, 2003.

Camou, Antonio, *Los desafíos de la gobernabilidad* (Estudio preliminar y compilación), Flacso-IISUNAM-Plaza y Valdés, México, 2001.

Celedón, Carmen y Renato Orellana, "Gobernanza y participación ciudadana en la reforma de salud en Chile", <http://w.w.w.top.org.ar/documentos/celedon%20carmen%20y%20orellana%20renato%20gobernanza%20y%20participación%20ciudadana.pdf>, 2003.

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Programa Minga, "El agua y la gobernanza. Contribuciones de la investigación en los Andes", [http://web.idrc.ca/ev.php?ID=45715\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://web.idrc.ca/ev.php?ID=45715_201&ID2=DO_TOPIC), 2003.

Cimadamore, Alberto, "Gobernabilidad y niveles de análisis en proceso de integración del Mercosur", en G. de Sierra, M. Bernales y A. Riella (comps.), *Democracia, gobernanza y*

desarrollo en el Mercosur. *Hacia un proyecto propio en el siglo XXI*, UNESCO-CLACSO, Montevideo, 2004.

Comisión de las Comunidades Europeas, *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Bruselas, 2007.

Corominas, Joan, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, Gredos, Madrid, 1994.

Dávalos, Pablo, “FMI y Banco Mundial: la estrategia perfecta”, Cátedra UNESCO Tecnología, desarrollo sostenible, desequilibrio y cambio global, Catalunya, 2003.

Decoster, Jean-Jaques, “Gobernanza ambiental y territorial en comunidades afectadas por la explotación minera. La experiencia de las comunidades campesinas de la provincia de Espinar, Perú”, [iipm-mpri.org/enlaces/index.cfm?action=listar&by=cat&cod=47&lang=esp](http://iipm-mpri.org/enlaces/index.cfm?action=listar&by=cat&cod=47&lang=esp), 2003.

Fraerman, Alicia, “¿Una gobernanza inter-atlántica contra la exclusión social?”, [http://cumbresiberoamericanas.com/.../xiii\\_cumbre\\_2003/contexto\\_y\\_Actualidad/análisis/Fraerman.htm](http://cumbresiberoamericanas.com/.../xiii_cumbre_2003/contexto_y_Actualidad/análisis/Fraerman.htm), 2004.

Jonas, Hans, *El principio de responsabilidad*, Herder, Barcelona, 2004.

Foster S, Garduño H, Tuinhof A & Tovey Catherine, “Groundwater Governance: conceptual framework for assessment of provisions and needs”, *World Bank – GWMATE Strategic Overview Series No 1*, WPP, DFID, Washington DC, 2009.

Foster S, Garduño H & Kemper Catherine, “Mexico – The ‘Cotas’: Progress with Stakeholder Participation in Groundwater Management in Guanajuato”, *World Bank – GWMATE Case Profile Collection No10*, BNWPP, DFID, Washington DC, 2004.

Garduño H, van Steenberg Frank & Foster S, “Stakeholder Participation in Groundwater Management: enabling and nurturing engagement”, *World Bank – GWMATE Briefing Note series No 6*, BNWPP, DFID, Washington DC, 2004.

Garduño H, Foreword to Schreiner B & Hassan R editors, “Transforming Water Management in South Africa: designing and implementing a new policy framework”, *Global Issues in Water Policy Volume 2*, Springer, 2011.

Gascó, Mila y Marc Navarro, “Retos y desafíos de la gobernabilidad local en Bolivia y Paraguay. Un análisis comparativo”, *Instituciones y desarrollo*, No. 11, IIG-PNUD-Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2002.

Global Water Partnership, *Introducing Effective Water Governance*, mimeo, Global Water Partnership, s/l, abril del 2002.

Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; Mastruzzi, Massimo, *The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues*, Policy Research Working Paper 5430, World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team, 2010.

Kooiman, J, (editor), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage publications, s/l, 1993.

Loyo Hernández, Juan Carlos, “La arquitectura de gobernanza y la gobernabilidad del sistema político venezolano. Una explicación de la estabilidad y el cambio de la democracia en Venezuela”, [pan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043410.pdf](http://pan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043410.pdf), 2002.

Mayorga, Fernando y Eduardo Córdova, “Gobernabilidad y gobernanza en América Latina”, *Proyecto Gobernanza*, NCCR Norte-Sur, 2007, IP8, Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo, Ginebra, inédito.

Murillo, Daniel, “Un acercamiento a la gobernanza, conflictos socioambientales y percepción social sobre el agua en México”, *Gobernanza ambiental para el manejo sustentable de recursos: la experiencia de Canadá en México*, Universidad Veracruzana-El Colegio de Veracruz-AMEC-Colegio de Posgraduados-Embajada de Canadá en México, México, 2010a.

Murillo, Daniel; López, Eduardo; Chávez, Pablo; Marañón, Boris; Brie, Nora, *Gobernanza del agua en comunidades indígenas de la Sierra Nororiental de Puebla*, IMTA, México, 2010b.

Prats, Joan, “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, *Instituciones y desarrollo*, No. 10, IIG-PNUD-Generalitat de Catalunya, 2001.

Rogers, Peter, *Gobernabilidad del agua en América Latina y en el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. En [http://www.desarrollolocal.com.sr/images/notas/0/35/\\_5pdf](http://www.desarrollolocal.com.sr/images/notas/0/35/_5pdf).

Rogers, Peter y otros, *Gobernanza del agua en América Latina y El Caribe*, CNA, México, 2003.

Rogers, Peter y Alan W. Hall, “Global Water Partnership”, *Tec Background Papers*, No. 7, Comité Técnico (TEC), (s/l, s/f).

Rojas Ortuste, Franz, *Gobernabilidad y gobernanza. De la teoría a la práctica. Aplicación a los servicios de agua potable y saneamiento*, ANEAS, 2010.

Román, Javier e Íñigo Retolaza, “Gobernanza local y reducción de la pobreza. Una experiencia de apoyo al diálogo nacional desde el norte Potrosí, Plural-DFID-PNUD”, *Medicus Mundi*, La Paz, 2001.

Solanes, Miguel; Peña, Humberto, *La gobernabilidad efectiva del agua en las Américas, un tema crítico*, documento preparado para ser presentado al III Foro Mundial del Agua Kyoto, Japón, 2003.

WHO, *Progress on sanitation and drinking-water*, World Health Organization/UNICEF, 2010.

World Bank Institute, *Governance matters 2008*, World Bank, Washington, 2008.



# *Capítulo 2.*

## *La trampa de la gobernanza del agua.*

### *Problemas del traslado del concepto a la aplicación*

Daniel Murillo Licea<sup>4</sup>

La gobernanza del agua conlleva, según lo que hemos revisado hasta ahora, dos modos de aplicación y una caja negra. Los dos modos de aplicación han sido el impulso a la participación social y los mecanismos de negociación entre los proyectos sociales y los institucionales-gubernamentales, por un lado; por el otro, el desempeño institucional y las normas y reglas desde la institucionalidad. Como hemos dicho, el primer acercamiento se basa en la cooperación y en la legitimidad; el segundo, en la legalidad y en la competitividad. Hasta ahora, mi posición es utilizar gobernabilidad cuando ésta se centra en el foco de la autoridad gubernamental-institucional y gobernanza cuando existe una relación entre las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil. En este esquema, el sentido (no la nominación semántica, como hemos revisado en el capítulo anterior y en las tablas anteriores) de la gobernabilidad del agua aplica al foco de la autoridad verticalmente; la gobernanza del agua busca el consenso, la negociación y el diálogo.

---

<sup>4</sup> Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Coordinador de Agua y Cultura del Consejo Nacional Mexicano del Programa Hidrológico Internacional, UNESCO.

## GOBERNANZA Y/O GOBERNABILIDAD DEL AGUA

### FELIPE ARREGUÍN COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española define gobernanza como “el 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” y gobernabilidad como la “cualidad de gobernable”.

Los términos gobernanza y gobernabilidad muchas veces se confunden e incluso se usan como sinónimos, tal vez porque el origen de ambos es la palabra inglesa *governance*. Gobernanza se utiliza para señalar la eficacia y calidad de las tareas de gobierno, es decir del buen gobierno. Por otro lado la gobernabilidad es la concurrencia de condiciones propicias para las tareas de gobierno. En este sentido el término gobernanza es más amplio que gobernabilidad y es el que con el tiempo se ha ido imponiendo.

Y si en términos generales la diferencia entre ambos términos no es una discusión terminada, en materia hídrica aunque predomina el término gobernanza del agua, entendido como la adecuada participación de los tres niveles de gobierno, la sociedad y el sector privado, para gestionar el agua, tampoco existe un acuerdo formal en el uso de los dos términos.

Así, actualmente cuando se habla de gobernanza del agua en su sentido más amplio, se refiere a las dimensiones social, ambiental, económica y política, que deben conducir al uso equitativo, sostenible, eficiente y democrático del agua.

¿Cómo llevar a la práctica la gobernanza del agua? Se requiere entre otras cosas de una nueva ley de aguas nacionales que incluya a todos los actores señalados en las dimensiones anteriormente citadas, y crear un ambiente propicio para lograr el consenso de cómo otorgar derechos y obligaciones a todos ellos.

De otra parte, la caja negra de la gobernanza del agua se delimita a través de la aplicación del concepto. Sus mecanismos son múltiples y, muchas veces, se basan en una simulación, en ajustarlos a las políticas neoliberales, como dice Dávalos (2003). Creo que la aplicación de ambos conceptos, para el caso de nuestros países latinoamericanos, se ha dado tratando de aplicar los principios de la gobernanza, pero en esa aplicación sólo se ha logrado, intencionalmente, la gobernabilidad. Disculparé al lector si esto parece un galimatías, ello es lo más alejado de mi intención.

La caja negra de la gobernanza del agua actúa conociendo y apoyando los mecanismos de activación, reconocimiento e impulso a la participación social, con la

intención (en el mejor de los casos) de efectivamente tomar en cuenta a la sociedad en la aplicación de mecanismos de gobernanza, incluyendo, por ejemplo, el diseño de políticas públicas hídricas. Sin embargo, existe un proceso desconocido cuando estos elementos se introducen en la caja negra: el efecto se revierte, se trastoca y es entonces cuando las decisiones se aplican de manera unilateral y vertical. Es decir, en otras palabras: se toma la gobernanza del agua y se llena la caja negra; cuando obtenemos el resultado de esta caja, recogemos efectos de la gobernabilidad del agua. Pasamos de un enfoque de participación social a uno con toques de autoritarismo, que no deja de tener su atracción por individuos con miedo a la responsabilidad y a la libertad (Erich Fromm). Parecería que la transformación del enfoque inicial de participación social (retomado de las dimensiones de gobernanza de la Unión Europea) se trastocan en las dimensiones de la gobernabilidad o “buen gobierno” (retomando las dimensiones definidas por el Banco Mundial). La caja negra revela, entonces, lo que he llamado la trampa de la gobernanza del agua y que sólo es visible con su aplicación directa. También el efecto de caja negra permite que se identifiquen dos grandes polos y su relación: las instituciones y la sociedad civil. Sin embargo, para algunos autores la gobernanza del agua no es un esquema dicotómico ni único (ni para nosotros tampoco: reconocemos que dentro del foco de las instituciones hay varias institucionalidades y sucede lo mismo con la sociedad civil; creo, pues, en el relativismo), sino que aparece un elemento más, convirtiendo a la gobernanza en una tríada, en donde el elemento faltante es el de los intereses privados, industriales y comerciales que, casi siempre, actúan detrás del fondo del escenario y no se identifican fácilmente. De esta forma, Camdessus et alli identifican tres posibles equilibrios en la gobernanza del agua: el del poder público con los usuarios del agua; el de los intereses económicos y el poder público; y, por último, el de la sociedad civil y los intereses privados (Camdessus et alli, 2006). Generalmente, los intereses privados estarán respaldados por las políticas macroeconómicas y por los contextos globales (y por cierta complicidad u omisión del poder público). Estos equilibrios ya mencionados, entonces, no pueden estar ausentes de conflictos. Es más, son fuente continua de conflictos por el agua, porque en el sistema actual no hay tales equilibrios en la cotidianidad, como se verá más adelante en el capítulo correspondiente a conflictividad y gobernanza del agua.

Llegados a este descanso en nuestra escalera, no podemos dejar de recordar, al menos, las dos tendencias del capitalismo cínico actual, que ha observado Luis Arizmendi, y que ponemos en contexto para explicarnos mejor las trampas de la gobernanza:

Una es justo aquella que, ante la intensificación de las contradicciones producidas por la configuración cínica o neoliberal, busca adelantarse preventivamente para neutralizar la explosión de conflictos mayores y que presiona apuntando a *reactualizar, de uno u otro modo, el proyecto de Estado regulador interventor en la economía*, con el objetivo de instalar toda *una reconfiguración del proceso capitalista de acumulación que modere sus efectos destructivos sobre el proceso de reproducción social en el planeta. Otra es aquella tendencia que, enfrentada a la anterior y por lo pronto venciénola, viene avanzando aferrándose a la agresiva persistencia de la mundialización capitalista cínica y, justo por eso, estimula los riesgos que abre la dinámica capitalista que viene empujando por la reedición del fascismo ahora a escala planetaria* (Arizmendi: 2007: 114).

## EMPODERANDO LA GOBERNANZA MEXICANA

**LUIS ABOITES AGUILAR  
EL COLEGIO DE MÉXICO**

En lúcido artículo, Daniel Murillo ofrece pistas valiosas para entender el origen de “gobernanza”, término muy de moda entre algunos estudiosos del agua y de otras cuestiones que tienen que ver con la relación entre gobernantes y gobernados (Daniel Murillo, “La gobernanza del agua como modelo de justificación del cinismo hidráulico”, en prensa). Confieso mis reservas y dudas sobre gobernanza. Tal vez porque me hace pensar que algún empresario inmobiliario se ha tardado más de la cuenta en utilizar ese término para bautizar al nuevo fraccionamiento clasemediero que se sumará a sus exitosos negocios anteriores. Me lo imagino decidiendo entre lomas, paseos o fuentes de gobernanza. Daría el mensaje o la imagen de que el fraccionamiento es para personas poderosas, o gobernantes al menos. Gobernanza también me recuerda a Martha o Marthita Sahagún, porque de ella aprendí algo parecido y por la misma época que gobernanza: el sustantivo empoderamiento (de las mujeres, argumentaba ella). Gobernanza y empoderamiento (y el verbo empoderar) son préstamos del inglés que por inercias, dominaciones o complejos se han adoptado en nuestro país y en otros más. Quizá se usan para hacerse la ilusión de que con ellos se adquiere una especie de cobijo conceptual; quizá también se utilizan en aras de una pretendida demostración fehaciente de estar al día, muy actualizado en las ciencias políticas, y que por ello, y casi por antonomasia, lo que se escriba con base en gobernanzas y empoderamientos resultará atinado, preciso, original, moderno. Y más moderno y actualizado –y conectado con los grandes pensadores y filósofos de la ciencia del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial- será el texto o paper si se le pone un título con una frase en gerundio, otra moda de reciente aparición en nuestro medio académico. No sé si a los ingleses les gustan más los gerundios que a los estadounidenses, o a la inversa. Ni idea, pero sí alcanzo a darme cuenta que en inglés el uso del gerundio es más frecuente que en

español. Para bien o para mal, eso está cambiando, pues los hispanohablantes por fin estamos actualizándonos y poniéndonos al corriente. Ya está estando, decíamos en mi pueblo hace muchos años. ¿Se fijó el lector qué bien se leen cuatro gerundios en dos líneas?

Si la gobernanza llegó para quedarse o si será algo pasajero, como la moda de aquellos pantalones acampanados de terlenka, sólo lo dirán los años, nadie más. Lo importante a final de cuentas es el problema que se intenta estudiar. En el caso de los usos de las aguas, antes usábamos administración, política o gestión, términos que tenían la clara desventaja de referirse casi exclusivamente al quehacer gubernamental. Y bien sabemos que limitar el estudio a lo que hace o deja de hacer el Estado es pésima costumbre que no por frecuente resulta útil.

Si gobernanza tiene la ventaja de mover la mirada de los estudiosos hacia la relación entre grupos sociales e instituciones gubernamentales, sobre la base de los usos sociales concretos del agua, pues habrá que darle la bienvenida, y dejar de lado apariencias, posibilidades inmobiliarias, asociaciones idiomáticas y recuerdos de celebridades.

Si gobernanza muestra virtudes innovadoras para estudiar los usos del agua en esta época de severo y alarmante debilitamiento del Estado, pues otra vez bienvenida. Bienvenida, porque como parte del mismo proceso de debilitamiento estatal está ocurriendo el fortalecimiento de una minoría de empresarios, agricultores poderosos, de agroindustrias o de caciques del agua en zonas periféricas de las ciudades. La tendencia apunta hacia la concentración del acceso al recurso, y no hay indicios sólidos de que tal concentración signifique una eficiencia mayor en el combate a la contaminación o que sea al menos un paliativo ante el deterioro general de los recursos hídricos. Si gobernanza sirve para entender esa gobernanza empresarial, vista como la otra cara de la desgobernanza estatal, bienvenida.

Si gobernanza es útil para conocer a fondo la creciente disputa por el agua entre ciudades y agricultura, pues de nuevo bienvenida. De eso hablan los conflictos por las aguas del río Lerma entre los agricultores del Bajío y Guadalajara, o los que tienen que ver con el río San Juan, la presa El Cuchillo y la dolido ciudad de Monterrey. En tiempos recientes, el desaseo presupuestal, jurídico e incluso político en torno a la construcción del acueducto de la presa El Novillo, sobre el río Yaqui, para apagar la sed de (los empresarios inmobiliarios de) Hermosillo, es indicio más que sólido de una competencia que seguramente se repetirá y extenderá en el futuro inmediato. No hay duda de que esos empresarios serán protagonistas fundamentales en los estudios de los usos del agua de los próximos años. Si gobernanza ayuda a llegar a acuerdos entre los de arriba y los de abajo, sean localidades rurales, distritos de riego, ciudades o sean Estados Unidos y Guatemala, es más que bienvenida.

Si gobernanza ayuda a buscar el modo de fortalecer las regulaciones estatales sobre los usos de las aguas así como el presupuesto anual de la CONAGUA; si ayuda a limitar con severidad las privatizaciones y si ayuda a idear y a poner en marcha una renovada

intervención estatal que sepa combinar participación social, eficiencia y justicia; en fin, si gobernanza ayuda a recuperar de otro modo el reformismo y el intervencionismo estatal del siglo XX, sin sus taras, privilegios y corruptelas, pues se le dará la enésima bienvenida.

Pero si gobernanza es una especie de cortina de humo, mera moda de retórica teórico-metodológica que va y viene o píldora ya dorada por los intereses de las instituciones financieras internacionales para insistir en estudiar al Estado en este tiempo de debilidad extrema (y creciente), pues sólo resta esperar a que se vaya y pronto, tal y como llegó. Que se vaya por inútil y por mal intencionada. Ya veremos cómo resolvemos en países como México la orfandad en la que quedaremos cuando nos abandone. Pero no todo estará perdido. Nos consolaremos haciendo uso de frases con gerundios empoderados en los títulos de nuestras publicaciones y en los nombres de nuestros coloquios y seminarios. Como la que da título a estas líneas.

¿Cómo estas dos tendencias contextuales afectan la aplicación de la gobernanza específica del agua en nuestros países latinoamericanos y, particularmente, en México? Esta es una pregunta para una investigación amplia de varios años y para un equipo multidisciplinario y confieso no poder contestarla en este texto. Sin embargo, podemos ver algunos elementos derivados que sí observamos y que nos pueden dar pistas para arrojar algo de luz sobre la senda que puede recorrer la gobernanza del agua en los años venideros. En un libro autobiográfico, *El hombre desplazado*, Tzvetan Todorov comparte sus opiniones acerca de los regímenes totalitarios y los matices, desde su propia experiencia. Todorov nos hace ver que un Estado totalitario requiere de crearse enemigos y que los adversarios al régimen, aquellos que difieren de las ideas, políticas y de la línea oficial y gubernamental, tienden a ser considerados como enemigos: “El Estado totalitario no admite la pluralidad de opiniones, por lo que todo desacuerdo debe ser aplastado” (Todorov, 2008: 64). Estos opositores son la primera categoría del “enemigo” o de la resistencia; la segunda categoría es la de aquellos que no se confrontan con el poder, pero no se someten a él, haciendo una resistencia continua pero no frontal<sup>5</sup>.

Aunque el caso descrito por Todorov se remite al Estado totalitario en Bulgaria del siglo pasado, el ejemplo viene a cuento porque si bien muchos países latinoamericanos

---

<sup>5</sup> Morris Berman trata el asunto de la creación del enemigo por los Estados Unidos de Norteamérica, véase su folleto: *Localizar al enemigo: mito versus realidad en la política exterior de los Estados Unidos* y su libro *El crepúsculo de la cultura americana*.

no tienen regímenes totalitarios actualmente, la tendencia política observable es que existen pistas para creer que, al menos, hay un coqueteo (tal vez inconsciente, lo que es más peligroso aún) con *actitudes* totalitarias. Una de estas tendencias es, precisamente, la simulación.

Tras reivindicar la importancia de la participación social a partir de la democracia y la gobernanza, sucede un efecto perverso de la gobernanza y es matizado por la simulación. Los entes gubernamentales deben *simular* que impulsan la participación social, que negocian, que dialogan. En realidad se trata de “hacer como” si se escuchara, se impulsara la participación y se abriera la puerta para un hacer en conjunto con los diversos entes de la sociedad.

Porque en el fondo, la democracia liberal que se condiciona en la mayoría de los países de América, otorga prioridad a los derechos individuales sobre las obligaciones con la colectividad (Villoro, 2009: 33); la cooperación es hecha a un lado por la competencia; el bienestar personal se contrapone al bienestar común; “la participación política de todo ciudadano es la misma: deposita una papeleta en una urna y luego se ausenta; otros se encargan de gobernarlo” (Villoro, 2009: 34). Este esquema, por supuesto, arriba a niveles de conflictividad, como veremos en el capítulo correspondiente, más adelante. En este tipo de sistema democrático, los mecanismos de aplicación, como la gobernanza del agua, muestran las mismas características<sup>6</sup>. Las consultas abiertas, por ejemplo, sobre cuestiones relacionadas con la política hídrica (debería decir hidráulica, porque pobremente todas las soluciones siempre están basadas mayoritaria y solamente en la construcción de infraestructura o en aspectos económicos y financieros) son realizadas como un trámite y los resultados siempre son los esperados: lo que se define de antemano por los entes gubernamentales. Es una falacia con la bandera de la participación ciudadana abierta. O, como lo llama Hirsch, es el “proceso de

---

<sup>6</sup> Todorov nos recuerda: “La democracia es bella a la hora de enfrentarse a sus enemigos: la contra-revolución, los totalitarismos nazi y comunista, los integristas religiosos. Abandonada a sí misma, vemos cómo la invaden sus propias perversiones —y por esa misma causa más difíciles de combatir. El denominador común de estas perversiones es, a mi juicio, nuestra común tendencia a querer transformar los medios en fines”, (Todorov, 2008: 213-214). Un ejemplo de estas perversiones es confundir la atención a la pobreza y el apoyo al desarrollo llevando tecnología (apropiada o convencional) a comunidades rurales; esta transformación de medios en fines da como resultado la falacia y la simulación, que ya he mencionado.

'ahuecamiento' de la democracia que va vinculado a la globalización del capitalismo y a la implantación del Estado nacional de competencia" (Hirsch, 1996: 119). Y este autor va más allá, al sugerir que los Estados autoritarios se esconden "con ropaje liberal-demócrata" y que el verdadero cambio de la sociedad se dará desde la transformación de "las estructuras fundamentales de la sociedad" (Hirsch, 1996: 128). Para nuestro caso, creo que las reformas del sector hídrico sólo podrán ser efectivas y verdaderas si provienen desde la sociedad civil, es decir, si emanan de procesos relacionados con la gobernanza del agua, no con la gobernabilidad del agua.

Pierre Calame hace varias conjeturas que guardan interconexiones con lo mencionado en los párrafos anteriores. Larga la cita, pero vale la pena por su contenido:

La gobernanza actual, a imagen de la ciencia y del sistema de producción, se basa en la descomposición, la separación y la distinción. Separación de competencias, donde cada nivel de gobernanza ejerce sus competencias de manera exclusiva. Separación de campos, asumidos cada uno de ellos por una instancia sectorial específica. Separación de actores que tienen cada uno, especialmente en el sector público, un ámbito de responsabilidad propia. Separación entre el hombre y la naturaleza, entre lo económico y lo social. Este principio se encuentra también a nivel más profundo en el funcionamiento de las instituciones públicas con la separación entre lo político y lo administrativo, la dirección y la ejecución, la ejecución y la evaluación, etc.

La obsesión por la claridad, que parte de la preocupación loable de distinguir los poderes y de definir con precisión las responsabilidades, se vuelve limitante cuando los temas están ligados entre sí, cuando ningún problema puede ser tratado en forma separada de los demás, a un solo nivel y por un solo actor. He llegado entonces a la conclusión de que la gobernanza del mañana no debería ignorar más las relaciones sino, por el contrario, ubicarlas en el centro de la concepción del sistema.

También he constatado la profunda analogía existente entre la crisis actual de la gobernanza y la crisis de nuestros modelos de desarrollo. Así como la gobernanza separa las funciones, el modelo dominante de desarrollo divide todo en sectores verticalmente jerarquizados y no llega a pensarse como un sistema interconectado y que participa en el funcionamiento de la biosfera (Calame, 2003: 14).



## LA GOBERNANZA DEL AGUA EN AMÉRICA LATINA: ALGUNAS ACOTACIONES SOBRE LA HISTORIA DE LA PRÁCTICA DE UN CONCEPTO DIFUSO

JUAN FERNANDO TERÁN  
INSTITUTO DE LA CIUDAD (ECUADOR)

Gestión, Gobernabilidad o Gobernanza... ¿Qué están haciendo los gobiernos latinoamericanos? Durante las últimas décadas, las instituciones multilaterales, las agencias de cooperación y las organizaciones no gubernamentales transnacionales introdujeron conceptos de política pública que todavía configuran nuestras agendas y estrategias ambientales. En buena medida, las persistentes fallas de política obedecen a un “trasplante” intelectual cuyas características explican sus limitaciones para propiciar la transformación de los procedimientos públicos. Por eso, para poder responder a la interrogante, se requiere ubicar a “la gobernanza” con relación a las “narrativas de política” hegemónicas.

### **Para comenzar... el ajuste ambiental continúa por otros medios.**

En nuestros países, las reformas estructurales han estado permeadas por lógicas inconfesas. A pesar de su aparente sofisticación y racionalidad técnica, los cambios institucionales domésticos emergieron permeados por las definiciones de la realidad efectuadas desde “la comunidad internacional”. Por ello, se transmitieron obsesiones y equívocos ajenos que afectan nuestros diagnósticos de la situación socio-ambiental y nuestras eventuales respuestas.

Al respecto, por ejemplo, recuérdese “las guerras del agua” y “la crisis global del agua”. Introducidas en el discurso multilateral a mediados de los noventa, estas nociones fomentaron y siguen fomentando imaginarios catastróficos en gobernantes y gobernados. Poco importa que, ante la presión ejercida por académicos y científicos interesados en precisar lo que sí podría pasar en las próximas décadas, los promotores de tales vaticinios hayan tenido que retractarse y reformular lo que “realmente” querían decir.

Sea por presión o por convicción, los artífices de las reformas han consolidado discursos pero no opciones de desarrollo. Durante la época del ajuste estructural, los Estados latinoamericanos estuvieron expuestos a un proceso de creación de instituciones diseñadas para implementar las visiones de política generadas exógenamente. Para transformar “el sector ambiental”, este proceso siguió un sendero muy similar en nuestros países: creación de una institución “paralela” a las organizaciones públicas preexistentes, transferencia de algunas competencias a la nueva institución apadrinada por la comunidad internacional, pérdida de funciones y autoridad de la antigua organización y, finalmente, consolidación de la rectoría de las transformaciones desde el nuevo arreglo institucional.

En esta reingeniería administrativa, se generaron nuevas comunidades de expertos que implementaron las preferencias de política definidas exógenamente. A los artífices domésticos de la transformación, sin embargo, la comunidad internacional les transfirió capacidades analíticas mediante “tecnologías para practicantes”. Utilizando las “cajas de

herramientas”, por ejemplo, los técnicos ambientales aprendieron la “gestión del agua”, posteriormente descubrieron “la gobernabilidad del agua” y, actualmente, profesan “la gobernanza del agua”. Debido a su motivación pragmática, empero, este aprendizaje no podía percibir ni entender sus condiciones de producción. Se implementó y se implementa la directiva aunque no se la entienda a plenitud.

Por ello, sea cual fuere el autoproclamado signo ideológico del gobierno de turno en un país latinoamericano, cada vez que la comunidad internacional cambia su discurso, cambian también los esquemas de interpretación y trabajo de nuestros funcionarios. Así, por ejemplo, con facilidad y entusiasmo, se asumió la importancia de una exhaustiva delimitación de “los derechos de propiedad” como opción imprescindible para la gestión, la gobernabilidad o la gobernanza ambiental. Al poco tiempo después, con similar facilidad y entusiasmo, se aplaudió la crítica efectuada por Elinor Ostrom a la visión ortodoxa de la relación entre propiedad privada y comunes ambientales.<sup>1</sup>

Toda esta digresión no es inútil. Sin destacar la recurrente despreocupación de “los practicantes” por el carácter de “los paquetes de políticas” trasplantados desde la comunidad internacional, muy difícilmente se podría comenzar a entender la implementación fáctica de la gobernanza o cualquier otro término de moda. En cada país latinoamericano, ciertamente, se podrían delimitar distintos “regímenes de gobernanza”. A pesar de la diversidad empíricamente delimitable de formas de gobierno sectoriales, sin embargo, éstas comparten un rasgo derivado de tal despreocupación: para facilitar la reproducción de las actividades empresariales asociadas al uso intensivo de recursos naturales, los regímenes administran la escasez efectuando ajustes asimétricos al consumo de los actores sociales.

### **El problema de la gobernanza no está en una traducción defectuosa**

A similitud de “la democracia”, “la gobernanza” tiene un carácter “performativo”: su significado cambia según aquello su enunciador desee hacer. Por ello, no sería una buena estrategia investigativa buscar, en la literatura aplicada, una definición precisa para el concepto de “gobernanza”. Después de unos cuantos recorridos desde y hacia los textos del Consejo Mundial del Agua, tal opción podría conducir finalmente hacia juegos de palabras que podrían aplicarse a todo y nada a la vez.<sup>2</sup> Para clarificar la noción de gobernanza, se requiere hacer una breve arqueología de sus orígenes.

Como categoría de análisis teórico, la gobernanza (*governance*) emergió del agotamiento de las discusiones sobre la gobernabilidad emanadas de la crisis del estado de bienestar en las democracias occidentales avanzadas, de las transiciones hacia la democracia en América Latina y de los efectos del ajuste estructural en los países no desarrollados. En estos escenarios históricos, la ciencia política constató las dificultades que, debido a los problemas de legitimación y representación, el Estado experimentaba para ejercer su autoridad en sociedades cambiantes y complejas. Se detectó pues los límites de “la gobernabilidad”, entendida ésta como la capacidad de las estructuras y procesos políticos formales para lograr resultados vinculantes para todos los grupos sociales. Trasladada a asuntos ambientales, por tanto, la gobernabilidad es una noción asociada al fortalecimiento de la autoridad de lo público en la regulación y control de externalidades

positivas o negativas al interior del territorio controlado por el Estado.

Durante la década de los ochenta, el problema de la gobernabilidad tendió paulatinamente a ser estudiado con referencia a procesos y estructuras que no tenían como protagonista central al Estado ni, tampoco, como escenario privilegiado al espacio nacional. En las teorías de la regulación pública, se comenzó a problematizar el ejercicio doméstico del poder político con referencia a actores no estatales nacionales y transnacionales. También, debido a la creciente incidencia de los regímenes internacionales en las decisiones domésticas, se comenzó a plantear el problema del “buen gobierno” con referencia a procesos transfronterizos que involucraban la participación de distintos actores soberanos.

En lo ambiental, este giro epistemológico adquirió adherentes conforme las instituciones multilaterales popularizaron la noción de “los comunes ambientales” y, posteriormente, la noción de “los bienes públicos globales”.<sup>3</sup> Así “la gestión de los recursos hídricos” comenzó a apreciarse como algo más que un ejercicio de autoridad efectuado desde el Estado. Para denominar a esta nueva sensibilidad, sin embargo, se siguió utilizando la expresión “gobernabilidad” en el ámbito latinoamericano. Y esto sucedía en momentos en los cuales la discusión sobre la sustentabilidad ya estaba utilizando, aunque sea en forma difusa e imprecisa, la noción de “gobernanza”.<sup>4</sup>

A principios de la década de los noventa, cuando el ajuste estructural acometía la reforma de “las instituciones”, los académicos redescubrieron el institucionalismo económico. Además de destacar la importancia de las “reglas informales” para el diseño y formulación de políticas, el neoinstitucionalismo invitaba a aprehender las interrelaciones cambiantes entre las comunidades, los mercados y los estados. Con la difusión de esta perspectiva, la noción de “gobernanza” se tornó familiar... pero con la impronta del Banco Mundial y sus asociados, es decir, centrando su atención en los obstáculos que los poderes públicos planteaban al buen funcionamiento de los mercados. Desde las redes de política transnacionales, se estructuró entonces un discurso en el cual, como propuesta para normar y no para describir la realidad, la “buena gobernanza” (*Good Governance*) equivalía a “eficiencia, racionalidad y calidad” del manejo de “lo público” desde las organizaciones estatales.

En un primer momento que duró demasiados años, la buena gobernanza siguió traduciéndose impropriamente como “gobernabilidad efectiva”. Esta circunstancia favoreció una pérdida epistemológica: en lugar de ser apreciada como una tarea que requería crear relaciones colaborativas y respetuosas entre la sociedad civil, el empresariado y el Estado, la resolución de los problemas ambientales comunes continuó planteándose con la lógica de la gobernabilidad estructurada impositivamente desde arriba, esto es, como un problema de ingeniería administrativa dirigido a eliminar los obstáculos políticos y culturales contrarios a la iniciativa empresarial. Así proliferaron dispositivos de poder para facilitar un ajuste hídrico mediante cursos de entrenamiento para implementar “la gobernabilidad efectiva”.<sup>5</sup>

En el trasfondo de este trasplante conceptual, sin embargo, se encontraba un problema no reducible a una traducción imprecisa. Como categoría explicativa, la gobernanza tiene un mérito sustantivo: ésta invita a aprehender las acciones regulatorias con referencia a relaciones de poder, sea que éstas se expresen en negociación o confrontación entre

actores. Y este mérito no pudo o no quiso asumirse como principio para la estructuración de políticas públicas. En los países latinoamericanos donde “el neoliberalismo institucionalista” devino en el sentido común profesado por los funcionarios,<sup>6</sup> fomentar “la gobernabilidad efectiva” equivalió a despolitizar a la gobernanza, una noción que constata la complejidad de la asignación de los bienes comunes en el capitalismo contemporáneo.

En la primera década del siglo XXI, aunque la traducción comenzó a corregirse cuando la “gobernanza” recibió aprobación de la Academia de la Lengua, los hábitos de los formuladores e implementadores de políticas no se eliminaron sino que se reforzaron. La gobernanza quedó como nuevo vocablo para designar viejas prácticas de gestión:

“Una vez atrapados en hábitos cognitivos favorables para el predominio de una visión administrativa de la gobernanza, los miembros de la comunidad internacional del agua y sus colegas locales no pueden siquiera imaginarse que, para poder convertir a la gobernanza del agua en algo más que un eufemismo para gestión integral de los recursos hídricos, se necesita discutir circunstancias tales como: ¿Para quién y para qué la buena gobernanza? ¿Qué intereses y posiciones son privilegiados en las visiones hegemónicas de la buena gobernanza? ¿Qué procesos de reforma política y económica suelen ser justificados en nombre de la gobernanza? ¿Qué formas de inclusión o exclusión social podrían generarse a partir de los dispositivos para la gobernanza global del agua? y ¿Qué opciones de política son abiertas o clausuradas mediante la promoción de la buena gobernanza?” (Terán 2005: 13).

Ahora bien, todo este recuento podría culminar parafraseando una definición estandarizada:

La gobernanza del agua refiere al conjunto de sistemas administrativos, económicos, sociales y políticos involucrados en el desarrollo y administración de recursos hídricos y en la provisión de servicios a diferentes niveles de la sociedad. La gobernanza del agua implica los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales todos los grupos de interesados articulan sus prioridades, ejercen sus derechos legales, delimitan sus obligaciones y resuelven sus diferencias.<sup>7</sup>

Si bien podría satisfacer a un lector apresurado, esta definición formal no abarca el significado de la gobernanza. En la práctica, los procederes van en otra dirección.

### **La gobernanza aparece como “solución técnica”.**

En los regímenes políticos latinoamericanos, la toma de decisiones tiende a evitar, restringir o controlar la participación autónoma y sostenida de “los grupos de involucrados”. Para justificar la precarización de la democracia, el discurso político reverencia a “lo técnico”, convirtiéndolo en un objeto de aceptación indiscutible. Apelando a la neutralidad y racionalidad de la técnica, se justifican informes, intervenciones o políticas que simplifican la complejidad de lo social para garantizar el acatamiento de las decisiones. En este contexto histórico-institucional, aunque fuese precisada con mucho

rigor formal, la gobernanza es un eufemismo que promueve “la gobernabilidad” en formas como las siguientes:

1). La gobernanza y sus procedimientos están estructurados para suprimir “lo político”. Una vez reducida a una transformación “controlada” promovida desde los gobiernos, la gobernanza suele devenir en un proyecto cuya realización depende de evitar la discusión sobre sus condiciones de posibilidad, sus características fácticas y sus probables consecuencias. Así, por ejemplo, a similitud de antaño, la repartición de caudales es, en última instancia, “un asunto técnico”: su resolución equivale a medir volúmenes, delimitar usuarios y formalizar derechos. A diferencia de antaño, empero, aquella tarea incorpora unos cuantos “eventos de participación” para operacionalizar la noción de gobernanza.<sup>8</sup>

Publicitados como momentos para definir “entre todos” el acceso a los recursos hídricos, “las consultas”, “los foros” o “las asambleas” parecerían abrir espacios para la política, esto es, para la decantación, confrontación y resolución de intereses divergentes. Sin embargo, estos dispositivos suelen culminar como “rituales” donde los funcionarios escuchan y receptan opiniones pero no las procesan.

En “los consejos de cuenca” o en “los diálogos hídricos” los resultados suelen estar diseñados de antemano, una circunstancia que aparece con más o menos obviedad según las características de los sistemas políticos imperantes en cada país. Desplegando todo el arsenal simbólico asociado con la gobernanza, se construyen y legitiman así “consensos entre múltiples actores”. Empero estas ficciones suelen romperse cada vez que el conflicto evidencia que la “nueva forma de gobierno” privilegió el ejercicio de la autoridad sobre la vigencia de los valores democráticos.

Todo lo anterior no es una ocurrencia aislada. En América Latina, para reafirmar a la gobernanza como “la política de la post-política”<sup>9</sup>, los nuevos arreglos institucionales están profundizando el sesgo anti-político de la gestión convencional.

2). La gobernanza convierte a “los grandes acuerdos” en productos comunicacionales. Dado que las negociaciones ambientales oficiales suelen esquivar el procesamiento de intereses antagónicos, las instituciones para “la buena gobernanza” reducen el conflicto a un asunto tratable mediante técnicas comunicacionales dirigidas a modificar las actitudes, valores y visiones de los agentes sociales contestatarios.

Imaginando así la posibilidad de alcanzar consensos a posteriori, los gobiernos proceden a implementar sus políticas e intervenciones sin dilación, suponiendo que la agregación de preferencias colectivas será lograda discursivamente, dígase apelando a aquella retórica que define “el bien común” para todos y en representación de todos. En la práctica, la promoción de la gobernanza deviene así en campañas comunicativas para “explicar”, a quienes todavía no logran percibir ni entender, las bondades de los proyectos delineados y acordados entre los gobiernos y los empresarios.

3). La gobernanza deslegitima a los agentes sociales, sus conocimientos y sus capacidades. Cuando es reducida a una técnica de gobernabilidad aplicable a la

distribución de bienes escasos, la gobernanza termina despojándose incluso de sus eventuales matices pluralistas. En la práctica de la negociación entre “múltiples partes”, los campesinos, los indígenas o los pequeños productores son tratados como agentes que no tienen por sí solos capacidades suficientes para coordinar y cooperar con “los empresarios” y “las autoridades” en función de la provisión de bienes públicos y/o de la contención de males públicos. Usualmente, esta carencia es atribuida a la naturaleza “limitada” de su comprensión, experiencia e intereses.<sup>10</sup>

Por eso, aunque el discurso gubernamental difícilmente lo reconocería, los campesinos, los indígenas o los pequeños productores son tratados como obstrucciones a los grandes proyectos de “infraestructura multipropósito” o a las concesiones hídricas a empresas generadoras de alto valor en los mercados internacionales. Para los arquitectos de la gobernanza, tales agentes representan una fuente de “disfuncionalidades” en la resolución técnica de “problemas urgentes”. Cuando predomina esta visión sin cuestionarse qué es “lo urgente” y para quién lo es, las iniciativas y políticas para la gobernanza tienden a evolucionar siguiendo las reglas y los significados aceptados por los actores económicos y políticos hegemónicos.

### **Para finalizar, la gobernanza como proyecto de futuro**

Gestión, Gobernabilidad o Gobernanza... ¿Qué queremos los latinoamericanos? Las formas de gobierno ambiental están subsumidas en visiones sobre el desarrollo. Por ello, en lugar de seguir debatiendo el significado último de un símbolo,<sup>11</sup> se requiere comenzar a cuestionarnos ¿qué proyecto impulsan las élites en cada país?

Dado que las economías latinoamericanas redefinen constantemente sus modalidades de inserción internacional, la gestión, la gobernabilidad o la gobernanza adquirirán sus matices específicos según los cambiantes parámetros del “espacio de política” impuestos por los intereses de aquellos agentes económicos y políticos con capacidad para hegemonizar la asignación de los comunes ambientales.

El agua es un bien público especial: su escasez económica no viene determinada por su mera ausencia o presencia física. Conforme definen a los ganadores y perdedores de un modelo de crecimiento, las instituciones y las políticas públicas pueden inducir abundancia o escasez relativas para ciertos agentes y territorios.<sup>12</sup> Por eso, en la práctica, la gestión, la gobernabilidad o la gobernanza podrían diferenciarse entre sí apenas por pequeños matices, dígame los criterios de equidad implícitos en el ejercicio real de la autoridad para la repartición de la escasez socialmente inducida.

En el siglo XXI, en los países latinoamericanos cuya aspiración es consolidarse como proveedores de *commodities* y energía, la asignación del agua es y será conflictiva. Para resolver los dilemas inherentes a los conflictos hídricos, los gobernantes propiciarán “la participación”, “el consenso” o “la cooperación” si y sólo si estos valores no amenazan la consolidación de un determinado estilo de crecimiento. ¿Se podrá fomentar la industria de los biocombustibles sin transferir agua desde las economías campesinas hacia las empresas exportadoras? ¿Se podrá incentivar la minería sin afectar los caudales ecológicos para los ecosistemas remanentes?

Como propuesta normativa impulsada desde la sociedad civil, la gobernanza podría concitar una cierta radicalización de la democracia representativa y sus procedimientos.<sup>13</sup> Debido a esta posibilidad, la implementación de instituciones para la gobernanza del agua podría ser incompatible con una acumulación capitalista definida por la apropiación de la renta derivada de los bienes y servicios ecosistémicos.

En América Latina, si se impone la máxima de obtener “más valor por cada gota”, la gobernabilidad (y no la gobernanza) será la opción preferente para las élites. Su implementación apenas exige algo muy factible a corto plazo y cada vez que sea necesario: lograr obediencia.

### Notas

<sup>1</sup> Para una exposición extensa de la importancia de las agrupaciones sociales en la conservación de recursos ambientales comunes, véase Ostrom (1990).

<sup>2</sup> Para una discusión sobre la gobernanza efectuada con referencia a las transformaciones en los estudios sobre seguridad, ambiente y política, véase: Terán (2005 y 2007).

<sup>3</sup> Para un ejemplo de las narrativas sobre los bienes públicos globales, véase Kaul (1999).

<sup>4</sup> Así sucedía incluso en los “diálogos” latinoamericanos organizados para el Tercer Foro Mundial del Agua. Al sistematizar los resultados de aquellos, refiriéndose a lo que después se denominaría “gobernanza”, se concluyó que: “en los últimos años, en los encuentros en que participan técnicos relacionados con el área de recursos hídricos, vienen ocurriendo varias discusiones en torno al concepto de gobernabilidad... en el fondo, son discusiones sectoriales pues lo que realmente se discute hoy intensamente (...) es la siempre presente cuestión de gestión de los recursos hídricos” (Peña, 2003: 27).

<sup>5</sup> La implantación de la gobernanza es considerada como un acto de “modernización” del sector hídrico. Empero, debido al diseño externo de los conceptos y sus herramientas, tal modernización no considera las características locales de las sociedades latinoamericanas. Al respecto de este rasgo, véase De Alba (2009).

<sup>6</sup> Para una discusión sobre el neoliberalismo institucionalista y su visión de la política, véase Terán (2007).

<sup>7</sup> Esta paráfrasis está basada en la definición de “Gobernanza del Agua” propuesta por el PNUD en el 2000.

<sup>8</sup> En sus construcciones discursivas, ciertamente, las instituciones multilaterales y sus asociados aceptan la “inevitabilidad de la política”. Empero, este reconocimiento no logra traducirse con facilidad para la prescripción del trabajo que realizará el funcionario o el ingeniero. Por ejemplo, en su ensayo, Rogers destaca que la gobernanza es un asunto “intensamente político” porque su implementación requiere equilibrar permanentemente entre varios intereses no coincidentes. Una vez reconocido esto, el autor intenta construir definiciones operativas desde un recuento histórico de “la gobernanza jerárquica”, “la gobernanza conducida por el mercado” y “la gobernanza distribuida”.

Acto seguido, tras presentar a la gobernanza distribuida como la versión más adecuada con los valores políticos contemporáneos, se establece una distinción entre lo interno y externo al sector: “La gobernanza interna del agua sería aquella relacionada con las funciones, equilibrios y estructuras propias del sector hídrico y que, como tal, estaría directamente vinculada al establecimiento de los dispositivos necesarios para administrar y hacer cumplir los derechos de

propiedad sobre el recurso. La gobernanza externa del agua sería aquella relacionada con todos aquellos factores provenientes de la sociedad civil y de la sociedad política que afectan a la gobernanza del sector hídrico” (Terán 2005: 26).

Todo este esfuerzo de filosofía política aplicada conduce a un resultado nada imaginativo: para efectos de las tareas cotidianas, la gobernanza del agua deberá ser entendida como buena gestión de los recursos hídricos a partir de, y en base a, las instituciones formales e informales del sector. En estricto sentido, la política queda como variable exógena en el contexto de “la gobernanza externa”.

<sup>9</sup> Al respecto de la visión de la política asociada a la gobernanza propuesta por los actores hegemónicos del sistema internacional, véase Phillips (1999).

<sup>10</sup> En América del Sur, los estados nacionales experimentan sendas dificultades para aceptar arreglos institucionales culturalmente diversos: en lo relacionado con suelos y aguas, las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas suelen contradecir los objetivos de los proyectos de gobernanza hegemónicos. Al respecto, por ejemplo, véase Perreault (2008).

<sup>11</sup> Para un análisis de la gobernanza como un signo utilizado en las batallas discursivas contemporáneas para la legitimación de posiciones normativas, véase Offe (2009).

<sup>12</sup> Para una discusión teórica sobre los distintos tipos de escasez aplicable a los recursos hídricos, véase: Ohlsson (1999).

<sup>13</sup> Para una argumentación extensa sobre las potencialidades de la gobernanza como mecanismo de democratización, véase Calame (2008).

El asunto a introducir en la caja negra de la gobernanza sería la unión, no la separación de los diversos elementos, incluyendo las responsabilidades. Un ejemplo preciso, para el caso de México, es la dilución de la responsabilidad en el manejo del agua que, todos los días, según los mensajes publicitarios relacionados con el agua, recae en el consumidor (no usuario) final: el ciudadano. Es él quien desperdicia el agua. Pero, ¿esto es real? Si retomamos el asunto de la responsabilidad, ésta debería ser compartida y tanto debería asumir su responsabilidad la institución que regula las cuestiones hídricas como el consumidor final del agua. Pero ello no ocurre así: hay una tendencia a la autocomplacencia en las instituciones públicas y una falta de autocrítica. La responsabilidad se diluye en argumentos de defensa. Y siempre apunta hacia el ciudadano común: en las ciudades al vecino; en el campo, al agricultor que desperdicia el agua.

La trampa de la gobernanza del agua se basa en el supuesto “como si”. La gobernanza del agua actual recorre el camino de la simulación, que se esconde tras las estadísticas. Cualquier justificación se busca y se encuentra en los números: las mentiras



agobian las razones detrás de las estadísticas. Para muestra un solo botón: es de un cinismo total que las autoridades gubernamentales<sup>7</sup> afirmen que las metas del milenio se han cumplido en México en relación con la meta 7, Asegurar la sustentabilidad ambiental, cuando lo único que se ha hecho es tender tubos por los que el agua llega por tandeo y no podemos asegurar que es “potable”. Es más, cuando subyace una política soterrada, no única de México, sobre producción de más pobres.

Otro de los elementos de la trampa de la gobernanza del agua es asegurar, en el discurso escrito y oral, la importancia de la participación social y la búsqueda de consensos. En México, por ejemplo, con la promulgación de la *Ley de Aguas Nacionales* de 1992 y su versión reformada de 2004 se impulsa (al menos en papel) la importancia de la participación social. Y, aunque hay un sinnúmero de organizaciones que pretenden impulsar la participación social, ello no ha sido así. Un rápido recuento arroja que hay 26 Consejos de Cuenca, 30 Comisiones de Cuenca, 29 Comités de Cuenca, 81 Consejos Técnicos de Aguas Subterráneas, 36 Comités de Playas Limpias y, al interior de los Consejos de Cuenca, 176 órganos auxiliares (Conagua, 2011). Además, en el país existen 478 Asociaciones de Usuarios de Riego, 14 Sociedades de Responsabilidad Limitada que manejan los distritos de riego, 33 Asociaciones de Usuarios de Distritos de Temporal Tecnificado, 39,492 unidades de riego (aproximadamente) y 2,356 organismos operadores de agua potable y alcantarillado (esta última cifra a 2002).

Pero con todo ello, una y otra vez, se constata que estas organizaciones no son suficientes para incluir una participación real de la sociedad. Y una y otra vez, en artículos académicos y documentos oficiales encontramos que ello no basta para impulsar el accionar de la sociedad. Una y otra vez hallamos en documentos de política, que el gran problema es lograr la participación social. No es el camino, entonces, crear instancias organizativas, basadas en la reglamentación hídrica. En este contexto, mientras que el discurso oficial y los planes sexenales hídricos aseguran la importancia de activar y fomentar la participación social, en los hechos se cierran los espacios. ¿Es posible una

---

<sup>7</sup> Para que derive sus propias conclusiones, consulte el lector el comunicado de prensa del 19 de mayo del 2011: (<http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/NotaP/Comunicado%20de%20prensa%20148-11.pdf>), consultado por quien esto escribe el 24 de agosto del mismo año.

participación social efectiva? ¿Acaso desde la autogestión ello es posible? ¿Desde los grupos sociales emergentes? Estas preguntas se exploran más adelante, en el capítulo sobre gobernanza del agua y participación social.

Se ha llegado a tal grado de incongruencia y de cinismo que el “diálogo” ha sido entendido, por varias instituciones públicas, incluyendo el poder ejecutivo, como “dejar hablar”, para después tomar las decisiones unilaterales, como si tal diálogo no hubiera ocurrido nunca e instalándose en la apariencia y en el cinismo de asegurar que el diálogo con la sociedad ha ocurrido, ha tenido resultados y la sociedad ha sido escuchada<sup>8</sup>.

¿Qué es lo que falla, entonces, si se tiene una ley que garantiza la participación social, si se tiene una multiplicidad de organismos que facilitan la participación de la sociedad, si parecería que las instituciones crean mecanismos específicos de movilización social, si la propia sociedad civil tiene sus mecanismos de movilización?

## LA GOBERNANZA DEL AGUA COMO POLÍTICA DE DOMINACIÓN

**RUTGERD BOELENS**

**PROFESOR ASOCIADO, UNIVERSIDAD DE WAGENINGEN, PAÍSES BAJOS  
PROFESOR VISITANTE, PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

La existencia y proliferación de una diversidad de derechos de agua y prácticas organizacionales parece constituir un obstáculo fundamental para los grupos de poder económico y político en su afán de gobernar la gestión de los recursos, controlar el comportamiento de los usuarios y dirigir los resultados. A través de varias estrategias, técnicas y a veces también procedimientos y prácticas inconscientes (guiados por la rutina y el paradigma), los usuarios de agua se ven forzados a aceptar los patrones uniformes que permiten su sumisión y obediencia. Los modos de poder y control para ‘corregir y racionalizar’ a los usuarios de agua y sus desobedientes repertorios socio-legales han cambiado en la historia, desde fuerzas coercitivas, de arriba hacia abajo, basadas en la exclusión, hacia poderes y discursos participativos más sutiles, basados en el autoexamen, la autoincriminación y, definitivamente, la inclusión. Muchos de los nuevos enfoques y prácticas GIRH (Gestión Integrada de los Recursos Hídricos) son poderosas pruebas de ello.

Según manifiestan las prácticas cotidianas, son en particular los mundos de la ciencia hídrica y la hidrointervención los que no han abandonado su esperanza de descubrir o diseñar principios generales e instrumentales para construir una sociedad del

---

<sup>8</sup> Un ejemplo claro de ello, reciente, es la participación ciudadana en el tema del narcotráfico, en México.

agua y dirigir su curso. La convicción de que 'la agencia y la terquedad humanas' o la 'mediación intersubjetiva' son errores en los patrones y evidencias de una 'falta de entendimiento' persiste como un principio poderoso. Por consiguiente, la mayoría de los gobernantes y expertos hídricos están interesados funcionalmente en la clara espacialización, visualización y disciplina de los usuarios del agua, en la manera más efectiva y eficiente de control de las prácticas de agua cotidianas, y en su jerarquización en términos de autoridad y obediencia.

El alineamiento, la estabilización y la normalización de los sistemas locales en una comunidad nacional imaginada, en la red global de experticia o en la sociedad del mercado del agua (Boelens 2009; Boelens y Zwarteveen 2005; Swyngedouw 2005) son de gran interés para quienes gobiernan estos niveles. "Cuando los actores y los puntos de vista se alinean, entonces entramos en una definición estable de la sociedad que suena a dominación" (Latour 1991:129). Por medio de la política del alineamiento se busca que el comportamiento de los usuarios de agua y los resultados de los sistemas de uso sean, hasta el grado máximo, predecibles. En palabras de Callon: "La normalización hace que una serie de vínculos sean predecibles, limita las fluctuaciones, alinea a los actores y a los intermediarios [...] si una relación entre actores es normalizada, puede contribuir poderosamente a la producción de efectos sistémicos [...] Una red todas cuyas interfaces han sido estandarizadas, transforma a sus actores en agentes dóciles y a sus intermediarios en estímulos que automáticamente evocan cierto tipo de respuestas. Las reglas de coordinación se vuelven entonces normas constrictoras que crean y controlan los desvíos" (Callon 1991:151).

Un tema principal es ver cómo tiene lugar la 'estabilización'. Los estados coloniales, tales como los imperios de los incas y los españoles, basaban fundamentalmente su control sobre el agua en la soberanía: era propiedad del Rey Sol o del Emperador, y a través de Él, la Corona distribuía los derechos de agua a los escalones inferiores. La ley y la fuerza legal eran algo central en estos Estados de Justicia, incluso si su puesta en vigor real en la práctica de los usuarios a veces era difícil y hasta constituía un mito. Todos los usuarios de agua tenían que obedecer la ley, por lo cual la ley del gobernante era naturalizada como sustitutiva de la ley de Dios o del Sol que dominaba la naturaleza. Los sistemas legales y las doctrinas de propiedad del agua desde entonces siempre han estado directamente vinculadas al Estado y a la Ley de una manera hobbesiana, exclusivamente "derivando ley de las nociones de soberanía y del monopolio estatal del legítimo uso de la violencia" (Benda-Beckmann 1996:4). La meta fundamental y circular de tal soberanía, según Foucault (y Maquiavelo), era ejercer soberanía: sumisión a y conservación de la Ley y Orden del Soberano.

Las naciones-estado administrativas liberales heredaron tras la independencia esta creencia fundamental en la ley y el orden estatales, e inclusive la fortalecieron con una ideología de igualdad liberal (excluyendo los repertorios de derechos desviados), pero más que sólo la Ley por sí misma, cada vez más se desarrolló un rango de tácticas de gobierno multiformes que no sólo estaban basadas en la fuerza legal y la violencia sino particularmente es la necesidad de *manejar y dirigir* la sociedad productiva y económicamente, por ejemplo, sus usuarios de agua y su gestión de recursos. Ya no es "el derecho a matar, a emplear la fuerza, lo que forma la esencia de la figura del gobernante ...sino más bien el conocimiento de las cosas, de los objetivos que pueden y deben ser alcanzados, y la disposición de las cosas requerida para alcanzarlos" (Foucault 1991:96). No conservación, sino producción y desarrollo. En pocas palabras, *el*

diseño y la gestión de la sociedad del agua por medio de técnicas de gobernanza se vuelven el tema fundamental.

Esta transición de un sistema legal dominado por estructuras de soberanía hacia una sociedad del agua gobernada por técnicas de gobierno no reemplazó el sistema formal de generación de reglas de la nación-estado, sino que, en términos de Foucault, el Estado de Justicia fue 'gobernizado'. Así, más allá de sus estructuras institucionales, el Estado cada vez se convierte más en un conjunto de *prácticas* de gobierno que 'estructuran' dinámicamente (Gordon 1991). En efecto, las tácticas de la política de gobernanza de agua (no solamente a escala nacional, sino desde lo local hasta lo global) permiten la permanente redefinición de las competencias y facultades del (a menudo, muy inestable) Estado, la definición de lo que pertenece al ámbito público y a los sectores privados, y de qué maneras. "Así, el Estado sólo puede ser entendido en su supervivencia y sus límites sobre la base de las tácticas de gobernabilidad" (Ibíd. Cf. Gordon 1991). En vez de que el Estado esté halando todas las cuerdas, cada vez más las tareas y las técnicas de control de agua son 'delegadas' a estructuras privadas de micropoder.

Así, y al mismo tiempo, el proyecto neoliberal de política hídrica pretende implicar a los usuarios de agua como agentes individuales y derechohabientes privados -de manera similar a las entidades comerciales- en el juego del mercado del agua, con consecuencias importantes para los colectivos de uso de agua. Los debates y las acciones actuales sobre políticas de agua acerca de 'control de agua incluyente y participativo' a través de, entre otros, Transferencia de Manejo del Riego, Descentralización, Privatización y Sociedades Público-Privadas, tienen un nexo directo con el proceso de gobernización señalado. Tales técnicas de gobernanza de agua muchas veces interactúan en una compleja sociedad que combina tradiciones y trazas de las comunidades locales que gobernaban el agua, estructuras semif feudales y religiosas, mercados globales capitalistas y las seculares hidroburocracias de las naciones-estado.

El papel de los llamados expertos y científicos suele ser cada vez más central en este afán de la gobernanza del agua. Uniendo lo local y lo nacional con lo internacional, de hecho son influyentes no sólo en el campo de construir 'derechos de agua modernos y avanzados', sino también su implementación a través de proyectos de política hídrica e intervención tecnológica. Los expertos de agua y el conocimiento experto sobre derechos de agua encarnan la modernidad, el progreso y el 'desarrollo'.

Sin embargo, una cantidad pasmosa de evidencia confirma que la mayoría de los expertos de agua (sociales y técnicos) no son expertos porque expresan la verdad en el conocimiento sobre el agua, sino al revés, que el conocimiento del agua es verdadero porque es expresado por expertos. Es común ver en la región latinoamericana que muchos expertos nacionales e internacionales, inclusive a veces tras años de contacto con las comunidades usuarias de agua y sus construcciones plurales e híbridas de derechos de agua, no pueden expresar ni discutir los derechos de agua comunitarios sino es en los términos reduccionistas de las regulaciones de la Ley de Aguas o en el ilusorio lenguaje político del neoinstitucionalismo. Los 'derechos como deben ser' son confundidos, de acuerdo con las nociones expertas, con la realidad, o que hace que la comprensión de los derechos y normas realmente existentes sea casi imposible. Al mismo tiempo, las suposiciones de la ingeniería legal a menudo hacen que los derechos

y normas de agua locales sean irrelevantes ya que deben ser sustituidos por 'derechos racionales y eficientes' tras una capacitación legal. Así se encarnan las nociones de gobernanza de agua basadas en los modelos reduccionistas de la hidropolítica experta, activamente rechazando los sistemas de derechos de agua vivos.

Sin embargo, hacer la ingeniería del mundo del agua e instrumentalizar a sus usuarios pueden ser un objetivo (consciente o no) de los hacedores de políticas, planificadores e interventores del agua, pero ¿son realizables? ¿Es posible reestructurar las comunidades de usuarios y usuarias de agua e instalar un conjunto uniforme de reglas y derechos de agua y una administración racionalmente alineada por medio de técnicas de diseño y gobernanza?

En contraste con aquellos proyectos políticos y de desarrollo que intentan inscribir los derechos de agua locales en la estructura jerárquica y la ontología legal del poder, apoyada por comunidades de expertos y modelos hidropolíticos, el tema es tratar a la vez de entender la creación y recreación de los derechos y normas de agua locales como una lucha precisamente *contra* esta imposición de derechos formalizados, políticas etnocéntricas y regímenes universalistas de pensamiento –sean éstos de arriba hacia abajo o 'participativos'. Por ello, analizaré las formas de crítica de los usuarios y usuarias del recurso: "... si la gobernación es este movimiento a través del cual los individuos son subyugados en la realidad de una práctica social por medio de mecanismos de poder que se adhieren a una verdad ... la crítica es el movimiento por medio del cual el sujeto se da a sí mismo el derecho de cuestionar esta verdad acerca de sus efectos de poder y cuestionar el poder en sus discursos de verdad: la crítica será el arte de la insubordinación voluntaria, el de la intratabilidad reflejada" (Foucault 2002:194).

Efectivamente, si bien los colectivos de uso hídrico locales se enfrentan a políticas y estrategias que trabajan poderosamente hacia la normalización y la externalización del control de los derechos de agua y los sistemas de gestión propios, se involucran en múltiples formas de resistencia para defender sus recursos, derechos y facultades de toma de decisión. Su resistencia va desde oponerse a las inequidades distributivas y formas antidemocráticas de representación actuales, hasta desafiar las propias políticas de verdad. Es clave comprender esta variedad de estrategias por las cuales las comunidades usuarias contestan las políticas de modernización objetivistas y universalistas, y las subyugantes políticas de gobernanza, tratando así de prevenir que los derechos y normas de agua sean dictados por instituciones, grupos de poder y mercados extracomunitarios.

A mi parecer, algo que hace falta es incluir, dentro de los mecanismos y aplicaciones de la gobernanza del agua, una dimensión ética. Una dimensión ética que parta de la conceptualización pero que se refleje en la aplicación, en la acción. No basta con nombrar la ética como una conducta deseable, un ideal a alcanzar, sino como una praxis cotidiana. En naciones tan lastimadas como México ello no es tarea fácil.

Hace doce años, la UNESCO publicó un pequeño libro sobre agua y ética. En él se recogían algunos principios que podrían aplicarse tanto al manejo como al uso de los recursos hídricos, desde los valores de cooperación, solidaridad, justicia y ética ambiental. En el documento se anotaba, por ejemplo:

First, the ethic we require should be built on a sense of shared purpose and in harmony with nature. Second, ethics must be based on a balance between traditional human values regarding conservation and the use of new technological advances. (...) Third, ethics, even in an advanced technological age, should seek to find a harmony between the sacred and the utilitarian in water, between the rational and the emotional (UNESCO, 2000: 9).

Una docena de años después, aún se discuten estos asuntos, cuando se habla de ética ambiental. Lamentablemente poco avance ha habido, en parte por la falta de interés y de acción real de los entes de la sociedad, incluyendo el gobierno; en parte porque han surgido otros temas emergentes que distraen las fuerzas y las atenciones a temas anteriormente puestos en la mesa pública del debate<sup>9</sup>. El derecho humano al agua, sin duda un tema ético, ha ocupado gran tiempo de discusión e impulso y directamente ha enfrentado las lógicas del agua como mercancía y la lógica del bien común y la justicia hídrica. Lamentablemente, también, se ha privilegiado la visión tecnocrática en muchas instituciones gubernamentales, prevaleciendo los paradigmas racionales y tecnológicos sobre los culturales y sociales. Ello, a quien no ha aprendido de la historia, le pasaremos la factura correspondiente en años venideros, cuando los aparatos tecnológicos obsoletos a un par de años de haberse construido, sin planeación y sin participación social real estén arrumbados y sin uso alguno, en el mejor de los casos. La dimensión ética, por supuesto, también resalta en el tema de nuestro texto.

He señalado en la introducción que la ética y la gobernanza están asociadas como dos caras de una misma moneda. En primer lugar porque en ambos casos se trata de reafirmar que los fines deben prevalecer sobre los medios. Luego porque no hay gobernanza pacífica y menos aún democrática sin un fundamento ético. Hasta hace poco, el cinismo

---

<sup>9</sup> Sabemos que cada cierto tiempo, los temas de moda internacional sugieren cambiar la urgencia por la importancia. Pero a ello estamos acostumbrados en la cotidianidad de nuestros países latinoamericanos (y de las instituciones en las que trabajamos). Cuando aparece el tema de indígenas, luego aparece el de mujeres, luego el de jóvenes; juntos, el gran tema es el de grupos vulnerables; luego aparece el tema de seguridad alimentaria, los Objetivos del Milenio y la atención a la pobreza y, el último tema distractor, ha sido el de cambio climático. Parte de la política internacional neoliberal es derivar recursos (económicos, políticos y humanos) a estos temas emergentes, que forman parte de una cortina de humo para no atender a cabalidad los problemas estructurales.

estaba de moda. Las crisis que pasamos en 2002 con los escándalos gigantescos de Enron, Arthur Andersen y World Com sirvieron para recordar en el ámbito económico y financiero que ni el capitalismo más integrista y duro puede prescindir de la ética (Calame, 2003: 86).

Por supuesto que, como ya hemos visto, los mecanismos específicos de aplicación de la gobernanza del agua parten de supuestos mayores derivados de los sistemas neoliberales y el democrático liberal actual. Para variar sustancialmente el tipo de gobernanza habría que modificar los patrones de los sistemas. Ideal, utópicamente, podría pensarse en la variación del sistema democrático liberal a un sistema democrático comunitarista, en donde las reglas cambiarían: los individuos buscarían fines, medios, bienes comunes; existiría la posibilidad de derechos colectivos; se abona en la cooperación, mas que en la competencia; y se busca la solidaridad, “No hay justicia plena sin solidaridad” (Villoro, 2003: 52). De aquí se vuelve a desprender la importancia de una dimensión ética, no de simulación, dimensión que también incluye la relación entre los seres humanos y entre éstos y la naturaleza:

La responsabilidad, es decir el reconocimiento de la interdependencia del individuo para con sus semejantes y la naturaleza, es una de las dimensiones fundamentales de la ética, puesto que proporciona un enfoque particular de la mayoría de las elecciones que se hacen. Así lo sostiene el filósofo Hans Jonas, que ubica a la responsabilidad en el centro de la ética: “Actúa de tal manera que los efectos de tu acción sean compatibles con la permanencia de una vida auténticamente humana sobre la tierra y de manera tal que los efectos de tu acción no sean destructivos”<sup>63</sup>. A su entender, el “miedo” se convierte en una condición que hace posible la responsabilidad (Calame, 2003: 88).

Una salida a la trampa de la gobernanza del agua sería, tal y como lo dice Calame, trabajar en el foco de las relaciones. Aquí podríamos incluir contextualmente algunas observaciones acerca de la crisis de los modelos de desarrollo actual; la crisis del neoliberalismo; la crisis institucional... Pierre Calame habla de la necesidad de una revolución de la gobernanza y plantea un programa a seguir para lograrlo, que pasa por tres fases fundamentales, para recuperar la verdadera democracia, en donde la base se funda en la participación ciudadana: “la ingeniería institucional, el ciclo de elaboración, de

puesta en práctica, evaluación y control de las políticas públicas y la gestión del tiempo” (Calame, 2003: 195)<sup>10</sup>.

Mientras ello ocurre, mientras la revolución de la gobernanza avanza, considero que hay algunos mecanismos, dentro de la lógica neoliberal y democrática actual que han sido creados como espacios de oportunidad, como vacíos que pueden ser llenados tomando en cuenta tanto la legitimidad institucional como la cooperación y la participación social efectiva. Varios de ellos son explorados en los capítulos siguientes, así que sólo haré mención a algunos mecanismos específicos observables y de aplicación actual.

El primero es el enfoque de economía solidaria, enfoque que ha cobrado auge en Centroamérica (un caso representativo que conozco es el de El Salvador, con el Grupo Bajo Lempa) y que permite una cooperación entre productores y comercializadores de diversos productos. Algunos de los elementos de la economía solidaria, basados también en la comunalidad y la cooperación, son:

En términos normativos se señala que las experiencias solidarias deberían caracterizarse por producir juntos; no estar orientadas por la ganancia sino por la generación de autoempleo e ingresos; comprar juntos para mejorar la capacidad de negociación en el mercado; socializar riesgos; conseguir crédito; producir condiciones o medios de vida (alimentos, vivienda, entretenimiento) para su propia reproducción o el uso colectivo de su comunidad (infraestructura productiva, hábitat, servicios públicos), (Marañón et al., 2010:4).

Un segundo enfoque ha sido el pago por servicios ambientales. Originalmente basado en un esquema de comercialización y uso de bienes naturales como mercancía, el pago por servicios ambientales es una oportunidad para que grupos sociales puedan contar con un ingreso económico y ayudar a la preservación del ambiente. También es un caso extraño de relación (entre quienes prestan un servicio ambiental por la conservación de bosques y manantiales, por ejemplo, hacia una colectividad mayor). Un caso cercano, que conozco, el de las comunidades indígenas de la cuenca Texizapa-Huazuntlán, en Veracruz, que mantienen y almacenan el agua en su territorio, agua que dota a los sistemas de la ciudad de Coatzacoalcos. Los grupos indígenas organizados tendrían una fuente de ingreso importante (Paré et al, 2005), basándose en una relación distinta entre territorio indígena y las zonas urbanas.

---

<sup>10</sup> Se sugiere consultar el texto completo de Calame, ya que su tesis es amplia y temo caer en reduccionismos al sólo citar al autor.



Un tercer enfoque es el empoderamiento y la autogestión de grupos sociales. Existen regiones en México que tienen un grado muy desarrollado de organización social y otras que tienen el alto potencial para hacerlo. Sólo un ejemplo: el caso de la Región Nororiental de Puebla presenta organizaciones (formales e informales), así como redes que le dan un carácter particular (Murillo et alli, 2010b). Las redes permiten alimentar una relación entre los sistemas ambientales, sociales, de producción agrícola, e incorporan temas importantes de actualidad, como género, derechos humanos, comercialización de productos y defensa de la identidad indígena.

Existen, sin duda, más mecanismos para escapar a la trampa de la gobernanza del agua. Algunos tendrían que relacionarse con revisar los conceptos y las estrategias aplicadas a los reduccionismos y sinsentidos que ha tenido la llamada cultura del agua; el cambio de mote (pero también de sentido, orientación, estrategia y visión sustentable) de la seguridad alimentaria por la sostenibilidad alimentaria; el abandono de los sinsentidos detrás de la frase “el que contamina paga”, y trabajar más en el sentido de una ética y de un sentido de corresponsabilidad.

Es tiempo de criticar, de salir de la trampa, de encontrar caminos viables (una revolución de la democracia, por ejemplo, propuesta por Calame; o la búsqueda del florecimiento humano, propugnada por Pogge y por Boltvinik, entre otros autores); tal vez de encontrar una revolución de la gobernanza del agua. O de encontrar más mecanismos viables que permitan variar las reglas del juego que el concepto nos ha impuesto. Algunos de esos mecanismos se exploran en los capítulos siguientes.

### **Bibliografía**

Arizmendi, Luis, “El florecimiento humano como mirador iconoclasta ante la mundialización de la pobreza”, *Desacatos*, enero-abril, 2007, núm. 23, CIESAS, México, pp. 101-124, 2007.

Benda-Beckmann, F. von, ‘Citizens, Strangers and Indigenous Peoples: Conceptual Politics and Legal Pluralism’, *Law and Anthropology* 9:1-42, 1996.

Berman, Morris, *El crepúsculo de la cultura americana*, Sextopiso, México, 2007.

Berman, Morris, *Localizar al enemigo: Mito versus realidad en la política exterior de los Estados Unidos*, Sextopiso, México, 2007.

Boelens, R., 'The Politics of Disciplining Water Rights'. *Development and Change* 40 (2): 307-331, 2009

Boelens, R. and M. Zwarteveen, 'Prices and Politics in Andean Water Reforms', *Development and Change* 36(4): 735-758, 2005.

Calame, Pierre, *Reinventar la democracia. Hacia una revolución de la gobernanza*, Descartes, París, 2003. (Ed. 2008, Quito).

Callon, M., 'Techno-economic networks and irreversibility.' In: *A Sociology of Monsters: Essays on Power, Technology and Domination*, John Law (ed.), pp.132-165. London: Routledge, 1991.

Camdessus, Michel; Badré, Bertrand; Chéret, Ivan; Ténrière-Buchot, Pierre-Frédéric, *Agua para todos*, FCE, México, 2006.

Conagua, *Estadísticas del agua en México*, México, 2011.

Dávalos, Pablo, "FMI y Banco Mundial: la estrategia perfecta", *Cátedra UNESCO Tecnología, desarrollo sostenible, desequilibrio y cambio global*, Catalunya, 2003.

De Alba, Felipe y Luzma Nava, "Governance del agua: La ruptura del eje Estado central hacia un Estado descentralizado", *Delaware Review of Latin American Studies*, Vol. 10 No. 1, 2009.

Foucault, M., 'Governmentality', In: *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Graham Burchell, Colin Gordon, and Peter Miller (eds.), pp.87-104. Chicago: University of Chicago Press, 1991

Foucault, M., 'What is critique?' In: Ingram, David (ed.) *The Political*, pp.191-211. Malden, Oxford: Blackwell Publishers, 2002.

Hirsch, Joachim, *Globalización, capital y Estado*, UAM, México, 1996.

Latour, B., 'Technology is society made durable', In: *A Sociology of Monsters. Essays on Power, Technology and Domination*, J. Law (ed.), pp.103-131. London: Routledge, 1991.

Marañón Pimentel, Boris; López, Dania, "Economía solidaria y sociedad alternativa en América Latina. Hacia una agenda de investigación desde la descolonialidad", *Alternativas*, Revista electrónica Año V, Núm. 67, octubre de 2010, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio / RMALC.

Murillo Licea, Daniel, "La gobernanza del agua como modelo de justificación del cinismo hidráulico", en prensa.

Murillo Licea, Daniel, “Un acercamiento a la gobernanza, conflictos socioambientales y percepción social sobre el agua en México”, *Gobernanza ambiental para el manejo sustentable de recursos: la experiencia de Canadá en México*, Universidad Veracruzana-El Colegio de Veracruz-AMEC-Colegio de Posgraduados-Embajada de Canadá en México, México, 2010<sup>a</sup>.

Murillo, Daniel; López, Eduardo; Chávez, Pablo; Marañón, Boris; Brie, Nora, *Gobernanza del agua en comunidades indígenas de la Sierra Nororiental de Puebla*, IMTA, México, (2010b).

Kaul, Inge, *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. New York: UNDP, 1999.

Offe, Claus, *Governance: An “Empty Signifier”?*, *Constellations* Vol. 16, No 4, 2009.

Ohlsson, Leif, *Environment, Scarcity, and Conflict. A Study of Malthusian Concerns*. Göteborg: University of Göteborg, 1999.

Ostrom, Elinor, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Paré, Luisa; Robles, Carlos, “El manejo de cuenca como una estrategia de sobrevivencia común: reciprocidad y transparencia para una nueva relación entre ciudades industriales y áreas rurales. Caso Tatahuicapan-Coatzacoalcos”, *Revista Electrónica REDLACH*, Núm. 1, año 2, 2005.

Peña, Humberto, *La gobernabilidad efectiva del agua en las Américas, un tema crítico*. Santiago de Chile: GWP-Samtac, 2003.

Perreault, Tom, “Custom and Contradiction: Rural Water Governance and the Politics of Usos y Costumbres in Bolivia's Irrigators' Movement”, *Annals of the Association of American Geographers*, 98: 4, 834-854, 2008.

Phillips, Nicola, *Global Governance and the Public Domain: Collective Goods in a Post-Washington Consensus Era*, Warwick: CSGR, 1999.

Rogers, Peter, *Effective Water Governance*, Stockholm: GWP, 2002.

Selborne, Lord, *The ethics of freshwater use: a survey*, COMEST-UNESCO; 2000.

Swyngedouw, E., ‘Dispossessing H2O: The contested terrain of water privatization’, *Capitalism, Nature, Socialism*, 16 (1): 81–98, 2005.

Terán, Juan Fernando, *La sequedad del ajuste. Implicaciones de la gobernanza global del agua para la seguridad humana en Ecuador*. Quito: CEN, 2005.

Terán, Juan Fernando, *Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO-CROP, 2007.

Todorov, Tzvetan, *El hombre desplazado*, Taurus, México, 2008.

Villoro, Luis, *Tres retos de la sociedad por venir. Justicia, democracia, pluralidad*, México: Siglo XXI, 2009.

# Capítulo 3. Reformas y gobernanza en el sector del agua

Santiago Funes<sup>11</sup>

*El “poder administrativo”, o burocracia, ha perdido notoriamente su legitimidad. A ello contribuyó la retórica neoliberal, al dañar la credibilidad del Estado y proponer el mercado como el nuevo regulador del bienestar colectivo. Más concretamente, la nueva orientación de gestión pública introdujo dudas acerca de la figura clásica del servidor público como representante autorizado del interés general. Los escalones superiores del servicio civil fueron los más afectados por ese desenvolvimiento. Ya no son capaces, según parece, de representar el futuro en un mundo más abierto y menos predecible. [...] El viejo estilo –burócratas benevolentes que administran una sociedad tratada como un menor bajo la tutela del Estado– devino al mismo tiempo económicamente insostenible y socialmente inaceptable. De tal manera, la burocracia ha sido despojada de las cualidades morales y profesionales que alguna vez fueron su fuerza. Su legitimidad ha sido dañada, así como la de los representantes electos.*

Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique*, 2008.

Entrada la segunda década del siglo XXI, los problemas de todo orden que afectan a los recursos hidráulicos de México podrían legítimamente justificar una respuesta negativa a la pregunta, ya clásica, sobre si el país puede contarlos entre las bases disponibles para sustentar su desarrollo futuro.

Los debates y vicisitudes que acompañaron a las modificaciones de la *Ley de Aguas Nacionales* en 2004 y, sobre todo, la confusa y desigual aplicación de sus nuevas prescripciones en materia de autoridad y gestión de los recursos hidráulicos y de los servicios de agua, podrían señalarse como un síntoma, entre otros, de que a las manifestaciones crecientes de demanda, escasez, contaminación, sobreexplotación y

---

<sup>11</sup> Consultor internacional.

vulnerabilidad ante fenómenos extremos y cambio climático se suma un tejido institucional débil e ineficaz, sin capacidad de mejorar los servicios y de resolver los conflictos.

Las conclusiones de una reciente publicación de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) confirman esa respuesta negativa: “Los retos del agua en México son impresionantes: escasez, contaminación, impacto del cambio climático sobre el ciclo ecológico, una administración que requiere ser fortalecida con la participación de todos los usuarios, el desorden en el desarrollo ecológico y la necesidad de revisar y fortalecer el sistema de ciencia y tecnología en el país.”<sup>12</sup> Los autores sostienen que no obstante la dimensión de los desafíos existe la posibilidad de enfrentarlos, a condición de no dejar de lado los ejes de la gobernanza del agua, ambiental, social, económico y político.

En el mismo sentido, algunos especialistas señalan que México atraviesa por una crisis del agua, e indican que ese estado se debe no sólo a una condición natural desfavorable:

“(…) ahora es urgente reformar la gobernabilidad del recurso redistribuyendo funciones y responsabilidades para mejorar y ampliar los servicios con mayor atención a los pobres, lograr la sustentabilidad del recurso y aumentar la seguridad hidráulica. En particular es necesario abordar la redistribución de facultades y responsabilidades de los gobiernos estatales, la estructura de la CONAGUA dentro del gabinete, las organizaciones civiles y el sector privado.”<sup>13</sup>

La situación a fines de 2011 es fruto de una evolución de varias décadas y, en particular, de los efectos de las grandes transformaciones ocurridas en todos los niveles de la vida social y de la actividad económica en México y en el mundo. Entre ellas figuran los procesos de cambio en las funciones del Estado y en las relaciones que el gobierno mantiene con la sociedad, grupos e individuos. Progresivamente, los responsables de la reforma hidráulica fueron incorporando la temática de la gobernabilidad y de la gobernanza. Algunos, la mayoría, se refieren a ellas desde el punto de vista prescriptivo; otros, desde una posición analítica.

---

<sup>12</sup> B. Jiménez et al., editores, *El agua en México: cauces y encauces*, Comisión Nacional del Agua, 2010.

<sup>13</sup> Panel de gobernabilidad del agua, *Gobernabilidad hidráulica*, XX Congreso de Hidráulica, México, 2008. Los autores utilizan como sinónimos *gobernabilidad*, “que desecha la idea del gobierno autoritario como único protagonista en el manejo de los recursos hidráulicos [...] sino una participación efectiva de amplios sectores de la sociedad”, y *gobernanza*.

En el caso de México parece obvia la afirmación de que así como la reforma del sector agua no puede considerarse de manera independiente de otras reformas encaradas para acomodar al país en el proceso de globalización, la gobernanza y la gobernabilidad sectoriales se inscriben en un ámbito de cambios, conflictos, iniciativas y fracasos relativos a las instituciones y a las relaciones entre actores públicos y privados. Ello no obstante, es posible un análisis de la gobernanza en el sector, entendida (como se advertirá más adelante en este artículo, como una entre muchas de las definiciones o no-definiciones circulantes, en un ambiente en el que predominan todavía ambigüedades en el uso del término) como la *configuración y el mantenimiento de los arreglos de autoridad y poder dentro de los cuales los actores toman decisiones y enmarcan políticas que son vinculantes para los actores colectivos e individuales dentro de los diferentes límites territoriales*<sup>14</sup>.

A ese análisis trataremos de contribuir con este artículo, con la doble advertencia de que no son muchos los estudios y las investigaciones disponibles, y de que en los inicios de la reforma hidráulica mexicana esa noción no figuraba probablemente entre las principales. Por ejemplo, en el estudio de caso anexo a un documento publicado por el BID sobre gobernabilidad<sup>15</sup> (el término es para el BID la traducción del inglés *governance*) en el sector, esa noción es mencionada una vez, y con el casi exclusivo motivo de formular preguntas acerca del camino a seguir. No obstante, tanto en la formulación de las políticas como en su aplicación inicial (descentralización, transferencia de distritos de riego, participación en programas de drenaje y desarrollo agrícola y de abastecimiento de agua potable, formación de organismos de cuenca y papel de los municipios, flujos de información entre actores, entre otros) surgieron temas o aspectos que ya por entonces, en la literatura y la experiencia internacionales, comenzaban a dar forma contemporánea a la noción de gobernanza y a otras relacionadas con ella.

---

<sup>14</sup> Hanf, K. y Jansen, A., *Governance and environment in W. Europe: politics, policy and administration*, Harlow, Addison Wesley Longman, 1998, citado por Caldera, A.R., *Gobernanza y sostenibilidad: desarrollo institucional y procesos políticos en torno al agua subterránea en México*, tesis de doctorado, FLACSO, 2009.

<sup>15</sup> *Case study I: Irrigation reform in Mexico*, en P. Rogers, *Water governance in Latin America and the Caribbean*, BID, 2002.

## Algunos aspectos de la reforma del sector hidráulico en México

En *Aguas de México: cauces y encauces* se indica que “(...) en las últimas décadas, el agua se ha perdido no sólo en las prioridades gubernamentales, sino también en lo referente a su posición o lugar en el desarrollo nacional.” Dónde comienza ese período de “las últimas décadas” es materia de debate<sup>16</sup>. Si a partir de 1975 puede advertirse la emergencia y ulterior consolidación de un conjunto de ideas y doctrinas agrupados bajo la etiqueta de neoliberalismo, no es menos cierto que ese proceso de constitución de un dominio no estuvo exento de disputas, convergencias y contradicciones con otras visiones acerca de la organización de la sociedad y del carácter, contenido y alcances de la política pública. Distinguir períodos y momentos internos a ese proceso quizá no sea sólo de interés académico: si, como se observa en el caso del sector hidráulico mexicano, los resultados del largo plazo han incluido la pérdida de capacidad técnica, de generación y adaptación de tecnología y de conocimientos científicos apropiados; inversiones insuficientes y déficits importantes en la capacidad de las organizaciones de todo nivel que requieren del vitalismo de la participación de la representación de los usuarios, reconocer y reflexionar sobre períodos internos permitiría identificar errores y desvíos, o fallas en las políticas públicas, y encontrar puntos de apoyo para definir mejor las decisiones políticas futuras.

Luis Aboites Aguilar encuentra a comienzos de los años 1980, incluso a fines de la década anterior, el inicio de la transición entre una etapa a la que denomina de “agua de la nación” y una nueva “mercantil-ambiental”, en cuya secuencia figurarían la transferencia de servicios de agua potable y alcantarillado a los municipios en 1978; la creación en 1989 de la Comisión Nacional del Agua, y la aprobación de la *Ley de Aguas Nacionales* en 1992.

---

<sup>16</sup> En materia de periodización de la política de recursos hidráulicos en México, los puntos de inflexión o de cambio son con frecuencia materia de fuerte implicación política. El autor de este artículo recuerda un estudio presentado en 1975 al entonces Secretario de Recursos Hídricos, en el que se suponía el cambio de la gran infraestructura agrícola, desde una determinada por las necesidades de producción sectorial a otra dominada por la existencia de una capacidad de construcción en manos de grandes empresas privadas. La cuestión delicada era encontrar si el inicio del cambio se encontraba a fines del gobierno de Lázaro Cárdenas o a inicios del siguiente, de Manuel Ávila Camacho.



Testigo principal de las políticas del agua en ese período, Fernando González Villarreal ubica por su parte a la reforma hidráulica en el marco de las transformaciones nacionales o “reforma de los 90”, marcadas por la búsqueda de una reinserción del país en el contexto de globalización, liberalización y predominio del comercio como motor del desarrollo<sup>17</sup>. Esa reforma de los años 1990 implicó, a su juicio, una orientación que limitaba el papel del gobierno, reforzando su función de regulación, y el uso de mecanismos de mercado para la asignación de los recursos. González Villarreal destaca al mismo tiempo la significación del Plan Nacional Hidráulico 1975 (PNH 75) como fuente de los principios de reforma del agua, y de la economía política del recurso. Así presentadas, ambas afirmaciones parecen articuladas y coherentes. Es nuestra impresión que tal coherencia no es obvia; que, por el contrario, merecería un análisis más detallado.

El objetivo estratégico del PNH 75 se estableció como “garantizar que el agua contribuya efectivamente a los propósitos fundamentales de la sociedad mexicana”, apuntando a la sustentabilidad de los ecosistemas (incluyendo manejo racional de acuíferos y la conservación de la calidad del agua); a la eficiencia en la distribución del recurso en las cuencas, en los usos del agua y en las actividades que la utilizan, y la equidad en el acceso al recurso y a los servicios de agua potable y saneamiento. La condición para que el agua continuara apoyando el desarrollo económico y social era su manejo adecuado e integral. Para ello se requería crear las capacidades institucionales, desarrollar la ciencia y la tecnología necesarias y generar los mecanismos y formas de participación de los usuarios.

González Villarreal describe un primer momento de la reforma de los recursos hidráulicos durante el cual fue el personaje central, entre 1989 y 1994<sup>18</sup>. El propósito que condujo a la creación de la Comisión Nacional del Agua fue mejorar los servicios y

---

<sup>17</sup> Fernando González Villarreal, *La gestión del agua: lecciones de la experiencia del Programa Nacional Hidráulico 1975-2000*, presentación Red del Agua UNAM, 2011.

<sup>18</sup> Que González Villarreal acote la reforma entre 1989 y 1994 implicaría algo más que la indicación del período durante el cual fue principal responsable del proceso: quizá un análisis más fino pueda identificar etapas sucesivas a partir de 1989, como fue habitual a comienzos de este siglo para otras reformas sectoriales o, incluso, permita diferenciar entre varias reformas hidráulicas en México en las últimas décadas, caracterizadas por el contenido dominante y por sus resultados respectivos.

solucionar los conflictos, estableciendo una autoridad del agua con participación de los usuarios. Sintetiza así sus resultados: refuerzo de la seguridad en los derechos de agua; desarrollo de mercados de agua regulados para transferir el uso del recurso; establecimiento de sistemas financieros y de precios; transferencia a los distritos de riego a las organizaciones de usuarios; desenvolvimiento de organismos públicos para servicios de agua, inicio de la aplicación de asociaciones público privadas y otros mecanismos para el financiamiento y la operación de los servicios; inicio del programa de agua limpia; establecimiento de los Consejos de Cuenca con participación de los usuarios; incremento de la inversión en infraestructura hidráulica; establecimiento del registro de derechos de agua, y aprobación de la nueva Ley de Aguas y de su reglamento.

En su análisis de la evolución y perspectivas de la gobernanza del agua en México, Eduardo Mestre<sup>19</sup> coincide con el anterior enunciado de resultados de la primera etapa de reformas. La descentralización de la gestión del agua hacia los Consejos de Cuenca iniciada en 1989, así como la culminación en 1991 de la transferencia de los grandes distritos de riego a las organizaciones de usuarios, y el estímulo mediante medidas realizadas posteriormente, en 1997 y 1999, de la capacidad de intervención de usuarios y de la sociedad, constituyen a su juicio hitos importantes de la descentralización sectorial.

A su vez, Patricia Romero<sup>20</sup> caracteriza la reforma hidráulica reciente sin distinguir momentos o períodos internos, diciendo que el sector hidráulico mexicano se ha transformado profundamente.

Se introdujeron cambios en el régimen legal, se crearon nuevos organismos y se descentralizó la gestión del agua. Todas estas acciones se sustentaron en una nueva visión del recurso como bien económico, en la que se hace énfasis en los mecanismos de mercado y se da al Estado el papel de regulador en los usos y gestión del líquido.

En el mismo artículo, la autora entiende que, siendo uno de los logros principales de esa reforma, el cambio de papel del Estado desde uno principalmente orientado al

---

<sup>19</sup> E. Mestre, *Descentralización de la administración pública en la gestión del agua: el caso de México*, presentación al IV Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua, 2004.

<sup>20</sup> P. Romero Lankao, "Descentralización y retiro del Estado, ¿mecanismos para gestionar sustentablemente el agua?", en *Gestión y política pública*, Vol. XVI, I, 2007.

desarrollo a otro nuevo con énfasis en la función reguladora, ha producido vacíos y paradojas.

Ni la iniciativa privada ni los usuarios han podido invertir en sistemas urbanos y rurales, cuando menos no con el dinamismo con que crecen la población y nuestra economía; tampoco con el ritmo con que emiten aguas residuales y contaminan los cuerpos de agua del país. En su afán de no intervenir, de retirarse, el gobierno central no sólo dejó huecos económicos, sino también institucionales, como la inexistencia de instancia o mecanismo alguno que garantice el cumplimiento, por parte de las empresas, de los acuerdos de gestión privada de los sistemas hidráulicos. En su pretensión de simplificar la regulación ambiental de la calidad del agua y tornar más atractiva la inversión privada (pretensión por cierto generalizada entre países en desarrollo), el gobierno federal está dejando a la buena disposición de los establecimientos económicos el monitoreo de sus aguas y el cumplimiento de la normatividad.

En el capítulo de *Aguas de México: cauces y encauces* acerca de la administración del recurso<sup>21</sup>, los autores sostienen que en los últimos quince años se ha dado el tránsito desde un modelo de racionalidad administrativa centralizado y vertical a otro que en 2011 no ha alcanzado a concretarse, orientado según su intención declarada a la desconcentración y la descentralización con la participación de nuevos actores. En ese lapso registran una demanda creciente por una gestión más democrática del agua, que se manifiesta en episodios e iniciativas locales y que no encuentra canales de desenvolvimiento apropiados. El modelo propuesto, indican, soslaya las diferencias sociales, políticas, económicas y de valores de los sectores de población involucrados, formalmente convocados a la participación. Subrayan que las relaciones de poder entre los actores no son tenidas en cuenta, persistiendo además una política clientelar de viejo cuño que dificulta la generación de decisiones basadas en mecanismos o instancias de tipo consultivo. Persiste, concluyen, una contradicción esencial entre la tendencia del gobierno a centralizar poder y funciones y la formación y consolidación de una sociedad civil y una ciudadanía capaz de entender, actuar y participar en la solución de los problemas del agua en el país.

Mucho antes, en 1999<sup>22</sup> ya se indicaban algunos de los problemas ligados a una reforma que habiendo dejado a los agentes privados y a las fuerzas del mercado la libre

---

<sup>21</sup> B. Jiménez et al., editores, *Administración del agua*, op. cit.

<sup>22</sup> M. Fortis H. y R. Alhers, *Naturaleza y extensión del mercado del agua en el D.R. 017 de la Comarca Lagunera, México*, IWMI, 1999.

asignación del agua, no había conducido ni al incremento de las inversiones de capital en el caso de la agricultura ni a un aumento de la eficiencia ni al desarrollo de la producción de alimentos; por lo demás, se advertía que esa reforma propiciaba la reconcentración del acceso al agua (y de la tierra). Uno de los factores negativos habría residido en las carencias de organización, información, transparencia y conciencia de todos los agentes relacionados con el recurso, así como en las debilidades de la capacidad de regulación establecida por la *Ley de Aguas Nacionales*.

Un documento poco conocido y en cuya elaboración participaron funcionarios del grupo responsable en la Comisión Nacional del Agua entre 1989 y 1994, indica que la ley de 1992 facultó la transferencia de los derechos de agua, con lo cual se abrió la posibilidad de funcionamiento de mercados del recurso, y estableció la transferencia de la administración de los distritos de riego a los usuarios. Dicho proceso, añade, “registra un considerable grado de avance, que se ha materializado en un rápido incremento de la participación de los usuarios en el financiamiento de la operación”, redundando en un alivio para el presupuesto fiscal y dando lugar a un interesante, aunque incipiente, esquema de organización de los productores beneficiarios del riego<sup>23</sup>. A fines de 1994 se sostenía que avanzar *simultáneamente* hacia objetivos de competitividad, equidad y sostenibilidad era el desafío central de en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, y que apuntar sólo al primero esperando que las mejoras en los otros dos derivaran de modo natural de una mayor eficiencia económica representaba el error principal a evitar.

Los autores de ese documento reconocen al respecto el proceso de reformas institucionales entonces en curso, aunque advierten que ellas no garantizan soluciones definitivas a los problemas relativos a la eficiencia y el bienestar, a causa de que esas soluciones no dependen exclusivamente de las instituciones, sino de un conjunto de arreglos que son simultáneamente económicos, sociales, políticos e institucionales, y que deben adaptarse a las condiciones estructurales específicas de la economía. Usaban así criterios propios de la noción de gobernanza.

---

<sup>23</sup> CNA – FAO, *Elementos para el marco de referencia de la política hidroagrícola de mediano plazo en México, Informe principal*, 1994.

## GOBERNANZA

### MANUEL CONTIJOCH ESCONTRIA CONSULTOR

En este momento en nuestro país es fundamental reencontrar el camino y la forma en que podemos volver a recuperar nuestro futuro y el patrimonio de nuestros hijos. Un camino factible para ello está en el sector hidráulico. Por sus antecedentes, el control y dominio del agua es sin duda un tema fundamental para México.

La definición de gobernabilidad que me parece más adecuada es la que dice que ésta es la capacidad de los países de dirigir o conducir procesos de cambio de las condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales hacia metas acordadas con amplios sectores de la sociedad..., que requiere reformas en la distribución de las funciones, atribuciones y responsabilidad de los involucrados y no se limita a la existencia de leyes o reglamentos que no se aplican de manera efectiva. Y que la gobernabilidad es opuesta a la anarquía o el caos.

Estando de acuerdo yo añadiría que lo más importante es entregar resultados sobre todo en la infraestructura y la gestión del agua porque la gestión en este caso es un asunto no sólo de administración de un recurso vital a lo económico y a lo humano es también un instrumento de gobernabilidad.

El control y dominio del agua implica una serie de procesos sociales y de decisión colectiva que permiten organizar el trabajo de la gente, de la comunidad y de pueblos enteros.

En la futura búsqueda de la gobernabilidad hidráulica que ya tuvimos en el pasado y de la cual estamos orgullosos, basta recordar que el México postrevolucionario se construyó sobre tres grandes pilares: el Banco de México, la Comisión Nacional de Irrigación y el Partido de la Revolución Mexicana.

Actualmente, cuáles son los retos, porque ahora no se trata de repetir y copiar el pasado, por brillante que haya sido.

Instrumentos: los instrumentos que fueron válidos en el pasado en un México monolítico y monopartidista ya no pueden funcionar ahora. La CNA ahora CONAGUA ya no es la institución que tenía el conocimiento, la información y los programas que hacían realidad la gobernabilidad hidráulica. Es fundamental replantearla y modificarla. Es imprescindible transformarla y retomar la excelencia técnica y la autoridad que la caracterizaron. No es una tarea fácil, lo más importante es saber a dónde tiene que ir la institución. Para actuar en este sentido hay que trabajar en paralelo en cinco grandes frentes: i) regulación, leyes y reglamentos, normas y certificación; ii) Desarrollo Tecnológico, Investigación y Desarrollo; iii) incentivos económicos, precios, tarifas, impuestos y programas de fomento; iv) Comunicación y participación de la sociedad y v) Fortalecimiento de las organizaciones de usuarios a los diferentes niveles con reglas claras y precisas.

He aquí algunas ideas sobre esos puntos que invitan a una reflexión colectiva:

- 1) Regulación. A casi 20 años de que replanteamos la ley y a 10 de que fue mal reestructurada y no ha sido posible aplicarla cabalmente, es el momento de plantear hacerla más simple y fácil de implementar. Lograr su difusión y aceptación por la sociedad y los gobiernos a diferentes niveles. Recordar que es una ley nacional, no el reglamento interno de la CONAGUA. El reto fundamental es lograr su aplicación cabal y los principios rectores que fijen el camino a recorrer por parte de todos los actores. Esta nueva Ley tiene que estar sustentada en reglamentos también claros y detallados y apoyada en normas y procesos de certificación. Siempre hay grandes discusiones sobre qué es primero, si la Ley o los programas de gobierno. Aquí no hay duda que hay que trabajar en paralelo para que al término de cinco años tengas un nuevo aparato jurídico capaz de ser implementado.
- 2) Desarrollo Tecnológico. Este instrumento, de gran valor, está siendo subutilizado. En su momento, el sector agua creó el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua para formar los recursos humanos necesarios y desarrollar la tecnología que le diera sustentabilidad al desarrollo hidráulico con una visión nacionalista. Si bien hay que reconocer los logros en la materia, creo que nos hemos quedado cortos en los alcances de esta misión y la necesidad de fortalecer las acciones en tres rubros fundamentales: calidad del agua, eficiencia en su uso y gestión del recurso. La formación de los recursos humanos en el sector en su conjunto es todavía un gran reto. El IMTA tiene que convertirse en un núcleo que aglutine el esfuerzo de las universidades, centros de enseñanza superior, otras unidades de investigación y un centro de excelencia en la certificación. La palabra clave es “outreach”. Tiene que competir en el ámbito internacional y desarrollar el potencial que los investigadores y técnicos mexicanos genuinamente tienen. Para ello debe ser congruente la misión y los recursos de que dispone.
- 3) Incentivos Económicos. El precio del agua, la equidad, la productividad y los impuestos son los asuntos específicos. El valor del agua tiene que reflejar su costo y beneficios económicos. Este tema, fácil para los economistas, no lo es para los políticos y la sociedad. El dilema de lo que podemos cobrar por el agua y lo que queremos cobrar por ella sigue siendo vigente. Los programas de inversión deben modificarse; en lugar de comprar activos comprar resultados, invertir en la infraestructura hidráulica del país y conseguir la participación de todos los sectores, nacionales e internacionales. Se requiere un profundo cambio en la cultura de la inversión pública, quizá tan grande como en el manejo de los impuestos. El famoso lema, “lo del agua al agua” se tiene que aplicar en el destino específico de las inversiones.
- 4) Comunicación y Educación. El recurso, el agua, debe valorarse desde la niñez. Aprender el papel que juega en nuestras vidas para obtener el cambio en la cultura del agua. Difundir los elementos clave para la adopción de nuevas técnicas y el respeto por el medio ambiente y los derechos de los demás. El ver el agua como un bien común requiere de una reconcepción total y la participación de las mentes más brillantes del país que han generado una cultura nacionalista de la que tenemos que retomar los mejores elementos. Es

fundamental que los mexicanos volvamos a sentirnos únicos y valiosos. El agua puede poner su granito de arena en ello.

- 5) Participación de los usuarios. Este es el centro que aglutina las acciones y programas de los cuatro grandes rubros que mencioné. Es clave para que las leyes se cumplan, para orientar el desarrollo tecnológico; es básico para decidir sobre el uso de los recursos económicos y de inversión; la coordinación de los programas y el sentido de la educación y el uso de los medios de comunicación. Si se avanza en el camino de la democracia hay que continuar avanzando en la descentralización de funciones hacia los niveles de eficiencia operativa. El manejo que en su tiempo se dio a los Comités de Cuenca presididos por el Presidente de la República y con la activa participación de los Gobernadores de los Estados involucrados, permitió en su momento tomar las decisiones de asignación del agua y aprovechamiento para preservar por ejemplo el Lago de Chapala. En contraste la transferencia de los Distritos de Riego a los usuarios permitió que fuesen los productores los que tomaran las mejores decisiones a su nivel, para cobrar las cuotas que permitieran la correcta operación, conservación y mantenimiento de la infraestructura. Los consejos de administración de las empresas de agua y saneamiento, cuando reflejan cabalmente los intereses de los sectores usuarios, son la mejor forma de administrar el servicio y convencer a la sociedad del pago justo por el agua. El lograr que los Estados efectivamente cuenten con las atribuciones para participar en la administración del agua de sus gobernados y que son sensiblemente impactados por las decisiones federales en su ámbito de competencia es un aspecto primordial.

### **Visiones estratégicas en los primeros años de la reforma**

Necesario y posible por la abundante documentación y testigos existentes, el examen histórico de la evolución de la política hidráulica en México a partir de 1970 recién comienza. Es de esperar que de manera creciente sus resultados permitan comprender mejor cuáles fueron y en qué momento las opciones, las fuerzas sociales y políticas que sostuvieron una u otra alternativas, así como las consecuencias para los actores presentes.

No es uno de los temas menores el de los “modelos” sugeridos por Luis Aboites, a los que se ha hecho referencia más arriba en este artículo. Porque, en efecto, ¿cuánto de liberalismo y de limitación del papel del Estado y cuánto de la visión de los “ingenieros hidráulicos” que encabezaron el modelo del agua de la nación hubo en el Plan Nacional Hidráulico 1975?; ¿la reforma hidráulica de 1989-94 fue un resultado de tensiones y compromisos, o una simple aplicación de preceptos propios de lo que habría de llamarse posteriormente la revolución neoliberal?; ¿qué ideas y prácticas acerca de las

asociaciones de cooperación existieron en la actividad de la Comisión Nacional del Agua, antes y después de 1994?; ¿hubo o no una disputa, y entre quiénes, y cómo se saldó, alrededor de la política hidráulica en la década de los años 90, década de crisis económica y política con extraordinaria repercusión en la evolución de la sociedad en México?

Continuidad y cambio, permanencia y agotamiento de tendencias, obstáculos institucionales y de percepción, constitución y desaparición de alianzas entre actores sociales, por ejemplo, son elementos de las últimas tres décadas cuya elucidación está todavía pendiente. No es éste el lugar para intentar una respuesta a éstas y otras preguntas. Interesa sólo recordar el contexto en el que se lanzó y realizó la reforma hidráulica, y sugerir la posibilidad de que en esta última hayan convivido, desigualmente, visiones diferentes acerca de la política pública y del papel de los diversos actores.

Si es cierto que la demanda popular por mejores servicios fue la que abrió una ventana de oportunidad, también lo es que la reforma hidráulica, entre otras en México y en América Latina, se dio en un marco más general de consolidación progresiva del predominio de las doctrinas neoliberales<sup>24</sup>. Estas últimas se aplicaban desde la crisis de la deuda en 1982 y reorientaban las políticas y las estrategias de crecimiento, modificando las estructuras económicas y las relaciones políticas y sociales, incluyendo los balances de poder. No obstante, es también durante la “década perdida” de los años 1980 que se desenvuelve en América Latina una vertiente alternativa, originada en el viejo tronco estructuralista, conocida bajo el título de la publicación por la CEPAL, en 1990, de *transformación productiva con equidad*.

Fernando Fajnzylber resumió las principales diferencias de esa propuesta con el enfoque neoliberal<sup>25</sup>. Entre ellas figuran que la primera deriva de una observación de la realidad continental, y la segunda de un modelo teórico; que la equidad es parte indisoluble de la primera, y condición de la competitividad a largo plazo; que el progreso técnico es central en la primera, y razón de una competitividad internacional genuina, por oposición a la segunda, en que la competitividad se nutre con frecuencia de los bajos

---

<sup>24</sup> Cfr. B. Roitman, *Notas sobre el pensamiento económico latinoamericano*, Economía UNAM, Vol. 4, 11, 2007.

<sup>25</sup> F. Fajnzylber, *Revista de la CEPAL*, 52, 1994.



salarios o de la sobreexplotación de los recursos naturales. La concertación estratégica público-privada es central para la primera propuesta, mientras que para la neoliberal se enfatiza la subsidiariedad del Estado.

La orientación estratégica del Plan Nacional Hidráulico 1975 corresponde fielmente a los nuevos enfoques surgidos de la Conferencia sobre medio ambiente de Estocolmo en 1972 y a la elaboración acerca del papel del agua en el desarrollo nacional que se concretaría en la Conferencia sobre el agua en Mar del Plata, 1977. En efecto, desde el punto de vista técnico, el Plan destaca por primera vez en México los conceptos de balances hidráulicos regionales, integración en la planeación y gestión del recurso, así como la necesidad de una política específica armónica con el marco general de política nacional.

A nuestro juicio el Plan de 1975 podría ubicarse con mucha mayor coherencia en el marco de la propuesta de *transformación productiva con equidad* que en el de la doctrina neoliberal. Si eso fuese cierto, y teniendo en cuenta la afirmación de F. González Villarreal acerca de ese Plan como fuente de la reforma hidráulica y de la visión de economía política que la inspiró, es difícil etiquetar a la reforma de 1989 – 1994 como una *original y completamente* inspirada en la orientación estratégica neoliberal que consolidaría su predominio durante los primeros seis años de su realización.

Canto del cisne de una visión del país que resultaba inviable ya en las condiciones de la economía nacional e internacional, la presentación en septiembre de 1982 de la iniciativa de ley para nacionalizar la banca privada y establecer el control de cambios contenía temas centrales que persistieron, años más tarde, entre los actores de la reforma hidráulica de 1989. Por ejemplo, acerca de que el gasto público constituye un instrumento fundamental del Estado para orientar la economía construyendo la infraestructura y operándola cuando corresponde, puesto que ella se pensaba como “condición para inducir metas en la planeación democrática y la redistribución del ingreso”<sup>26</sup>.

Más específicamente, la orientación del PNH 75 podría ubicarse en una línea de pensamiento para la cual las característica multifacética del agua justificaba la intervención pública, tornándola inevitable. Los gobiernos tenían la responsabilidad del

---

<sup>26</sup> Cfr. J. López Portillo, intervención ante el Congreso de la Unión, 1 septiembre 1982.

manejo del agua para el bienestar nacional. Ello no implicaba que los sistemas debieran ser por entero de propiedad pública, o que el Estado tuviera que reducirse a un papel regulador estricto, sin capacidad de construcción ni de operación, o a uno de subsidiariedad, sino que se requerían leyes, regulaciones, instituciones e incentivos eficaces para subrayar el interés público<sup>27</sup>, es decir, en el lenguaje contemporáneo, nuevas condiciones de gobernanza.

Gustavo Gordillo, entre otros, sostiene que el período de reformas estructurales y políticas iniciado en los años 1980 en toda América Latina fue un escenario en el que se manifestaron diversas corrientes ideológicas en variadas formas de antagonismo o de convergencia. Para este autor, los momentos de confluencia a favor de las reformas fueron en general precarios, “porque transportaban en su seno diversas polémicas y objeciones básicas no resueltas tanto en el ámbito de la gobernabilidad como en el ámbito constitucional.”<sup>28</sup>

Es posible que en un marco general de reformas neoliberales, en el origen de la reforma hidráulica en México hayan coexistido al menos dos visiones. Una, neoliberal, estaba destinada a consolidar su predominio, configurando el nuevo modelo que se ha dado en llamar “mercantil-ambiental”; la segunda, afín al planteamiento de transformación productiva con equidad, perdería progresivamente capacidad de influencia y de intervención. En el primer período esa coexistencia no se dio sin conflictos. Uno de ellos habría de ser el debate acerca de la privatización de las obras de cabeza en los grandes aprovechamientos hidráulicos durante la preparación de la nueva ley de aguas de 1992.

Esas dos visiones no eran simplemente portadas por personas o grupos en el interior del aparato gubernamental, sino que implicaban conexiones y articulaciones entre grupos sociales, organizaciones políticas, centros de estudio e investigación y tendencias vigentes acerca del agua, pero no sólo de ella, en el plano internacional. Uno de los resultados de su coexistencia inestable entre 1989 y 1994, y del posterior alineamiento de la política en la orientación neoliberal predominante en todo el planeta, pudo ser el actual cuadro de relaciones institucionales (de gobernanza del agua) supuestamente

---

<sup>27</sup> Véase FAO, *Reforming water resources policy*, Irrigation and Drainage Paper 52, 1995.

<sup>28</sup> G. Gordillo, R. Wagner y P. Lewin, *Una transición permanentemente truca: estado y sociedad rural en México (1975-2000)*, Estudios económicos y sociopolíticos, Banamex, 2004.

insuficiente, incompleto y bloqueado. En efecto, el predominio neoliberal no supuso la desaparición de la capacidad crítica, aunque sí haya supuesto la progresiva marginación de esa capacidad del marco de decisiones de política. La expresión política de la crítica se fragmentó, y disminuyó la capacidad de formación de alianzas de oposición consistentes. Como indica Gordillo para el caso de la reformas que afectaron el sector agrario mexicano, esa situación se habría expresado en una debilidad institucional “particularmente en lo que se refiere a la invocación y al cumplimiento de las reglas” que condujo a la contradicción entre la norma escrita y las prácticas sociales.

En su análisis de las reformas regulatorias realizadas en México<sup>29</sup> la OCDE es sensible a esta presencia de visiones estratégicas contrastantes. Ese trabajo subraya que el problema principal es de doble naturaleza: en teoría, el propósito de una autoridad regulatoria debería consistir en actuar como un custodio del recurso, preservando el futuro del país; en la práctica, muestra una situación ambigua, su “lado regulatorio” a menudo resulta dominado por su “lado operativo”. A juicio de los expertos de ese organismo internacional, “existe un conflicto fundamental entre la visión histórica que precedió el establecimiento de la Comisión Nacional del Agua y su papel actual”.

Algo más de dos décadas después del inicio de las reformas hidráulicas, las visiones se han transformado y son portadas por actores cuya posición en la sociedad y en relación con el poder ha cambiado, tanto como su capacidad de movilización y de iniciativa. También se han modificado las maneras en que se expresan. Así, ha podido decirse<sup>30</sup> que la adopción del paradigma de gestión integrada de los recursos hidráulicos se manifiesta en México como una disputa por establecer el enfoque principal de la política pública, entre quienes privilegian el agua como bien económico y quienes le asignan centralmente un carácter de derecho humano –reflejando de este modo un debate internacional en curso. No se trata de una diferencia entre sectas ideológicas, sino del contenido (derivado de valores, conocimientos, creencias, información disponible y percepción de la relación entre interés público e interés privado) que se pretende asignar en cada caso a través de coaliciones, alianzas e interacciones entre actores.

---

<sup>29</sup> OECD, Mexico, *Progress in implementing regulatory reforms*, 2004.

<sup>30</sup> A. Caldera y M. Torregrosa, *Procesos políticos e ideas en torno a la naturaleza del agua: un debate en construcción en el ámbito internacional*, en *El agua en México...*, op. cit.

Para la primera, lo esencial es el desarrollo de mercados del agua en cuyo interior se desenvuelve la competencia de actores vinculados con los diferentes usos, de cuya interacción devendría la asignación eficiente del recurso. Según esta concepción, el manejo descentralizado en cuencas hidrológicas facilita el tratamiento de un bien productivo para el desarrollo de la región en cuestión, busca una gobernanza apropiada con esquemas de cooperación y asociación entre Estado, mercado y sociedad civil, apelación a mecanismos de mercado. La participación de usuarios se limita, en la práctica, a un papel complementario. A juicio de sus críticos, esta visión implica una imagen idealizada de equidad entre estado, mercado y sociedad civil, que desconoce las asimetrías de poder y conocimiento.

Para la segunda, el concepto de gestión integrada constituiría un medio para materializar, en las cuencas, la propiedad pública del bien y garantizar la asignación del agua para cubrir las necesidades básicas, aliviar la pobreza, mejorar el medio ambiente. Según esta concepción, el agua no es un insumo entre otros para el desarrollo regional y, como tal, su manejo debe realizarse a través de instancias democráticas, con legitimidad y principios de ese orden. Plantea que la gobernanza del agua no es aceptable si excluye a la sociedad civil y que, por el contrario, supone mecanismos eficaces de control, transparencia, acceso a la información y condiciones de debate con incidencia en la toma de decisiones y en su realización. Destaca finalmente la preeminencia necesaria del nivel político, y al respecto subraya que una la política pública debe basarse en el interés público, incorporar contenidos éticos específicos, dirigirse a superar las desigualdades, y permitir el desenvolvimiento de formas apropiadas de representación y liderazgo democrático en los sectores usuarios y grupos sociales.

## **GOBERNABILIDAD HIDRÁULICA**

**FERNANDO J. GONZÁLEZ VILLARREAL**  
**INSTITUTO DE INGENIERÍA, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

La gobernabilidad hidráulica es particularmente importante en regiones donde la demanda de agua es superior a la disponibilidad o lo será en el corto plazo, donde se requiere un uso más eficiente del recurso y administrarlo en forma integrada.

Hace 37 años, un grupo de ingenieros del Instituto de Ingeniería de la UNAM realizamos una primera simulación del sistema hidráulico del Distrito Federal,

incluyendo un proyecto para ampliar las fuentes de abastecimiento de la ciudad de México y la red de distribución. Al igual que ahora, el problema era la sobreexplotación del acuífero y la escasez de agua en varias partes de la ciudad. Decidimos construir el Sistema Cutzamala, obra de ingeniería monumental y costosa con la que se planeaba reducir la sobreexplotación del acuífero del Valle de México y al mismo tiempo resolver una serie de conflictos entre usuarios y entidades federativas, pero el crecimiento desmedido rebasó las expectativas y actualmente se registran extracciones anuales por el doble del volumen de la recarga... La falta de coordinación entre los gobiernos del estado de México y del Distrito Federal ha generado una serie de problemas no resueltos en torno al agua, incapacidad que se repite en el resto del país.

La crisis del agua en México se debe tanto a una condición hidrológica natural desfavorable, como a la falta de gobernabilidad del recurso. Es cierto que mucho se ha logrado, gracias a la tradición en materia hidráulica, pero ahora es urgente reformar la gobernabilidad del recurso, redistribuyendo funciones y responsabilidades, en particular las de los gobiernos estatales, la estructura de la Comisión Nacional del Agua (CNA) dentro del gabinete, las organizaciones civiles y el sector privado.

Esto nos lleva a preguntar, ¿qué es la gobernabilidad? La gobernabilidad es la capacidad de los países para dirigir o conducir el cambio hacia metas de eficiencia acordadas previamente con la sociedad lo que requiere de reformas en la distribución de funciones, atribuciones y responsabilidades de los actores involucrados... y no se limita a la existencia de leyes o reglamentos. Es así mismo, la capacidad, ejercida por el gobierno, para diseñar una política hidráulica, leyes y reglamentos congruentes con la política definida, así como su implementación efectiva a través de las instituciones y organizaciones de usuarios autorregulables. La gobernabilidad implica un sistema que a lo largo del país involucra no sólo a los gobiernos sino a la sociedad civil.

La gobernabilidad requiere de cuatro elementos: participación, rendición de cuentas, coherencia y efectividad. Dar a cada quien su función y responsabilidad, dar transparencia al manejo del recurso; coherencia entre las definiciones de política de los niveles federal, estatal y municipal mediante reglas claras, diálogo continuo y comunicación estrecha. La efectividad podrá medirse por los resultados alcanzados.

No es fácil lograr la efectividad de estos cuatro elementos dadas las características particulares del agua que hacen de ella un recurso especial: es multisectorial al involucrar sectores diversos; es multiestatal y multimunicipal dadas las fuertes interacciones y competencias por el agua dentro de las cuencas hidrológicas que no coinciden con las fronteras políticas; es un recurso dinámico con fuertes variaciones estacionales; su medición es difícil a lo largo del ciclo hidrológico siendo en ello atributos importantes tanto la cantidad como la calidad; posee además una diversidad de valores, entre ellos el social, el ecológico, el económico, el cultural e incluso el religioso; provoca emociones que llegan a derivar en conflictos y, por último, su desarrollo y manejo requieren de la intervención de muy diversas áreas del conocimiento en las ciencias sociales y técnicas.

La estructura institucional de manejo del agua en México ha cambiado de acuerdo con las condiciones del sistema económico y político del país. La situación actual requiere de una nueva revisión que responda a las nuevas condiciones y a las demandas de

una mayor intervención local. La *Ley de Aguas Nacionales* (LAN), modificada en 2004, es vista por muchos gobiernos locales como un instrumento que centraliza la administración del agua en el gobierno federal. En países con estructuras políticas federales como estados Unidos, China, India, Australia y Brasil, los estados y provincias juegan un papel fundamental en el manejo del recurso y en los servicios asociados. En México, sin embargo, esto aún no ha sido posible.

La variedad y complejidad de los problemas hidráulicos del país exigen superar las visiones pretendidamente homogéneas que impiden diferenciar los matices regionales.

La gobernabilidad es particularmente importante en regiones donde la demanda de agua es superior a la disponibilidad o lo será en el corto plazo, donde se requiere un uso más eficiente del recurso y administrarlo en forma integrada. Las cuencas del valle de México, con porciones en el Estado de México, Hidalgo y el Distrito federal; la del Río Lerma, que incluye partes del estado de México, Querétaro, Michoacán, Guanajuato y Jalisco; y la del Río Bravo, que comprende Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, presentan los retos más grandes. Requieren estructuras institucionales especiales para el manejo de los conflictos y para atender sus circunstancias particulares.

Para lograr la gobernabilidad hidráulica es necesaria la utilización simultánea de los siguientes instrumentos: leyes y reglamentos, una política efectiva, una adecuada organización gubernamental, construcción de infraestructura y una cultura para el uso eficiente y la preservación del recurso. La presente LAN no se ajusta a la estrategia de descentralización. Se ha instalado un gran número de consejos de cuenca pero la mayoría existen sólo en el papel y las atribuciones, el ámbito de las decisiones y los recursos delegados a éstos son muy escasos.

Hace falta un marco de una política clara de incentivos para el uso eficiente y conservación de la calidad del agua que motive a los usuarios a emplear el recurso en forma responsable y propiciar el desarrollo en la materia.

Existe sobreconcesión de derechos por arriba de la extracción sustentable de cuencas, ríos y acuíferos. Para un efectivo control se requiere completar el Registro Público de Derechos de Agua (REPDA) y transformarlo en un elemento de control efectivo y regulación del mercado de derechos.

La eficiencia en el uso del agua en los sistemas de riego sigue siendo muy baja debiendo las organizaciones operar en forma transparente, con un sistema de medición del desempeño y rendición de cuentas. Se requiere impulsar la modernización de las zonas de riego para mantener su competitividad y hacer efectivos los mecanismos de mercado de derechos de agua e iniciar las medidas para asegurar la inocuidad de los productos de los sistemas de riego.

La cobertura de agua y alcantarillado alcanza 90% y 77% (más baja en zonas rurales) pero la calidad del servicio es deficiente, sujeto a interrupciones que afectan a 55% de hogares conectados a la red siendo el tandeo práctica común en muchas poblaciones. Todavía existen en nuestro país 11 millones de habitantes sin agua y 25 millones sin un sistema de saneamiento básico.

La CNA tiene una efectividad limitada dado su diseño institucional, controlada por

secretarías de Estado que son juez y parte en el aprovechamiento del agua con fines de crecimiento económico o conservación de los ecosistemas lo que dificulta que desempeñe con eficacia su función como pivote central de coordinación entre sectores, municipios, estados, organizaciones sociales y el sector privado. Otro obstáculo para la consolidación de la administración del agua, principalmente a nivel local, es el cambio constante de personal y la escasa disponibilidad de recursos humanos capacitados que afecta también al desarrollo y la adaptación de tecnología. La reforma administrativa que redujo el número de trabajadores del sector público lo dejó sin recursos humanos de alta calificación que antaño formó y que deben ser el pilar fundamental para mejorar el manejo del agua. El IMTA requiere una reevaluación de sus funciones para ser más efectivo.

La inversión en el rubro de construcción de infraestructura se ha diluido, privilegia las zonas áridas y descuida el desarrollo de las zonas tropicales donde existe potencial que puede beneficiar a regiones marginadas. La seguridad de la infraestructura hidráulica debe revisarse a la luz de los fenómenos extremos recientes, del posible cambio climático y del comportamiento de estructuras que ya están llegando al término de su vida útil.

La formación de una cultura que revalúe el papel del agua; una cultura del agua que privilegie el valor económico y social de la misma, la necesidad de usarla eficientemente, sin trastocar los ecosistemas que dependen de su cantidad y calidad es aún incipiente al igual que la conciencia de pagar oportunamente por el servicio.

En resumen, para mejorar la gobernabilidad hidráulica se requiere:

Renovar la política hidráulica con un marco de incentivos que privilegie el buen manejo del recurso y la prestación de servicios eficientes, con una nueva LAN que redistribuya funciones y responsabilidades dentro de un nuevo pacto federal de manejo del agua. La ley debe resultar sencilla, clara y fácil de comprender a los usuarios, ser de aplicación simple y tener un reglamento que defina los procedimientos.

Revisar la estructura orgánica a nivel federal para darle a la CNA el rango necesario y los recursos para el desempeño de sus funciones con una mayor participación de los gobiernos estatales en el manejo del recurso.

Revitalizar las organizaciones de usuarios dentro de un marco de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

Aumentar y redirigir la inversión en infraestructura, incluyendo la modernización de los sistemas de riego y drenaje, la atención a las zonas tropicales húmedas y la construcción de acueductos, redes de distribución y drenajes urbanos.

Elevar el nivel de la conciencia pública sobre el valor estratégico del agua y reforzar las medidas tendientes a lograr una nueva cultura para su uso y preservación, en la que se comprenda que la solución está en la participación de todos.

## Reforma hidráulica y consenso social

En otro orden ideas, la afirmación de que fue una demanda popular por mejores servicios de agua la que posibilitó el lanzamiento de la reforma hidráulica implicó probablemente algo más que los resultados de análisis de encuestas durante la campaña electoral de 1988. La crisis de la deuda en 1982 dio lugar en México como en otras partes a la inserción definitiva de tipo neoliberal, primero con las políticas de ajuste macroeconómico y enseguida con las de ajuste estructural. Una consecuencia inmediata fue que el gobierno mexicano quedó rápidamente sin condiciones de financiamiento para realizar los compromisos de tipo corporativo que habían sostenido hasta entonces el ejercicio y la reproducción del poder. Las elecciones presidenciales de 1988 fueron un momento dramático: vastos sectores de la sociedad acumularon un potencial crítico inédito sobre la acción del gobierno y se incorporaron al proceso de elección considerándolo todavía como uno en el que las reivindicaciones sociales se negocian y no como uno en el que el poder se constituye<sup>31</sup>.

Para un gran número de electores, el movimiento que encabezó Cuauhtémoc Cárdenas habría representado no la modernidad democrática sino la demanda por la renovación de una manera tradicional de ejercicio del poder, por la reapertura de un proceso de negociación con personajes capaces de atender las demandas y responder a ellas mediante los recursos públicos. Así, si el tema del agua apareció entre los primeros en las preocupaciones sociales esa presencia no habría expresado solamente una relación con los temas específicos de escasez, contaminación y precariedad de los servicios, sino también y quizá esencialmente una aspiración a que las nuevas autoridades recuperaran su papel y su supuesta eficacia en la atención de las necesidades populares en general.

Leída como expresión directa de una preocupación por el agua, la demanda popular observada pudo interpretarse como la disponibilidad de una fuerza social en condiciones de participar en la realización de la reforma hidráulica, y como posibilidad de un consenso social capaz de sostenerla. Por el contrario, si la demanda fue sólo o principalmente una expresión crítica general acerca de un ejercicio corporativo vuelto

---

<sup>31</sup> Tonatiuh Guillén L. publicó en 1989 un artículo extremadamente lúcido al respecto. Véase Frontera Norte, Vol. 1., 1, *La cultura política y la elección presidencial de 1988. Hacia un análisis del neocardenismo*.



inoperante, la existencia de la supuesta fuerza social articulada alrededor de los problemas del agua habría resultado imaginaria. En este último caso, no habría existido el consenso social indispensable para sostener una reforma inspirada en el PNH 75 y dar contenido material a su realización, condenándola como parece haber sucedido a seguir el rumbo determinado por la globalización neoliberal –que no requirió de un consenso popular, sino que más bien se asentó en América Latina en variadas formas de derrota política de la oposición, con niveles diferentes de violencia.

La precaria resolución de la crisis política de 1988 en torno a un resultado electoral confuso y en buena medida fraudulento y, también, las dificultades propias de una reforma que implicaba la transformación profunda de la gestión de los recursos hidráulicos, pudieron ser factores que obstaculizaron de manera insuperable la formación de ese consenso, limitando perdurablemente la incorporación de formas eficaces de participación pública (o la maduración de nuevas formas de gobernanza) en torno a una política inspiradas por las propuestas de transformación productiva con equidad.

Hecha esta lectura del proceso de reformas hidráulicas en México podemos pasar a continuación a otro ámbito de discusión, relativo al contexto de las transformaciones ocurridas durante los últimos decenios en el concepto de Estado y en su naturaleza y funciones, así como a la aparición del concepto de gobernanza en el primer plano de las políticas nacionales en numerosos países.

### **Estado y gobernanza**

La visión del Estado que predominó hasta bien entrada la década de los años 1980 no responde satisfactoriamente a los múltiples cambios ocurridos, entre los que pueden señalarse la propia globalización, y particularmente la emergencia de nuevas formas institucionales y políticas propias del capitalismo post-fordista, la crisis del Estado de bienestar y la aparición de nuevos localismos y regionalismos. Ha surgido así una múltiple revisión del concepto de espacio que se asocia a la noción de Estado. Los diferentes enfoques implican la necesidad de un análisis que abandona el formalismo de instancias estatales articuladas verticalmente para explorar una abigarrada red de jerarquías de escala rápidamente cambiantes surgidas tanto de las formas de articulación del

capitalismo moderno como de los intentos de regulación surgidos en nombre del interés general.

La emergencia de nuevas formas mediante las cuales se pretende alcanzar objetivos o propósitos de carácter colectivo y sus vínculos con las también novedosas instituciones y políticas orientadas al desarrollo económico y social a nivel local y regional es una de las manifestaciones de la necesidad de ese cambio de visión del Estado. Los problemas específicos de carácter local, regional, urbano, rural, rural/urbano, demandan respuestas mucho más particularizadas que la aplicación de una única y comprehensiva propuesta nacional y suponen nuevos énfasis en las escalas locales, provinciales y regionales en las que se ejercen las funciones de gobierno. Más aún, requieren el reconocimiento de acuerdos o arreglos sostenidos en redes y asociaciones de escalas múltiples que podrían reemplazar a los esquemas anteriores de coordinación entre jerarquías burocráticas nacionalmente articuladas. El llamado “nuevo localismo” subraya además la significación de la iniciativa local en la reactivación de la economía, en la revitalización de la participación y en la percepción de los intereses comunes. Todo lo anterior es expresión de un período complejo y aún en curso durante el cual han surgido intentos y experiencias novedosos de regulación, estrategias y conflictos en los espacios subnacionales –aunque es cierto que un buen número de esos fenómenos no se han producido como iniciativas propias del nivel subnacional en cuestión, sino como consecuencia generalmente débil y poco perdurable de decisiones estatales de carácter nacional y aún supra-nacional.

En el contexto que acaba de evocarse ha surgido un nuevo interés en la economía política de escala<sup>32</sup>, que considera justamente las diferentes escalas en que se produce socialmente la organización de la vida política y económica en el nuevo tipo de capitalismo. Según esta perspectiva, la escala de organización del espacio del Estado no es un dato establecido de antemano y perdurable; por el contrario, se trata de algo en cambio constante en razón de presiones, restricciones y transformaciones sociales y económicas, sujeto a modificaciones de diseño, orientación y reestructuración.

---

<sup>32</sup> Véase al respecto N. Brennet et al., *State/Space*, Blackwell Pub., 2003.

Es en ese marco problemático que se recuperó desde diversas orientaciones e intereses el concepto de gobernanza<sup>33</sup>. Bárbara Borlini<sup>34</sup> encuentra que entre las diversas acepciones del término, correspondientes a campos de utilización diferentes, pueden encontrarse algunos rasgos como común denominador: i) las principales esferas institucionales, Estado, mercado y comunidad, no se consideran como ámbitos inequívocamente distintos; ii) ciertas formas de cooperación aparecen como mecanismos de legitimación y de eficacia; iii) los sistemas concretos de acción y de decisión son tema de atención preponderante. Por otra parte y según sea el campo en que se lo emplea, gobernanza puede resultar un concepto analítico o normativo, o también representar una política –hecho que pone de relieve una gran diferencia desde el punto de vista substantivo.

La misma autora propone considerar a la gobernanza no como una teoría sino como un paradigma o cuadro conceptual que contribuye a plantear una cierta cantidad de preguntas importantes acerca de la sociedad, aunque continúe siendo difuso dado su carácter pre-teórico. De tal manera que un análisis en la perspectiva de *gobernanza* se refiere en la actualidad a las dimensiones del *gobierno* en cuanto a las formas mediante las cuales se toman las decisiones y se resuelven los problemas. J. Kooiman<sup>35</sup> define en efecto a la gobernanza como “todos aquellos arreglos interactivos en los cuales actores públicos y privados participan con vistas a la solución de problemas, o a la creación de oportunidades sociales, atendiendo a las instituciones dentro de las cuales se realizan, así como el estímulo de debates acerca de los principios en que se basan”. Como ejemplo de tales principios pueden citarse la responsabilidad y eficacia, relativas a la actividad cotidiana de gobierno; y la legitimidad, referida a su contexto institucional.

Tomado como paradigma, para varios de los autores revisados el concepto de gobernanza parece útil para el análisis y eventualmente para la formulación de políticas públicas destacando elementos tales como:

---

<sup>33</sup> Para N. Bobbio, *gobernanza* (governance) se refiere a la idea de gobierno como actividad, en tanto que *gobierno* (government) en sentido general cubre las instituciones a cargo de su ejercicio.

<sup>34</sup> B. Borlini, *Governance e governance urbana: analisi e definizione del concetto*, 2004.

<sup>35</sup> J. Kooiman, *Governance : A Social-Political Perspective*, 2003, citado por B. Borlini, op. cit.

- la activación, la orientación, la mediación o la gestión de los procesos de interacción y de coordinación entre los diversos actores, locales o no;
- los criterios que sostienen el reconocimiento de los diversos sectores sociales locales en tanto que actores legítimos en el proceso de decisiones;
- la disparidad de poder y recursos entre los diversos actores y la capacidad que esos actores tienen para acceder y controlar las reglas del juego;
- la modalidad de producción de las decisiones, vinculada al carácter formal o informal de los procesos decisionales y a los objetivos que los orientan.

Puestos así de relieve tanto el origen como algunos de los rasgos del concepto de Estado y la noción de espacio al que se lo asocia, y la naturaleza compleja de la gobernanza en cuanto paradigma o marco conceptual de utilidad para el análisis de nuevas realidades surgidas en los últimos tres decenios, corresponde anotar cuáles han sido los cambios en las funciones y en la naturaleza del Estado en el mismo período. Seguiremos al respecto la línea de reflexión propuesta por B. Jessop<sup>36</sup>.

Desde el punto de vista de la economía, el Estado ha sido conducido a promover la flexibilidad y la innovación permanente en economías abiertas mediante intervenciones relativas a la oferta, así como a impulsar la competitividad, incluyendo los soportes extra-económicos. Ello llevó a incrementar las presiones para ajustar dichos factores a la lógica del capital. En realidad, la valorización de los factores extra-económicos constituye una dimensión clave de las actuales estrategias de acumulación basadas en la flexibilidad y la innovación. Las estrategias de crecimiento económico han incorporado de manera creciente la pertinencia de los aspectos culturales y sociales en materia de competitividad.

Estos nuevos énfasis en la función del Estado han tenido como consecuencia la aparición de tendencias de cambio en cuanto a su naturaleza. Jessop apunta tres principales: i) hacia la desnacionalización del Estado; ii) hacia las des-estatización del sistema político; iii) hacia la internacionalización de los regímenes de política. En cuanto a la primera observa una rearticulación del Estado nacional, con nuevas y antiguas capacidades que se reorganizan territorial y funcionalmente en niveles subnacionales,

---

<sup>36</sup> B. Jessop, *The State and the contradictions of the knowledge-driven economy*, Dep. of Sociology, Lancaster University, 2000.

nacionales y supra-nacionales, entre otros. El poder del Estado se desplaza en múltiples direcciones en la medida que los responsables de la gestión a diferentes escalas territoriales tratan de consolidar sus respectivas autonomías de operación y sus capacidades de definición estratégica.

La des-estatización del sistema político se refleja en el cambio desde una primacía de *gobierno* hacia otra de *gobernanza* en varias escalas territoriales y a través de varios dominios de función. Una tal tendencia se relaciona estrechamente con los cambios ocurridos en la economía, devenida más compleja y más dinámica, y que hacen difícil si no imposible la gestión clásica de tipo vertical y de alcance nacional. Así, se ha registrado un movimiento desde el papel clave del aparato central del Estado en la gestación de proyectos económicos y sociales y en la consolidación de una hegemonía política, hacia un énfasis en asociaciones entre organizaciones estatales, para-estatales y no gubernamentales en las cuales el Estado es sólo el primero entre iguales. El peso relativo de la gobernanza se ha incrementado en todos los niveles. Ello no significaría sin embargo una pérdida del poder del gobierno, “como si el poder fuese un asunto de suma cero y no una relación social”: el recurso a la gobernanza se realiza para aumentar, en las nuevas condiciones, la capacidad del Estado para difundir su influencia y alcanzar sus objetivos mediante la movilización del poder que reside en sus asociados no-gubernamentales.

La tercera tendencia, hacia la internacionalización de los regímenes de política, se vincula con el hecho de que el contexto internacional de la acción del Estado nacional se ha ampliado, incorporando un amplio espectro de factores transnacionales o extraterritoriales. Esa ampliación adquirió una mayor significación estratégica para la política interna. Los actores principales en los regímenes de política se han internacionalizado mediante la incorporación de especialistas, instituciones o firmas de consultoría como fuentes de ideas, diseño y ejecución de políticas. Ello es así tanto en las políticas económicas como en las de carácter social, como parte de la nueva función del Estado para asegurar la competitividad internacional.

Según Jessop, estas tres tendencias de cambio en la naturaleza no se han desarrollado sin que aparecieran sesgos o transformaciones de la actividad del Estado en sentido contrario. Así, a la des-nacionalización habría de corresponder una contra-

tendencia según la cual el Estado interviene crecientemente en la articulación entre las diversas escalas de organización económica y política. En cuanto a la tendencia hacia la des-estatización del sistema político, se observa un movimiento contrario según el cual el Estado se refuerza como fuente de las reglas del juego de la gobernanza (o *meta-gobernanza*), incluyendo la organización de la “auto-organización” de las asociaciones y redes que la constituyen, es decir, en la regulación de los diversos regímenes de gobernanza. Esta contra-tendencia supone el establecimiento de una especie de monopolio de la inteligencia y de la información requeridas en los varios niveles de organización de los actores, así como la incidencia en sus expectativas; la actuación como árbitro en caso de disputas; el refuerzo a los actores relativamente más débiles para asegurar la cohesión social y la integración del sistema en su conjunto, llegando a asumir la responsabilidad en casos de fallos en la gobernanza. A juicio del autor citado, esas tareas se cumplen no sólo en tanto funciones del Estado sino también en la perspectiva de mantenimiento del dominio sobre el conjunto de la sociedad en cuestión. Una tercera contra-tendencia se refiere a la internacionalización de los regímenes de política. Es el caso de los esfuerzos del Estado para participar en la definición de esos regímenes en beneficio del desenvolvimiento de los sectores económicos de los que depende el crecimiento a escala nacional, y de la interiorización de las restricciones internacionales existentes entre los responsables de formulación de la política nacional. Esta última no ocurriría sólo entre los cuadros que operan a nivel nacional, sino también entre quienes actúan en los niveles locales y provinciales, entre otros. De tal manera que la “interiorización” de regímenes de política internacionalizados contribuye a la formación de los marcos conceptuales y modelos que orientan la toma de decisiones en todos los niveles nacionales de organización política y económica.

## **EL GOBIERNO DEL AGUA**

**MARÍA LUISA TORREGROSA**  
**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO)**

En este texto nos referiremos al gobierno del agua como la forma de gestión que ha prevalecido a lo largo del siglo pasado y del presente. El gobierno del agua implica al

Estado como el organizador general de esta gestión en lo referente a la delimitación del conjunto de valores que la ordenan y la orientan para que responda al interés general de los integrantes de la nación, el garante de preservar la diversidad y pluralidad valorativa, el ámbito para canalizar y resolver los conflictos, y la instancia responsable de garantizar la sustentabilidad del recurso para las futuras generaciones.

En un período de veinte años México transita en la gestión del agua, de un modelo de racionalidad administrativa fuertemente centralizada y vertical a otro que todavía no acaba de expresarse en su integralidad orientado, en su intencionalidad, a ser desconcentrado, descentralizado y posibilitando la participación de nuevos actores, modelo al que Luis Aboites denomina “mercantil ambiental”. Por el otro lado, tenemos la presencia creciente, por parte de la sociedad, de la demanda de una gestión más democrática del agua y también formas de organización social y resolución de los problemas de acceso y saneamiento del recurso basados en redes sociales e institucionales a nivel de microcuencas que enfrentan la resolución del problema inscribiendo la gestión del agua en un marco más amplio que involucra un modelo de desarrollo integral, como es el caso del Comité de Cuenca del Río Pixquiac (Cocupix), entre otros.

En la medida en que el modelo de participación en la gestión del agua por un lado se circunscribe a la gestión del recurso, al margen de las condiciones sociales y ambientales del entorno y por el otro se limita a la creación de instancias consultivas conformadas por actores individuales e institucionales de relevancia social, sin crear todavía canales institucionales estables, confiables y eficientes que permitan a la población hacer un ejercicio sustantivo de los derechos ciudadanos en el control democrático de la gestión del recurso y sus servicios, se estará en presencia de una agudización de situaciones sociales conflictivas enmarcadas en modelos valorativos divergentes respecto a la gestión del recurso.

Lo anterior, en parte, debido a que el modelo propuesto de gestión soslaya las grandes diferencias, sociales, políticas, económicas, culturales y valorativas de la población involucrada y llamada a participar. Se obvian las relaciones de poder político y económico de los diferentes sectores que son convocados a participar como iguales en un mismo espacio y se asume que esta situación no pesa en las decisiones de quien participa, qué decisiones se toman y a quiénes y cómo afectan o benefician. En parte también debido a la persistencia de una cultura política clientelar que dificulta la instalación de tomas de decisiones basadas en mecanismos participativos.

La experiencia mexicana ha mostrado que los espacios mixtos más acotados en el territorio como los Comités y Comisiones de Cuenca, los Consejos Técnicos de Aguas Subterráneas y los Distritos de Riego, tienen mejores condiciones para plantear, interactuar, consensuar y solucionar los problemas que les competen en torno al recurso, sin dejar de lado que estos espacios están también atravesados por las tensiones e indefiniciones que aquejan a los Consejos de Cuenca en cuanto a funciones y representación de los usuarios. En este sentido, hay experiencias en diferentes regiones del país como en el caso de la organización a nivel de subcuencas y microcuencas, como el Comité de Cuenca del Zanatenco en Chiapas o el Comité de Cuenca del Río Pixquiac, definido como cuenca para estos actores, en los que se registra la confluencia de un conjunto de experiencias sociales y políticas que permiten

la interacción de actores múltiples como agentes gubernamentales federales, estatales y municipales, universidades, ONG ambientalistas, grupos de medianos y pequeños empresarios, productores agrícolas y comunidades campesinas e indígenas, entre otros, preocupados por la contaminación y sustentabilidad del territorio en el que están localizados y en los que, por diversos motivos, se construye la determinación de enfrentar la solución del problema. Sin embargo, estas experiencias han sido poco exploradas y algunas se desarrollan al margen de las instancias institucionales. Sería importante conocerlas y aprender de ellas para contar con un conocimiento que permita enriquecer y diversificar los modelos de participación vigentes, adecuando y adaptando la participación a las diferentes realidades sociales y culturales del país con el objeto de lograr una verdadera gestión integrada de los recursos hídricos en México y con un enfoque sustentable de la gestión del mismo.

Avanzar en la formación y consolidación de una sociedad civil y de una ciudadanía consciente de sus obligaciones y necesidades ha estado históricamente empañado por la necesidad del Estado de centralizar las funciones y por lo tanto, el poder. La creación de los espacios mixtos para fortalecer la gestión integrada y co responsable del agua en México, como los Consejos y Comités de Cuenca, las Asociaciones de Usuarios en los distritos de riego y los Cotas, son avances importantes en la descentralización, participación de nuevos actores y por ende, reestructuración de los espacios de poder. Sin embargo, el desafío del gobierno y de la sociedad mexicana para transitar en este sentido es aún muy grande ya que la participación y la representación legítima de la sociedad en su conjunto en los espacios mixtos que se están generando es todavía una promesa en construcción.

Esta tarea resulta más difícil por el hecho de que nos encontramos con más de una cultura política operando y de valoración en torno al agua, que inciden de manera diferencial en las formas de entender la participación y la gestión del recurso. Aún está vigente una cultura corporativa en donde hay alguien que se encarga de representar y en el mejor de los casos les informa lo que hay que dar a cambio por lo solicitado, el costo o el pago político. Por otro lado, una creciente organización de iniciativas ciudadanas y de comunidades preocupadas por lo que sucede con el recurso, las decisiones que se toman sobre el destino del mismo en diferentes territorios, como la construcción de presas, y el creciente deterioro ambiental, aún dispersas y con pocos canales institucionales para su expresión y participación que cada vez más terminan en grandes conflictos y confrontaciones.

El desafío que enfrentamos los mexicanos, sociedad y estado, es el de encontrar y construir las formas y los canales institucionales en donde se puedan dirimir las determinaciones de “los de arriba” y “los de abajo”, que nos permitan lograr consensos para una gestión sustentable e integral del agua. Toca entonces preguntarnos ¿qué papel nos toca a cada quién en esta monumental tarea? y ¿qué forma tendrá que adoptar el organizador general de la sociedad, el Estado?, ¿qué papel van a jugar las autoridades federales, las estatales, las municipales, las organizaciones mixtas, los usuarios, las comunidades y la ciudadanía organizada, sin organización o en proceso de construcción? ¿Cómo logramos que el gobierno sustentable del agua sea un problema de todos?



## **Ambigüedades en torno a la gobernanza; gobernanza, gobernabilidad y gubernamentalidad**

Reflexionando acerca de innovación e impotencia en la gobernanza del medio ambiente, J. Theys<sup>37</sup> afirma que la noción de gobernanza es esencialmente pragmática y que concierne sobre todo a las herramientas y los procesos de la acción colectiva. Como tal, remitiría a una “caja de herramientas de la interacción sin jerarquías” consistente en un largo listado de recetas de gestión y de manejo o de instrumentos que supuestamente tienen la capacidad de aportar respuestas a la crisis de las políticas tradicionales centradas en la autoridad del Estado. La rápida difusión de la noción se explicaría por una ilusión: la “caja de herramientas” pondría a disposición de los interesados un catálogo universal de soluciones sostenidas en una visión abstracta de la democracia -concebida como una interacción abierta y pluralista entre actores. Existe, pues, la tentación y el riesgo de adoptarla, incluso bajo las formas más sofisticadas de presentación, despojada del contexto que le da sentido y significación.

Tentación y riesgo que se refuerzan en razón de los variados ámbitos de uso de la noción de gobernanza y sus acepciones específicas, que suele conducir a una ambigua utilización y da lugar a confusiones. Para nombrar sólo algunas, gobernanza aparece asociada a la reducción de capacidad del Estado (Estado mínimo) en materia de intervención pública; al new public management para distinguir entre gobierno y gobernanza y evocar la incorporación de métodos originados en el sector privado a las políticas públicas; también como “buena gobernanza”, utilizada por el Banco Mundial, por ejemplo, para la evaluación de inversiones en determinados países según criterios de transparencia, eficiencia y democracia; al estudio de las relaciones internacionales, como gobernanza global; al gobierno de la economía y de los sectores económicos, en tanto gobernanza económica; a la gobernanza participativa; a la gobernanza corporativa, que se refiere a las modalidades de organización de los actores económicos, y para terminar con una lista no exhaustiva, a la gobernanza de múltiples niveles utilizada en los ámbitos regionales para destacar la coordinación entre políticas a distintos niveles de gobierno.

---

<sup>37</sup> J. Theys, “La gouvernance, entre innovation et impuissance”, *Développement durable et territoires*, 2011.

Por otro lado, no es siempre clara la distinción entre gobernanza y *governabilidad*. El último término alude por lo común a la estabilidad institucional y política, y a la efectividad en la toma de decisiones y la administración; se lo relaciona con la continuidad de las reglas y las instituciones, y con el ritmo, consistencia e intensidad de las decisiones. Evoca la capacidad para una continua adaptación entre la regla y el acto, entre la regulación y sus resultados, entre la oferta y la demanda de políticas públicas y servicios<sup>38</sup>. Más precisamente, la noción de gobernabilidad acentúa la especificidad de cada situación y la probabilidad de encontrar soluciones que sean a la vez eficaces y aceptables en cada caso. Para ciertos autores, ambas nociones han cobrado actualidad desde una común vertiente que considera a los sistemas políticos desde el punto de vista de *management*, según el cual de lo que se trata es de encontrar soluciones pragmáticas a fallas de mercado o a debilidades en la intervención pública.

La noción de gobernabilidad ha permitido la construcción de tipologías de situaciones “governables” que tienen en cuenta la posición relativa de los actores, las diferencias de poder entre ellos, la presencia o ausencia de soluciones viables, la calidad de las instituciones presentes, etc. Si es cierto que la gobernanza puede ser percibida como una “caja de herramientas” que contiene soluciones universales independientemente de las condiciones estructurales, las tipologías de gobernabilidad permiten eventualmente disminuir ese riesgo.

La noción de *gubernamentalidad* tiene un origen muy distinto. Michel Foucault desarrolló el concepto de gubernamentalidad como reacción a las críticas que recibía acerca de la ausencia de análisis de las relaciones entre Estado y sociedad en sus trabajos acerca de las relaciones de poder y de las técnicas particulares que entraban en juego. Para Foucault la gubernamentalidad incluye un conjunto formado por instituciones, procedimientos, análisis, reflexiones y tácticas que permiten el ejercicio de una forma de poder característica (el *gobierno*) de las sociedades modernas. Dicha forma de poder se habría desarrollado y adquirido preeminencia sobre otras, preexistentes, tales como las

---

<sup>38</sup> Véase *El manifiesto de Monterrey por la gobernabilidad global*, <http://governability.wikispaces.com/%C2%BFQu%C3%A9+es+Gobernabilidad%3F> Para esta fuente, “la gobernabilidad depende de la gobernanza, por ejemplo en el nivel de madurez en una sociedad organizada y su capacidad para asumir responsabilidades compartidas en la implementación de decisiones y en el arte de gobernar correctamente”.

denominadas *soberanía*, o *disciplina*, dando lugar a la constitución de aparatos de gobierno y de saberes específicos.

Con frecuencia se opone la concepción del filósofo francés a la de Karl Deutsch. Para el segundo, gobernanza es en esencia un conjunto de instrumentos y de regulaciones que permiten la adaptación del sistema político a su entorno, y hacen intervenir principalmente la capacidad de difundir, intercambiar y recibir información. Como tal, lo que importa no es analizar el gobierno como un fenómeno asociado al poder (las relaciones de fuerza, esos “músculos y huesos” del sistema) sino como un instrumento de guía consistente principalmente en circulación de información (los “nervios” del mismo sistema).

Para Foucault, por lo contrario, tanto las prácticas como los arreglos colectivos, el funcionamiento de los instrumentos o los procedimientos de gobierno no pueden comprenderse si se los aísla de los objetivos y valores que se asignan a la acción pública. El gobierno sería inseparable de una forma de racionalidad específica, sostenida en la existencia de un dado *régimen de verdad* que estructura y ordena las prácticas y los arreglos colectivos. Mientras que Deutsch parece privilegiar la autorregulación social sin rupturas, la neutralidad de las funciones y una “racionalidad comunicativa”, el punto de vista de Foucault destaca la discontinuidad histórica, la particularidad del poder, y la importancia de las visiones políticas. La gubernamentalidad característica de las sociedades que han resultado del predominio neoliberal reconoce una descentralización del poder y una población cuyos miembros son convocados a participar en formas de auto gobierno, siendo regulados *desde adentro*; es decir, las formas de conocimiento prevalecientes permitirían la construcción de seres autorregulados.

Si nos hemos detenido en los puntos anteriores es que, como sugiere J. Theys, al destacar las vinculaciones y diferencias entre estas tres nociones, sus complementariedades y oposiciones, se facilita la comprensión de la noción de gobernanza, de las dificultades implicadas por una ambigüedad persistente vinculada con los diferentes ámbitos de utilización, y de sus límites –sobre todo en relación a una sociedad democrática y a un gobierno cuyas estrategias, objetivos y procedimientos no pueden ser calificados desde el punto de vista de la neutralidad de técnicas y funciones sino desde la visión política y conflictiva del interés general.

La ambigüedad<sup>39</sup> y la utilización de múltiples acepciones de la noción de gobernanza no está exenta de interpretaciones. Así, en un extenso trabajo crítico acerca de la gobernanza del agua y la pobreza, J. F. Terán<sup>40</sup> encuentra que la noción de gobernanza está en proceso de adquirir una significación y que con frecuencia es utilizada en la literatura sobre el desarrollo sin una definición satisfactoria. A su juicio, “los arquitectos de la gobernanza” cambian los significados del término conforme a sus necesidades, convirtiéndolo en un comodín utilizable por múltiples actores – transformándose de hecho en una noción normativa. Se trataría de construir a través de esa noción una matriz estructurante de las relaciones entre política y espacio público en correspondencia con el proceso de globalización neoliberal en curso. En ese sentido y en referencia a los países en desarrollo, la idea de gobernanza implicaría:

- la intención de modelar las expectativas de la sociedad civil para alcanzar un nuevo tipo de interacción no antagónico con los sectores privado y público, en un contexto en el cual el mercado aparecen como mecanismos primarios y permanentes de socialización;
- la aspiración a transformar los gobiernos locales y nacionales en eslabones de una cadena de arreglos institucionales transnacional, legitimando la subordinación de lo local o nacional a lo global. La presentación de la gobernanza como fruto de una concepción no política de la política pública no impediría que su adopción comporte las visiones e intereses dominantes;
- la asignación, a las políticas internas, de una misión principal consistente en facilitar la producción de bienes públicos relacionados con derechos de propiedad, funcionamiento de mercados, mitigación de riesgos, la solución jurídica de conflictos o la reducción de la vulnerabilidad de determinados grupos sociales;
- la generación de una burocracia capaz de optimizar las ganancias empresariales, minimizar los costos de transacción y aumentar la legitimidad de los gobiernos;

---

<sup>39</sup> Un ejemplo de esa ambigüedad y de las dificultades de manejo de conceptos tales como gobernanza y gobernabilidad y de sus relaciones puede encontrarse en el muy extenso trabajo de J. G. Vargas H., “*Las nuevas formas de gobernabilidad transnacional en el escenario de la racionalidad económica de los procesos de globalización*”, s/f.

<sup>40</sup> J. F. Terán, *Las quimeras y sus caminos: la gobernanza del agua y sus dispositivos en la creación de pobreza rural en los Andes Ecuatorianos*, CLACSO, 2007.

- incrementar la influencia privada en la definición y realización de normas regulatorias de la actividad social;
- constituir sistemas y procedimientos jurídicos en los cuales el derecho privado predomina sobre el derecho público, y el desenvolvimiento de formas no públicas de resolución de conflictos.

Podemos entrar a continuación a la sección referida a la gobernanza en un marco de gestión integrada de los recursos hidráulicos en América Latina.

### **Gobernanza del agua y gestión integrada del recurso**

En páginas anteriores hemos citado a dos autores para los cuales en el México de hoy “la adopción del paradigma de gestión integrada de los recursos hidráulicos (GIRH) se manifiesta como una disputa entre quienes privilegian el agua como bien económico y quienes le asignan centralmente un carácter de derecho humano. En realidad esa disputa parece natural, en el sentido de que la propia definición de GIRH ofrecida por el Global Water Partnership (GWP) destaca que se trata de “un proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinados del agua, el suelo y otros recursos asociados, con vistas a maximizar el bienestar económico y social resultante, de una manera equitativa y sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales”. Si se trata de un proceso, resulta casi obvio que los diversos intereses presentes en cada país traten de definir a su favor su conducción, formando alianzas, bloques, coaliciones, participando en los procesos políticos a través de los cuales una tal conducción puede establecerse y perdurar.

La definición del GWP no es la única, sin embargo. Circula asimismo otra definición de GIRH, por ejemplo la utilizada por agencias gubernamentales de Estados Unidos, según la cual se trata de un

Proceso de planeación y ejecución participativas, basado en el conocimiento científico, que permite a los interesados (*stakeholders*) determinar conjuntamente cómo satisfacer las necesidades de la sociedad en materia de recursos de agua y costeros al mismo tiempo que se mantienen los servicios ecológicos esenciales y los beneficios económicos.

Esta definición agrega que GIRH contribuye a proteger el medioambiente mundial, promueve el desarrollo económico y el desarrollo agrícola sostenible, *promueve la*

participación democrática en la gobernanza, y mejora la salud humana. Según esta perspectiva, GIRH debe explícitamente conducir al acceso equitativo a los recursos hidráulicos, a través de una gobernanza y una gestión participativas y transparentes, cuestión que “puede incluir el apoyo para que las asociaciones de usuarios sean eficaces, la presencia de grupos marginalizados y las consideraciones de género.”

En una ponencia reciente<sup>41</sup>, I. Gentes indica que la perspectiva holística de GIRH tropieza a menudo con problemas debido a la misma estructura y organización de las políticas públicas. Para el autor, GIRH implica la definición de intereses sobre el agua desde una perspectiva que incluya a todos los usuarios por igual, con o sin derechos formalizados. Este aspecto, así como la distribución y la competencia y la conflictividad entre grupos de interés no admitirían una solución única sino que demandarían soluciones diferenciales acordes con cada contexto socioeconómico. Gentes sostiene que GIRH requiere nuevos modelos de gestión pública. La gobernanza, entendida como “el conjunto de procesos formales e informales en la toma de decisiones, que involucran a los actores públicos, sociales y privados con intereses similares u opuestos” sería a su juicio uno de esos modelos. Estima que la noción es utilizada con creciente frecuencia y un cierto nivel de vaguedad<sup>42</sup>.

Un estudio de la CEPAL<sup>43</sup> adopta la segunda de las definiciones de GIRH y adopta también una noción de la gobernabilidad (*governance*) del agua en cuyos términos se trata de

---

<sup>41</sup> I. Gentes, *Gobernanza, gobernabilidad e institucionalidad para la gestión de cuencas. Estado de arte.*, Seminario internacional “Cogestión de cuencas hidrográficas: experiencias y desafíos”, s/f.

<sup>42</sup> Pone como ejemplo una cita de T. Gettu, director ejecutivo del PNUD, que en 2006 habría sostenido que “la gobernanza es un concepto que comprende mecanismos complejos, procesos, relaciones e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulados por sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias. El buen gobierno dirige la gestión de la asignación de los recursos para responder a los problemas colectivos: se caracteriza por los principios de participación, transparencia, responsabilidad, reglamentos de ley, efectividad, equidad y visión estratégica. Es un concepto universal importante y aún complejo.”

<sup>43</sup> M. Solane et al., *Water governance for development and sustainability*, CEPAL, 2006. En este caso como en el de Rogers, citado más adelante, las versiones en inglés utilizan el término *governance*; en la traducción en español Rogers ha escogido el término de *gobernabilidad*, término que también es utilizado por el inglés *governance* en la bibliografía especializada de la CEPAL. Esa diferencia en la traducción implica una diferencia en la noción de gobernanza, nada despreciable en el contexto de este artículo; aclararemos así en cada caso acerca de esa distinción, poniendo entre paréntesis el término inglés empleado por los autores.

(...) la capacidad de un sistema social para movilizar energías de una manera coherente para el desarrollo sostenible de los recursos hidráulicos. La noción incluye la capacidad de diseño de políticas públicas (y de movilizar los recursos sociales en su apoyo) que resulten socialmente aceptables, con el fin de alcanzar el desarrollo y el uso sostenibles de los recursos hidráulicos, y de obtener su efectiva realización mediante los diferentes actores/interesados envueltos en el proceso.

Tal definición proviene de un trabajo metodológicamente más ambicioso<sup>44</sup>, sobre el cual volveremos enseguida.

El estudio de la CEPAL es interesante por muchos aspectos. Entre ellos, porque surge de un análisis de las experiencias en la región de América Latina y el Caribe tanto en materia de gobernabilidad (*governance*) como de adopción de la gestión integrada de los recursos hidráulicos. Al respecto concluye que para ser efectiva, la gobernanza del agua debe vincularse de manera crecientemente estrecha con la gestión integrada. Al hacerlo, los expertos de la CEPAL privilegian explícitamente a la reforma sectorial inspirada por la propuesta de GIRH y su complejidad (que en el contexto de nuestra discusión anterior implica no sólo a la gobernanza, sino a la gobernabilidad y a la gubernamentalidad) –la gobernabilidad (*governance*) deviene de este modo un marco necesario y cambiante para la realización de la GIRH. En esa dirección, afirman que en razón de los nexos existentes entre agua, sociedad, economía y medioambiente no existen respuestas universales ni simples que puedan garantizar un marco de gobernabilidad (*governance*) adecuado. La gobernabilidad (*governance*), subrayan, puede expresarse en distintos sistemas organizacionales y arreglos formales, teniendo en cuenta las características específicas de cada sociedad (condiciones naturales, grupos y estructuras de poder, entre otras).

En efecto, y con razón, el estudio indica que la GIRH implica un cambio cultural mayor, que reflejaría la progresiva transformación desde la sociedad industrial (en la que predominaran la especialización institucional, la estructura vertical de la planeación, el énfasis en la infraestructura y la percepción de recursos ilimitados) hacia una sociedad postindustrial basada en el conocimiento, caracterizada a su vez por integración,

---

<sup>44</sup> P. Rogers, *Water governance in Latin America and the Caribbean*, BID, 2002.

participación y negociación, la conciencia de escasez y que coloca énfasis en los aspectos de gestión.

Conviene anotar que la noción de gobernabilidad (*governance*) adoptada por los autores de ese estudio los lleva a considerar que el término se asocia “en gran medida, al mismo tiempo con las limitaciones y las posibilidades de las sociedades para llevar a cabo los profundos cambios institucionales que fueran característicos de décadas pasadas [...] De hecho, lo que puede estar en el centro de los problemas o de la crisis de gobernanza en muchos países es la incompatibilidad de los arreglos institucionales previos con los nuevos.”

Retornemos al ensayo antes citado de P. Rogers a propósito de la gobernanza del agua. Su definición, ya citada, implica una variedad de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos existentes para la asignación, el desarrollo y la gestión de los recursos hidráulicos y la provisión de servicios de agua en una sociedad dada. Se la concibe como un aspecto principal del desarrollo hidráulico que puede tener intersecciones con otros dos, los de carácter técnico/físico y los económicos; como tal, permitiría considerar *los elementos políticos y administrativos vinculados con la solución de problemas o el aprovechamiento de oportunidades*. Gobernabilidad (*governance*) sería de este modo un concepto más inclusivo que gobierno *per se* y concerniría a las relaciones entre la sociedad y su gobierno.

En contraste con otras proposiciones ya evocadas, este autor sostiene explícitamente que las bases teóricas de la gobernanza del agua son un subconjunto de las teorías relativas al comportamiento colectivo, es decir, en principio, a formas de acción que no responden a reglas previamente conocidas, o emergen en situaciones en que las reglas se contradicen. La gobernabilidad (*governance*) del agua remite aquí al tema de la cooperación social –que implica la identificación de y la comunicación entre interesados (*stakeholders*); la asignación de contribuciones y resultados, y la creación de instituciones. El autor sostiene por otra parte la necesidad, conceptual y práctica, de la acción colectiva para alcanzar la gobernabilidad (*governance*).

Rogers abraza el enfoque de la teoría económica que describe la producción de bienes públicos y/o de consumo general en los que interviene la cooperación entre individuos sobre la base de la elección racional. Tal enfoque no es nuevo, y ha sostenido



antes y durante el actual proceso de globalización la formulación de políticas públicas tendientes a limitar la acción del Estado en el entendimiento de que las burocracias y los estamentos políticos buscan prioritariamente maximizar las dimensiones del presupuesto gubernamental antes que los efectos sobre el bienestar social que justifica dichas políticas. El mercado cumpliría en ese sentido una función correctiva mucho más significativa que el Estado. Para el autor, la existencia del gobierno no sería suficiente para garantizar la provisión y el mantenimiento del bien colectivamente requerido; una de las funciones de los acuerdos sociales consistiría en prevenir los efectos negativos de lo que en la teoría de la acción colectiva se conoce como la paradoja del *free rider*<sup>45</sup> y de otros fenómenos que atentan contra el interés general –incluyendo las acciones del gobierno. Evitarlas requiere de restricciones de diverso tipo, orientadas a impedir el aprovechamiento de los bienes con fines privados o individuales.

Como es conocido, cuando la teoría de acción colectiva incluye el principio de la acción racional es posible especificar en qué condiciones los individuos llegan racionalmente a la acción colectiva. Se ha sostenido que existen incentivos selectivos además de los intereses que comparten los miembros del colectivo. La acción colectiva se produciría cuando, además de la esperanza de obtener el objetivo compartido por todos (el servicio de agua, por ejemplo, que beneficia a toda la colectividad involucrada independientemente de que sus individuos participen o no en la acción), exista un mecanismo que incentive la participación en la acción, en la forma de beneficios selectivos, o privados, para quienes lo hagan.

Rogers distingue por lo demás entre gobernabilidad (*governance*) interna y externa; la primera corresponde a las reglas de juego y otras disposiciones que son propias a una empresa de servicios de agua, la segunda a los acuerdos sociales y prescripciones legales que existen fuera de ella y dentro de lo cuales opera. Forma parte de la segunda la política, concebida como el conjunto de factores de carácter social que residen fuera de una empresa de servicios de agua, es para este autor determinante para

---

<sup>45</sup> La paradoja del *free rider* señala que en un colectivo que comparte intereses puede existir un número de individuos para quienes el esfuerzo de la acción a realizar para proteger esos intereses sea superior a la esperanza de obtener resultados significativos de esa acción. Así, para una parte del colectivo el precio de la acción colectiva es superior al beneficio individual que pueden obtener.

cualquier nivel de gobernabilidad (*governance*). De tal manera que un ambiente externo favorable o neutral resulta indispensable para la existencia exitosa de la empresa (“la autoridad, o el capital político desarrollado por completo fuera del sector hidráulico pueden incorporarse dentro de la instancia que se ocupa del agua, para bien o para mal”).

En congruencia con el punto de vista adoptado, Rogers señala cuáles son las fallas principales que deben enfrentarse mediante la gobernabilidad (*governance*) del agua: las del mercado; las gubernamentales y las sistémicas. “Esas fallas son inherentes a todos los regímenes liberales de economía, afirma, y deben ser enfrentadas por la acción gubernamental. Las que se refieren a déficits institucionales y de comunicación son probablemente las más difíciles. Un examen empírico de las soluciones a los problemas causados por dichas fallas es esencial en cada caso para alcanzar una efectiva gobernabilidad (*governance*)”.

A diferencia del estudio de la CEPAL citado, la propuesta que comentamos no considera a la GIRH como el marco principal de referencia de la reforma en el sector del agua. Uno entre doce principios normativos que deberían caracterizar a la gobernabilidad (*governance*), GIRH designa la calidad de *Integradora*, según la cual es preciso que

[Se] mejore la eficacia de GIRH. Las instituciones tendrán que considerar todos los usos y a todos los usuarios dentro del sector hidráulico tradicional y considerar también sus interconexiones con todos los otros usos y sectores potenciales, así como los impactos que tenga sobre éstos.

Si nos hemos detenido en la descripción de la propuesta de Rogers es precisamente por el interés y las dificultades de utilizar la teoría de la acción colectiva empleada por el autor, sea ello con propósitos analíticos o normativos. En efecto, no se mencionan en su trabajo temas que hacen a la discusión del concepto, como los de la masa crítica de la que dependería el desencadenamiento de una acción de ese tipo; o el de individuos que pueden actuar no sobre la base de una elección racional –como supone la teoría-, sino porque son altruistas, es decir, que se activan por razones de tipo moral y no oportunístico. Asimismo, es conocido que la teoría de la acción colectiva supone que los individuos dispongan de una identidad constituida, y que operen en un marco estable a ese respecto. Tal supuesto es difícil de encontrar en los casos específicos, señalan algunos especialistas, hecho que lleva a plantear el problema de la constitución de esas

identidades, en el nivel de individuos o de grupos de individuos; en ese sentido, se ha observado que muchas acciones colectivas se realizan por parte de individuos que buscan encontrar una identidad en la acción que comparten –sobre todo a causa del ambiente de incertidumbre en el que existen.

Resulta así claro que la noción de gobernanza está todavía en curso de adquirir un sentido comúnmente aceptado. Para J. F. Terán<sup>46</sup>, eso transforma a la gobernanza en un “vehículo para la formulación de prescripciones de política pública”. Como se ha visto, este autor considera a la gobernanza como parte de un movimiento general de articulación de los espacios locales y nacionales con el proceso de la globalización neoliberal. Terán entiende además que la propuesta de gestión integrada de los recursos hidráulicos está no sólo connotada por el mencionado proceso, sino que su difusión y realización en los países en desarrollo está conducida por una red de instituciones, mecanismos e intereses que definen los contenidos, las fuentes y los interlocutores habilitados para participar en la generación de conocimientos pertinentes.

Para este autor, la gobernanza del agua es también un instrumento para adecuar la conducta de los usuarios del recurso a las modalidades que surgen de la globalización –en especial, articulando a él los niveles locales y nacionales. Así, la noción habría emergido desde y mediante intervenciones dirigidas a modificar las instituciones a través de las cuales: i) los ciudadanos participan en la gestión de los asuntos relativos al agua; ii) las estructura políticas agregan los intereses particulares y les dan forma de políticas públicas; iii) los gobiernos y las burocracias elaboran y realizan las iniciativas públicas; iv) los actores privados y públicos delimitan sus interacciones y resuelven sus conflictos. De tal manera que la gobernanza del agua implicaría en la práctica:

- la constitución de consumidores capaces de asumir y reproducir “imaginarios” tales como la crisis global del agua, “obsesiones” acerca de la maximización de la productividad del recursos o la concepción del agua como bien económico. Proponiendo la participación en la gestión, se trataría de convertir a las acciones colectivas locales en mecanismos de

---

<sup>46</sup> J. F. Terán, op. cit.

reducción de costos administrativos y/o políticos de programas de desarrollo generados desde los ámbitos internacionales;

- la aparición de sistemas decisionales simultáneamente *presidencialistas* y *pluralistas*. El pluralismo sería funcional a la erradicación de prácticas y organizaciones corporativistas que impiden la movilidad de bienes, servicios y factores en los mercados del agua. Por su parte, un presidencialismo que no requiere la formación de consensos en la misma medida que los procedimientos legislativos clásicos constituiría una opción adecuada para agilizar el cambio institucional y organizativo en el ámbito del recurso;
- la formulación de políticas del agua restringidas a la facilitación de la producción de los bienes públicos asociados a los de derechos de agua; el funcionamiento de los mercados correspondientes; la mitigación de riesgos; la solución de conflictos y la reducción de la vulnerabilidad de los grupos con más problemas de acceso y de calidad del recurso;
- el desarrollo de espacios de procesamiento de conflictos, tales como los consejos de cuenca o las asociaciones de usuarios, en que puedan solucionarse de mejor manera las diferencias.

Mucho más que en otras partes del mundo, observamos que en América Latina la cuestión de la gobernanza está fuertemente connotada por las reformas tal como propuestas y llevadas a cabo en los últimos veinte años del siglo XX. A juicio de sus promotores, en buena medida esas reformas han terminado siendo o incompletas, o frustradas o interrumpidas. En realidad, cuando los resultados prometidos no aparecieron a tiempo se argumentó que ello no sucedía a causa de la naturaleza de la reforma propuesta, sino porque no había sido realizada debidamente. La noción de gobernanza, en los hechos vinculada a las reformas propuestas o a la forma que adquirieron a causa del predominio de ciertas corrientes o intereses, ha sufrido las mismas vicisitudes – cuando no utilizada como causa de las dificultades para su éxito.

Entre las corrientes teóricas que mucho contribuyeron al diseño y a la percepción de factibilidad y pertinencia de dichas reformas (entre ellas, la del sector agua y, presumiblemente la propia noción de GIRH) figura, en el campo de las teorías de la administración pública, el denominado *new public management* (NPM), utilizado masivamente como inspiración para los procesos de modernización gubernamental

iniciados en la década de 1980. Descripta por un especialista del Banco Mundial hacia 2000<sup>47</sup> como una cultura de gestión que enfatiza la centralidad del ciudadano, o cliente, tanto como la responsabilidad en relación con los resultados, NPM propuso opciones estructurales u organizativas para obtener un mejor control descentralizado mediante diversos mecanismos de servicio, incluyendo mercados o casi-mercados en los que los proveedores pudieran competir por los recursos públicos o privados. La idea incluía una cadena de contratos entre el nivel más alto de responsabilidad política y un conjunto de proveedores ajenos a la organización responsable por la política pública en cuestión –y por lo tanto una mayor especialización de los proveedores, tanto como una reducción de su influencia en la asignación de los fondos públicos. Un breve análisis de sus resultados permite a N. Manning sostener que varios de los supuestos del NPM no se cumplieron satisfactoriamente en los países en desarrollo, entre ellos la separación entre proveedores y adquirentes, la carencia de una disciplina de servidor público, y un impacto marginal de las reformas inspiradas en la corriente, por ejemplo en materia de eficiencia. En muchos de esos países, se agrega, no se cumplieron los requisitos de política creíble, creíble regulación y financiamiento predecible. Una visión más exigente puede agregar a esas razones la simple anotación de que, en materia de políticas y servicios públicos, no se trata sólo de gestión, ni menos aún de gerenciamiento. Al contrario, la producción de bienes públicos demanda siempre el análisis de la intencionalidad, así como la explicitación de criterios éticos y morales en cuyos términos una tal producción puede ser juzgada.

En otro y quizá más importante orden de ideas, las reformas iniciadas en los años 1980 fueron inspiradas por la convicción rápidamente difundida acerca de la capacidad de los mercados como mecanismo más apropiado para la asignación de los recursos, incluyendo los relativos a las políticas públicas y a la producción de bienes y servicios públicos. Más trascendente fue la influencia del notable economista Friedrich Hayek, en particular su sugerencia a propósito de un orden espontáneo en las instituciones sociales. La afirmación de que el mercado es entre las construcciones humanas la única autónoma –en particular, autónoma de los gobiernos y de la planeación centralizada que conduce al

---

<sup>47</sup> N. Manning, *The New Public Management and its legacy* ([http://www.mh-lectures.co.uk/npm\\_2.htm](http://www.mh-lectures.co.uk/npm_2.htm)).

autoritarismo- probablemente no pertenezca a Hayek, pero bien refleja una percepción común (en ciertos casos, una doctrina) en esos años acerca del contenido de sus propuestas –esencial en lo que habría de denominarse el neoliberalismo y la concepción de un “*moderate free-market*”. En todo caso, puede afirmarse que las reformas de los años 1980 tuvieron en él una fuente principal, según la cual la sociedad podía organizarse en un orden de mercado en el cual al Estado corresponde ocuparse principalmente del orden legal requerido por una interacción exitosa de los actores privados.

En la mayor parte de la literatura sobre gobernanza disponible en América Latina sorprende por otra parte la ausencia de corrientes o referencias relativas a Ulrich Beck, no obstante la influencia de sus sugerencias en otros escenarios geográficos de reformas neoliberales, por ejemplo Inglaterra. En la “sociedad del riesgo” conceptualizada por el sociólogo alemán la producción de riqueza es inseparable de la producción social de riesgos. Aplicada al caso de los recursos de agua, esa tesis implica que los riesgos escapan a la percepción sensible de los usuarios puesto que superan su propia capacidad de imaginación, y que deben por consiguiente ser mediatizados a través de discursos expertos para que puedan ser “vistos” por el conjunto de la sociedad. Los científicos y los expertos, se subraya, definen la aceptabilidad teórica y práctica de un riesgo, así como proponen las soluciones. Existe no obstante una situación no monolítica en esos campos –por ejemplo, la saga de debates en torno a los cambios climáticos y a sus efectos sobre los recursos de agua -hecho que da lugar a discusiones entre escuelas y corrientes, entre organizaciones especializadas, entre otras. Buena parte de los riesgos son producidos o acentuados por la utilización del recurso o por efecto de daños en otros órdenes de la naturaleza ocasionados por la acción humana, “externalizados en el plano económico, individualizados jurídicamente, legitimados por científicos y expertos, y minimizados en el nivel político”. Las personas comenzarían a comprender esa acción de despolitización de los riesgos, perdiendo confianza tanto en la ciencia como en la acción política, y comenzarían a o tendrían el potencial de actuar en un nivel que Beck denomina *infra político*.

Sería justamente esa actividad de los individuos la que los impulsaría, en las sociedades del capitalismo avanzado pero no sólo en ellas, a participar en formas de gobernanza a través de las cuales impulsarían los cambios adoptando acciones en contra

de lo que aparece como natural y como destino inevitable. De este modo, la participación (“reflexiva”, sobre la base de formas de intercambio de información novedosas, sobre la circulación posible de conocimiento de diverso origen) devendría una posibilidad de ruptura y de construcción de la propia biografía.

Las conclusiones de los trabajos realizados por expertos de la CEPAL y del BID no escapan, en general, al carácter finalmente prescriptivo que los inspira. En el primer caso, además de las referencias al vínculo indispensable entre GIRH y gobernabilidad (*governance*), se enlistan una serie de recomendaciones surgidas de la revisión de algunos casos nacionales, referidas a la legislación, la regulación de los servicios de agua potable y el papel de las agencias responsables, la centralización y descentralización así como a las instituciones de gestión del agua.

Rogers concluye con un detalle de las lecciones aprendidas en cinco estudios de caso que acompañan el texto<sup>48</sup>. Advirtiendo la multiplicidad de corrientes en cuanto a la teoría de la gobernabilidad (*governance*), “la práctica se hará más clara a si misma si se llevan a cabo adecuados diagnósticos posteriores”. Señala que en un caso de liderazgo mundial en la gobernabilidad (*governance*) del agua, el de Chile, el sector hidráulico tuvo sólo que seguir la orientación de apertura y exportación que presidió toda la transformación en el país. Sugiere además que, existiendo varios modelos de gobernabilidad (*governance*), al formularse las políticas correspondientes es apropiado considerar y elegir uno de ellos. Reconoce que, al contrario de lo ocurrido en los países desarrollados, en los otros el desenvolvimiento de la gobernabilidad (*governance*) no obedece sólo a fuerzas internas, sino a presiones internacionales de todo tipo.

Podría cerrarse esta sección haciendo referencia a la gobernanza y a sus relaciones con las reglas del juego según las cuales los actores pueden relacionarse y participar en la GIRH. Principal pero no exclusivamente para las propuestas sustentadas en la teoría de la acción colectiva, convendría reconocer que el ambiente en el que se da

---

<sup>48</sup> Es posible que la fecha de esos estudios (alrededor del año 2000) tenga mucho que ver con la ausencia notable del concepto de gobernabilidad (*governance*) en casi todos los casos, excepción hecha del relativo a Buenos Aires, en el cual se evoca el modelo de adoptado.

la gestión del agua y la relación de los usuarios con ella carece en la actualidad de reglas claras, incluso carece simplemente de reglas. L. Paramio<sup>49</sup> ha escrito que

(...) si a mitad de los años 1980 había grupos que se sentían perdedores por los cambios que se habían producido, existía también la ilusión de que una vez pagado el precio de la ruptura del modelo keynesiano y de intervención pública, las reglas del mercado servirían para planear la vida propia y fijar las expectativas personales. [Las crisis subsiguientes mostraron] el lado oscuro y salvaje de la acción de los mercados. Hoy, incluso las personas que ven mejorar o mantenerse al menos su situación económica, siguen teniendo grandes incertidumbres sobre el futuro.

Ergo, el modelo de sociedad propuesto por las reformas neoliberales *no tiene reglas*.

La noción de gobernanza permanece en la ambigüedad<sup>50</sup>. En la práctica, constituye una variable dependiente de reformas o transformaciones cuyo sentido se define de antemano, y no un ámbito de definición de la política pública, de sus objetivos y de sus resultados en función de intereses no siempre convergentes entre usuarios o ciudadanos. Quizá más: ha quedado fuera del alcance, la discusión y la apropiación de los usuarios y de sus organizaciones.

### **Gobernanza del agua en México**

Una visión crítica de la situación actual de la gobernanza del agua en México<sup>51</sup> indicaría que la convergencia entre el papel del mercado y el proceso de descentralización ha sido difícil, y que requiere de un proceso constante de mediaciones y negociaciones como condición para que los objetivos de mayor eficiencia se completen con otros relativos a equidad, sostenibilidad y participación. Si se dice que los mercados funcionan relativamente bien, se reconoce al mismo tiempo que las iniciativas de descentralización y de sustentabilidad no han prosperado como se esperaba. Por otro lado, una situación de mayor fragmentación en las políticas nacionales y regionales contribuye a acentuar las dificultades de una agenda común de descentralización y sustentabilidad.

---

<sup>49</sup> L. Paramio, *Decisión racional y acción colectiva*, s/f.

<sup>50</sup> ¿Cómo alcanzarla, si no se sabe en qué consiste? se pregunta, con razón, J. F. Terán, op. cit.

<sup>51</sup> Véase M. Wilder, *Promises under construction: the evolving paradigm for water governance in the case of Northern Mexico*, Rosenberg Forum on International Water Policy, 2008.



A juicio de Margaret Wilder, tales resultados mostrarían que es más fácil lanzar un proceso de reformas hidráulicas que sostenerlo en sus múltiples dimensiones a lo largo del tiempo y a través del territorio en cuestión. En la medida en que los mercados han demostrado ser claramente incapaces de atender las desigualdades, es indispensable desarrollar procesos de descentralización no sólo como un contrapeso a los excesos y externalidades de los mercados, sino como un elemento decisivo de carácter democrático, que permita alterar los balances actuales de poder y control sobre el agua.

En México, se afirma en otro trabajo reciente<sup>52</sup>, el Estado ha cedido su presencia en el espacio público, pero no a favor del conjunto de la sociedad sino en beneficio de actores privados mercantiles. Un diseño institucional para la gestión integrada de los recursos hidráulicos que incluye la participación de los usuarios ha resultado en la práctica un freno a la participación y a la efectiva descentralización en la toma de decisiones; tampoco ha generado condiciones para que los diversos actores puedan comprometerse en acciones orientadas a superar los problemas de corto, mediano y largo plazo.

En materia de participación, las instancias descentralizadas carecen de la representatividad y, aún, de vinculación con los usuarios que no están representados formalmente. Espacios posibles de responsabilidad y rendición de cuentas y de discusión democrática de decisiones, esas instancias no han logrado serlo, ni tampoco a mejorar la vinculación entre Estado y sociedad.

Como causa de tal situación, estos autores señalan un diseño de política hidráulica que reproduce la concentración del poder, las debilidades institucionales que impiden la participación de la mayoría de los usuarios, y una tendencia a favorecer modalidades de comportamiento y negociación de tipo elitista.

Por su parte, y ciertamente con dos diferencias en relación a los autores antes citados, tanto en valoración de los resultados de la reforma como en cuanto al peso otorgado a las posibilidades y dinamismo de los actores hasta ahora marginados del proceso, Eduardo Mestre<sup>53</sup> prefiere presentar los desafíos de la gobernanza del agua en

---

<sup>52</sup> A. Caldera y M. Torregrosa, op. cit.

<sup>53</sup> E. Mestre, op. cit.

términos de tendencias hacia el futuro. Sostiene que es preciso mejorar la definición del papel de los actores, promover pactos y el ejercicio de compromisos entre la sociedad y el gobierno, acentuar la participación de Estados y municipios, ampliar los espacios de definición de la política pública, promover una planeación de abajo hacia arriba, consolidar las instancias descentralizadas como ámbitos de capacitación y desarrollo tecnológico, y mejorar el uso de modernos instrumentos de gestión, así como aumentar la base de conocimientos sobre las repercusiones económicas, ambientales y sociales de las políticas hidráulicas.

Esta sección no puede concluir sin una referencia indispensable para el análisis de la situación actual de gobernanza en el sector hidráulico. Los asuntos relativos a la gobernanza del agua en México están seguramente influidos por las manifestaciones institucionales de todo orden que están entre las causas y consecuencias de los fenómenos de inseguridad ligados al tráfico ilegal de drogas. Una reciente propuesta de la Universidad Nacional Autónoma de México es clara al respecto:

[...] la convivencia en las familias, en las comunidades y en las ciudades atraviesa por una crisis. Entre sus más dolorosas y dramáticas manifestaciones figuran la multiplicación y diversificación de la delincuencia, la violencia y la inseguridad.<sup>54</sup>

El algunas partes del territorio nacional parece cuestionada la forma legal de gobierno, apareciendo probablemente modalidades específicas e insospechadas de gobernabilidad y gobernanza. En esos territorios existe el agua, los problemas y las carencias son de la misma naturaleza que en el mayoritario resto del país.

En su parte propositiva, el texto de la UNAM indica como necesaria la formulación de un pacto político y social, así como el fortalecimiento institucional con la incorporación de mecanismos apropiados de responsabilización, rendición de cuentas, controles internos y externos y estructuras innovadoras de auditoría ciudadana. No es exagerado interpretar que esa sugerencia va más allá del ámbito sectorial de seguridad y justicia. A esta recomendación no podría entonces escapar la estructura de gestión del agua, tanto por su importancia específica como porque representa, en la inmediatez de las

---

<sup>54</sup> UNAM, *Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia*, 2011.

necesidades a ella asociadas, una oportunidad para que los ciudadanos se encuentren en espacios de una práctica renovada y eficaz de recuperación de niveles de control y orientación de las políticas públicas.

### **Actualidad de la gobernanza**

Hemos sostenido en una sección anterior que la noción de gobernanza, fuera del alcance de los usuarios y de sus organizaciones, permanece en la ambigüedad; y que, en la práctica, constituye una variable dependiente de reformas o transformaciones cuyo sentido se establece de antemano, y no un ámbito de definición de la política pública, de sus objetivos y de sus resultados en función de intereses no siempre convergentes entre usuarios o ciudadanos.

Indicamos también que los asuntos vinculados con la gobernanza, si bien no de una manera explícita ni en el primer plano, habían sido considerados en el contexto del primer período de las reformas del agua en México, tanto en la práctica de programas y acciones significativos como en documentos técnicos.

Para poner un ejemplo, en los inicios de un proyecto de drenaje y desarrollo agrícola y rural en las planicies costeras tropicales y subtropicales (PRODERITH) se planteó un enfoque que incluía varios aspectos de lo que hemos visto se vincula en la actualidad con gobernanza:

[...] el control sobre las condiciones materiales de existencia supone, institucional y socialmente, como una condición necesaria, organizaciones internas capaces de ejercer y desarrollar formas de poder. [...] se requiere de organizaciones que puedan favorecer la recomposición de los equilibrios internos, actuando sobre las tendencia hacia la polarización social y económica.

“En la medida en que la rearticulación de las economías campesinas con la sociedad mayor exige una transición prolongada de negociaciones, transacciones e intercambios, las organizaciones internas deben incidir en ese proceso. Producción, consumo y circulación; conservación y reproducción de la fuerza de trabajo; conservación y aprovechamiento de los recursos físicos, todas esas esferas implicadas en la vida campesina dan lugar a relaciones sociales específicas. Actuando sobre ellas, y en sus manifestaciones políticas, las organizaciones internas [...] pueden concretamente participar en el desarrollo. En su modelación tanto como en su ejecución; en el establecimiento de los temas y problemas prioritarios tanto como en la selección de las alternativas convenientes a sus posibilidades y a su percepción y horizontes tecnológicos, determinando sus propias prioridades de desarrollo y trabajando para alcanzarlas.

“[...] desarrollo económico y social significa la recomposición de las instancias locales de control y el desenvolvimiento de los mecanismos e instituciones locales de poder. Recomposición que debe darse en un proceso de transición desde las actuales formas originadas en la crisis, y encerradas en sus círculos viciosos, hasta otras más adecuadas a

las nuevas condiciones físicas, sociales y políticas, aptas para lograr un nuevo tipo de aprovechamiento de los recursos y una nueva inserción en el conjunto de la economía nacional.”<sup>55</sup>

Esa visión tenía ciertamente raíces en la vivaz discusión mexicana acerca de las economías campesinas que se registró durante los años 1970, así como en las sugerencias de Raymond Firth, Solon Barraclough, entre otros, que no es el caso detallar aquí. También se sostenía en los trabajos de Elinor Ostrom y sus colegas, que por esos años se ocupaban de análisis institucional y desarrollo (IAD por sus siglas en inglés). La noción de policentrismo en la producción de bienes públicos<sup>56</sup>, mostró que una multiplicidad de entidades públicas y privadas podían encontrar formas apropiadas de organización de los servicios de agua en diferentes niveles, contrariando así la convicción preexistente de que la coexistencia de numerosas entidades públicas sin una clara jerarquía conducía a resultados caóticos.

Mediante el enfoque de IAD se pretendía abordar el análisis de arreglos institucionales en cuyo interior ocurrían interacciones de individuos con los mercados, comunidades, familias, representantes políticos, empresas privadas y entidades de gobierno. Asimismo, y como factores externos a tales interacciones, se identificaban las reglas vigentes, las condiciones del medio ambiente y las características de la comunidad en cuestión. A propósito de esta última, debían considerarse las historias particulares, la experiencia de interacciones, su grado de heterogeneidad y las disponibilidades de información y conocimiento. Otra fuente de inspiración proveniente de esta corriente fue su análisis de las condiciones en que una comunidad podía organizar el aprovechamiento de recursos en común sin una intervención externa regulatoria.

Con esto queremos subrayar que el personal del Plan Nacional Hidráulico y luego de la Comisión del Plan Nacional Hidráulico que a mediados de los años 1970 se ocupó del diseño y luego de la puesta en marcha de PRODERITH, incorporó tempranamente en la ejecución de una política pública elementos del análisis institucional. En particular, esa visión permitió establecer un tipo de vínculo de larga duración con los usuarios locales de

---

<sup>55</sup> S. Funes, *La gestión campesina en el desarrollo rural*, FAO-PNH, 1979.

<sup>56</sup> Entre sus antecedentes, en la década de 1960, figuran estudios sobre servicios de agua en algunas áreas urbanas y distritos de riego en Estados Unidos.

los recursos de agua y otros asociados que dio resultados perdurables –a pesar de las muchas veces contradictoria existencia de otras corrientes o de prácticas convencionales menos dispuestas a compartir información y decisiones, sea en terreno o en la estructura burocrática y/o política local, en los Estados o a nivel nacional.

Como consecuencia de los progresos alcanzados, ese mismo enfoque estuvo presente años más tarde cuando la Comisión Nacional del Agua realizó vastas iniciativas como la de transferencia de distritos de riego a las organizaciones de usuarios; algunos proyectos de agua potable en comunidades rurales e, incluso, cuando la CNA participó en la discusión con organizaciones campesinas locales acerca del cambio de régimen legal de la tierra en el país.

En su conjunto, actividades que se vinculaban con la gobernanza tal como se ha discutido aquí y en aspectos críticos del uso y gestión del agua se realizaron a una escala posiblemente nunca antes encarada en México, tanto desde el punto de vista de la población involucrada como de la dispersión y dimensión de los territorios en que se encontraba, así como de la variedad de interacciones, temáticas abordadas e instrumentos utilizados. Ciertamente, el foco estuvo puesto en la organización de los usuarios, en su dinámica interna, de sus planes de desarrollo local, y de sus relaciones con otras organizaciones y con diversos agentes públicos y privados.

La circulación de información y la puesta en relieve del conocimiento (con diferentes fuentes, incluyendo las locales) fueron dimensiones sobresalientes. Tal vez por esa razón, al presentarse los resultados del proceso de transferencia de distritos de riego, el entonces director de la Comisión Nacional del Agua indicó que se había tratado “del mayor esfuerzo de comunicación realizado en la historia de México”.

No menos importante, se estableció una capacidad de seguimiento, indagación sistemática e investigación formal de los procesos en curso. Una expresión notable fue, en este último ámbito, la elaboración de un estudio de caso realizado conjuntamente por un experto internacional y un campesino de la región de Tantoán–Santa Clara, en Tamaulipas.

Ese tipo de actividades languideció a partir de 1995 hasta desvanecerse, incluyendo buena parte de la capacidad técnica y de innovación/investigación construida. El autor de este artículo dispone de evidencia recogida a fines de la década 1990

(testimonios de funcionarios descentralizados, directivos de organizaciones de productores en distritos de riego, pequeña irrigación y áreas tropicales) que darían cuenta en principio que la desaparición mencionada constituyó en realidad una interrupción del diálogo entre la burocracia y la sociedad, un abandono –al menos en terreno- de temas vinculados con la gobernanza entre las entidades responsables del sector público, las organizaciones de usuarios de los servicios de agua y la población concernida.

Resulta por demás significativo que a esa situación correspondiera otra, caracterizada por nuevos énfasis declarativos y un mayor gasto público en el sector del agua vinculado con los temas de gobernanza. De hecho, la noción apareció progresivamente en los documentos técnicos y en las discusiones formales de alto y medio nivel. Se realizaron asimismo gastos importantes en la puesta en marcha de sistemas de captura, almacenamiento y disseminación de información, orientados a favorecer la transparencia de la actuación gubernamental, convertida en un fin aparentemente en sí mismo. Su existencia implicaba cumplir con requisitos de una “caja de útiles” adoptada más que con una voluntad cierta de incrementar la participación informada. La creación de capacidad en los usuarios, sobre todo los más desaventajados, para acceder, utilizar y dar contenido a tal información no fue perseguida sistemáticamente.

Todo ello acompañado de modalidades contractuales para la provisión de los servicios de agua y de nuevas y más activas formas de participación de consultorías privadas e internacionales en el diseño, puesta en marcha, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Podríamos retomar aquí la sugerencia, realizada al comienzo de este artículo, acerca de la coexistencia de al menos dos corrientes no convergentes en los inicios de la reforma hidráulica en México. Tenemos la impresión de que una diferencia entre ellas residió, precisamente, en la comprensión de los temas institucionales y en la actuación correspondiente. La que habría de dominar la conducción de la reforma consideraba quizá que la lógica del mercado suscitaría, casi de manera espontánea, la acción colectiva basada en elecciones racionales indispensable, según sus criterios, para la aparición de una nueva gobernanza del agua y para una más eficiente asignación de los recursos –del bien público y también de los presupuestarios.

De allí que los problemas que fue encontrando la realización de la reforma del agua suscitaran una creciente preocupación entre las burocracias y los estamentos políticos acerca del marco legal –como fuente de las reglas del juego claras y contexto institucional estable requerido por la interacción entre los diversos actores de la política hidráulica nacional. Como la reforma neoliberal no se podía construir satisfactoriamente en el seno de la sociedad, se apelaba a la modificación de la ley.

Es imposible imaginar otro escenario, del tipo “qué hubiera pasado si...”. La reforma del agua siguió su curso en el país, con los resultados que se conocen y que, en materia de gobernanza, se han mencionado en este artículo<sup>57</sup>. Si bien los estudios sistemáticos acerca de la gobernanza del agua en el país no abundan, parece posible concluir que una mayoría de ellos y de las opiniones especializadas coinciden en señalar debilidades, fallas, inconsistencias, etapas pendientes, pasividad y falta de información del lado de los usuarios.

Los trabajos de E. Ostrom acerca de recursos comunes compartidos concluyen en que las organizaciones de usuarios pueden manejarlos eficientemente si varias condiciones se cumplen; una de ellas es que deben participar en la definición de las reglas del juego, y en la creación de un esquema de sanciones y estímulos. Acerca de formas de cooperación en la producción de bienes públicos la investigación ha avanzado en las últimas décadas, tratando de comprender mejor cómo, cuándo y por qué los seres humanos cooperan en relación con bienes comunes, como el clima, el agua y otros similares. Especialista reconocido en el análisis del dilema del prisionero, un juego que se ha utilizado por décadas en el análisis de bienes públicos, Martin Nowak<sup>58</sup> publicó recientemente un libro acerca de la cooperación. Detalla experimentos en los cuales participaron diverso tipo de universitarios, en los que estaba en juego la sobrevivencia del planeta a causa del cambio climático. Los resultados son impresionantes: en la mayoría de los casos, la presencia de *free riders* (pillos, aprovechados, “chingones”) y las

---

<sup>57</sup> Una versión más detallada de nuestro punto de vista acerca de la reforma del agua y otras ocurridas en el país puede verse en S. Funes, *Anotaciones sobre agricultura y desarrollo rural, y sugerencias para una política regional en las áreas tropicales de México*, ponencia al Seminario sobre Trópico Húmedo, IMTA, 2010.

<sup>58</sup> M. A. Nowak et al., *Super cooperators, altruism, evolution and why we need each other to succeed*, Free Press, 2011.

*hesitaciones* de los “altruistas” condujo a la catástrofe climática –cualesquiera fuesen las recompensas ofrecidas. Cuando el juego se realizó con un número reducido de “ejecutores de política”, terminó siempre en catástrofe. La conclusión es que a jugadores más informados sobre los plazos y consecuencias del cambio climático, más posibilidades de buen resultado para el planeta.

Esas experiencias son más que interesantes. El problema, reconocido por Nowak, es que en la realidad son 7 mil millones los jugadores que intervienen en relación con el cambio del clima, y que tal dimensión seguramente aumenta las dificultades para obtener una cooperación en la que cada quien pone algo para obtener una retribución que es necesariamente compartida a largo plazo. En el caso del agua en México, son más de 112 millones... los que deberían participar en el juego. Nowak, sin embargo, sostiene que en la evolución humana varias formas específicas de cooperación condujeron al desarrollo de las civilizaciones –más: incluso sostiene, posición controvertida, que formas de cooperación estuvieron en la aparición del lenguaje- y confía en que en el mundo de hoy y con las amenazas visibles, podrán aparecer las condiciones que nos transformen, a nuestros sucesores principalmente, en los “super-cooperadores” requeridos por los problemas del presente, y los previsibles.

Nowak, Ostrom y decenas de científicos en todas las disciplinas tratan, como siempre se trató en la historia humana, de comprender las razones de la conducta humana, individual y colectiva. Es un esfuerzo en curso, que probablemente sea interminable. Propositiones parciales, conjeturas, resultados de experimentos o especulaciones, han sido en cada momento de la humanidad utilizados como base para la elaboración de teorías y métodos para la formulación de políticas públicas; muchas veces tomados en un nivel de generalización que los autores no imaginaron, sostuvieron enfoques que a su turno se transformaron en doctrina o en contenidos impuestos<sup>59</sup>. Quizá ése haya sido el caso de la gobernanza tal y como se incluyó en las propuestas de reforma neoliberal de las que nos hemos ocupado aquí.

Marcos Kurtycz elaboró en algún momento de los años 1980 materiales de información y comunicación acerca de la política hidráulica con el tema de “Con el agua

---

<sup>59</sup> J. Stiglitz ha examinado un proceso característico de este tipo de imposiciones, relacionado con el período de “ajustes estructurales” por el que atravesaron numerosos países en desarrollo.



no se juega”. En efecto, la situación del recurso y sus perspectivas en el México de hoy no parecen un hecho de juego, incluyendo no un hecho que pueda encararse sobre la base de doctrinas, teorías parciales o empleadas fuera de contexto. Digamos que en la actualidad, “Con la gobernanza no se juega”, en la medida en que ese paradigma o noción evoca en realidad la capacidad de control de una comunidad, grande o pequeña, inmensa como la población de México o la del planeta, sobre las condiciones en que se relaciona con el medio ambiente y consigo misma.

No puede decirse que se trate hoy de una “gobernanza débil”, porque lo que existe no en esa materia, en la realidad, no es suficiente para obtener un aceptable manejo de los recursos hidráulicos en función de objetivos socialmente compartibles. Pero, en todo caso, no se trata de una “gobernanza fuerte”.

Quizá sea que una gobernanza débil significa, como en la actualidad, la prevalencia de los mercados, de cuya arbitrariedad y efectos los últimos años son evidentes. Y que una “gobernanza fuerte” significa por el contrario que *la configuración y el mantenimiento de los arreglos de autoridad y poder dentro de los cuales los actores toman decisiones y enmarcan políticas que son vinculantes para los actores colectivos o individuales* tiene la capacidad para regular, democráticamente, los comportamientos de los mercados y para asegurar en la medida de las posibilidades humanas, el bien común. Pero esta distinción implicaría, a su vez, la posibilidad de redefinir el sentido de las futuras reformas en el sector del agua.

Para el autor de estas notas el párrafo anterior tiene también valor en relación a los paradigmas o nociones llamados *gestión integrada de los recursos hídricos y gobernanza del agua*. Sin una “gobernanza fuerte” como fuente de orientación y definición de objetivos sociales, económicos y ambientales, ambos corren el riesgo de diluir su significado, transformándose en “cajas de útiles” o conjunto de recetas instrumentales utilizables bajo un enfoque restrictivo de gerenciamiento, demandante de un ambiente de neutralidad política.

Con una “gobernanza fuerte”, ambos paradigmas o nociones podrían llenarse del sentido que personas libres, poseedoras de un carácter moral y que valoran racionalmente la relación de medios con fines, les asignen en el curso de la vida social. Toda una agenda en materia de gobernanza, todo un programa en materia de

investigación y desarrollo. A condición de abordar simultáneamente los aspectos de gobernanza, gobernabilidad y gubernamentalidad comentados en este artículo.

Villar Saint Pancrace, diciembre 2011.

# Capítulo 4. Gobernanza del agua y género

Denise Soares Moraes<sup>60</sup> y Red de Género y Medio Ambiente<sup>61</sup>

## Crisis del agua y gobernanza

En la actualidad la visibilidad de la crisis del agua y el saneamiento y su impacto tanto sobre el medio físico como el social es una preocupación a nivel internacional y nacional. A nivel internacional la crisis del agua deja a 1200 millones de personas sin acceso a fuentes de agua segura y a 2600 millones sin acceso a servicios de saneamiento. A nivel Latinoamérica el 60% de los niños y niñas carecen de ese recurso. En México el panorama tampoco es muy halagador, dado que 12 millones de habitantes carecen de agua potable en todo el país y 23 millones, de alcantarillado (PNUD, 2006; Semarnat-PNUD, 2006). Sortear con éxito la crisis de agua y el saneamiento es uno de los grandes desafíos del siglo XXI y la superación de dicho reto daría un impulso decisivo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>62</sup>, metas adoptadas por los gobiernos como parte de una alianza global para la reducción de la pobreza. En México el agua se ha convertido en tema de seguridad nacional y se ha impulsado un proceso sistemático de cambios en el andamiaje institucional, en aras de promover una gestión más sustentable del recurso y, de esa manera, mejorar la *gobernanza*<sup>63</sup> del agua.

---

<sup>60</sup> Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

<sup>61</sup> La Red de Género y Medio Ambiente (RGEMA) agrupa a organizaciones no gubernamentales y académicas de diversos estados del país. Sus integrantes realizan actividades de investigación, asesoría, educación, promoción y organización con grupos de mujeres y mixtos de áreas rurales y urbanas. Su objetivo es alentar estrategias organizativas y de análisis tendientes hacia la sustentabilidad y la equidad de género en la búsqueda de una sociedad más justa e igualitaria.

<sup>62</sup> Son tres los ODM vinculados con la gestión de los recursos hídricos: el ODM 1, relacionado con la reducción de la pobreza; los ODM 4 y 5, relacionados con la salud, especialmente materna e infantil; y el ODM 7, relativo a la sostenibilidad del medioambiente.

<sup>63</sup> La gobernanza se refiere a la toma de decisiones por parte de una gama de personas o partes interesadas, incluyendo a quienes ocupan posiciones de poder y a ciudadanas y ciudadanos

Como lo plantean una serie de conferencias internacionales, entre ellas los Foros Mundiales del Agua, la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas, el Foro Agua para las Américas en el Siglo XXI y la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, la resolución de la crisis del agua pasa necesariamente por comprender los factores limitantes que dificultan el desarrollo sostenido del sector hídrico y por la construcción de una nueva *gobernanza* del agua, que implique no sólo la capacidad de generar políticas públicas hídricas sustentables, sino la posibilidad de llevarlas a la práctica. Ello depende de la construcción de consensos, de sistemas de gestión eficaces (instituciones, leyes, cultura, conocimientos y prácticas) y de la administración adecuada de dichos sistemas, con aceptación social, participación ciudadana y desarrollo de capacidades y competencias (Solanes y Peña, 2003; Rogers, 2003).

En la Conferencia sobre el Agua Dulce, realizada en Alemania (Bonn, 2001), los ministros recomendaron emprender estrategias para mejorar la gobernabilidad del agua: *...“Cada país debe poseer internamente disposiciones aplicables para la gobernabilidad de los asuntos relativos al agua en todos los niveles y, donde fuera necesario, acelerar las reformas al sector hídrico”* (Colom de Morán y Ballester, 2003). Asimismo, el segundo informe sobre la situación de los recursos hídricos en el mundo, publicado por la UNESCO, en el año 2006, aplica el concepto de ingobernabilidad de los recursos hídricos, al argumentar que el problema del agua radica en su mala gestión, por lo cual plantea diversas acciones orientadas a superar la ineficacia con que se gestiona el agua (Domínguez Serrano, 2008).

Una de las condiciones ineludibles para avanzar en la resolución de la crisis del agua es articular y armonizar los intereses, demandas y dinámica de las poblaciones con las condiciones ambientales y físicas propias del contexto en donde se insertan dichas poblaciones, en particular con relación a las cuencas hidrográficas y el ciclo hidrológico. Ello implica que el proceso de toma de decisiones en el sector hídrico debe integrar las

---

comunes (Brody, 2009). Según Solanes y Peña (2003), el concepto de gobernanza aplicado al agua se refiere a la capacidad social de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sustentable de los recursos hídricos. Los autores plantean tres variables básicas que condicionan el nivel de gobernanza del agua: a) el grado de acuerdo social respecto de la naturaleza de la relación agua-sociedad; b) la existencia de consensos sobre las bases de las políticas públicas que expresan dicha relación y c) la disponibilidad de sistemas de gestión que permitan, en un marco de sustentabilidad, la implementación y seguimiento de las políticas.

variables sociales con las ambientales; sin embargo como lo plantean Dourojeanni y Jouravlev (2001), en la práctica, esta necesaria articulación de conocimientos entre las “ciencias blandas” (sociología, antropología, derecho, economía y política) y las “ciencias duras” (ingeniería, física, química y ecología) no suele suceder. Y es justamente esta falta de combinación entre grupos de disciplinas y ciencias una de las grandes causas de la crisis del agua y de una débil gobernanza del recurso.

De esa manera, la crisis de los recursos hídricos no se configura como algo relacionado con la carencia o la contaminación del recurso, sino como una crisis de gestión del agua, en donde las decisiones se toman de manera vertical y parcial, ignorando la lógica social y en muchos casos ambiental, en donde se aplican dichas decisiones. Si bien existen propuestas bien intencionadas que apelan a contenidos de índole social, ellas no revelan el conocimiento del enfoque social, sino son en gran parte de las veces, simplistas y que denotan una ingenuidad respecto a las dinámicas y cosmovisión sociales.

## **GOBERNANZA, GÉNERO Y AGUA. ESTABLECIENDO VÍNCULOS**

**VERÓNICA VÁZQUEZ GARCÍA  
PROFESORA-INVESTIGADORA TITULAR  
COLEGIO DE POSTGRADUADOS**

### **¿Qué es gobernanza?**

La gobernanza se refiere a la adopción de decisiones por parte de una amplia gama de personas, incluyendo a aquellas que ocupan diversos puestos de poder, ciudadanas y ciudadanos. Se han identificado cinco niveles de gobernanza relacionados entre sí: el hogar, la comunidad, el gobierno local, el gobierno nacional y las instituciones globales.

### **¿Por qué es importante la gobernanza para la equidad de género?**

Porque las decisiones tomadas en estos cinco niveles tienen un gran impacto en la forma en que mujeres y hombres conducen sus vidas. Por ejemplo, en lugares donde existe una legislación que actúa de manera efectiva en contra de la violencia de género, las mujeres se sentirán más seguras en sus hogares. En comunidades donde se respetan los derechos agrarios de las mujeres, habrá mayor empoderamiento femenino, sobre todo en términos económicos. En otras palabras, la gobernanza con enfoque de género facilita el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres y la equidad de género.

### **¿Qué tiene que ver la gobernanza y la equidad de género con el agua?**

Dado el triple rol (reproductivo, productivo y comunitario) que desempeñan las mujeres, ellas son las principales usuarias de los servicios de saneamiento, disposición de desechos sólidos y suministro de agua. La participación de las mujeres en procesos de construcción de gobernanza las beneficia directamente en la medida en que sus necesidades son atendidas por el gasto público. El acceso al agua es un derecho humano. La libertad de reunión, información y expresión también son derechos humanos. Las dificultades para hacer valer estos derechos son distintas para mujeres y hombres. Un marco de gobernanza con enfoque de género protege y promueve el ejercicio de estos derechos, a partir de un diagnóstico de necesidades diferenciadas.

Es común encontrarse con iniciativas que plantean la necesidad de “construir una cultura del agua” y una “conciencia acerca del recurso”, para que las personas manejen “racionalmente” el agua. Dichos planteamientos no toman en cuenta que las personas ya tienen sus “culturas del agua” y que sus conceptos de racionalidad no necesariamente coinciden con la racionalidad que se pretende impulsar. Además, sus formas de ver al mundo y manejar los recursos son el resultado de un largo proceso de aprendizaje y

adaptación a sus territorios, el cual no se cambia de manera automática como respuesta a unos tantos carteles y anuncios en la televisión.

No obstante las declaraciones y discursos que abogan por una gestión democrática y sustentable de los recursos hídricos, tanto a nivel gubernamental como de instancias internacionales, las formas de tomar decisiones y orientar las políticas y programas de gestión del agua se basan en las fórmulas tradicionales de siempre: instrumentales y economicistas, poco democráticas y sin participación real, disciplinarias, sin enfoque de género o de etnia (Dourojeanni y Jouravlev, 2001).

### **Gobernanza del agua y género**

La gobernanza del agua es una dimensión central del desarrollo sustentable y está determinada por la capacidad de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos, para regular el desarrollo, la gestión y la provisión de servicios de agua a todos los sectores de la sociedad. La seguridad alimentaria, la protección del medio ambiente y la gestión integral de riesgos de desastres están fuertemente condicionadas a una buena gobernanza del agua, que asegure un uso adecuado del recurso, que no comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas ni perjudique la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus necesidades de agua (América Latina Genera - PNUD, 2010) .

La gobernanza del agua no es neutra al género, dado que mujeres y hombres tienen acceso diferenciado a los recursos hídricos, los usan y manejan de manera diversa y tienen control sobre el recurso también de manera diferenciada. De esa manera hay que tener en cuenta los roles y responsabilidades asignados a mujeres y hombres en función de su sexo. En la mayoría de los países subdesarrollados las mujeres se encargan del abasto de agua a los hogares, a través del transporte del recurso hídrico desde las fuentes o de la gestión de pipas para complementar el agua suministrada en los tandeos del servicio. La división sexual del trabajo asigna a las mujeres la responsabilidad del manejo del agua para el desarrollo de las actividades reproductivas, entre ellas la preparación de alimentos y la higiene del hogar. De esa manera, las mujeres desempeñan un rol crucial en el suministro, gestión y protección de las aguas, para poder garantizar el abastecimiento de agua y el cuidado familiar.

Asimismo, en términos de actividades productivas, las mujeres son las principales responsables de la irrigación de cultivos para el consumo familiar y de la alimentación de los animales de traspatio. Así, se convierten en proveedoras y usuarias clave del agua. Los problemas que deriven de su mala gestión y del cambio climático, afectarán seriamente su cotidianidad y su carga de trabajo, dado que incrementaría el tiempo que ocupan en desarrollar estas actividades tan necesarias para la reproducción de la unidad doméstica, limitando aún más sus posibilidades de desarrollo profesional y personal.

En el caso de las zonas rurales, un factor que influye en el acceso al agua es la tenencia de la tierra. Según datos de la CEPAL (2000), las mujeres son propietarias de apenas el 1% de las tierras a nivel mundial, situación que las obliga a hacer uso de fuentes de agua comunitarias, forzándolas a ellas y a sus hijos e hijas a caminar grandes distancias para acceder al agua. En cuanto a los espacios de toma de decisión en el sector hídrico, la baja participación de las mujeres en dichos espacios es alarmante. Como ejemplo citamos el caso de Chiapas, en donde de los mil comités o patronatos de agua distribuidos a lo largo del estado, solamente diez comités cuentan con presencia femenina, lo que representa el 1% (Kauffer y García , 2003).

A pesar del importante rol que desarrollan las mujeres en la gestión del agua, la perspectiva de género sigue ausente en las políticas públicas y programas relacionados con los recursos hídricos, de tal suerte que no se toman en cuenta los usos diferenciados del agua y las necesidades específicas de mujeres y hombres, ni la necesidad de asegurar una representación equitativa en la toma de decisiones para garantizar una eficiente gobernanza del agua. Todo ello contribuye a una gestión inequitativa del agua (Rico, 1998) y a una gobernanza débil del recurso.

Partiendo de la premisa, ampliamente aceptada, de que las desigualdades entre mujeres y hombres contribuyen a la ineficiencia y falta de equidad que afecta al sector agua; que los distintos segmentos que conforman la población femenina se ven afectados diferencialmente con relación a los hombres, por las actuales políticas relacionadas con el agua y; que la mayor autonomía económica, social y política de las mujeres podría contribuir al desarrollo equitativo y sustentable de sector hídrico; nos cuestionamos acerca de la efectividad y eficacia de la gobernanza del sector en México. ¿Como puede ser efectiva si para las mujeres no es posible ejercer su derecho a participar en las decisiones



que afectan sus vidas? Y ¿Cómo puede ser eficaz si no tiene en cuenta ni responde a las necesidades y prioridades diferenciadas de las mujeres y los hombres en el gasto público, las políticas, la legislación y los espacios de toma de decisión? (Brody, 2009; Mujer y Medio Ambiente, A.C., 2008).

En aras de fortalecer la gobernanza del agua, integrantes de la Red de Género y Medio Ambiente (RGEMA), en coordinación con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Alianza de Género y Agua (GWA, por sus siglas en inglés), viene trabajando desde 2005 en una iniciativa que busca por un lado, incidir en la política hídrica, con el objeto de incorporar el enfoque de género y visibilizar cómo las relaciones de género influyen en los procesos de gestión y manejo del agua y por el otro, en fortalecer las capacidades locales, a fin de que las organizaciones asuman el tema de género y agua en sus agendas y participen activamente en la construcción de una nueva gestión de los recursos hídricos, fundamentada en la sustentabilidad socioambiental, la equidad social y de género y la participación ciudadana. Dicha iniciativa se denomina la Agenda Azul de las Mujeres y obtuvo en el año 2008 un reconocimiento a nivel latinoamericano, de “Buenas Prácticas de Género”, del Programa América Latina Genera – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

### **EL ROL DEL GÉNERO EN EL DESEMPEÑO DE SISTEMAS DE AGUA POTABLE EN COSTA RICA**

**ROGER MADRIGAL  
MAP- LACEEP, PROGRAMA GOBERNANZA Y SOCIOECONOMÍA DE BIENES Y  
SERVICIOS AMBIENTALES  
CATIE – COSTA RICA**

Las organizaciones comunitarias son las proveedoras más importantes de agua para consumo humano en zonas rurales de Costa Rica. No obstante, existe una alta variabilidad respecto al servicio que ofrecen. Un estudio reciente (Madrigal et al. 2011) sugiere que estas disparidades pueden deberse, entre otras cosas, a diferencias en los mecanismos de rendición de cuentas, el grado de apoyo de agentes externos, y aspectos relacionados con el capital humano y político de las personas miembro de las juntas directivas de estas organizaciones. Respecto a este último factor, destaca la mayor participación de mujeres en estas directivas como un aspecto significativo que incide

positivamente sobre la gestión de las mismas. Se sugiere además que esta participación no es únicamente nominal, sino que las mujeres tienen un rol activo en la toma de decisiones, lo cual además impacta positivamente en su autoestima y reconocimiento comunitario. Interesantemente esta participación ha sido ganada en elecciones locales donde han tenido que competir directamente por los puestos con hombres de la comunidad, lo cual da indicios de su liderazgo y capacidad para gestionar un servicio primordial para las poblaciones.

Estos hallazgos son similares a otros encontrados en diferentes partes del mundo (van Wijk-Sijbesma, 1998; van Wijk-Sijbesma, 2001). Esta evidencia indica que directivas con balance de género y más importante, con oportunidades reales para que las mujeres puedan afectar los procesos de toma de decisiones, coincide con organizaciones que proveen servicios de agua de consumo humano de mayor calidad, además de empoderamiento y mejor nivel de vida para las mujeres.

### **La Agenda Azul de las Mujeres**

La Agenda Azul de las Mujeres invita a una reflexión más profunda sobre la relación de las sociedades con el agua, con énfasis en la problemática específica de las mujeres. Tiene como objetivo abrir espacios de reflexión y debate para dar voz a las mujeres de comunidades de base, visibilizar sus demandas, conocer sus visiones y consolidar agendas locales. Con base en estas agendas, se busca contribuir a la formulación de propuestas para la incidencia en políticas públicas, leyes y regulaciones así como mecanismos de participación que propicien un mayor protagonismo de las mujeres y fomenten la equidad de género en la gestión integrada del agua.

La experiencia se llevó a cabo a través de talleres de diagnóstico y reflexión en quince estados de la República Mexicana: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Oaxaca, Chihuahua, Coahuila, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Zacatecas, Yucatán, Distrito Federal entre otros. La mayoría de los talleres se realizaron con grupos y organizaciones de mujeres principalmente, porque se consideró que era conveniente priorizar su participación, ya que con frecuencia se encuentran al margen de las instancias de gestión y toma de decisiones relacionadas con el agua; no obstante, algunos talleres fueron mixtos, siempre propiciando la reflexión desde una perspectiva de género. Asistieron integrantes de organizaciones rurales y urbanas que trabajan en distintos temas tales como: actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y otras para el autoconsumo y/o la obtención de ingresos; proyectos o actividades relacionadas con la

salud, el saneamiento ambiental, la vivienda y el hábitat; proyectos relacionados con la prevención de la contaminación, la restauración y conservación de los recursos naturales y la biodiversidad; así como actividades de participación, organización, gestión y resolución de conflictos relacionados de manera directa o indirecta con el agua. Asimismo, se contó con la asistencia de integrantes de organismos no gubernamentales (ambientalistas, feministas, de desarrollo comunitario) o de instituciones académicas interesadas en el tema y comprometidas a apoyar las iniciativas de las organizaciones de base. Participaron también, en calidad de invitadas, algunas funcionarias/os de gobiernos municipales o dependencias gubernamentales a nivel local (presidentas municipales, regidoras, funcionarias de institutos municipales o estatales de las mujeres).

Se compartió una metodología común que fue adaptada a las condiciones de cada región. Se hizo uso de técnicas participativas para propiciar el intercambio de información y experiencias, facilitar el análisis y la formulación de propuestas con la intención de que las asistentes cubrieran dos aspectos: a) la identificación de la problemática y el análisis de factores de contexto y, b) la formulación de demandas y propuestas. La metodología también tomó en cuenta los múltiples roles de las mujeres y se propició que se analizaran de acuerdo a los siguientes cuatro bloques temáticos:

- ✓ Agua potable y saneamiento.
- ✓ Agricultura y otras actividades productivas y reproductivas.
- ✓ Agua y medio ambiente.
- ✓ Participación, gestión y resolución de conflictos.

La sistematización de los talleres, aunada a un proceso de investigación documental sobre la problemática de las mujeres en su relación con el agua, derivó en una publicación, la cual está dividida en tres apartados que abordan perspectivas complementarias. En la primera parte se presenta una discusión general sobre los principales temas que han ido confirmando la agenda sobre género y agua, como son: panorama del agua en México; la articulación género y agua; el avance de planteamientos de equidad de género en los foros internacionales del agua, y la necesidad promover la Agenda Azul de las Mujeres en nuestro país.

La segunda parte recoge la visión de las mujeres de las comunidades vertida en talleres regionales y locales. Los resultados son un resumen de los problemas y propuestas formulados por las mujeres mediante técnicas participativas. La sistematización se realizó de acuerdo a los bloques temáticos enunciados. Se incluye también un apartado en el que se transcriben algunos cuentos, mitos y leyendas que ilustran la tradición oral de los pueblos y comunidades relacionados con el agua y que fueron expuestos durante los talleres. En la tercera parte se presentan las conclusiones y perspectivas y se formulan propuestas concretas para la incidencia en políticas públicas y para la consolidación de procesos organizativos de las mujeres –y los hombres- en torno al agua. Asimismo los resultados de cada evento fueron recogidos en memorias y devueltas a las asistentes a los talleres. Compartiremos a seguir un resumen de los principales resultados encontrados con el desarrollo de la Agenda Azul de las Mujeres<sup>64</sup>, desde la perspectiva de los bloques temáticos.

Las actividades realizadas para la formulación de la Agenda Azul permitieron constatar que las mujeres y los hombres tienen una relación diferenciada con el agua y que, por lo tanto, las mujeres enfrentan una problemática específica que amerita conocerse, analizarse y ser atendida. No obstante, es necesario señalar que el tema no ocupa un lugar central en los programas de trabajo, ni es el eje de organización prioritario de la mayoría de los grupos que participaron en el proceso. Las preocupaciones asociadas al agua se encuentran subsumidas en otros temas vinculados con el acceso a los servicios, la puesta en marcha de proyectos productivos, el cuidado del medio ambiente o la participación femenina en la gestión comunitaria.

Durante el desarrollo de los talleres y en las discusiones suscitadas en torno a la redacción de la Agenda Azul, se reconoció que la relación género-agua es central y ha sido subestimada. Por ello puede afirmarse que el mayor mérito del ejercicio realizado ha sido colocar el tema del agua como un asunto relevante que debe formar parte de la agenda de las personas, organizaciones e instituciones que trabajan en temas ambientales desde una perspectiva de género. La problemática planteada fue muy amplia

---

<sup>64</sup> La publicación del documento completo de la Agenda Azul de las Mujeres puede consultarse en: RGEMA, (2006), *La Agenda Azul de las Mujeres*, RGEMA, PNUD, SEMARNAT, IMTA, México.

y cubrió un abanico de contenidos muy rico entre los que destacan algunos aspectos que se plantean a continuación.

1. El acceso y la calidad del agua para consumo doméstico siguen ocupando un lugar central en la relación de las mujeres con el agua. En todos los talleres, independientemente del ámbito geográfico, de la inserción rural o urbana o de las características étnicas de las y los participantes, fue mencionado como un problema muy importante que afecta sobre todo a las mujeres. Se corroboró que las tareas y el tiempo que tiene que destinarse para el abasto del líquido a los hogares y las repercusiones en la salud de la familia resultante de la ingesta de agua de mala calidad, significa una sobre-carga de trabajo para las mujeres que las coloca en situaciones de desventaja para el desempeño de otras actividades, principalmente para la población femenina en situación de pobreza tanto del campo como de la ciudad. Fue justamente en este bloque temático en el que las asimetrías de género fueron destacadas con mayor claridad, particularmente las referidas a las tareas y responsabilidades domésticas. La falta de regularidad en el servicio, la deficiente calidad del agua y el acceso mediante infraestructura precaria o en mal estado, ponen de manifiesto que detrás de las cifras de cobertura, se esconde una realidad sobre la que es preciso llamar la atención y que demanda la puesta en marcha de políticas y programas que se traduzcan en un cumplimiento cabal de las metas, es decir, cobertura con calidad. Una política de agua potable debe también considerar de forma integral los factores ambientales y socioculturales, mediante la promoción del cuidado y reciclaje del agua y el rescate de formas de ahorro, captación, almacenamiento y conservación del recurso que llevan a cabo las poblaciones indígenas.

## **DERECHOS HUMANOS, GÉNERO Y GOBERNABILIDAD DEL AGUA EN MÉXICO**

**ITZÁ CASTAÑEDA CAMEY  
ASESORA PRINCIPAL DE GÉNERO  
PNUD/ MÉXICO**

El derecho humano al agua y al saneamiento establece los principios básicos de igualdad, equidad, no discriminación, participación y rendición de cuentas, así como los estándares básicos de disponibilidad, seguridad, accesibilidad y asequibilidad.

Si bien el respeto y observancia al derecho humano al agua y al saneamiento favorece el acceso y uso eficiente de dicho bien, es indispensable reconocer y promover de manera simultánea los demás derechos de las mujeres: derechos políticos, sociales, económicos y culturales, para llegar a su pleno cumplimiento.

En mayo de 2011, México aprobó una reforma Constitucional que en el Artículo 1ero establece que *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...*

Es evidente que proclamar el derecho humano al agua no significa que la crisis del agua se resolverá en el corto plazo. Este reconocimiento pone al país ante el desafío de crear leyes, políticas, procedimientos e instituciones que permitan aplicar de forma progresiva el derecho humano al agua, el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y a la no discriminación (PNUD, 2006).

Para ello se requiere crear una estructuras institucionales con mandato de equidad y rendición de cuentas a todos los niveles, que permitan y fomenten la participación y representación equitativa de mujeres y hombres en la toma de decisiones, identificando los grupos sociales que requieran especial atención en las intervenciones. En otras palabras, es una oportunidad de lograr exitosamente la gobernabilidad del agua a nivel nacional.

2. En relación con el uso del agua para actividades agrícolas y otras actividades productivas es interesante hacer notar que las mujeres –y algunos hombres- destacan a la privatización tanto de las tierras como del agua como un problema importante para el acceso a las fuentes de abastecimiento en zonas rurales. Se estableció una vinculación entre esta situación y el proceso de parcelamiento originado por el PROCEDE y se consideró que este programa ha propiciado una pérdida de las nociones colectivas del territorio y los recursos naturales. Se señaló la escasa coordinación entre las instituciones involucradas y la insuficiente reglamentación al respecto a nivel de los ejidos y las comunidades. Otro tema abordado en este bloque fue el uso ineficiente del agua en la agricultura de riego y la falta de conocimientos sobre nuevas tecnologías, así como la carencia de alternativas para la provisión de agua durante periodos de estiaje en zonas donde la agricultura es básicamente de temporal. En el análisis y discusión de esta temática es notable la ausencia de reconocimiento de las mujeres como productoras y sujetas sociales. No hubo referencias explícitas al bajo porcentaje de mujeres que ostentan la propiedad de la tierra y en la formulación de propuestas y demandas la perspectiva de género estuvo

prácticamente ausente. También hubo poca referencia al uso, acceso y control del agua en otras actividades productivas y reproductivas emprendidas por las mujeres, con excepción del taller regional de Jalapa, Veracruz, en el que la presencia de dos grupos de mujeres pescadoras subrayó la problemática de esta rama productiva.

3. En materia ambiental se observó una preocupación muy marcada por la deforestación, los incendios forestales y la contaminación de los ríos, lagos, arroyos, manantiales y el mar, todo ello derivado del desarrollo de diversas actividades productivas y de servicios. En general, los grupos manifestaron una alta conciencia ecológica y un conocimiento acerca de fenómenos ambientales como el cambio climático, la erosión de suelos, la pérdida de cubierta vegetal y su impacto en el clima. Las críticas a las intervenciones negativas de los seres humanos en el ciclo natural del agua, fueron acompañadas de propuestas sobre la necesidad de la promoción de una nueva cultura del agua a nivel individual, colectivo e institucional. En este tema el análisis de género fue incipiente con algunas reflexiones sobre acceso diferenciado de mujeres y hombres a los recursos naturales y a la toma de decisiones ambientales.
4. Fue en el bloque sobre participación, gestión y conflictos en el que se realizaron los esfuerzos de síntesis y de formulación de demandas y propuestas. Un aspecto interesante a destacar es la percepción generalizada de que las instituciones relacionadas con la regulación, gestión y administración del agua cumplen inadecuadamente con sus funciones, no sólo por la falta de coordinación entre ellas, sino también por políticas y prácticas que privilegian a los sectores más favorecidos en detrimento de la población pobre, especialmente las mujeres, quienes tienen menor poder y recursos. La falta del cumplimiento de la ley, la burocracia, la corrupción y la falta de transparencia se observa como un importante obstáculo para una gestión democrática y justa de los recursos hídricos. Los problemas no sólo se ubicaron del lado de las instituciones; también hubo un reconocimiento de la falta de información, conocimientos y organización de la ciudadanía, las comunidades y las mujeres en los asuntos relacionados con el agua. Fue notable el poco conocimiento que tienen las mujeres de los mecanismos e instancias a los que debe acudir para realizar

gestiones, solicitar información o exigir la resolución de problemas específicos. Fueron pocos los grupos que pudieron nombrar al organismo operador del agua que les corresponde o que tenían información sobre las leyes y normas que rigen al sector. La escasa intervención de las mujeres a todos los niveles y particularmente en los espacios e instancias de toma de decisiones, fue reiteradamente mencionada como la causa principal de las inequidades de género en la gestión del agua, lo que dio lugar a la formulación de algunas propuestas interesantes al respecto.

El hecho de que el análisis de género se “diluya” cuando se trasciende la esfera familiar, indica que es necesario profundizar las reflexiones acerca de cómo las relaciones de género intervienen y median la gestión de las personas con el agua en otros ámbitos sociales, culturales y políticos. Es deseable el fortalecimiento de los procesos de empoderamiento emprendidos por la mayoría de las mujeres asistentes a los talleres para propiciar su identificación como sujetas sociales en éste y otros temas.

Las demandas y propuestas resultantes de los talleres cubren un espectro muy vasto y constituyen un conjunto de problemas y propuestas que proporcionan una base para continuar un proceso de discusión y articulación que permita consolidar ejes de organización e incidencia en las políticas públicas. Con todo, expresan intereses y necesidades que proporcionan orientaciones para seguir adelante en el proceso. A continuación se formulan algunas propuestas de carácter general que pueden seguir orientando la discusión.

▲ Es preciso demandar el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el gobierno de México para ampliar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento ambiental. La información sobre las partidas presupuestales y los programas existentes al respecto deben divulgarse con amplitud, así como los criterios establecidos para la determinación de las prioridades regionales, entre los que deben incluirse indicadores sensibles a género orientados a disminuir las cargas de trabajo de las mujeres y las niñas en el abastecimiento del agua para consumo doméstico, tanto en zonas urbanas como rurales.



▲ El concepto de “cobertura” debe cubrir criterios de calidad del agua y de la infraestructura, la accesibilidad y continuidad en el servicio y la generación de mecanismos de participación ciudadana en la planeación, ejecución y vigilancia de las obras para la introducción o mantenimiento de la red. Los mecanismos de participación social, entendida como intervención en la toma de decisiones, deben garantizar la inclusión de mujeres y hombres sobre una base igualitaria.

▲ En la medida en que los derechos de agua están asociados a la propiedad de la tierra y que las mujeres padecen un rezago histórico en la materia, se hace imperativo emprender acciones para lograr mayor equidad en el acceso de las mujeres al agua en zonas rurales. Las mujeres que realizan actividades agrícolas, pesqueras, turísticas y otras en las que el agua es un recurso fundamental, deben ser reconocidas como usuarias con independencia de su condición jurídica con respecto a la propiedad de la tierra. Es posible establecer mecanismos en los que las autoridades ejidales o comunitarias certifiquen la participación de las mujeres en las actividades agrícolas, sobre todo relacionadas con la producción de alimentos ya sea para la subsistencia o para el mercado. El reconocimiento de la contribución productiva de las mujeres en las zonas rurales permite destacar la importancia de la autosuficiencia alimentaria en las diferentes regiones del país y sirve como base para su inclusión en los programas gubernamentales de apoyo financiero, asistencia técnica y capacitación.

▲ Los compromisos en materia ambiental acordados en diversas cumbres y conferencias internacionales, establecen que los gobiernos tomarán medida para incrementar la participación de las mujeres en las instancias de toma de decisiones. El rezago en el cumplimiento de estos acuerdos exige que se ensayen nuevas formas para avanzar en esa dirección. El establecimiento de cuotas de participación femenina en las diversas instancias de participación y toma de decisiones es un mecanismo que ha probado ser eficiente en otros ámbitos de acción. Con el fin de hacer vinculantes los acuerdos, se propone realizar una revisión de la legislación en la materia desde una perspectiva de género, en particular de la Ley de Aguas Nacionales (LAN), la que podrá incluir, entre

otras medidas, el establecimiento de cuotas de participación por sexo en las diversas instancias de gestión del agua.

▲ La fragmentación institucional para la planeación, ejecución y evaluación de las políticas y programas hídricos no se ha superado cabalmente a pesar de la excesiva centralización de funciones y atribuciones de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Los programas de descentralización no se han acompañado de la generación de capacidades institucionales tanto financieras como técnicas y humanas, además de que se ha privilegiado la intervención del capital privado transnacional. La falta de transparencia, el incumplimiento de funciones y de aplicación de la ley es particularmente conflictiva por la dispersión de los organismos de vigilancia y sanción (autoridades ambientales, agrarias, hidráulicas en los tres niveles de gobierno). La creación de una Procuraduría de Protección del Agua permitiría contar con una institución con facultades suficientes para fomentar el cumplimiento de las leyes, su vigilancia y la sanción de los transgresores/as, en su caso; además, una institución de esta naturaleza otorgaría mayor relevancia a los recursos hídricos. Una Procuraduría “ciudadanizada” le otorgaría credibilidad y permitirá una participación incluyente y equitativa desde una perspectiva social y de género.

▲ La promoción de comités ciudadanos mixtos del agua y el impulso de ejercicios de la formulación de planes comunitarios y municipales de gestión y administración de los recursos hídricos, sería una forma de alentar la participación y organización social de mujeres y hombres en la materia.

La formulación de la Agenda Azul tuvo la virtud de desencadenar un proceso de largo aliento que ha sido un detonador de la articulación género y agua en México, con avances significativos. Sin embargo, en un balance realizado en 2008, la RGEMA y el IMTA consideraron que la capacidad de incidencia tenía dificultades para concretarse en los ámbitos municipales y locales, entre otras cosas, porque los equipos sociales no tienen suficiente capacidad de negociación, hay pocas organizaciones expresamente

dedicadas a la gestión de los recursos hídricos y los equipos comunitarios en general carecen de una visión global de la problemática.

Se consideró entonces que una estrategia de incidencia está incompleta si la capacidad de colocar propuestas en las instituciones públicas no se acompaña de la construcción de un “sujeto social” que demanda su instrumentación en la realidad local. Surgió la propuesta de dotar a los equipos locales y líderes y lideresas sociales de los conocimientos y herramientas de gestión que acrecienten su capacidad de organización, negociación y exigencia para participar en las decisiones en torno al agua.

## COGESTIÓN ADAPTATIVA DE CUENCAS CON EQUIDAD

JACKELINE SILES  
PROGRAMA AGROAMBIENTAL MESOAMERICANO MAP  
CATIE – COSTA RICA

Los municipios en Centroamérica enfrentan el desafío de fortalecer su gobernabilidad democrática para dar respuesta a los problemas ambientales y la degradación de los recursos hídricos así como promover la igualdad real, efectiva y de oportunidades para las mujeres y hombres. Para esto los municipios cuentan con pocos recursos humanos, técnicos y financieros, y deben enfrentar situaciones como el abordaje sectorial de las diferentes instituciones gubernamentales vinculadas con la gestión los recursos hídricos. La existencia de conflictos entre los diferentes grupos por el uso del agua, y los pocos espacios de concertación para la participación política y ciudadana donde mujeres y hombres de las comunidades, representantes de las diferentes organizaciones locales, gubernamentales y no gubernamentales se integren y complementen sus recursos para la gestión de los recursos naturales en el municipio, son condiciones que dificultan la labor municipal. Asimismo, el escaso control y poder que tienen los grupos en desventaja (mujeres, jóvenes y pueblos indígenas) presentes en los municipios para incorporarse a los espacios públicos y decidir sobre los recursos es otra condicionante de importancia en la creación de condiciones que promuevan la igualdad de género en una ciudadanía que participa real y efectivamente en la toma de decisiones en el ámbito municipal vinculados con la gestión del recurso hídrico.

El CATIE a través del Programa MAP-Focuecas II, ha implementado el modelo de cogestión adaptativa de cuencas. El modelo se basa en visualizar las cuencas hidrográficas como sistemas integrales de flujos hídricos de interés público y colectivo, promoviendo un ordenamiento institucional a través de una gobernanza local y, dentro de ella, la necesidad de los mecanismos de organización y participación de las organizaciones locales en la toma de decisión. La aplicación de modelo en Valle de Ángeles y Copán en Honduras y Somoto y Matagalpa en Nicaragua ha permitido generar una opción de gobernabilidad territorial a las municipalidades y el fortalecimiento de la gobernanza local (Kammerbauer, et al 2010).

En la gestión adaptativa de cuencas, como es ilustra en la figura 1, se promueve la inclusión social de grupos en desventaja (por motivos de género, edad, etnia y otros). La cogestión de cuencas con igualdad de género busca el empoderamiento y participación

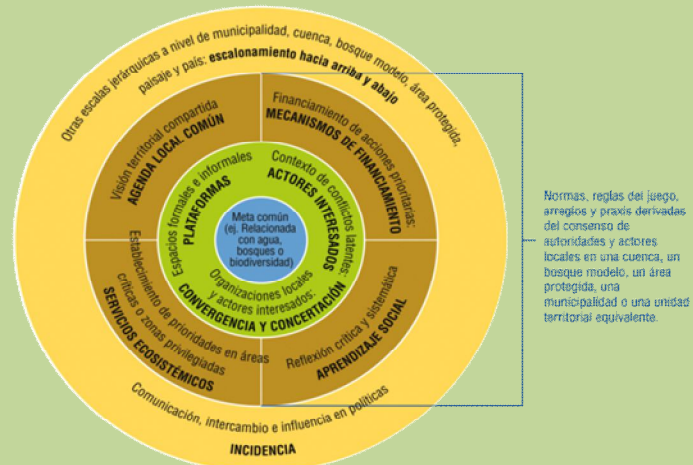


Figura 1. Modelo cogestión de cuencas I  
(fuente Kammerbauer et al. 2011)

plena, activa y colaborativa de las mujeres, favoreciendo el fortalecimiento de su capital humano, social y político. Cabe resaltar al menos tres elementos claves del modelo. Primero, que permite fortalecer la participación ciudadana de mujeres y hombres al abrir un espacio de concertación. Sin embargo, se debe estimular y crear condiciones para la participación de ambos en igualdad de condiciones así como de las organizaciones e instancias locales para lograr establecer una visión conjunta del territorio que incluya los intereses y necesidades de los grupos participantes y les haga partícipes en las decisiones que les afectan. Además, promueve una relación propositiva de los diferentes grupos la cual les permita realizar acciones colaborativas, definir arreglos sobre el uso de los recursos, definir derechos, deberes y asegurar que los beneficios de la gestión financiera de los procesos de gestión sean distribuidos en forma equitativa entre hombres y mujeres. Finalmente, el modelo contribuye a fortalecer la legitimidad y capacidad institucional municipal para gestionar los recursos hídricos de sus cuencas, con esto se contribuye a fortalecer la gobernanza local y la gobernabilidad democrática (Siles, 2011).

El gobierno local en su función de autoridad y articulador de los grupos e instancias locales puede a través de la implementación de la cogestión adaptativa de cuencas hidrográficas establecer un proceso que contribuya a reducir la degradación del recurso hídrico y establecer las bases para la gobernabilidad buscando la participación equitativa de todos los grupos de interés (Kammerbauer 2010). Lograr la gobernabilidad democrática con igualdad de género para la gestión de los recursos naturales, e hídricos en particular, en los municipios requiere a las mujeres estar en los espacios de debate. Es decir, reconocerlas y darle el valor y la importancia por su participación que se da a otros grupos e instancias locales del ámbito público. Las instituciones públicas por tanto deben dar cabida a las diferentes necesidades y valores de las mujeres, e incluirlas en los procesos de capacitación para a su vez desarrollar sus destrezas y habilidades, humanas, políticas y sociales.

La participación equitativa y representativa de los diferentes grupos en los municipios tomando en cuenta aspectos de género, étnicos, etarios entre otros, es clave para la legitimidad, representatividad, credibilidad, permanencia y eficiencia de los espacios de concertación que la cogestión adaptativa de cuencas promueve. Además, la implementación del modelo de cogestión de cuencas con equidad de género contribuye al cumplimiento tanto del marco normativo de Nicaragua como el de Honduras. Algunos ejemplos son las políticas como la promoción de la participación ciudadana, de igualdad de oportunidades para la mujer entre otras. De igual manera, la ratificación de convenciones internacionales vinculadas con los derechos de las mujeres y Pueblos Indígenas, contienen elementos que asignan responsabilidad a las municipalidades en materia de equidad la igualdad género.

Finalmente, la interacción entre los grupos estratégicos promovida en las plataformas de concertación establecidos en la cogestión de cuencas puede contribuir a un gobierno local inclusivo, transparente y que rinda cuentas, donde las mujeres y hombres de diferentes, edades, grupos étnicos, nivel de ingreso tengan la posibilidad de participar en condiciones de igualdad y equidad para promover la gestión conjunta, colaborativa y adaptativa en la cuenca con miras a lograr el manejo sostenible de su territorio dando una respuesta eficiente y eficaz a los problemas y necesidades presentes en su municipio.

## Escuela de Género y Agua

De esa manera se diseñó una propuesta metodológica para una “Escuela de Género y Agua”. Su primera generación fue apoyada por el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal a través de un proyecto de Coinversión a Mujer y Medio Ambiente, A.C., integrante de la RGEMA. Asimismo la experiencia contó con la colaboración del INMUJERES. Las primeras lideresas comunitarias formadas por la escuela fueron del Distrito Federal, específicamente de las delegaciones de Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta. En 2010 la experiencia se repitió, esta vez con mujeres de diez estados del país, con una metodología rediseñada con base en su aplicación previa. En esta ocasión, la formación se realizó con el Fondo Pro-equidad y entre sus objetivos se planteó la posibilidad de replicar la metodología en los lugares de procedencia de las participantes. De este modo, la propuesta metodológica fue nuevamente probada e incluso se realizó una sesión de validación con las asistentes quienes, generosamente, vertieron sus sugerencias y opiniones.

La metodología está dirigida a personas de organizaciones de la sociedad civil y promotoras sociales y comunitarias con experiencia en procesos de capacitación, técnicas participativas y con una formación incipiente en los campos de conocimiento que se abordan: género, agua y gestión social. Se parte del supuesto que las usuarias de la metodología emprenderán procesos de capacitación haciendo uso de la propuesta en su conjunto o de una parte de ella, realizando todas las adaptaciones y correcciones que consideren pertinentes de acuerdo a su contexto y experiencia.

A la vez, los contenidos y técnicas sugeridos están orientados a capacitar personas con un cierto grado de escolaridad o con trayectorias organizativas que las han dotado de seguridad y habilidades para realizar ejercicios relativamente complejos, efectuar lecturas e incursionar en campos como la obtención de la información por medios electrónicos o vía la gestión ante las instituciones, la consulta con representantes comunitarios y la interlocución con diversos actores. No se trata de una metodología destinada a generar procesos de base, sino a fortalecer las capacidades de líderes sociales experimentadas.

Su propósito es aportar a los y las participantes una visión integral de los recursos hídricos del país, analizar los principales problemas del agua y la contribución del enfoque de género para avanzar hacia una nueva gobernabilidad del agua. También se propone que las líderes y organizaciones locales adquieran las herramientas conceptuales y las habilidades y destrezas de negociación para incidir en las políticas hídricas locales. El resultado al que se quiere arribar es la formulación de “Agendas Locales de Género y Agua” planteadas por las mujeres y hombres de las distintas localidades del país, en las que se fundamenten los problemas y se formulen las propuestas para que las instituciones públicas desplieguen acciones tendientes a resolver los problemas del agua identificados.

Los principios orientadores de los contenidos son los siguientes:

- ✓ Gestión democrática del agua.
- ✓ Sustentabilidad ambiental.
- ✓ Equidad de género.
- ✓ Derechos humanos.
- ✓ Participación social y ciudadana.

La metodología de la escuela de género y agua combina diversas técnicas como exposiciones, dinámicas vivenciales, sociodramas, ejercicios individuales, reflexiones colectivas y lecturas comentadas, en las que instructores/as y asistentes comparten información, conocimientos y visiones en un aprendizaje común. Está organizada en tres módulos:

- La situación del agua en México desde una perspectiva de género.
- Marco legal y derecho humano al agua en México.
- Gestión y formulación de una agenda de género y agua.

El objetivo general del módulo I (la situación del agua en México desde una perspectiva de género) es proporcionar un panorama general de la situación del agua en México desde un enfoque de género para fundamentar los procesos de gestión. Como objetivos específicos se encuentran: contar con una visión general sobre la situación

actual del agua en México; conocer los principales problemas del agua en México; reconocer los impactos diferenciados de la problemática del agua en mujeres y hombres y analizar algunas experiencias de gestión del agua.

En relación con el módulo II (marco legal y derecho humano al agua en México), su objetivo general es proporcionar la información básica sobre el marco jurídico e institucional del agua en México con el propósito de que las y los participantes cuenten con elementos para el ejercicio del derecho humano al agua y la incidencia en las políticas hídricas. Como objetivos específicos están los siguientes: identificar el marco institucional del agua en México desde la perspectiva de género; conocer las principales leyes y normas del agua que regulan las responsabilidades y acciones de las instituciones; conocer los programas institucionales relacionados con la equidad de género y con el agua; identificar los espacios previstos para la participación ciudadana en las instituciones responsables del agua y proporcionar información básica para la reivindicación del derecho humano al agua.

Finalmente, el módulo III (gestión y formulación de una agenda de género y agua) tiene como objeto establecer la importancia de una agenda local de género y agua como instrumento para la incidencia en políticas hídricas locales. Entre sus objetivos específicos se encuentran: reconocer la estructura y el contenido de una agenda de gestión; formular problemas y propuestas para una agenda mediante la identificación de áreas temáticas y el establecimiento de prioridades; identificar a los interlocutores de la agenda y establecer las formas de comunicación y presentación idóneas y diseñar una estrategia de gestión.

Con la intención de orientar a las y los facilitadores de la escuela de género y agua, en cada uno de los módulos se incluye, además de sus objetivos generales y particulares, una ficha técnica, en la que se resumen los temas; una breve descripción del procedimiento para su desarrollo; los materiales y el tiempo estimado para el desarrollo de cada una de las actividades planteadas en el módulo. Al final de cada módulo se encuentran el anexo de los materiales, la guía de apoyo para la definición de conceptos y de las lecturas de apoyo, que tienen el propósito de profundizar en los temas como un apoyo a la facilitación y para proporcionar mayor información a las y los participantes, ya sea de manera impresa o en medio electrónico.



Este diseño metodológico permite que los módulos puedan ser impartidos de manera separada y no necesariamente secuencial, con excepción del módulo tres, que fue concebido como un ejercicio de recapitulación y aplicación de los conocimientos adquiridos; pero incluso en este caso, los ejercicios pueden ser adaptados a las temáticas de interés y conocimiento de las asistentes a la capacitación. Los temas que conforman los módulos tienen también un objetivo particular, técnicas, desarrollo metodológico, así como algunos conceptos clave y reflexiones, cuyo propósito es indicar que es necesario que todas las actividades tengan un cierre que permita resumir los aprendizajes generados.

La escuela de género y agua se encuentra en proceso de consolidación y ha logrado, con el desarrollo de dos generaciones, ampliar los conocimientos y habilidades de mujeres y hombres en materia de políticas hídricas, liderazgo y gestión, para que incidan en las políticas locales del agua desde un enfoque de género. Asimismo, cada una de las personas que asistieron a los módulos de la escuela formularon una “agenda del agua” para sus comunidades, la cual servirá de instrumento de gestión de las políticas hídricas municipales y/o estatales. Esperamos que a largo plazo la escuela se fortalezca y se constituya un referente en la materia, no sólo para México, sino que sirva de modelo para otros países de la región latinoamericana y que se logre fomentar y consolidar organizaciones comunitarias articuladas entre sí, para que constituyan un sujeto social que participe en la resolución de los problemas hídricos que les atañe. Finalmente, la propuesta metodológica de la escuela de género y agua apuesta a formar un núcleo cada vez mayor de personas con capacidades para alentar la organización de la ciudadanía por una nueva gobernanza del agua, que fomente la equidad de género y el uso sustentable del recurso hídrico.

**GÉNERO Y CAPITALES DE LA COMUNIDAD: ENFOQUES QUE NO SE PUEDEN SEPARAR EN LA BÚSQUEDA DE LA GOBERNANZA Y EL USO SOSTENIBLE DE LOS TERRITORIOS AGRÍCOLAS EN MESOAMÉRICA**

**ISABEL GUTIERREZ-MONTES  
LIDER, PROGRAMA AGROAMBIENTAL MESOAMERICANO- MAP  
CATIE – COSTA RICA**

Con el apoyo de los gobiernos de Noruega, Suecia y Finlandia, en el año 2008 el CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Costa Rica) estableció el Programa Agroambiental Mesoamericano (MAP por sus siglas en inglés *Mesoamerican Agroenvironmental Program*); una ambiciosa e innovadora plataforma intersectorial con múltiples socios para la gestión del conocimiento que usa género, medios de vida y el marco de los capitales de la comunidad como enfoques metodológicos y conceptuales hacia el uso sostenible de los territorios agrícolas de Mesoamérica (CATIE 2008, Gutierrez-Montes 2009).

Con el fin de promover relaciones más equitativas entre hombres y mujeres y en términos de eficiencia en los esfuerzos de desarrollo, es para el CATIE una prioridad incluir el enfoque de género en todas sus líneas de acción estratégicas: educación, investigación y proyección externa (CATIE, 1996). El MAP se plantea como una oportunidad para apoyar al CATIE y sus socios en lograr avances importantes para la incorporación del enfoque de género, pues de acuerdo al modelo de web de institucionalización (Levy, 1999) la ejecución de programas y proyectos son puntos importantes de entrada para promover la transversalización del enfoque de género en las organizaciones.

De manera complementaria y sinérgica, el enfoque de medios de vida sostenibles (EMVS) es un enfoque conceptual y metodológico usado para analizar y evaluar aspectos económicos, sociales, ambientales y productivos en un contexto rural. Ha sido adaptado y ampliado para considerar varios capitales (natural, humano, cultural, social, financiero, construido y político) con el fin de analizar la gobernanza y gobernabilidad de los recursos naturales, así como para hacer evaluaciones interdisciplinarios del impacto de la investigación agrícola sobre la reducción de la pobreza (Gutierrez Montes et al. 2009).

Integrando los enfoques de género, medios de vida y capitales de la comunidad, MAP plantea una estrategia de género (Siles 2010) que busca desarrollar los capitales humano, cultural, social, político, natural, físico/construido y financiero/ productivo de mujeres y hombres presentes en los grupos meta promoviendo la igualdad de género para que usen las herramientas, accedan al conocimiento y las innovaciones tecnológicas y participen activamente y lideren la elaboración de programas y políticas vinculadas al uso sostenible de la tierra y la resiliencia frente al cambio climático (Figura 1).

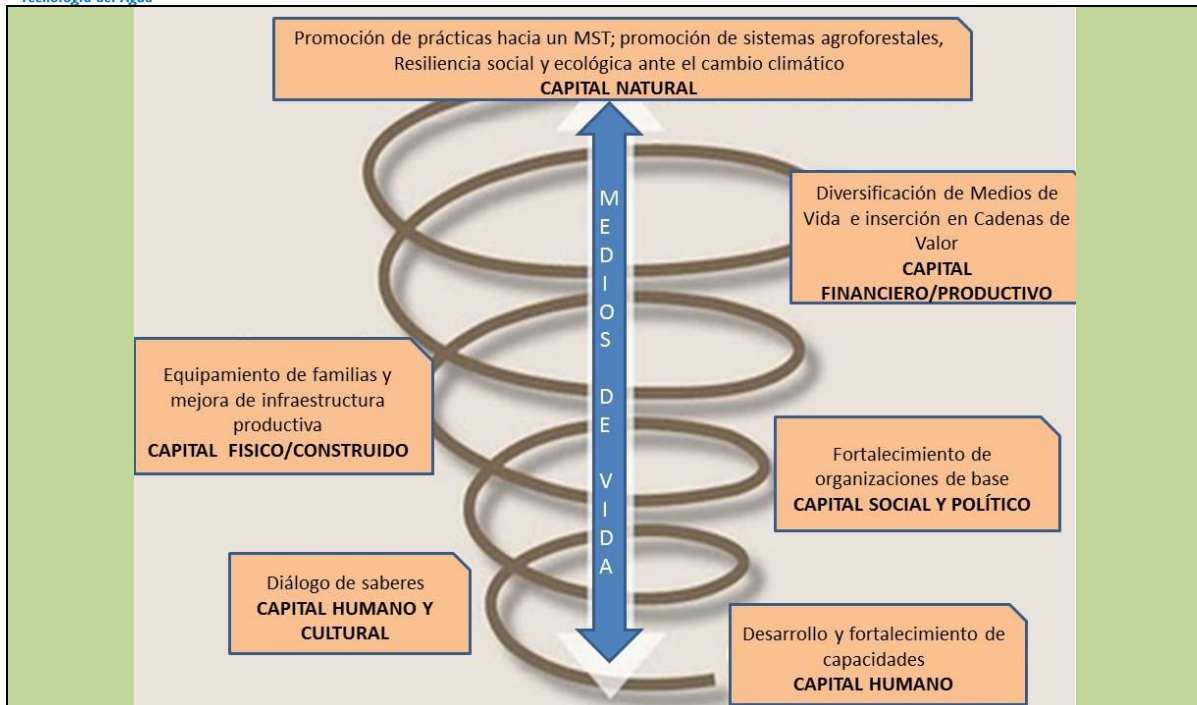


Figura 1. Espiral ascendente hacia el manejo sostenible de territorios y la resiliencia al cambio climático

Dos casos de proyectos de investigación y desarrollo dentro del MAP ilustran la indisolubilidad de los enfoques y conceptos cuando se trata de promover el uso sostenible de los territorios agrícolas de Mesoamérica, incluyendo el manejo y conservación de los recursos naturales en ambientes de creciente gobernanza y gobernabilidad: **El rol del género en el desempeño de sistemas de agua potable en Costa Rica** (Madrigal 2011) y **Cogestión adaptativa de cuencas con equidad** (Siles 2011). Ambos ejemplos reiteran lo que ya otros estudios han señalado: la importancia del género en manejo sostenible de los recursos naturales y la reducción de la pobreza (Gutierrez- Montes et al. 2011).

## Conclusiones

Para sortear con éxito la crisis del agua en México, necesitamos tener una lectura más integral de la actual situación del sector hídrico y no ubicar la problemática en el ámbito financiero o tecnológico exclusivamente, sino analizar de manera detenida todas las variables involucradas, a fin de lograr una mejor comprensión de lo que impide una mejor gobernanza del agua en el país. Entre de los principios básicos de la gobernanza están la transparencia, la participación, el estado de derecho, la ética, la corresponsabilidad y la equidad. Si la equidad es uno de sus elementos esenciales, entonces las

desigualdades de género son un profundo obstáculo para el ejercicio de los derechos y para una buena gobernanza de los recursos hídricos.

La ausencia del enfoque de género en las políticas hídricas conduce al establecimiento de programas equivocados que no reconocen y tampoco retoman las diferentes necesidades, intereses, prioridades y responsabilidades de las mujeres y los hombres y por ello no satisfacen las demandas de las mujeres, que constituyen alrededor del 50% de la población. Como una política que excluye a la mitad de la población no puede ser sustentable, el reto de la gobernanza del agua es la construcción de una gestión sensible al género. La gobernanza sensible al género requiere que la igualdad entre los sexos y la realización de los derechos de las mujeres estén en el centro de las metas y prácticas de la gobernanza.

El proceso que se está llevando a cabo por la RGEMA, el IMTA, el PNUD, la SEMARNAT y la GWA viene siendo un detonador muy importante para avanzar en la articulación género y agua en nuestro país. El reconocimiento que recibió la Agenda Azul de las Mujeres en el festival de Buenas Prácticas auspiciado por el PNUD, ha contribuido a afianzar el prestigio de dicha iniciativa y subrayado la importancia de la incorporación del enfoque de género en las políticas del agua. Si bien se ha avanzado considerablemente, los retos aún son muy grandes y hay que seguir promoviendo un debate activo en la materia, generando interrogantes, propuestas y sugerencias novedosas para la construcción de una nueva gobernanza del agua en México, con equidad de género.

## Bibliografía

América Latina Genera–PNUD, *Gobernabilidad del agua*, [http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com\\_content&task=view&id=905&pub\\_id=1566](http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=905&pub_id=1566), 2010. Consulta: mayo de 2011.

Brody, Alysson, *Género y gobernanza*, Bridge development – gender, Institute of Development Studies, Londres, Inglaterra, 2009.

Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE, *Gender Policy*. Turrialba. C.R. 22p., 1996.

\_\_\_\_\_, *Implementation proposal for the “Mesoamerican Agroenvironmental Programme” (the MAP)*. Original version May, 2008. 83 p.

CEPAL, *El proceso de institucionalización del enfoque de género en el trabajo sustantivo de la CEPAL*. [En línea]: [http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com\\_content&task=view&id=905&pub\\_id=1933](http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=905&pub_id=1933), 2000. Consulta. Mayo 2011.

Colom de Morán, Elisa y Maureen Ballesteros, *Gobernabilidad eficaz del agua: acciones conjuntas en Centro América*, Global Water Partnership, Estocolmo, Suecia, 2003.

Domínguez Serrano, Judith, *La gobernanza del agua en México y el reto de la adaptación en zonas urbanas: el caso de la ciudad de México*, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, México, 2008.

Dourojeanni, Axel y Andrei Jouravlev, *Crisis de gobernabilidad en la gestión el agua: desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del programa 21*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, n° 35, CEPAL, Santiago de Chile, 2011.

Emery, M., & Flora, C., *Spiraling-up: Mapping community transformation with community capitals framework*. Community development, 37(1): 19–35. 2006.

Gutierrez-Montes, I., *Programa Agroambiental Mesoamericano: una estrategia para la coordinación y acción conjunta hacia el desarrollo sostenible*. Recursos Naturales y Ambiente. 56- 57: 4- 7, 2009.

Gutierrez-Montes, I., Emery, M. and Fernandez-Baca, E., *The Sustainable Livelihoods Approach and the Community Capitals Framework: The Importance of System-Level Approaches to Community Change Efforts*, Community Development, 40 (2): 106 — 113, 2009.

Gutiérrez, I; Emery, M; Fernández-Baca, E., “Why Gender Matters to Ecological Management and Poverty Reduction”, En: Ingram, J.C., F.A.J. DeClerck, and C. Rumbaitis del Rio (eds), *Integrating Ecology and Poverty Alleviation and International Development Efforts: opportunities and solutions*. Vol. 2. Springer. New York, 2011.

Kammerbauer, H; León, J; Castellón, N; Gómez, S; González, J y Gentes, I., *La cogestión adaptativa de cuencas para la gobernanza local: pautas para las autoridades locales en América Central*. Policy Brief. Disponible en <http://orton.catie.ac.cr/repdoc/A4633E/A4633E.PDF>, 2010.

Kammerbauer, H; León, JA; Castellón, N; Gómez, S; Faustino, J; Prins C., *Un modelo de cogestión adaptativa de cuencas hidrográficas - una propuesta conceptual en base de experiencias y una revisión crítica*. Presentado para la publicación en la Revista Recursos Naturales y Ambiente, 13 de octubre 2010.

Kauffer, Edith y Antonino García, “Mujeres en los comités de agua del estado de Chiapas: elementos para entender una participación con segregación genérica”, En *Género y medio ambiente*, coordinado por Esperanza Tuñón Pablos, El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR)–SEMARNAT–Plaza y Valdés, pp. 295–322, México, 2003.

Levy, C., *The process of institutionalising gender in policy and planning: The web of institutionalization*. Development Planning Unit. University College London. Working paper No. 74. United Kingdom, 1999.

Madrigal, R; Alpizar, F, Schlüter, A., *Determinants of performance of community based drinking water organizations in rural Costa Rica*. World Development, Vol. 39, No. 9, 2011.

Mujer y Medio Ambiente, A.C., *Cuaderno de divulgación sobre género y agua en México*, Mujer y Medio Ambiente, México, 2008.

Nieves Rico, María, *Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo*, Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, 1998.

PNUD, *Informe de Desarrollo Humano: Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. [En línea]: [http://www.americalatina.genera.org/es/index.php?option=com\\_content&task=view&id=905&pub\\_id=1940](http://www.americalatina.genera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=905&pub_id=1940), 2006. Consulta: mayo de 2011.

RGEMA, *La Agenda Azul de las Mujeres*, RGEMA, PNUD, SEMARNAT, IMTA, México, 2006.

Rogers, Peter, *Gobernanza del agua en América Latina y el Caribe*, Ciclo de conferencias y diálogos sobre la “Gobernabilidad de los Recursos Hídricos”, CONAGUA, Subdirección General de Programas Rurales y Participación Social, México, 2003.

SEMARNAT- PNUD, *Informe de la situación del medio ambiente en México 2005*, México, 2006.

Siles, J. , *Concertar con equidad: sistematización del abordaje del enfoque de género en la facilitación del modelo de cogestión adaptativa de cuencas*. CATIE. Costa Rica. 33p., 2011.

Siles, J., *Estrategia de Equidad e Igualdad de Género. Programa Agroambiental Mesoamericano- MAP*. CATIE. Documento de trabajo. Turrialba, CR: 18 p., 2010.

Solanes Miguel y Humberto Peña, *La gobernabilidad efectiva del agua en las Américas, un tema crítico*, GWP, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

van Wijk-Sijbesma, C., *Gender in water resources management, water supply and sanitation: Roles and realities revisited*. Delft, the Netherlands: IRC International Water and Sanitation Centre, 1998.

van Wijk-Sijbesma, C., *The best of two worlds? Methodology for participatory assessment of community water services*. Delft, the Netherlands: IRC International Water and Sanitation Centre, 2001.

# *Capítulo 5. La transformación del sistema de representación de intereses de las asociaciones de riego y la gobernanza en México*

Roberto Romero Pérez<sup>65</sup>

## **Introducción**

Uno de los elementos importantes en los procesos de gobernanza del agua es la participación social activa de la sociedad. En la gestión hídrica aparecen diversos mecanismos de participación, pero no basta con mencionarlos, sino con analizarlos bajo la piel de lo que suele llamarse “empoderamiento”, “decisiones compartidas” o, simplemente, participación social. Dentro del mecanismo participativo aparecen formas que son más difíciles de identificar, pero que están íntimamente relacionados con ella y con sus efectos. Tres de esos elementos son los conflictos, la representación de intereses y los grupos de interés.

Aunque es difícil cuantificar la tendencia creciente en la presencia de conflictos sociales por el agua en México, desde hace algunos años se han vuelto recurrentes las movilizaciones, plantones, tomas de oficinas, retención ilegal de funcionarios gubernamentales, entre otras acciones que realizan grupos organizados para demandar la dotación del vital líquido. Dichos conflictos se generan entre distintos tipos de usuarios (agricultores contra industriales, ciudades contra agricultores), entre usuarios e

---

<sup>65</sup> Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.



instituciones (asociaciones de riego contra CONAGUA) e incluso entre distintos niveles de gobierno (gobierno federal contra estados o municipios).

Un factor que interviene en el aumento de la conflictividad social es la persistencia de un largo e inconcluso proceso de transición, de un esquema de gestión hídrica fuertemente centralizado, hacia otro descentralizado. Un proceso que inició desde la década de los noventa y que no se ha logrado consolidar, debido, entre otras razones, a la existencia de diversos enfoques al interior de la burocracia hidráulica, a la presencia de tensiones entre la federación y los estados y a las presiones de diversos grupos de interés por el agua.

Si bien el conflicto social es inherente al desarrollo de las sociedades modernas, dada la presencia de múltiples actores y grupos de interés que tienen visiones e intereses no compatibles entre sí. Para el caso de la gestión hídrica se requiere de un arreglo institucional que regule el uso, acceso y distribución del agua de los distintos grupos de interés; esto es un esquema de gobernanza hídrica que genere los mecanismos y reglas para la solución de los conflictos.

En este capítulo mostraremos un ejemplo característico del tipo de conflictos sociales por la gestión del agua que han surgido en México en los años recientes, donde confluyen y presionan grupos de interés, organizados a partir de un sistema de representación de intereses que intenta sustituir el agotado corporativismo posrevolucionario. Se trata del conflicto suscitado en la cuenca Lerma Chapala, en el año 2003, donde se trataba de adecuar a la nueva realidad (disminución de la cantidad y aumento de la demanda por el agua) el Acuerdo de Distribución de Aguas Superficiales creado en 1991. Lo que se buscaba era conseguir una distribución equitativa y justa del recurso entre los usuarios y las entidades federativas, lograr el equilibrio hidrológico de la cuenca y recuperar el Lago de Chapala.

Analizaremos las dificultades para lograr el consenso entre los actores involucrados por las que atravesó dicho acuerdo, a partir del análisis de las opiniones y posiciones de los distintos grupos de interés y los niveles de gobierno implicados en las negociaciones respecto a cómo distribuir los efectos de la escasez del agua. Se hará especial énfasis en la caracterización de los liderazgos de las asociaciones de usuarios de los distritos de riego ubicados en la cuenca, por ser la agricultura de riego el principal

consumidor de agua y sus asociaciones los principales opositores al mantenimiento de dicho acuerdo.

La dificultad para establecer un consenso entre los actores involucrados en la gestión del agua en la cuenca Lerma-Chapala: gobiernos de los cinco estados que componen la cuenca (Estado de México, Querétaro, Guanajuato, Michoacán y Jalisco) y representantes de los distintos usos del agua, tiene que ver con el predominio de los intereses económicos de los grupos de poder local y con las estrategias de algunos gobiernos estatales (sobre todo de Guanajuato y Jalisco) que han privilegiado el apoyo a sus paisanos como una estrategia de legitimidad y control social, como formas en las que se expresa cierto tipo de gobernanza hídrica.

A lo anterior hay que sumarle los cambios en la forma institucional de procesar las demandas sociales y la manera en que los distintos actores sociales se organizan para defender sus intereses. Me refiero concretamente al debilitamiento del viejo sistema corporativo de representación social y al vacío generado por la debilidad de las nuevas organizaciones, la indefinición del nuevo tipo de representación social y la permanencia de las viejas corporaciones oficiales.

El cambio de visión del papel estatal en la gestión de los recursos naturales, se expresó en el abandono del férreo control estatal en la administración de los grandes sistemas hidroagrícolas y en la consecuente promoción de la participación de los productores (a través de las asociaciones de usuarios) en el uso y control de los mismos. Esta política descentralizadora tuvo serias repercusiones en el sistema de representación de intereses de los productores agrícolas, que hasta antes de la reforma era controlada por los grupos y las organizaciones campesinas afiliadas al PRI; las viejas corporaciones oficiales dejaron de garantizar el apoyo incondicional de sus bases y las nuevas organizaciones no se han acabado de consolidar como los nuevos interlocutores válidos ante las instancias gubernamentales.

Ante la importancia que tiene la transformación de las formas de representación de intereses de los usuarios agrícolas como un elemento clave para entender las dificultades en la concertación del nuevo plan de distribución del agua superficial en la cuenca Lerma-Chapala, explicaremos someramente los efectos del programa de transferencia de los

distritos de riego en las formas de organización social, tomando como ejemplo el caso del distrito de riego 011 “Alto Río Lerma” (en adelante DR 011).

Posteriormente retomaremos algunos de los resultados obtenidos por la aplicación de una encuesta de percepción socioambiental que desarrolló el área de participación social del IMTA en 2003, para determinar el nivel de información y la postura de los usuarios agrícolas de la cuenca ante el cambio en las reglas de distribución del agua superficial (Vargas, et.al, 2003).

## LA GOBERNANZA DE LOS DISTRITOS DE RIEGO EN MÉXICO

### LUIS RENDÓN PIMENTEL COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

La Comisión Nacional del Agua, creada en 1989, inició una reforma del manejo del agua en México, para lo cual impulsó la promulgación de la *Ley de Aguas Nacionales*, publicada el 1 de diciembre de 1992.

La *Ley de Aguas Nacionales* (LAN) establece:

Artículo 65. Los distritos de riego serán administrados, operados, conservados y mantenidos por los usuarios de los mismos, organizados en los términos del Artículo 51 de la presente Ley o por quien éstos designen, para lo cual “la Comisión!, por conducto de los Organismos de Cuenca, concesionará el agua y en su caso, la infraestructura pública necesaria a las personas morales que éstos constituyan al efecto.

La Comisión Nacional del Agua (Conagua) desde su creación organizó y capacitó a los usuarios de los 85 distritos de riego para concesionarles el agua y la infraestructura y presten el servicio de riego.

A la fecha se han transferido 3,488,964 ha a 478 Asociaciones Civiles de Usuarios (ACU) y 14 Sociedades de Responsabilidad Limitada que agrupan 567,817 usuarios en los 85 distritos de riego.

Los distritos de riego tienen dos problemas de gobernanza: La extracción de agua de las fuentes de abastecimiento y la elección de directivos en las ACU y SRL, junto con la opacidad en el manejo de recursos.

Todos los años, al inicio del año agrícola el 1 de octubre, la Conagua autoriza el volumen de agua que deberá ser extraído de las presas de almacenamiento, asimismo lo da a conocer a los Comités Hidráulicos para que hagan el plan de riego. Algunas veces estos órganos colegiados de concertación no están de acuerdo con el volumen autorizado y se siembra una superficie mayor que la que puede ser abastecida con el volumen autorizado, por lo que en el mes de marzo solicitan volúmenes de agua adicionales.

Cuando estos volúmenes de agua adicionales no son autorizados se provoca una crisis de gobernanza que se traduce en tomas de oficinas y cierre de carreteras. Cuando por presiones sociales y políticas se autorizan volúmenes de agua adicionales y se presenta una sequía hidrológica, se disminuye la disponibilidad.

Este problema se ha resuelto en varios distritos de riego acordando con sus Comités Hidráulicos: 1) sembrar más con el agua autorizada modernizando las redes de distribución de agua y tecnificando el riego parcelario y 2) Políticas óptimas de extracción de aguas de las presas, en función del volumen almacenado al inicio del año agrícola.

Las ACU y SRL son las organizaciones más poderosas desde el punto de vista social, político y económico en los distritos de riego. Económicamente porque manejan recursos cuantiosos que provienen de las cuotas de sus usuarios. Socialmente porque representan a 567,817 usuarios. Políticamente ya que interactúan con los principales partidos políticos y con los gobiernos locales.

Las elecciones de los directivos de las ACU y SRL son motivo de campañas intensas de promoción del voto, en donde se involucran los partidos políticos y las autoridades. Cuando las elecciones son muy cerradas o cuando hay opacidad en el manejo de recursos se genera una crisis de gobernanza, provocando tomas de oficinas y cierre de carreteras.

Este problema se puede resolver con una campaña de comunicación y participación, dando a conocer los estatutos de donde se derivan derechos y obligaciones de los usuarios y directivos, e invitándolos a participar activamente en su asociación.

## **1. El sistema de representación de intereses de los usuarios agrícolas**

### **El viejo sistema. El comité directivo**

En el DR 011, como en prácticamente todo el país, el Comité Directivo se constituyó en la instancia de representación y participación de los agricultores con riego y en el espacio desde donde el Estado consolidó su intervención y control sobre la actividad agrícola. Recordemos que a nivel nacional los Comités Directivos de los distritos de riego se crearon para intervenir en la regulación de los siguientes objetivos: normar la operación, establecer los planes de cultivo y pugnar por los servicios de entrega de agua a los usuarios. Los Comités se convirtieron pronto en los espacios centrales de concertación y de dirección de la política hidroagrícola, creciendo en sus funciones y en su capacidad de dirección del proceso productivo en los distritos de riego, a partir de la expansión institucional, proceso ininterrumpido hasta principios de los años ochenta.

Cuando se formaron los Comités Directivos, a principios de los años 50, la dirección central quedó en manos de la Jefatura del Distrito. Formalmente el Comité era el órgano por el cual actuaban y participaban los usuarios del distrito, a través de sus representantes; además, era el cuerpo encargado de la vigilancia y supervisión de los

actos de autoridad del personal de la SARH, especialmente de la distribución del agua en cada ciclo. La Jefatura del Distrito establecía un estrecho contacto con todos los sectores representados en el Comité Directivo, a fin de que los agricultores dispusieran oportunamente de semillas, avíos, etcétera.

En el caso del DR 011, antes de que se iniciara el programa de transferencia en 1989, la administración estuvo a cargo del gobierno federal, a través de la Jefatura del distrito, bajo la supervisión del Comité Directivo. Este último, al igual que en otros distritos del país, estaba conformado por representantes del gobierno estatal, de distintas dependencias gubernamentales vinculadas a la actividad agrícola: PRONASE, BANRURAL, FERTIMEX, SARH, CONASUPO, de instituciones privadas (Banamex, Bancomer, FIRA, etc.), de organizaciones campesinas como la CNC (Confederación Nacional Campesina) y la CCI (Confederación Campesina Independiente) y, por supuesto, por representantes de los usuarios agrícolas. En aquella época el DR 011 se dividía y manejaba en ocho unidades de riego: Acámbaro, Salvatierra, Jaral, Valle de Santiago, Cortazar, Salamanca, Irapuato y Abasolo; cada una de estas unidades contaba con dos representantes en el Comité Directivo, uno por cada sector.

La característica principal de los representantes agrícolas de aquella época era su adscripción a la vieja estructura corporativa vinculada al partido oficial. En el caso de los ejidatarios sus representantes eran casi siempre los comisariados ejidales o en su defecto alguna otra autoridad ejidal (presidente del consejo de vigilancia, tesorero o secretario ejidal). En el caso de la pequeña propiedad, los representantes también estaban vinculados a las corporaciones oficiales como la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP).<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Cabe recordar que la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP) se creó en 1946 para representar y defender los intereses de los pequeños propietarios. Formada por iniciativa gubernamental, se integró a las estructuras del PRI, como parte del sector popular en la CNOP. El ámbito de acción más importante de la CNPP era el agrario y éste consistía en la defensa jurídica de los pequeños propietarios amenazados por el reparto agrario. Para ello se basaba en su organización territorial: 1,725 asociaciones municipales, reagrupadas en 32 federaciones estatales. Conformada en teoría por un ejército de pequeños propietarios, pero controlados por medianos y grandes propietarios privados, la CNPP tuvo cierta importancia hasta mediados de los 70 ya que era el brazo político de los propietarios privados agrícolas pertenecientes al PRI. Sin embargo, de ahí su importancia empezó a decrecer. El hecho de que estuviera tan atada a las decisiones gubernamentales terminó por convertirse en una debilidad: los empresarios agrícolas se dieron

La figura del comisariado ejidal fue central en la relación que mantenía el Estado con las comunidades agrícolas, este personaje cumplía el papel de representante, mediador y correa de transmisión de prácticamente todos los planes y programas que el gobierno en turno diseñaba para apoyar al campo. Ser comisariado ejidal, por lo menos hasta fines de la década de los ochenta, era algo prestigiado y disputado por los productores debido a los beneficios económicos, sociales y políticos que conllevaba; al ser ellos los canales de comunicación, se enteraban primero de los programas y apoyos gubernamentales, decidían la manera en que se bajarían los programas y quienes se beneficiarían de los mismos. Por su parte, los comisariados ejidales correspondían a los beneficios recibidos organizando y movilizándolo a los ejidatarios cuando el gobierno (estatal o federal) o el PRI requerían algún apoyo político.

Hay que resaltar que el principal papel que jugaron los comisariados ejidales en general y los representantes de los usuarios ante el Comité Directivo en particular, fue el de intermediario político entre las instituciones gubernamentales y los agricultores. Al interior del Comité los representantes agrícolas no tenían un peso real a la hora de tomar las decisiones más trascendentes. En el caso del Comité Directivo del DR 011, según testimonios de algunos exdelegados (ejidatarios y pequeños propietarios), las personas que tomaban realmente las decisiones eran los representantes gubernamentales, los representantes campesinos no incidían en la toma de decisiones, se limitaban a informar, proponer y sugerir. El testimonio de un antiguo representante nos explica, al menos en parte, por qué los usuarios no podían influir demasiado en las decisiones importantes:

...ah pero por votos nos ganaban porque nosotros éramos 17 representantes, pero ahí votaban los de la CNC, la CNA, el jefe de operaciones, delegado y todos, votaban los del banco, votaba CONASUPO, los de PRONASE, votaban todos, todos los banqueros, nos ganaban...

**PARTICIPACIÓN DE USUARIOS DEL RIEGO EN LA GESTIÓN DE ACUÍFEROS: UNA  
CONTRIBUCIÓN A LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL VALLE DE SANTO  
DOMINGO, B. C. S.**

**ALFONSO ANDRÉS CORTEZ LARA  
EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE**

cuenta de que convenía tomar distancia del Estado, para tener una mayor capacidad de negociación.

**JUAN ELOY RIVERA VELÁZQUEZ**  
**UNIVERSIDAD VERACRUZANA**

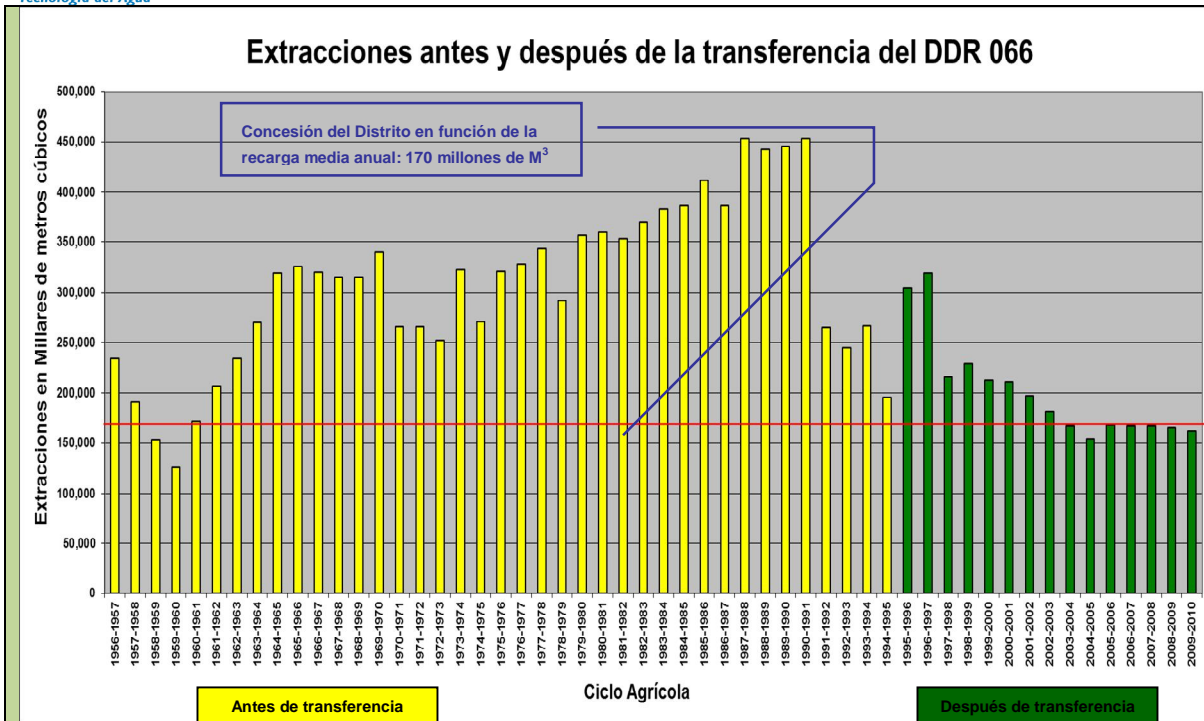
**NORA MA. BONILLA HERNÁNDEZ**  
**UNIVERSIDAD VERACRUZANA**

Desde el inicio de sus operaciones, el Distrito de Riego 066, Valle de Santo Domingo, Baja California Sur, ha requerido abastecerse de agua subterránea. Dicha fuente, formada por aguas fósiles, ha sido utilizada por encima de su capacidad de recarga media anual estimada en 188 millones de metros cúbicos ( $\text{Mm}^3$ ) de los cuales 170  $\text{Mm}^3$  fueron concesionados a los usuarios del distrito. Por ejemplo, en el año de 1988 se extrajeron 453  $\text{Mm}^3$ , que es prácticamente la recarga de dos años y medio. Esto es un indicativo del enfoque depredador que predominó durante décadas mismo que indujo el deterioro del acuífero.

Desde mediados de los 90 se realizó la transferencia del distrito de riego a los usuarios donde las actividades de administración, conservación y operación se pusieron en manos de las Asociaciones de Usuarios de Agua. La transferencia trajo consigo un cambio en la forma de entender y asumir la compleja realidad del Valle de Santo Domingo, una región altamente sensible al equilibrio de su ecosistema. Entendiendo esa realidad, los usuarios organizados emprendieron diversas acciones, entre ellas: la construcción de un módulo de capacitación para el uso eficiente del agua; la migración de los cultivos tradicionales a cultivos con una mayor productividad del agua; asimismo, se transparentaron los procesos relacionados con el mercado del agua, extracciones anuales (globales e individuales), dotación anual, dotación disponible - afectada por compras y ventas - y adeudos por consumo de agua.

Lo anterior, de la mano con la implementación de la tecnificación del riego así como de un programa de transferencia de tecnología, llevó a una reducción gradual de las extracciones hasta lograr que, en el ciclo 2003-2004, se lograra estabilizar el acuífero, realizando extracciones inferiores a la recarga (ver Figura 1).

Figura 1. Comparativo de extracciones de agua en el acuífero del Valle de Santo Domingo, B.C.S.



Fuente: Asociación de Usuarios de Agua para fines agropecuarios del DDR 066 A. C., avalados por el Distrito de Riego 066, Valle de Santo Domingo.

Los resultados positivos se observan hoy en día y permiten corroborar que la participación efectiva de la sociedad hidráulica, como inductor de un enfoque de sustentabilidad fuerte, es un factor que en convergencia con el contexto económico local, facilita la gobernanza ambiental al promover el fundamento de legitimidad que la inclusión de los diversos actores sociales de la región le brinda a las políticas públicas del agua.

### El proceso de transferencia del Distrito de Riego 011

Como parte del Programa de Descentralización de Distritos de Riego a nivel nacional, en 1990 se inició el proceso de transferencia del DR 011. El Jefe de Distrito de esa época basó su estrategia en dos etapas: en primer lugar centro su interés en informar y convencer a los antiguos líderes de las “bondades” de la transferencia del DR. El objetivo era utilizar la influencia de los estos líderes para convencer a los usuarios de que aceptaran administrar el distrito y, además, conformar un grupo con el cual poder establecer alianzas, acuerdos y decisiones. En un segundo momento, la jefatura del



distrito realizó una intensa campaña de difusión y promoción de la transferencia en prácticamente todos los ejidos y comunidades que conforman el DR 011.

Las primeras reacciones de los usuarios frente al ciclo de información fueron de rechazo, principalmente por el mal estado de la infraestructura; sin embargo, conforme los líderes fueron cumpliendo su labor de convencimiento, los usuarios se fueron interesando, sobre todo con la idea de que ellos iban a cobrar y a manejar las cuotas.

Desde el principio fueron los productores con mejores condiciones económicas y productivas (tanto los ejidatarios como los propietarios privados) los que apoyaron con más bríos la idea de administrar el distrito. Si bien el tipo de tenencia de la tierra influyó en el rechazo o aceptación de la transferencia; tuvieron más peso las características socioeconómicas y productivas de los productores para que aceptaran asumir el control de la infraestructura hidráulica. En general, los módulos donde es mayor el minifundismo y/o donde la agricultura es más de subsistencia, como era el caso de Salvatierra, Acámbaro y Abasolo, fue donde hubo más dificultades para que los usuarios aceptaran este programa. Por su parte, en los módulos donde laboraban los productores agrícolas más exitosos (y donde generalmente es mayor el porcentaje de productores privados) fue donde se concretizó con mayor facilidad la transferencia.

La CONAGUA diferenció a los módulos a partir de la aceptación o rechazo de la transferencia y sobre esta distinción basó su estrategia de promoción: en los módulos que no aceptaban la transferencia se trabajó más con los líderes de opinión y, en los que sí había apoyo, se trabajó directamente en las comunidades. Esto, además de demarcar módulos con más presencia ejidal o de pequeña propiedad, marcaba también el calificativo de "conflictivo" en los lugares donde no era aceptada la transferencia.

## **Las nuevas instancias de representación de intereses de los usuarios del DR**

### **Las Asociaciones de Usuarios de los Módulos de Riego**

La consolidación de la política de transferencia tuvo serias repercusiones en el sistema de representación de intereses que, como explicamos anteriormente, estaba controlado por los grupos y las organizaciones campesinas afiliadas al PRI. Con la incorporación de los usuarios en la administración del agua, las organizaciones corporativas tradicionales dejaron de ser los interlocutores privilegiados de las instituciones gubernamentales

encargadas de proveer los insumos y equipos agrícolas. En la actualidad existen múltiples organizaciones con demandas y formas de participación que no entran en los tradicionales canales de participación corporativa. No obstante, este fenómeno no significa la desaparición de las antiguas corporaciones oficiales ni de las formas de representación corporativa que las acompañaban. Lo que ha venido sucediendo es una reestructuración de las formas de relación e intermediación de los productores con el Estado. Se agregan nuevas organizaciones con nuevas formas de mediación y de participación, a las que predominaban hasta hace pocos años, con lo cual se vuelve más competido y complejo el sistema de representación de intereses.

En este contexto, los módulos de riego se han constituido en un espacio de negociación privilegiado, desde donde los productores agrícolas pueden demandar recursos y programas de apoyo para el campo; esto sin pasar necesariamente por la mediación de las organizaciones campesinas oficiales ni de los partidos políticos. Sin embargo, también hay que decir que aún en estos nuevos espacios las formas de participación social no se han “democratizado” del todo. El hecho de que la formación de los módulos haya sido producto de una decisión gubernamental, y de que en el proceso de constitución se hayan involucrado de alguna manera viejas organizaciones y grupos vinculados al partido oficial, nos habla de un reacomodo de fuerzas y una readecuación de las organizaciones, más que una democratización de estos espacios de representación.

Por otro lado, la consolidación de estos espacios ha sido un proceso de difícil. Las asociaciones de usuarios se han enfrentado a problemas importantes como las deterioradas condiciones de los canales de riego, la interferencia de grupos, organizaciones y partidos políticos que han visto afectados sus intereses; además de las dificultades internas propias de la formación de las nuevas asociaciones (falta de capacitación en torno al manejo de los sistemas de riego, poca participación de los usuarios, etcétera.).

## **ORGANIZACIÓN AUTOGESTIVA DE ZONAS DE PEQUEÑA IRRIGACIÓN EN MÉXICO**

**JACINTA PALERM VIQUEIRA  
COLEGIO DE POSGRADUADOS**

Es en el contraste entre comunidades con riego y experiencia organizativa con aquellas a las que recientemente se ha beneficiado con obras de riego y, aun más, cuando también carecen de experiencia organizativa que es posible sopesar el conocimiento acumulado sobre cómo regar y sobre cómo organizarse (Escobedo, 1997; Serrano, 2000). La experiencia organizativa en cualquier actividad parece servir de plataforma para transferirla a otras actividades (Sanches, 1998; Agarwal et al, 2001).

La existencia de una capacidad organizativa parecería ser un atributo a ser aprovechado, sin embargo, los funcionarios de las instituciones gubernamentales no necesariamente reconocen las organizaciones vernáculas para el riego, esto es cuando carecen de reconocimiento en la legislación nacional. En más de una región del mundo, los funcionarios del gobierno han llegado a imponer un nuevo marco jurídico o, como se ha dicho en México, a “organizar” a los regantes (Lansing, 1991; Boelens y Dávila, 1998; Palerm, 2005). En otras regiones del mundo, incluso en México a principios del siglo XX, la propuesta de marco jurídico y las organizaciones vernáculas han hecho sinergia; estos casos parecen corresponder a situaciones en que el marco jurídico se ha basado en el estudio y conocimiento del funcionamiento organizativo vernáculo (Bolea, 1998; Obando, 2005; Palerm, 2010; Giménez y Palerm, 2007).

La capacidad de organizarse para gobernar pequeños espacios de riego es indudable. De lo que se sabe menos es sobre los límites de una gestión no burocrática. No obstante existen estrategias para gobernar y administrar espacios de riego relativamente amplias, hay casos con superficies regadas de 10,000 y 20,000 ha. y tenencia de la tierra minifundista (Pimentel et al 2009; Rodríguez, 2000). Al igual que para el nivel comunitario, las personas con cargos de gobierno, realizan también acciones de operación, aunque probablemente la principal estrategia para espacios de regadío más amplios (multi-comunitarios) consiste en que existen instituciones específicas para espacios definidos (la presa, el canal, el canal lateral, etc., y que solo tienen autoridad sobre ese espacio –evitando las cadenas de mando (Ostrom, 1990; Yoder, 1994; Palerm, 2000, 2009).

No obstante, existe una preferencia por parte de los ingenieros-funcionarios por la profesionalización, por cadenas de mando en cuyo ápice hay profesionistas, por economías de escala que permiten contar con oficinas, personal de oficina y profesionistas. El gobierno, en estos casos, puede corresponder a un comité directivo electo por los regantes, pero la operación está en manos de los profesionales –y a esta estructura con personal especializado en cadena de mando se le llama burocrática (Palerm, 2001, 2010; Worster, 1985; Vaidyanathan, 1999).

Lo que parece ser cierto de las organizaciones autogestivas no burocráticas es que la prefieren los campesinos, debido al control local y debido a que tiene bajos costos monetarios.

Uno de los principales resultados del estudio realizado por el IMTA en 1999-2000 (Romero, 2000) en cuatro de los once módulos que forman el DR 011: Irapuato,

Salvatierra, Valle de Santiago y Abasolo, fue la constatación de los intentos de algunos partidos políticos (PRI, PRD y PAN) de involucrarse en las mesas directivas de los módulos de riego, para desde ahí mantenerse como actores privilegiados frente a los organismos gubernamentales. Por otra parte se observó que algunos directivos de los módulos utilizaron estos espacios como plataforma política para lanzarse a conquistar puestos de elección popular.

La importancia que han ganado los módulos como espacio político se pudo constatar en, por lo menos, dos de los cuatro módulos analizados (Abasolo y Salvatierra). En éstos se suscitaron conflictos entre distintos grupos, debido a las presiones para apoderarse de los puestos directivos o para destituir a las directivas electas. En ambos casos, algunos directivos de pasadas administraciones utilizaron sus puestos como trampolín político. Por ejemplo, en 1994 el hermano del entonces presidente del módulo Salvatierra se postuló y ganó el puesto de presidente municipal de ese municipio; sobre este punto algunos entrevistados (usuarios y directivos) afirmaron que su hermano lo apoyó con recursos del módulo para pagar gastos de campaña; además, el siguiente presidente municipal de Salvatierra fue secretario de la primera mesa directiva módulo antes de ser candidato. Por último, el entonces presidente de la asociación de usuarios de Salvatierra se postuló en las elecciones de 2003 para la presidencia municipal por parte del partido *México Posible*, aunque perdió.

Es importante resaltar la escasa penetración que hasta el momento ha tenido entre los usuarios del agua, la importancia de formar y fortalecer la figura de las asociaciones de usuarios de los módulos de riego. La encuesta de 1999 mostró que en general los productores agrícolas presentan poco conocimiento de las personas, trabajos y metas que conforman los actuales módulos; por ejemplo, más de la mitad de los encuestados (54.5%) manifestó no conocer el procedimiento por medio del cual se elige a los representantes ni a sus representantes en la asociación de usuarios (el 51.6%), cuatro quintas partes (el 82.1%) dijeron no haber participado en la elección de los mismos y; finalmente, casi dos terceras partes (el 63.1%) manifestaron no saber en qué se emplean las cuotas recabadas por el módulo. Estos bajos porcentajes de participación en la vida de las asociaciones se han mantenido hasta la fecha, así lo indica el 75% de los

encuestados en el año 2003 que dijo no participar en la elección de su delegado ante la mesa directiva.<sup>67</sup>

Analizando las opiniones de las personas encuestadas en 1999 a través del tamaño de la unidad de producción, encontramos una estrecha relación entre la extensión de la unidad productiva y la cantidad de información que poseen y manejan los productores. El Cuadro 1, muestra que los usuarios con menos hectáreas son los que más desconocen a sus representantes en los módulos, los que menos saben cómo se eligen a los dirigentes, los que menos participan en la elección de los mismos y los que presentan más desacuerdos con la actual forma de elección, al contrario, conforme va creciendo la unidad productiva es mayor la cantidad de información manejada por parte de los productores y mejor la opinión sobre los procesos de elección.

**Cuadro 1. Conocimiento y opinión del proceso de elección de la mesa directiva.  
(En porcentajes)**

Número de hectáreas de la unidad de producción	de la de	Productores que conocen el procedimiento de elección	Productores que conocen a sus representantes	Productores que participaron en la elección de la mesa directiva	Productores que están de acuerdo con el proceso de elección
Hasta 2 ha.		31.2	36.2	8.5	43.3
De 2.1 a 4 ha.		37.8	40.7	10.3	43.4
De 4.1 a 6 ha.		46.5	43.4	19.0	61.3
De 6.1 a 10 ha.		41.9	55.8	22.7	44.8
Mas de 10 ha.		70.8	72.3	32.8	69.8

Fuente: IMTA. Encuesta socioeconómica de 1999.

Los datos anteriores estarían apuntando hacia la hipótesis de que los productores con mayor capacidad económica y posibilidad de insertarse en el mercado agroalimentario, están involucrándose con mayores bríos en la gestión de los módulos de riego, como parte de una estrategia para tener mayor control sobre su proceso productivo; más aún, se podría pensar que es este tipo de productores el que está asumiendo los puestos directivos en las asociaciones de usuarios de los módulos de riego.

<sup>67</sup> Datos de la encuesta de percepción socioambiental aplicada en 3 módulos del DR 011 en 2003 (Huanímaro, Salamanca y Acámbaro).

El nuevo sistema de representación de intereses está basado en el predominio de los agricultores más exitosos, estos se han consolidando como los nuevos líderes y representantes de los usuarios. Son agricultores con unidades productivas de tamaño considerable (de 50 hectáreas o más; propias o rentadas) y con un padrón de cultivo altamente rentable y destinado a la comercialización (al mercado nacional o al extranjero). Ahora, la antigua distinción basada en el tipo de tenencia de la tierra (ejidatarios o propietarios privados) no es tan relevante a la hora de definir a los nuevos representantes, tampoco lo es pertenecer a algún partido político. El común denominador de los nuevos líderes es ese perfil de agricultor empresarial, sin vínculos partidistas pero miembros de una red de agroempresarios.

Por otro lado, los problemas mencionados (los intentos de los partidos políticos por controlar las mesas directivas y el escaso conocimiento y participación de los productores sobre la gestión de los módulos), nos indican el difícil camino que han tenido que recorrer las incipientes asociaciones de usuarios para consolidar y fortalecer un espacio autónomo de gestión e interlocución frente a las instituciones gubernamentales encargadas de manejar y distribuir el recurso hídrico, además de proveer a los agricultores de los apoyos mínimos (en insumos, equipos y recursos).

Un elemento que podría explicar parcialmente estas dificultades, es el hecho de que las asociaciones fueron formadas a raíz de una decisión gubernamental; no fueron fruto de las demandas e iniciativas de los propios productores. Más bien, los usuarios actuaron con recelo y con desconfianza hacia la administración de los módulos de riego, ya que ello implicaba gastos económicos y responsabilidades que anteriormente asumía la CONAGUA.

Para ilustrar cómo se formaron las mesas directivas y la manera en que surgieron y se enquistaron en el poder ciertos grupos de productores, veamos el caso de Abasolo. En este módulo se formó la primera mesa directiva en 1993, luego de que la CONAGUA promovió la aceptación de la transferencia a través de los viejos líderes e impulsó a un grupo de usuarios, con experiencia en liderazgos, para que asumiera el control del módulo. Sin embargo, al cabo de poco más de un año, otro grupo de productores impugnaron la gestión de la primera mesa y lograron cambiarla. Al relevo entró uno de los principales impugnadores, el cual concluyó este periodo (hasta 1996) y se reeligió para el

período de 1996 -1999 junto con otro de su mismo grupo, como vicepresidente. Para el periodo siguiente (de 1999 al 2001) se invirtieron los papeles y ahora el anterior vicepresidente ocupó la presidencia y el antiguo presidente fue tesorero de la tercera directiva. Al terminar éste último volvió una vez más a la presidencia de la asociación.

Esta consolidación de ciertos grupos de poder al frente de las mesas directivas no es algo único de Abasolo, en el módulo Salvatierra estuvo un personaje quien cumplió dos periodos seguidos como presidente y que antes de eso fue vicepresidente de la asociación. La existencia de estos grupos de poder se explica por la débil participación de la mayoría de los usuarios, lo cual permite que estos líderes sigan tomando las decisiones unilateralmente. Por otra parte estos líderes, como representantes de la asociación, tienen a su disposición recursos económicos, materiales y maquinaria que utilizan para fortalecer su posición, favoreciendo a las personas, a los delegados que consideran conveniente y que a su vez los ayudan a conservar su puesto. Algunas maneras que tienen los presidentes para ganarse el voto de los delegados, es otorgar discrecionalmente apoyo con maquinaria para la apertura o rehabilitación de caminos y para el mantenimiento de canales o drenes; se llega incluso, según testimonios de los usuarios, a dar el servicio de riego sin el comprobante de pago o a darle prioridad en el riego a las gentes de su preferencia.

### **La S. de R. L. del distrito de riego 011, Alto Río Lerma**

Es interesante constatar que la gran mayoría de estas sociedades se han formado en los estados del norte y noreste del país y sólo una de ellas había surgido en el centro de la República, en el Bajío guanajuatense. Podemos afirmar que la aparición de las S. de R. L. en estas regiones no es un fenómeno casual, más bien, responde a la presencia de los sistemas de irrigación más grandes del país, es decir, fue en estos estados donde el gobierno posrevolucionario construyó las grandes presas y fomentó la colonización de esas tierras. Por otro lado, hay que destacar también el tamaño de los distritos y la dimensión de las parcelas, las cuales están entre los promedios nacionales más altos.

Para comprender que factores hicieron posible el surgimiento (en 1996) y la consolidación (en 1997) de la Sociedad de Responsabilidad Limitada, llamada: *“Productores Agrícolas de los Módulos del Distrito de Riego 011, Alto Río Lerma. S. R. L.*

de I. P. y C. V.”, compararemos este distrito con el caso del DR 087 Rosario-Mezquite, a partir del análisis de los siguientes factores:

- a) La existencia de un sistema hidroagrícola (una red de canales y drenes principales) de considerables dimensiones.
- b) El hecho de que todo el DR 011 esté dentro de un mismo estado y se abastezca del mismo sistema hidráulico; esto no sucede con el DR 087, pues sus módulos pertenecen a tres estados (Michoacán, Guanajuato y Jalisco) y en él coexisten tres subsistemas hidráulicos independientes entre sí.
- c) El apoyo decidido de las autoridades guanajuatenses que vieron en la conformación de la S. de R. L del DR 011 una oportunidad para fortalecer la gestión gubernamental entre los usuarios agrícolas de la entidad y, por otro lado, fortalecer un grupo de presión en las negociaciones del Consejo de Cuenca de Lerma Chapala.
- d) Finalmente y, como punto más importante, la existencia de un grupo de grandes productores, con capacidad para competir en el mercado mundial, que hicieron de la conformación de la S. de R. L. una estrategia para lograr los siguientes objetivos: 1) tener un mayor control del agua, 2) bajar costos de producción, 3) acceder de manera privilegiada a los programas federales y estatales de apoyo al campo y 4) generar un espacio de negociación y control político.

En cuanto al primer punto, para demostrar que la existencia de un sistema hidroagrícola de considerables dimensiones es un factor importante para el surgimiento de una S. de R. L., exponemos el siguiente cuadro donde se compara la infraestructura de los distritos 011 y 087.

**Cuadro 2. Infraestructura de los distritos de riego 011 y 087**

Distrito de Riego	Superficie (Ha.)	Longitud total de Canales (km)	Longitud total de drenes (km)	Canales principales		Drenes principales	
				Longitud (km)	Capacidad (m <sup>3</sup> /s)	Longitud (km)	Capacidad (m <sup>3</sup> /s)
<b>DR 011</b>	109,270	1,704.0	958.30	422.18	339.70	131.87	341.84



		3					
<b>DR 087</b>	63,141	489.80	765.98	142.76	73.71	217.66	1,107.66

Fuente: CNA-IMTA. *Sistema de Información Hidroagrícola de los Distritos de Riego (SINHDR)*, octubre 2000.

Primero mencionaremos las dimensiones de ambos distritos: el DR 011 tiene una superficie de 109,270 hectáreas, casi el doble de la que tiene el DR 087 (63,141 ha.). Por otro lado, el DR 011 tiene una longitud total de canales, tres veces más grande que la del DR 087, aunque la diferencia en la longitud de drenes no es tan marcada; sin embargo, comparando la longitud de los canales principales, que son los que una S. de R. L. toma bajo su cargo, vemos que el DR 011 tiene casi tres veces más kilómetros que el DR 087, tan solo el canal Ing. Antonio Coria (con 108 Km. de largo) mide tanto como el total de los canales principales del DR 087. Sin duda, ejercer el control de la red de canales principales, para hacer más eficiente la conducción y distribución del agua a los distintos módulos, fue una de las causas que motivaron a los usuarios del DR 011 a participar en la administración de la red principal.

Otro elemento que facilitó la formación del DR 011, es que sus 11 módulos están ubicados dentro del mismo estado (Guanajuato) y se abastecen de un mismo sistema hidráulico; este distrito tiene una sola fuente de abastecimiento de agua superficial, la presa Solís, y utiliza, además del ya mencionado canal Ing. A. Coria, el río Lerma como su canal principal. Por su parte en el DR 087 existen siete módulos distribuidos en tres estados del país, Michoacán, Jalisco y Guanajuato, y se divide en tres sistemas de riego independientes entre sí: 1) el sistema Rosario, el más grande, abastece a 5 módulos por medio de la presa Melchor Ocampo, 2) el sistema Zacapu abastece sólo al módulo del mismo nombre por medio de dos presas pequeñas y de subirrigación 3) el sistema Pastor Ortiz que a pesar de pertenecer a otro distrito obtiene del agua de la presa Solís. Es incuestionable que la presencia de tres entidades y autoridades estatales con distintos enfoques y prioridades respecto a la actividad agrícola, además de la fragmentación de los sistemas hidráulicos, ha hecho difícil lograr algún acuerdo entre los usuarios y autoridades estatales que impulse la creación de la S. de R. L. del DR 087.

La participación del gobierno de Guanajuato fue un elemento que facilitó la creación de la S. de R. L. del DR 011. En el período 1996-1997 cuando se formó la sociedad, el gobernador, a través de su Secretario de Agricultura y del Subsecretario de Irrigación, se interesó en impulsar y apoyar la creación de la S. de R. L.; tal vez como una estrategia para fortalecer su gestión entre los usuarios agrícolas (sobre todo entre los grandes agroempresarios) y, por otro lado, para formar un grupo de presión en las negociaciones del Consejo de Cuenca de Lerma Chapala.

Finalmente, podemos afirmar que el elemento más importante para el surgimiento de la S. de R. L. en el DR 011 fue la existencia de un conjunto de productores con capacidad para competir en el mercado mundial y que vieron en la conformación de esta asociación una estrategia para bajar costos de producción y generar un espacio de negociación y control político. Antes de pasar al tema del grupo de agroempresarios, habrá que señalar que en el DR 011 existe una marcada concentración de la tierra en pocas manos, esto a diferencia del DR 087 donde el fenómeno existe pero es de menor magnitud.

Es en este contexto de fuerte concentración de la tierra en el DR 011 donde surgieron grandes agricultores, principalmente propietarios privados aunque también ejidatarios. Entre ellos han consolidado un sólido grupo de interés<sup>68</sup>, formado por grandes productores que se ha especializado en la producción de hortalizas que comercializan tanto en el mercado nacional como en el extranjero, de ahí que en Guanajuato hayan surgido los reyes del ajo, de la cebolla, del brócoli, entre otros productos. De acuerdo con los entrevistados, este grupo se conforma de siete familias que se conocen entre sí y que tienen vínculos con las agencias estatales (sobre todo a través de Javier Usabiaga desde que era secretario de agricultura estatal). Fueron estos grandes productores los que impulsaron la creación de la S. de R. L. interesados en fortalecer su participación en esta instancia organizativa y mejorar la administración del sistema hidráulico.

---

<sup>68</sup> En sociología y ciencia política el concepto “grupo de interés” designa a ciertas colectividades (como agrupamientos étnicos y religiosos, fracciones de clase, trabajadores de determinado sector de la industria o de la agricultura, etc.) las cuales se movilizan y operan deliberadamente para defender y afirmar sus intereses primarios y secundarios frente al resto de la sociedad y al Estado. Para perseguir eficazmente dichas finalidades los componentes de un grupo de interés producen normalmente en sus filas varias formas de asociación y de organización como instrumentos activos de representación en el sistema político y en el sistema económico, de contratación, de presión, de influencia y de poder (Gallino, Luciano, 1995: 473-474).

Cabe destacar que el apoyo dado a las asociaciones de usuarios por parte del gobierno de Guanajuato y del grupo de agroempresarios, fue determinante para la consolidación de la Sociedad de Responsabilidad Limitada. Sin embargo, con el paso del tiempo este apoyo se convirtió en una influencia muy grande en la toma de decisiones al interior de la S. de R. L. Existen varios testimonios que explican cómo las opiniones e intereses de estos personajes han decidido la participación o no de la S. de R. L. en programas federales (de la CONAGUA) o en acciones de protesta campesina.

## **2. Las asociaciones de riego frente al nuevo acuerdo de distribución de agua en la Cuenca Lerma Chapala**

En la cuenca Lerma Chapala existe un conflicto entre grupos de interés contrapuestos por metas productivas y ambientales. En él participan distintos actores sociales, representativos o no, y actores institucionales. En el marco de un nuevo acuerdo de distribución de aguas superficiales, en 2003 se requería caracterizar cuáles eran las expectativas en la base de los agricultores (principales afectados de una mayor restricción en la disponibilidad) respecto del proceso de negociación de las reglas de distribución del agua superficial, con criterios de equidad, y cuál fue su respuesta ante la eventualidad de mayores restricciones de agua para el riego.

Para enfrentar esta situación, se inició la búsqueda de soluciones consensuadas entre las partes interesadas, para lo cual se desarrolló un modelo hidrológico que representa la contabilidad del agua en toda la cuenca, con el cual se han elaborado varios escenarios de políticas distributivas. Se requería evaluar socialmente los escenarios a partir de índices que expresaran los niveles de aceptación o resistencia de los agricultores de riego superficial a las distintas opciones de política.

Ante este problema el IMTA realizó una investigación que indagó sobre la posición de los distintos actores sociales e institucionales respecto al deterioro y distribución del agua en la cuenca, además de conocer la percepción de la distribución del agua y del deterioro del Lago de Chapala, su disposición a aceptar o a rechazar cambios en la distribución del agua, y a realizar distintos tipos de acciones por el agua. En términos generales, un estudio basado en los procesos de participación (gobernanza del agua), aunque en esa época no se le denominó de esa forma.

Para obtener esos resultados se desarrolló una metodología que incluyó la aplicación de entrevistas a distintos actores sociales e institucionales de la cuenca, representativos de las posiciones con respecto a los escenarios de política del agua y una encuesta de percepción socioambiental a 421 agricultores con riego de agua superficial de las subcuencas media y baja, en donde se muestran sus características sociodemográficas, las formas de acceso al recurso, la tecnología de riego, la percepción sobre la gestión del recurso, la información sobre la problemática del agua a la que pueden acceder.

A continuación se presentan algunos de los resultados más relevantes obtenidos con la metodología desarrollada por el IMTA en 2003 y que permite entender las principales tendencias en cuanto al nivel de información, disposición a pagar y disposición a movilizarse por el agua de los agricultores de riego de la cuenca Lerma-Chapala. Aspectos que se tomaron en cuenta para determinar la factibilidad de un nuevo acuerdo de distribución del agua superficial en la cuenca.

**¿PORQUE HAY ASOCIACIONES DE RIEGO QUE FUNCIONAN EN BASE A REGLAS? ELEMENTOS PARA UN PROGRAMA DE COMPARACIÓN.**

**ERIC MOLLARD**

**INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DEVELOPPMENT (IRD)**

Aquí se propone preguntarse sobre los factores que organizan lo que parece ser la gran incógnita de las asociaciones de riego: ¿qué hace que algunas organizaciones funcionen con base en relaciones de fuerza, aún con frecuentes conflictos? ¿Qué hace que otras se basen en la aplicación de normas (escritas o no) reconocidas por todos sus miembros? A continuación algunas hipótesis.

Se sabe que en las asociaciones de riego se presentan a la vez, poder y reglas. A menudo, el poder es la etapa que precede y una condición necesaria para el funcionamiento de los reglamentos. Un ejemplo de lo anterior se presenta en los oasis de África del Norte (Ftaïta, 2006). Por lo tanto, habría que replantear la cuestión inicial, hacia la siguiente: ¿por qué los poderes existentes no llegan a imponer un reglamento efectivo en las asociaciones de riego en México? Proponemos hacer intervenir la presencia de un tercero frente a los grupos organizados en el campo, los gobiernos locales y la administración federal.

El Centro-Occidente de México es una región de riego que se distingue del norte y el centro del país. Siendo el norte árido, cuando se presenta un año deficitario en lluvias lleva a las empresas frágiles a abandonar temporal o definitivamente los distritos de riego; a pesar de que se articulan al mercado estadounidense. En esta región las Sociedades de Responsabilidad Limitada (SRL), lideradas por las empresas agrícolas,

son las que organizan el riego. Tal como ocurre con el norte, el Centro-Occidente es también una región de colonización, en particular en el valle medio del Lerma (Bajío) donde la reforma agraria generó numerosos ejidatarios que cohabitan con las empresas privadas. En esta región la cantidad de lluvia que cae es suficiente para cubrir las necesidades de los agricultores, incluidos los de bajos ingresos. Las presas son abastecidas regularmente con agua, con lo cual se asegura mejor el riego. Con relación al norte, el Centro-Occidente es a la vez campesino y empresarial, lo que se traduce por la lucha para controlar las organizaciones de riego (Mollard et al, 2005). Una sola SRL se creó precozmente y ha funcionado sobre una base democrática. Se reunieron posteriormente varios distritos de riego en SRL pero más para recibir los apoyos gubernamentales.

Con relación al Centro-Occidente, el riego del centro del país es claramente ejidal, indígena y pobre, con tamaños de parcela próximos a una hectárea. Las organizaciones campesinas son dependientes de los partidos políticos o son autogestionarias. En este último caso, todo hace pensar que los reglamentos se aplican sobre la base de la organización religiosa (mayordomías) y de faenas que renuevan el derecho de acceso al agua de los beneficiarios.

La situación del Centro-Occidente parece ser intermedia entre el norte y el centro en términos de disponibilidad hídrica y de organizaciones sociales. Aquí, se encuentran distritos de riego (los “módulos” resultantes de la política de transferencia de gestión antes bajo el orden administrativo estatal) que se basan en reglamentos y otros sobre las relaciones de fuerza. Se encuentran también unidades de riego con agua superficial que siempre han sido autogestivas, ya sean recientes (pequeñas presas de los años 1980) o más antiguas (desde el reparto agrario). Para las unidades de riego, el funcionamiento es similar con los distritos de riego: por reglamento o por relaciones de fuerza, lo que descarta a priori la gestión administrativa directa como factor de diferenciación organizativa.

De manera más precisa, la tipología binaria debe incluir una variante que se puede vincular al grupo “relación de fuerza” pero sin que las asociaciones en cuestión sean al parecer conflictivas. Pensamos en los módulos La Piedad y Angamacutiro del DR 087 “Rosario Mezquite” (Mollard et al, 2005) que disponen de volúmenes abundantes que no comparten en caso de escasez. Para el primero, este poder sobre la CONAGUA condujo a la pérdida de millares de hectáreas de cultivo en el distrito de riego cuenca abajo, el cual, desde entonces, se satisface con una estrategia más segura “aconsejada” por la administración federal. En Angamacutiro, el agua abundante abastece a la mayoría de los productores a pesar de que los productores de cabeza del canal toman el agua que desean para cultivos muy redituables como la fresa y la alfalfa.

La cantidad de agua disponible es un primer factor de explicación que resulta del poder sobre la administración y los demás distritos. Como se acaba de ver, la relación de fuerza tiene lugar entre distintas asociaciones, así como al interior de ellas. Para el primer caso, se trata de asegurar agua abundante prohibiendo toda restricción, es decir, ejerciendo presión sobre la administración. En el segundo, el poder del grupo canal arriba le permite tomar agua a expensas de los usuarios canal abajo, que desempeñan entonces una estrategia oportunista de adaptación forzada: ocupan agua únicamente cuando les sobra a los de arriba. Como lo dije, esta distinción se encuentra tanto en distritos como en

unidades de riego (ver Gueguen, 2003, para una relación de fuerza y Crinquant, 2004, para una unidad con reglas aplicadas).

En conclusión, la administración de los sistemas de riego parece incapaz de controlar los derechos, tanto entre asociaciones de riego, como al interior de ellas. Hasta se puede pensar, aunque queda por comprobar, que las subvenciones y los instrumentos oficiales (como lo son los estatutos de las SRL) consolidan los “caciques” locales y eliminan las necesidades de solidaridad cuando se trata de reparar una obra hidráulica (aunque la SRL puede tener ventajas por otro lado). Por último, impide también que los caciques locales del agua puedan decretar un reglamento en su favor por la imposibilidad de que la administración lo ratifique, manteniendo la incertidumbre entre los usuarios. Pero la administración no tiene obviamente todas las culpas. El agua es un juego de intereses y conflictos, por lo tanto, el espacio dónde se enfrentan los mejores argumentos para legitimar el juego del poder. Pero cuando la solidaridad es necesaria y cuando una comunidad canal arriba no dispone de un poder suficiente (aún con el uso de la violencia), el sistema funciona de manera regulada, incluso cuando el agua falta (Soquet, 2004). Obviamente, una investigación comparativa es necesaria para prolongar estas hipótesis.

## Información

En general se observó que existían bajos niveles de información entre la base social de los agricultores, si se considera que en aquellos momentos existía activo un proceso de movilización por el agua y la discusión pública respecto a las trasvases de agua de las presas hacia el Lago de Chapala. Resulta interesante observar que los distritos ubicados aguas arriba eran los que menos información tenían en varios aspectos. Esto puede ser explicado en parte por el papel mediador de sus mesas directivas y el acceso más estable al agua, lo que los hace en cierta medida desaprensivos ante el problema de toda la cuenca. En los distritos aguas abajo, el 88.7% conocía el Lago de Chapala y el 72.9% había oído sobre los trasvases. En contraste, estos porcentajes resultan del 48.8% y 49.4% respectivamente en los distritos 085 y 011. La relación se invierte cuando se refiere a la información que tenían respecto a las movilizaciones y negociaciones por el agua superficial.

## Disposición a pagar y a ceder agua

En el cuestionario se incluyeron las preguntas respecto a la disposición a pagar por la conservación del Lago de Chapala y el cauce del río Lerma. Cabe señalar que estas preguntas tienen un valor indicativo respecto a la disposición a apoyar la conservación

ambiental de la cuenca. Es interesante notar que a pesar de la intensa discusión y rechazo manifiesto que tenían los representantes de los agricultores por los trasvases, hubo un porcentaje interesante de la base social de los agricultores que manifestaron tener una posición favorable a la conservación de los ecosistemas lacustres, aunque mayoritariamente lo percibían como responsabilidad del gobierno federal. En cuanto a la disposición a pagar por el Lago de Chapala, el 26.8% de los encuestados estaba dispuesto a aportar alguna cantidad, en tanto que el 39.9% lo estaba dispuesto con respecto al río Lerma. En estos resultados probablemente influyó el hecho de que durante ese año se presentaron numerosas inundaciones.

Otro de los aspectos interesantes es que a nivel de los productores hubo cierta disposición a la negociación, ya que no rechazaron algunas de las opciones que se habían presentado con el objetivo de rescatar volúmenes de agua que serían destinados a aumentar el nivel del Lago de Chapala. Por ejemplo, el 81.0% estaba dispuesto a ceder algún volumen de agua si le tecnificaban la parcela; aunque sólo el 34% la cedería en su totalidad, en tanto que el resto de este grupo pretendería conservar un volumen ahorrado para mejorar sus condiciones productivas. El 62.6% estaba dispuesto a ceder agua sin compensación, lo haría preferentemente para las ciudades y en menor medida a las industrias (aquí el porcentaje bajaba a la mitad).

Con respecto a la pregunta de “¿A cambio de qué cedería volúmenes?” Un 41% respondió que por nada cedería agua, en tanto que el resto lo haría por distintas razones, principalmente por apoyos productivos y mejoramiento de su parcela; sólo un 5.8% esperaba una compensación económica en efectivo. Con respecto a la venta anual de volúmenes, sólo el 12.6% estaba dispuesto a hacerlo, lo que evidencia que el agua era percibida más como un bien social que un bien económico.

Si se suman todas las alternativas que se les preguntaron a los encuestados respecto a la cesión de volúmenes, con o sin compensación, para otros usuarios agrícolas o para otros usos, se obtuvo que el 11.4% no estaba dispuesto a ceder ningún volumen de agua por ninguna manera, en tanto que el resto lo haría al menos bajo alguna de las modalidades por las que se les cuestionó.

## **Movilización por el agua y conflictividad**

En la encuesta se muestran diferencias importantes en cuanto al tipo y nivel de información con que contaban los agricultores. Esto planteaba un escenario en el que predominaba una gran incertidumbre respecto a los criterios que se seguían para aplicar las políticas de distribución del agua superficial. Particularmente, existía entre los agricultores la percepción de una gran desigualdad que particularmente los desfavorecía. Las entrevistas mostraron que en el caso de los distritos de riego existía en mayor o menor medida una élite política local que pensaba y actuaba de manera diferenciada a la mayoría de los agricultores, aunque se le reconocía alto grado de involucramiento en la discusión pública, además de contar con una regular legitimidad ante ellos, y se le reconocía su capacidad de movilizar a un número significativo de agricultores ante la amenaza de que les iban a quitar el agua. Varios entrevistados, tanto representantes de agricultores como de otros usos e incluso representantes de instituciones, resaltaron el hecho de que existía una estrategia de conflicto en varios de los actores que bloqueaba las negociaciones.

Con respecto a la disposición a movilizarse en acciones en defensa del agua, en la encuesta se les preguntó a los agricultores sobre su participación en marchas y mítines en general, y su disposición a hacerlo con respecto a demandas por agua. Al respecto, destacó el caso de Guanajuato, donde los sistemas de riego fueron en mayor medida afectados en su disponibilidad por los trasvases.

Hay que señalar que, como en muchos procesos sociales de este tipo, la movilización se da con base a lo que la población percibe, no con base a la información existente. Por ejemplo, sólo el 42% de los encuestados sabía que hubo negociaciones sobre la distribución del agua superficial y, paradójicamente, los agricultores de Guanajuato que fueron los más afectados, en conjunto sabían menos de la existencia de dichas negociaciones que el resto de los agricultores encuestados. De igual manera, hubo un sector de agricultores más o menos pasivos ante este proceso, ya que un 38.1% sabía quien era el presidente de su módulo o unidad de riego, y sólo un 28% había participado en la elección de su delegado.



## Conclusiones

En este artículo se muestran las percepciones, actitudes e información con base en las cuales los agricultores de las subcuencas baja y media estaban asumiendo su posición respecto a la negociación de cambios en las reglas de distribución del agua superficial.

Un conclusión importante, resultado del mismo análisis de la encuesta como de las entrevistas, es que existía una problemática muy diferenciada entre cada sistema de riego, mostrándose un patrón complejo de relaciones entre el tamaño de las unidades de producción, las características de los productores, las formas de acceso al agua y su ubicación a lo largo de la cuenca, lo cual se expresa en una actitud con respecto al agua y a la gestión de la cuenca a veces muy contrastante al interior de cada sistema. Esto expresa que antes que la ubicación en la cuenca, lo que explica mejor las actitudes y disposiciones de los agricultores es la configuración específica de su sistema.

Un resultado relevante fue la constatación de que existía poca y mala información entre la base social de los agricultores, así como un desconocimiento del arreglo institucional del agua, y la percepción generalizada de que sus intereses no eran tomados en cuenta en la definición de la política del agua. En la mayor parte de los usuarios predominó una información muy desigual y globalmente baja sobre la problemática de la cuenca.

A pesar de la poca o mala información sobre la problemática de la cuenca y del arreglo institucional responsable de su manejo, entre los agricultores se manifestaron valores medioambientales positivos, los cuales se expresaron en una mayor disposición a apoyar la recuperación del Lago de Chapala y del río Lerma; siempre y cuando se realizaran bajo condiciones de equidad y compensación, y con base en una negociación justa.

Se puede concluir también que existe una problemática de tipo organizativa y propia del arreglo institucional de las asociaciones de usuarios de riego, que les dificulta a sus miembros establecer sanciones y estímulos apropiados, con base en criterios compatibles con la conservación del recurso en toda la cuenca. En algunos casos es contrastante lo que opinan la base social de los agricultores con respecto a la problemática expresada por los miembros de la mesa directiva entrevistados.

Existe una relación no simple entre la disposición a negociar y la disposición a movilizarse por el agua. Se manifiesta una brecha entre líderes y agricultores, en la que no son los mejor informados quienes están más dispuestos a movilizarse. La disposición a movilizarse era más fuerte en Guanajuato, pero no eran quienes estaban mejor informados sobre la gestión de sus representantes.

Vinculando esta última conclusión con los cambios ocurridos en el sistema de representación de intereses a raíz de la instrumentación de la política de transferencia, encontramos que esta falta de información de los agricultores sobre el nuevo esquema de distribución del agua superficial en la cuenca, se debe a la debilidad en que se encuentran las nuevas asociaciones de usuarios.

Si bien formalmente se han abierto los espacios de participación y representación a todos los usuarios, antes limitados a los comisariados ejidales y representantes de la pequeña propiedad, no ha habido una masiva e intensa participación de los usuarios. Lo que ha ocurrido ha sido la formación y consolidación de un selecto grupo de productores en prácticamente todos los módulos, los cuales se han enquistado en las mesas directivas, alternándose los puestos clave. La característica que comparten los usuarios que conforman estos grupos de poder local, es que son agricultores con unidades productivas de considerable tamaño, de más de 50 has., (propias y/o rentadas), con un patrón de cultivos orientado a la comercialización (nacional o extranjera) y con experiencia previa en el liderazgo de grupos.

Finalmente, en el ejemplo de surgimiento de la S. de R. L. del DR 011 vemos cómo se ha consolidado una alianza entre las autoridades estatales con este conjunto de productores agrícolas “exitosos”. La creación de la S. de R. L. se puede interpretar como un intento de los nuevos líderes (los productores con “visión empresarial”), de fortalecer la estructura organizacional de los usuarios a nivel del distrito y consolidar a la S. de R. L. como un medio para defender sus intereses y como un espacio de negociación frente a las autoridades estatales y federales.

Hemos visto que la gobernanza del agua se ejerce, entonces, en varios niveles y varía, en intensidad y en frecuencia, dependiendo de los grupos de interés que aparecen dentro de las instancias organizativas y de participación en la cuenca Lerma-Chapala y, en particular, al interior de las asociaciones de usuarios de riego. La gobernanza, vista de

este modo, permite una distribución en varias dimensiones y a varios niveles; no es posible, entonces, seguir hablando de una participación social efectiva cuando hemos observado la multiplicidad de grupos de interés en un solo foco de los dos grandes actores en los procesos de gobernanza (el Estado y la sociedad); aún dentro de ellos existen diferencias, sutiles algunas veces, que es necesario tomar en cuenta para no homogeneizar ni el aparato Estatal ni la organización social. Tanto en uno como en otro hay procesos de negociación, consensos y disensos, así como un “estira y afloja” en la gestión de los intereses.

La gobernanza del agua y sus mecanismos permean las organizaciones: necesitamos de un nuevo lente que ayude a desmontar este aparataje para identificarlo y analizarlo, para comprender que la gobernanza hídrica no es un proceso global y general, sino también uno local e interno. Habría que, junto con la identificación de intereses y grupos, colocar el mapa del control y del poder. Ello es un programa de investigación más amplio y no es, por el momento, motivo de este capítulo. Pero es una tarea pendiente, para comprender mejor los mecanismos con que opera la negociación y los conflictos de interés en los distritos de riego en México.

### **Bibliografía**

Aboites Aguilar, Luis, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*. Ciesas, México, 1997.

Aboites, Luis, “Optimismo nacional: geografía, ingeniería hidráulica y política en México (1926-1976)”, en Von Metz, Brígida (coord.), *Identidades, Estado nacional y globalidad. México, siglos XIX y XX*. CIESAS, México, 2000.

Agarwal, A.; S. Narain; I. Khyrana (eds.), *Making water everybody’s business. Practice and policy of water harvesting*, Centre for Sciece and Environment, India, 2001.

Bizberg, Ilán, “El corporativismo en el mundo moderno”, en Luna, Matilde y Ricardo Pozas H. (Coords.) *Relaciones corporativas en un período de transición*, IIS-UNAM, México, 1992.

Bizberg, Ilán, “La transformación del régimen político mexicano: entre el pluralismo y el neocorporativismo”, en Aziz N., Alberto (Coord.) *México: una agenda para fin de siglo*. La Jornada Ediciones – Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CIICH), 1995.

Boelens, R. y G. Dávila (eds.), *Buscando la equidad Concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino*, Los Países Bajos, van Gorcum & Co; Assen, 1998.

Bolea Foralada, J. A., *Las Comunidades de Regantes. España*: Editado por la Comunidad General de Usuarios del Canal Imperial de Aragón, 1998.

CNA, *Transferencia de los distritos de riego*, México, 1994.

Córdova, Amaldo, *La formación del poder político en México*, Serie Popular Era, México, 1987.

Cortez Lara, Alfonso Andrés, “Reflexiones teórico-metodológicas sobre la cultura de sustentabilidad en el manejo de aguas transfronterizas del bajo río Colorado.” *Estudios Culturales* 12 (VI) (Julio-Diciembre). CIC-Museo UABC, Mexicali, B. C. pp. 9-42. 2010

Crinquant Nicolas, *Etude d’associations d’irrigants mexicains. Cas des Grandes Unités d’Irrigation de l’Etat de Guanajuato, Bassin versant Lerma Chapala*. Memoria de maestría 2004

Distrito de Riego 066, *Valle de Santo Domingo*, Información General, Documento interno. 21 pp. 2009.

Escobedo, F., “El pequeño riego en México.” pp. 285-319 En T. Martínez Saldaña y J. Palerm (eds) 1997 *Antología sobre pequeño riego*, Colegio de Postgraduados, 1997.

Johnson III, Sam H., *La transferencia del Manejo de la Irrigación en México: Una Estrategia para lograr la Sostenibilidad de los Distritos de Riego*. Informe de Investigación 16, IWMI, México, 1998.

Gallino, Luciano, *Diccionario de sociología*, Siglo XXI editores, México, 1995.

Giménez Casaldueiro, M. y J. Palerm, “Organizaciones tradicionales de gestión del agua: importancia de su reconocimiento legal como motor de su pervivencia” *Región y Sociedad*. vol. xix, número 38: 3-24, 2007.

Gueguen Katell, *Quelles utilisations de l’eau par les usagers de la petite irrigation dans le bassin Lerma Chapala ? Organisation sociale et fonctionnement technique de 6 unités utilisant des retenues collinaires dans le Bajío Seco Michoacano*. IRD-IMTA-Colegio de Michoacán-ESITPA. 2003

Lansing, S., *Priests and programmers. Technologies of power in the engineered landscape of Bali* Princeton University Press, Princeton, New Jersey, EEUU, 1991.

Mollard E., Henry M., Soquet A., Tombrey D. “Los distritos de riego de la cuenca Lerma Chapala”, en Sergio Vargas y Mollard E. (eds.) *Los retos del agua en la cuenca Lerma-Chapala. Aportes para su estudio y discusión*. IMTA-IRD, México: 101-160. 2005.

Murillo, Daniel, Roberto Romero y Eduardo López, “Catorce años después de la transferencia: El distrito de riego 011 Alto Río Lerma, Gto.”, en *Regiones*, núm. 16, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, 2006.

Obando Camino, I. M., “Los Orígenes de la Jurisdicción Arbitral en el Derecho de Aguas Chileno”. *Ius et Praxis*, vol.11, num. 2: 157-196, 2005.

Orive Alba, Adolfo, *La irrigación en México*. México, Grijalvo, 1970.

Ostrom, E., *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, New York, Cambridge, 1990 [traducción al español: *El Gobierno de los Bienes Comunes: La Evolución de las Instituciones de Acción Colectiva*, FCE/ SEMARNAP, México.]

Palerm, J., “Administración de sistemas de riego: tipos de autogestión (nuevas noticias)”, pp. 26-35 *Memorias XI Congreso Nacional de Irrigación/ExpoAgua 2001*, Guanajuato, Guanajuato, 2001.

Palerm, J., “Administración de sistemas de riego: tipos de autogestión” *Memorias X Congreso Nacional de Irrigación*, Chihuahua, Chihuahua. Asociación Nacional de Especialistas en Irrigación, 2000.

Palerm, J., “Políticas del Estado en la administración y gobierno de sistemas de riego y redes hidráulicas” pp. 263-289, en J. M. Durán, M. Sánchez y A. Escobar (eds.) *El agua en la historia de México*, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades/Universidad de Guadalajara y El Colegio de Michoacán, México, 2005.

Palerm, J., “Governance and management of irrigation systems” *Water Policy*, 11:3, 330–347, 2009.

Palerm, J., “Comparative history of irrigation water management, from the sixteenth to twentieth centuries: Spain, Mexico, Chile, Mendoza (Argentina) and Peru” *Water Policy* 12: 779–797, 2010.

Pimentel Equihua, J. L.; J. Palerm, “Los comuneros regantes de la acequia real del río Jucar en Valencia”, España pp. 113-122 En T. Martínez Saldaña, J. Palerm, M. Castro, L. Pereira (eds.) *Regadíos ancestrales en Iberoamérica. Técnicas y organización social del pequeño riego*, Mundi Prensa, México, 2009.

Rivera V. E., A. A. Cortez Lara, L. F. Villafuerte Valdés, M. T. Montalvo Romero, N. M. Bonilla Hernández. 2010. “Gestión y manejo de recursos hídricos: estrategias de adaptación institucional y sustentabilidad socio-productiva en el Distrito de Riego 066, Valle de Santo Domingo, B. C. S.” En Ruelas Mojardín, Laura Celina, A. C. Travieso Bello, O Sánchez, A. Piñar Álvarez (coordinadores). *Gobernanza Ambiental para el manejo Sustentable de Recursos: La experiencia de Canadá en México*. El Colegio de Veracruz, Cap. VI, 26 pp.

Rodríguez Meza, J. G., “El Comité de Vigilancia de los ríos Atoyac y Nexapa: formación de una organización” pp. 345-406 En J. Palerm y T. Martínez Saldaña (eds), *Antología sobre pequeño riego*, vol II *Organizaciones autogestivas*, México, Colegio de Postgraduados/ Plaza y Valdés, 2000.

Rodríguez Ríos, José, *Reseña histórica del desarrollo agrícola del D. R. 011 “Alto Río Lerma”*, Mimeo, México, 2001.

Romero Pérez, Roberto, “Formas de representación social y transferencia del Distrito de Riego 011”, en *Cuadernos de Investigación Social*, Mayo-diciembre, 2000, núm. 3, edición doble.

Romero Pérez, Roberto y Eric Mollard, “*Las Sociedades de Responsabilidad Limitada. ¿Un espacio de representación de interés agroempresarial?* Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Irrigación. Zacatecas, Zac., 13 al 15 de agosto de 2003.

Sanches Peraci, A., *Organizaciones campesinas autogestivas y desarrollo rural sustentable estudio de caso: en la sierra Juárez de Oaxaca*, tesis Maestría, Colegio de Postgraduados, 1998.

Serrano, M. E., “Dificultades organizativas: sondeo sobre riego a partir de pozos en dos ejidos” (pp. 63-72) En J. Palerm y T. Martínez Saldaña (eds.) *Antología sobre pequeño riego* vol. II *Organizaciones autogestivas*, Colegio de Postgraduados, 2000.

Schmitter, Ph., “¿Continúa el siglo del corporatismo?”, en Schmitter Phillippe C. *Teoría del Neo-corporatismo*. U. de G., México, 1992.

Soquet Anne, *Diagnostic du périmètre irrigué de la Begoña. Celaya, Mexique*. IMTA-IRD-ENSAIA Memoria de maestría. 2004

Toufik Ftaïta, “Structures politiques et irrigation dans le Maroc précolonial et colonial”, *Socio-anthropologie*: <http://socio-anthropologie.revues.org/index471.html>.

Vaidyanathan, A. , *Water resource management. Institutions and irrigation development in India*, Oxford University Press, 1999.

Vargas, Sergio, Eric Mollard, Roberto Romero y Daniel Murillo, *Evaluación social de los escenarios de manejo de agua superficial en la cuenca Lerma-Chapala*, IMTA, México 2003.

Vargas, Sergio y Eric Mollard, “Contradicciones entre las perspectivas ambientales de los agricultores y la defensa de sus intereses en la cuenca Lerma-Chapala”, en Sergio Vargas y Eric Mollard (ed.) *Problemas socio-ambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México*, IRD-IMTA, México, 2005.

Worster, D., *Rivers of Empire. Water, Aridity and the growth of the American West*, Pantheon Books, New York, 1985.

Yoder, R., *Locally managed irrigation systems*, Sri Lanka, IIMI, 1994.

# Capítulo 6. Gobernanza urbana del agua: los problemas por resolver en las ciudades latinoamericanas

Judith Domínguez <sup>69</sup>

## Introducción

La traducción del término original *governance* realizado por los organismos internacionales en algunos casos ha sido desafortunada puesto que no responde a la teoría que se ha elaborado al respecto; hoy en día existen tres traducciones, y son gobernanza, gobernabilidad y gobernancia. Las dos primeras son las más utilizadas para referirse al agua, de hecho, algunas instituciones en torno al agua usan la palabra gobernabilidad (International Water Association) en lugar de gobernanza, o incluso indistintamente, aunque existe consenso de que son términos diferentes. En este documento se utilizará la terminología de gobernanza por ser gramaticalmente la más correcta para referirse a una nueva forma de gobernar y por ser la que más se adecua a la conceptualización que se quiere dar en el sector agua, especialmente bajo el esquema de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y de buena gestión urbana.

La primera parte de este documento tiene como finalidad brindar un marco conceptual que permita la revisión del marco de una buena gobernanza en las ciudades tratándose de la problemática del agua y se orienta al cuestionamiento de las “reglas del juego” como una de las condicionantes de una buena gestión de los recursos hídricos y de una buena prestación del servicio público de agua y saneamiento y, por ende, de un buen abastecimiento de agua en las ciudades, pero también de las relaciones que se establecen entre los diversos actores relevantes. La intención es llamar la atención de los

---

<sup>69</sup> El Colegio de México.



países latinoamericanos sobre la importancia de analizar, en el actual contexto de cambio global, el papel de los diversos actores sociales locales y de poner en el centro del debate la idea de que para una buena gestión son importantes ciertos elementos en el proceso de formulación de la política local, como la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación; mas aun tratándose de un bien de la nación como es el agua, pero también como uno de los problemas inherentes a la dignidad de la persona, que es el tener acceso a agua en calidad y cantidad aceptables para satisfacer sus necesidades mínimas básicas; mas ahora que se aborda bajo el enfoque de los derechos humanos.

Agua y ciudad es el tema que se trata en este capítulo bajo un enfoque de gobernanza, es decir, mirando a los procesos por los cuales se atienden los problemas, y a la forma en que se gobiernan y establecen relaciones sobre el agua en las ciudades.

### **Marco conceptual: gobernanza y gobernabilidad**

La teoría de la *Governance* no es nueva, sin embargo, hoy en día existen numerosas definiciones que pueden provocar confusión sobre sus implicaciones y la utilidad como nuevo enfoque para atender los problemas del agua en el ámbito local, bajo el argumento de que otras teorías o enfoques explican mejor los problemas urbanos; no obstante, este artículo pone de relieve la utilidad, no sólo como enfoque, sino en términos prácticos, de explicar la problemática urbana y sus soluciones desde un marco teórico de gobernanza. Para el ámbito local no es nuevo su uso, dado que desde los noventa en otros continentes se ha utilizado, derivado de la aplicación de las teorías anglosajonas. Esta es una de las razones que explica por qué no ha tenido eco anteriormente en la investigación latinoamericana, y sólo hasta ahora pareciera estar de moda como enfoque.

El reciente interés en aplicar el planteamiento de *governance* a la gestión del agua por los diversos organismos internacionales se explica por la importancia que dan a los procesos democráticos de toma de decisiones y de gobierno. Se pide para otorgar ayudas o préstamos financieros, que en cierta medida los condicionan.

En el habla hispana la palabra gobernanza empezó a utilizarse indistintamente con gobernabilidad pero pronto se diferenciaron. El primero se refiere al buen gobierno,

mientras que el segundo se reduce a la gestión y administración<sup>70</sup>. Es en el medio anglosajón donde más se ha utilizado para designar la eficacia, calidad y buena orientación en la intervención del Estado, con el fin de brindarle legitimidad<sup>71</sup> y recientemente para incluir las modalidades participativas en el gobierno de un recurso (Ostrom, 1994).

La gobernanza trata sobre los procesos y mecanismos de interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales<sup>72</sup>, mientras que la gobernabilidad se refiere al estado resultante de la aplicación de estos mecanismos y procesos. Así, a la gobernanza se le considera como un concepto dinámico, mientras que a la gobernabilidad como el fin de la administración. La gobernabilidad del agua tiene tres preocupaciones: la administración de los recursos, la provisión de servicios eficientes y la formulación e implementación de políticas efectivas (Institute for Government Innovation). La gestión del agua, referida más bien a aspectos de gobernabilidad, cubre las actividades operacionales para alcanzar determinados objetivos, como cubrir la demanda de agua o la dotación de servicios, aunque las reglas por las cuales se llega a éstos, debieran darse en el marco de la gobernanza.

## Los problemas del agua en las ciudades latinoamericanas

---

<sup>70</sup> El *Diccionario de la Real Academia Española* diferencia el uso antiguo del término (“Acción y efecto de gobernar o gobernarse”) y el más actual: “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. Un análisis amplio de la gobernanza, señala que ésta se refiere a modalidades participativas de gestión del poder, opuestas al tradicional Estado centralizador.

<sup>71</sup> [http://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/aalcantara/Alcantara2009\\_Gobernabilidad.pdf\\_pp.2-3](http://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/aalcantara/Alcantara2009_Gobernabilidad.pdf_pp.2-3)

<sup>72</sup> La gobernanza se refiere a los procesos y a los sistemas a través de los cuales opera la sociedad. Se refiere al amplio sistema social de “gobernar”, que incluye pero no se restringe a la perspectiva más limitada de “gobierno”. Se refiere a la interrelación de las estructuras formales e informales, a los procedimientos y a los procesos (HOEKSTRA, 2006); a los sistemas de hacer las reglas, las redes de actores a todos los niveles de la sociedad (de lo local a lo global), dentro del contexto del desarrollo sustentable (IHDP, 2006). No se trata de retórica o de la búsqueda de ideales discursivos; bien implementado, tiene la potencialidad de democratizar las decisiones en torno al agua, que es una de las demandas sociales imperantes en las Américas. El concepto de Gobernanza ambiental parte de un enfoque ecosistémico, acorde con el planteamiento de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), y reconoce la interacción entre los diversos sistemas, tanto construidos como naturales. Desde lo social, implica el replanteamiento de las relaciones sociedad-naturaleza. Esta es la filosofía que subyace a la gobernanza.

En los tiempos recientes, el mundo se caracteriza por una alta urbanización; en el mundo más de la mitad de la población vive en áreas urbanas, sobre todo en países en desarrollo. La rápida urbanización está transformando los entornos y los propios centros urbanos que demanda más servicios y más insumos para continuar y crecer; varios autores ya han resaltado que las ciudades se han convertido en *drivers* de crecimiento económico que pueden incrementar la pobreza si no se gestionan adecuadamente (World Bank, 2010). El rápido crecimiento poblacional y el flujo de población rural a estas áreas es especialmente preocupante en este siglo, con el contexto global en que se vive.

Las ciudades juegan un rol importante en el crecimiento económico (Unikel, 1976; Garza, 1985) gracias a los beneficios de la aglomeración, los servicios y la industria más importante prefieren concentrarse cercanos a las firmas de productos relacionados, o en lugares con un buen acceso a los mercados nacionales o internacionales y los gobiernos locales juegan un rol fundamental en el desarrollo de las ciudades como actores relevantes en esta dinámica global.

Los problemas urbanos tienen mucho que ver con el uso y la asignación de la infraestructura y los servicios de corte ambiental (Satterthwaite, 2001), tales como la disposición de residuos, el servicio de agua y saneamiento o el uso del suelo, donde los pobres o más vulnerables resultan afectados negativamente por las decisiones y la asignación misma de estos servicios o bienes. Es por eso que se hace necesario fortalecer los mecanismos o instrumentos de gobernanza y la planeación de los servicios estratégicos, para atender a la población que se ve excluida por las decisiones políticas.

Este fenómeno se ha descrito desde diversos ángulos, tales como “ciudades sustentables” cuando se incorpora la preocupación por el medio ambiente (Lezama y Domínguez, 2006); “ciudades inclusivas” y “pobreza urbana” (Balbo, 2003) cuando se describe desde el punto de vista social, la consideración de “modelos empresariales” donde el ciudadano es el cliente desde un punto de vista gerencial que tienden hacia la “ciudad eficiente” (Osmont, 2003); y entre los instrumentos que se han creado están las agendas 21 cuyo contenido se orienta a una buena gestión urbana, propuestas en la Cumbre de Río o el Programa Hábitat del PNUMA (UN-HÁBITAT, 2001).

En América Latina se observa un fenómeno de urbanización muy rápido, y en consecuencia, mayores retos de gestión para las autoridades locales, rebasando la

estructura administrativa con la que se dispone para responder a los requerimientos nuevos y los ya existentes, que se incrementan, como la demanda de agua y el desecho de la utilizada.

**Cuadro 1. Grado de urbanización en América Latina**

País	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
América Latina	56.4	61.2	65.2	68.0	70.6	73.1	75.7	77.8	79.5
Argentina	79.8	81.3	82.9	84.4	85.8	87.4	89.6	91.8	93.1
Bolivia	35.4	40.5	45.5	50.6	55.6	59.2	61.8	64.2	66.4
Brasil	52.7	60.7	67.1	71.0	74.7	77.9	81.2	83.4	85.0
Chile	73.0	76.0	79.0	81.2	82.8	83.8	85.3	86.6	87.5
Colombia	57.5	61.6	64.3	66.9	69.3	72.1	74.5	76.6	78.5
Costa Rica	38.7	41.2	42.9	45.2	49.7	54.2	58.7	62.6	66.0
Cuba	60.1	64.1	68.2	70.2	71.8	73.2	74.8	76.2	77.4
Ecuador	39.5	41.8	47.0	51.2	55.1	57.8	60.4	62.8	65.0
El Salvador	39.0	41.5	44.1	47.0	49.8	52.5	55.2	57.8	60.3
Guatemala	35.1	35.3	33.0	33.4	34.3	36.5	43.0	50.0	57.2
Haití	19.6	22.2	24.8	27.8	31.5	35.2	39.0	43.2	47.8
Honduras	29.0	32.1	34.9	37.8	40.4	42.8	45.3	47.8	50.5
México	59.0	62.7	66.3	68.5	70.6	72.7	74.8	76.5	78.0
Nicaragua	46.8	48.8	50.1	51.4	52.6	54.0	55.5	57.0	58.3
Panamá	47.6	48.7	49.8	51.8	53.8	58.1	62.3	65.8	68.7
Paraguay	36.9	38.9	41.6	45.0	48.7	52.2	55.4	58.5	61.4
Perú	58.1	61.9	64.2	66.3	68.7	71.0	71.9	72.7	73.4
República Dominicana	39.5	44.5	49.7	52.7	54.0	55.6	59.3	63.1	66.5
Uruguay	82.0	83.0	85.1	87.2	88.9	90.5	91.3	91.9	92.4
Venezuela	71.8	75.6	79.0	81.6	83.9	87.4	90.8	92.8	93.6

Fuente: Estimaciones y proyecciones vigentes del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2009).  
[http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm)

Es por eso, que aplica también la premisa de que la crisis del agua urbana que se vive en las ciudades es una crisis de gobernabilidad, es decir, de gestión; pero también de gobernanza, si añadimos que es la escala local, la más propicia para el involucramiento de todos los actores sociales, pues los problemas a resolver son los más directamente asociados con los ciudadanos y usuarios en la ciudad (infraestructura urbana, demanda de servicios públicos de agua y saneamiento, atención de los problemas del día a día como las fugas, los cortes o la falta de agua), por lo tanto, los mecanismos de participación son especialmente importantes en esta escala. No se pueden obviar los aspectos institucionales que demandan nuevas estructuras administrativas, repensar las establecidas e incorporar varias dimensiones que en estos últimos años se han hecho presentes, tales como la de cambio climático para diseñar mecanismos de adaptación local, la interrelación local-global, o el creciente interés y preocupación ciudadanos explicados bajo la reflexividad tal como la entiende Beck.

## **LOS LÍMITES DE LA GOBERNANZA DEL AGUA: EL DIÁLOGO FRACTURADO ENTRE EL MÉXICO URBANOCÉNTRICO Y EL MÉXICO PROFUNDO**

**ARSENIO GONZÁLEZ REYNOSO**  
**PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD/UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

La gobernanza del agua, bajo sus diferentes acepciones, es una propuesta que surge de las instituciones responsables de manejar este recurso en diversos países. Abarca desde las vías más adecuadas para efectuar reformas institucionales hasta la creación de espacios de representación de los intereses de los usuarios. En cualquier caso es una propuesta orientada a prevenir y encauzar conflictos intergubernamentales o sociales. Su objetivo consiste en coadyuvar a que las distintas partes involucradas se pongan de acuerdo en torno a algún punto del diseño o la implementación de la política de manejo del agua. En muchas ocasiones los espacios de representación y negociación surgidos de este nuevo marco institucional tienen efecto y permiten resolver conflictos potenciales entre usuarios y ámbitos de gobierno. Sin embargo, a pesar de la creación de estos espacios, se registran algunos conflictos sociales que no logran ser procesados dentro de los mismos. Algunos de ellos llegan a parecer irresolubles ya que los puntos de vista de los involucrados son antagónicos y expresan un cuestionamiento mutuo de la

legitimidad de los planteamientos.

En los marcos de gobernanza del agua hay un implícito que no necesariamente corresponde a la realidad social: *Todo usuario del agua habla el mismo lenguaje, reconoce las mismas normas, los mismos principios y la misma noción de interés general.* En caso de que así fuera, efectivamente, sólo haría falta abrir espacios de comunicación y negociación para llegar a acuerdos. Sin embargo, la fractura consiste precisamente en que en algunos casos las partes involucradas no hablan el mismo lenguaje, no tienen los mismos referentes ni los mismos valores.

La modernidad urbana que promete el acceso al agua potable, al drenaje, al saneamiento, a quienes habitan las ciudades constituye un credo, un sistema de valores mediante el cual se comunican los políticos con su base electoral y los funcionarios del sector hidráulico con su base de usuarios (Goubert, 1986). En síntesis, el acceso al agua, sea visto como un don o como un derecho, forma parte de un discurso modernizador urbanocéntrico que justifica y legitima las obras hidráulicas cuyo cometido es traer agua a las urbes o bien evacuar sus aguas residuales y pluviales. Este modelo de política hidráulica ha sido denominado *cornucopiano* (Oswald y Hernández, 2005) o *tubero* (Legorreta, 2006). La extensión de las obras de captación, conducción, almacenamiento y distribución de agua, así como de drenaje y saneamiento, ha dado lugar a que las ciudades generen impactos en regiones alejadas de las mismas. En algunos casos se capta agua de zonas rurales y se conduce a lo largo de decenas de kilómetros hasta la ciudad; en otros casos este desplazamiento de agua se da inclusive entre distintas cuencas hidrológicas (transvase). De igual modo, las aguas negras de las ciudades son expulsadas hacia otras regiones contaminándolas o siendo aprovechadas para irrigación de cultivos. De esta manera, las infraestructuras hidráulicas transfieren los costos ambientales y sociales del uso del agua en la ciudad más allá de su área urbanizada y de su entorno inmediato. A la región configurada por los impactos transferidos por las ciudades hacia otras zonas es a lo que se ha denominado *región hidropolitana* (Perló y González, 2005) o *ciudad-cuenca* (Peña, 2011).<sup>1</sup>

El acuerdo tácito o explícito entre políticos, ingenieros y ciudadanos en el sentido de que es indispensable construir una obra hidráulica para resolver la demanda creciente de agua en las ciudades forma parte de una cosmovisión desarrollista y modernizadora a la que denominamos el *paradigma Tláloc*. Este paradigma guió la política hidráulica del país desde la fundación de la Comisión Nacional de Irrigación (1926) hasta la desaparición de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (1976). Actualmente persiste, pero con el matiz que le ha impuesto el *paradigma del Desarrollo Sustentable* (Conferencia de Río de Janeiro, 1992) y que complementa la visión de las obras con un enfoque de gestión integral del agua y su manejo por cuencas hidrológicas. Las políticas de uso eficiente del agua y el impulso de una nueva cultura del agua forman parte del discurso contemporáneo de gestión integral dentro del cual se impulsa la gobernanza hídrica (González Reynoso, 2009).

Por otra parte, desde el sector académico del país y los movimientos ambientalistas ha surgido una variante alternativa que, desde el mismo marco de desarrollo sustentable, propone el aprovechamiento de los ciclos del agua, reduciendo el impacto ambiental. Esta propuesta impulsa una gama de soluciones de escala micro: tratamiento y reuso de agua, captación de agua de lluvia, reinyección de agua tratada a los acuíferos, entre

otras (Burns, 2009). Sin embargo este paradigma de los ciclos sustentables del agua, así como los dos anteriores, a pesar de sus diferencias, pueden establecer diálogos ya que sus lenguajes y sus principios forman parte de la modernidad y tratan de resolver los problemas de las ciudades (mediante obras o mediante gestión y medidas sustentables).

La fractura que señalamos se da con respecto a otro paradigma que es de escala local. Las sociedades rurales o indígenas que se han visto afectadas o amenazadas por las obras hidráulicas que benefician a las ciudades, legitiman sus acciones de resistencia colectiva a partir de un paradigma al que hemos denominado *Altépetl*.<sup>2</sup> Se trata de la cosmovisión de movimientos comunitarios indígenas que defienden su propiedad originaria del agua, la tierra, los pastos y los bosques. Estas comunidades defienden sus formas tradicionales de apropiación del territorio, el cual constituye no sólo un recurso material, sino un elemento identitario que cohesiona a la comunidad misma.

Si bien estos movimientos despliegan una cultura indígena, no necesariamente actúan como los movimientos de resistencia campesina tradicionales, sino que han innovado sus formas de acción simbólicas para transmitir mensajes a través de los medios masivos de comunicación y así posicionarse en el campo político en el que se juegan las negociaciones sobre el territorio. Estas formas de resistencia contemporáneas son tributarias del neozapatismo (1994) y de las tácticas altermundialistas de finales del siglo XX. Asimismo, estos movimientos han sabido construir importantes redes de solidaridad internacionales.

Esta fractura social y comunicativa de la que hablamos y que se produce entre los agentes de la modernidad nacional y los agentes locales –en su mayoría rurales con una componente étnica- nos remite a la existencia de dos realidades sociales vinculadas entre sí, dualidad observada por el antropólogo Guillermo Bonfil Batalla (1987): Un México moderno, al que denomina *Imaginario* porque sus élites intentan construir a imagen y semejanza de los modelos de desarrollo de las naciones occidentales; y un *México Profundo*, negado, compuesto por innumerables sociedades locales que comparten la matriz cultural mesoamericana y que no sólo queda fuera del México moderno por exclusión, sino por incompatibilidad de principios, cosmovisión y prácticas sociales.

Así, los proyectos de infraestructura hidráulica destinados a solucionar las demandas de los habitantes del México urbanocéntrico, son diseñados y construidos sobre lo que a los ojos de los funcionarios es un territorio vacío (no-urbano, no-moderno), pero que, en realidad, es un territorio que guarda la memoria de pequeñas comunidades, víctimas de ancestrales despojos e indemnizaciones no cumplidas. Los movimientos de resistencia que surgen en el campo contra las obras de la modernidad (diseñadas por y para las ciudades) suelen no hablar el lenguaje del *paradigma Tláloc* ni el del *Desarrollo Sustentable* en su variante de *Gestión Integral de los Recursos Hídricos*. Hablan su propio lenguaje *Altépetl*. Entre estas cosmovisiones y sus lenguajes ocurre el fenómeno de la *inconmesurabilidad*, es decir, de la dificultad o imposibilidad de su intertraductibilidad y de la incompatibilidad de referentes (Kuhn, 1962).

Los esquemas de representación de intereses y los espacios de diálogo abiertos por la gobernanza del agua intentan, evidentemente, establecer comunicación incluso con la alteridad cultural que enarbolan estos movimientos de resistencia y su *paradigma*

*Altépetl*; sin embargo se topan con la limitación mencionada, que no sólo es semántica, sino que incluye la dimensión de las prácticas sociales y las formas de autoridad y poder. ¿Cómo establecer un diálogo y construir acuerdos desde sistemas de valores distintos? El reto para las instituciones de la gobernanza del agua es complejo y apunta hacia la innovación institucional mediante la incorporación de perspectivas multiculturales e interculturales.

Seguramente valdría la pena revisar experiencias como la de la Comisión Mundial de las Grandes Presas en la que se creó un espacio de representación muy heterogéneo, en el que participaron los agentes de las constructoras privadas y públicas de obra hidráulica, los banqueros, académicos y también los líderes de los movimientos anti-presas más radicales, como el Narmada Bachao Andolan (1991). Este espacio de comunicación se dio en torno a la producción conjunta de información y conocimiento, así como a la elaboración de una imagen de futuro en la que se vieran incluidos los puntos de vista antagónicos, los sistemas de valores diferentes, los intereses de las sociedades locales al mismo nivel que los de los habitantes de las ciudades (WCD, 2000).

En fin, el desafío de los espacios de gobernanza del agua no solamente radica en traducir al *paradigma modernizador Tláloc* o al de *Gestión Integral de los Recursos Hídricos*, las peticiones y argumentos del *paradigma Altépetl*, sino incluirlo como un lenguaje que -en su alteridad- encuentre la solución de sus propias demandas y ello, en el mejor de los casos, genere una sinergia de oportunidades mutuas entre el México urbanocéntrico y el *México Profundo*.

#### Notas

<sup>1</sup> La *región hidropolitana* de la Ciudad de México está integrada por las cuencas hidrológicas del Valle de México, del Alto Lerma, del Cutzamala y del río Tula, así como por los acuíferos subterráneos Ciudad de México, Chalco-Amecameca, Texcoco, Cuautitlán-Pachuca, Valle de Toluca e Ixtlahuaca-Atzacomulco.

<sup>2</sup> La definición de los paradigmas *Tláloc*, *Altépetl* y *Sustentable*, así como el análisis empírico de su enfrentamiento en la geopolítica del agua en la Ciudad de México y su región hidropolitana se encuentra desarrollada en un libro del autor de próxima aparición.

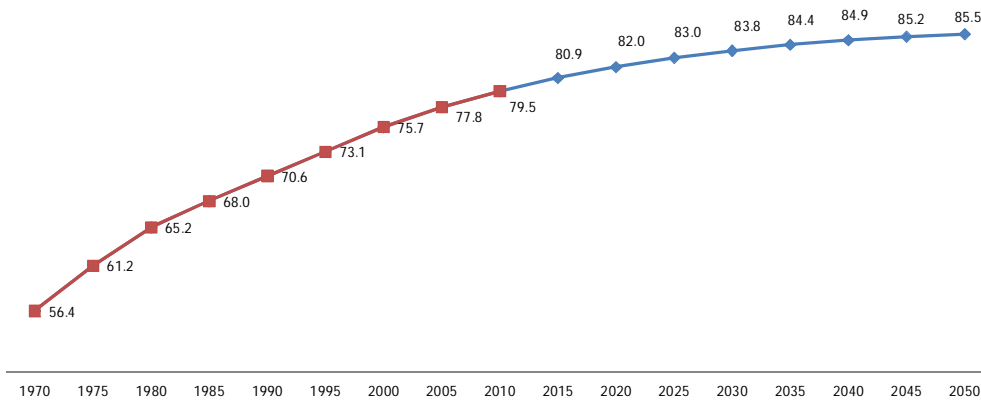
Muchos son los problemas de agua que se pueden describir en este ámbito local y urbano. La escasez relativa que se vive en algunas ciudades, si bien puede ser resultado de factores geohidrológicos, supera los problemas de disponibilidad natural. Es más bien consecuencia de la mala planeación, no sólo hídrica, sino de otros sectores, como los territoriales, de concepciones erróneas sobre los recursos hídricos, usos indiscriminados y de apropiación del agua, reglas inadecuadas, ausencia de coordinación entre políticas; todos ellos factores políticos y económicos, que puede explicarse por el modelo de desarrollo que se tiene como paradigma. Este fenómeno común a Latinoamérica ha llevado a un crecimiento desordenado (Brasil, México) que produce efectos negativos de



gran magnitud en el ambiente. Peor aún es que son referencia para otras ciudades, que siguen el mismo patrón de crecimiento, el económico, con una fuerte atracción poblacional, y un deterioro de la calidad de vida de los habitantes, más aún de los que se ubican en la periferia urbana. Según las estimaciones de la CELADE, en el mediano plazo será un continente predominantemente urbano.

**Cuadro 2. Estimaciones de la urbanización en América Latina**

GRADO DE URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Estimaciones y proyecciones vigentes del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2009).  
[http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm)

En torno a la ciudad se ha estructurado el ciclo urbano del agua, que se refiere a la consideración integral del uso del agua en la ciudad, desde donde viene (fuente), el proceso por el cual pasa (infraestructura y servicios), tratamiento, hasta su disposición final, se identifican los impactos de su extracción y los efectos de su disposición en el entorno ambiental. Cuando no se completa este ciclo se producen efectos adversos en el ambiente, un ejemplo lo es la descarga sin tratamiento de las aguas residuales provenientes del Distrito Federal (México) que han terminado siendo usadas por los agricultores de la entidad federativa vecina para riego de hortalizas. Esta situación que perduró por varios años se está corrigiendo por los problemas a la salud que implica. La falta de tratamiento de las aguas residuales es una constante en la gestión urbana del agua en las ciudades latinoamericanas. El tratamiento, como fase final, no está

interiorizado por los gobiernos municipales, de ciudades medias y pequeñas, que no lo han visto como un problema público. Son pocas las que han incluido en la gestión urbana la dimensión ambiental, se encuentra que han sido aquéllas que tienen o intentaron diseñar una Agenda 21. Las zonas metropolitanas han tenido que, al menos, aproximarse a las soluciones, dado que la magnitud de las aguas residuales producidas obliga a considerarlas dentro de los problemas a atender.

Las fases relativas al saneamiento, son especialmente preocupantes pues no se han implementado. El diseño de cómo se atiende este ciclo es una tarea principalmente gubernamental, pero pueden incorporarse a otros actores sociales para su ejecución, como la iniciativa privada, que sin embargo, no termina de consolidarse en la región. La carga financiera que representa en consecuencia para los gobiernos municipales es enorme y argumento para no atender a la integralidad en el uso de agua urbana.

Otro de los problemas considerables en la región es la apropiación por ciertos sectores del agua y la concentración en pocos actores sociales de las decisiones más importantes sobre el agua, dejando a un mayor número que sufra las consecuencias de esta forma de decidir. Los efectos son de magnitud y no han sido estudiados ampliamente, en muchos países la población se abastece de agua en garrafones, ante la mala calidad del agua que se distribuye por la red. Esto ha creado un negocio de grandes rendimientos para unos cuantos. Para Luis Aboites (2009) esta es una forma de apropiación privada de un bien común o público como es el agua; en términos legales no se sostiene esta aseveración dado los supuestos constitucionales, sin embargo, para la población tiene sentido. En las ciudades de México, por ejemplo, además, no existe confianza en el agua que se surte a través de la red, ante lo cual se opta por comprar agua embotellada. El precio que se paga por ésta, sobre todo para los más pobres excede de lo aceptable que debe dedicar una persona a gastos en agua, de sus ingresos (5% según la OMS).

Cuando en las ciudades existe opacidad de la gestión del agua o se distribuye poca información a la población, provoca desconfianza, actitudes pasivas o reaccionarias ante cualquier decisión que se pretenda sobre el servicio público y la infraestructura ambiental (disposición final de residuos), especialmente si participa la iniciativa privada o se aumentan las tarifas, en muchos países no se ofrece a los habitantes información

sobre el costo, su cálculo, menos aún de las condiciones de calidad del agua, que cuando se pretenden incrementos o reformas surge el rechazo social. Ciertamente hay países en que tras una reforma estructural del sector agua potable y saneamiento, se han superado estos inconvenientes (Chile, Colombia son paradigmáticos) y se tiene aceptación social respecto de la calidad del agua, y por tanto, una disposición a pagar el costo real que representa su distribución a través de la red, pero no es la regla (Revollo y Manjarres, 2008; Antúnez y Galilea, 2003).

En otro orden de ideas, pero también como problemática del agua urbana, se identifica que existen políticas locales que son decisivas para la conservación de los recursos hídricos, pero que sin embargo, no ha sido entrevisto su impacto, entre ellas, las de uso del suelo. Si bien las ciudades cuentan con instrumentos de planeación, su vigencia no ha sido la que debería, y aún muchas ciudades, sobre todo pequeñas, están creciendo sin un plan urbano. La ausencia de ordenamientos ecológicos provoca que las ciudades crezcan o se planeen en zonas donde no es recomendable atendiendo a criterios ecológicos, que frente a fuertes intereses económicos no se tienen en cuenta.

Las ciudades han crecido sobre los mantos acuíferos, sobre áreas de especial importancia para la biodiversidad o los servicios ecosistémicos, sin un control sobre este crecimiento, sellando el suelo que no permite su recarga; se atiende a la demanda, a los vaivenes políticos y a los cambios de gobierno de corto tiempo (crecimiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México).

Se experimenta en las grandes ciudades una etapa de metropolización, en aquellos centros urbanos atractores de inversión económica y de población; nos encontramos con los impactos o “externalidades” inherentes a este proceso de rápida urbanización, no planeada en la mayoría de los casos, con efectos sociales de consideración (incremento de los pobres) pero también ambientales (impactos en el ciclo hidrológico especialmente por la demanda de agua, generación de residuos, demanda de energía).

Desde el punto de vista social, es en las ciudades donde se puede generar una desigualdad impulsada por los mercados que toca corregir a los gobiernos, como la localización de los servicios. En el centro urbano suelen funcionar mejor que en la periferia, donde el avance y dispersión poblacional va más rápido que la política de

planeación. El diseño de la ciudad tiene mucho que decir cuando se trata de localizar ciertas actividades y cargas sociales, tales como la ubicación de vertederos (Pirez, 2000).

Los datos nos dicen que Latinoamérica es un continente que está experimentando ese crecimiento urbano de forma acelerada, con una transición urbana, de migración del campo a la ciudad, y entre ciudades medias y es por eso que este artículo llama la atención sobre la forma de gobernanza actual que tienen. La siguiente gráfica muestra su evolución:

### **Cuadro 3. Población urbana en América Latina, 1970-2010**

País	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
<b>América Latina</b>									
Población total	278,828,213	315,565,541	354,565,969	394,087,976	433,594,916	472,856,584	511,647,510	546,547,016	582,417,247
Porcentaje urbano	56.4	61.2	65.2	68.0	70.6	73.1	75.7	77.8	79.5
<b>Argentina</b>									
Población total	23,962,314	26,049,353	28,093,507	30,305,336	32,580,854	34,779,096	36,783,859	38,592,150	40,518,951
Porcentaje urbano	79.8	81.3	82.9	84.4	85.8	87.4	89.6	91.8	93.1
<b>Bolivia</b>									
Población total	4,211,625	4,758,881	5,355,140	5,964,221	6,668,725	7,481,710	8,427,789	9,427,219	10,426,154
Porcentaje urbano	35.4	40.5	45.5	50.6	55.6	59.2	61.8	64.2	66.4
<b>Brasil</b>									
Población total	96,020,778	108,167,353	121,671,674	136,177,985	149,689,806	162,019,366	174,719,024	187,600,886	199,991,561
Porcentaje urbano	52.7	60.7	67.1	71.0	74.7	77.9	81.2	83.4	85.0
<b>Chile</b>									
Población total	9,569,631	10,413,219	11,174,173	12,102,174	13,178,782	14,394,940	15,397,784	16,267,278	17,094,270
Porcentaje urbano	73.0	76.0	79.0	81.2	82.8	83.8	85.3	86.6	87.5
<b>Colombia</b>									
Población total	22,500,489	25,301,931	28,355,620	31,564,083	34,874,516	38,258,564	41,661,116	44,906,616	47,858,858
Porcentaje urbano	57.5	61.6	64.3	66.9	69.3	72.1	74.5	76.6	78.5
<b>Costa Rica</b>									
Población total	1,821,058	2,050,872	2,347,045	2,696,693	3,075,683	3,474,904	3,925,329	4,321,872	4,694,623
Porcentaje urbano	38.7	41.2	42.9	45.2	49.7	54.2	58.7	62.6	66.0
<b>Cuba</b>									
Población total	8,710,430	9,431,900	9,823,292	10,085,529	10,604,902	10,929,915	11,129,324	11,242,148	11,235,664
Porcentaje urbano	60.1	64.1	68.2	70.2	71.8	73.2	74.8	76.2	77.4
<b>Ecuador</b>									
Población total	5,969,918	6,907,185	7,961,402	9,098,791	10,271,874	11,396,383	12,296,591	13,211,333	14,200,304
Porcentaje urbano	39.5	41.8	47.0	51.2	55.1	57.8	60.4	62.8	65.0
<b>El Salvador</b>									
Población total	3,598,231	4,119,532	4,585,925	4,769,073	5,110,176	5,668,605	6,276,037	6,873,524	7,453,303
Porcentaje urbano	39.0	41.5	44.1	47.0	49.8	52.5	55.2	57.8	60.3
<b>Guatemala</b>									
Población total	5,418,939	6,204,243	7,013,435	7,934,530	8,907,618	10,003,739	11,225,403	12,699,780	14,361,666
Porcentaje urbano	35.1	35.3	33.0	33.4	34.3	36.5	43.0	50.0	57.2
<b>Haití</b>									
Población total	4,712,992	5,143,810	5,691,194	6,387,919	7,108,201	7,836,182	8,576,214	9,292,282	10,085,214
Porcentaje urbano	19.6	22.2	24.8	27.8	31.5	35.2	39.0	43.2	47.8
<b>Honduras</b>									
Población total	2,690,867	3,106,872	3,634,466	4,235,694	4,901,261	5,588,471	6,231,213	6,892,793	7,614,345
Porcentaje urbano	29.0	32.1	34.9	37.8	40.4	42.8	45.3	47.8	50.5
<b>México</b>									
Población total	52,027,837	60,712,953	69,325,166	76,825,531	84,002,141	91,822,729	99,684,386	104,159,444	110,055,825
Porcentaje urbano	59.0	62.7	66.3	68.5	70.6	72.7	74.8	76.5	78.0
<b>Nicaragua</b>									
Población total	2,398,054	2,796,807	3,249,387	3,708,664	4,136,605	4,657,723	5,098,030	5,450,393	5,815,524
Porcentaje urbano	46.8	48.8	50.1	51.4	52.6	54.0	55.5	57.0	58.3
<b>Panamá</b>									
Población total	1,506,307	1,723,177	1,949,362	2,175,534	2,410,916	2,670,413	2,948,023	3,228,186	3,496,796
Porcentaje urbano	47.6	48.7	49.8	51.8	53.8	58.1	62.3	65.8	68.7
<b>Paraguay</b>									
Población total	2,484,172	2,804,520	3,197,754	3,701,935	4,247,649	4,798,950	5,346,267	5,898,651	6,451,122
Porcentaje urbano	36.9	38.9	41.6	45.0	48.7	52.2	55.4	58.5	61.4
<b>Perú</b>									
Población total	13,192,677	15,161,146	17,324,689	19,523,252	21,762,182	23,857,487	25,650,254	27,254,111	28,861,233
Porcentaje urbano	58.1	61.9	64.2	66.3	68.7	71.0	71.9	72.7	73.4
<b>República Dominicana</b>									
Población total	4,502,376	5,148,905	5,807,916	6,505,272	7,226,723	7,965,028	8,660,855	9,355,371	10,031,988
Porcentaje urbano	39.5	44.5	49.7	52.7	54.0	55.6	59.3	63.1	66.5
<b>Uruguay</b>									
Población total	2,808,426	2,828,542	2,913,600	3,008,648	3,105,556	3,218,187	3,314,038	3,317,479	3,362,586
Porcentaje urbano	82.0	83.0	85.1	87.2	88.9	90.5	91.3	91.9	92.4
<b>Venezuela</b>									
Población total	10,721,092	12,734,340	15,091,222	17,317,112	19,730,746	22,034,192	24,295,974	26,555,500	28,807,260
Porcentaje urbano	71.8	75.6	79.0	81.6	83.9	87.4	90.8	92.8	93.6

Fuente: Estimaciones y proyecciones vigentes del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2009).  
[http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm)

Los gobiernos locales deben responder a los crecientes desafíos respecto de la modificación urbana que experimentan (tenerla prevista sería el paso previo), con nuevas estructuras democráticas de gobierno y en muchas reformas propuestas por las autoridades locales subyace esta argumentación.

El agua es vital para el desarrollo personal pero también de las ciudades, el agua es un servicio público esencial básico (Antúnez y Galilea, 2003) pero también un factor de producción (BID, 2003). Así en el ámbito urbano son cuatro niveles del problema, el que tiene por objetivo responder a la satisfacción de necesidades individuales de acceso al agua y saneamiento, como responsabilidad de los gobiernos; en segundo lugar, la de atender las necesidades sociales y colectivas, entre ellas, la buena dotación de infraestructura de servicios públicos, y en tercer lugar, el cuidado de la salida de agua (outputs) como una consecuencia del funcionamiento de las ciudades; finalmente, asegurar suficiente agua sin alterar el equilibrio hidrológico para continuar la producción económica.

Existe abundante evidencia empírica sobre el incremento de los conflictos sociales por acceso al agua en las ciudades (INE, 2006), que van en aumento; el incremento de tarifas siempre es motivo de movilizaciones sociales<sup>73</sup>, pero no se puede negar que la calidad del agua y la dotación continua son desafíos que los ciudadanos demandan y eso implica pagar el precio; el rol de la autoridad en estos casos debe ser la de un buen transmisor de la información, la transparencia en el uso de los recursos, la socialización de la información sobre la situación financiera de los organismos operadores responsables de dotar de agua en calidad y cantidad suficiente, que proporcionen suficiente conocimiento para que los habitantes tengan una idea más fidedigna del problema y por tanto, una actitud más activa en relación al cuidado y pago del servicio público de agua.

### **Gobernanza urbana del agua**

Expuesto el problema, se aportan las ideas centrales para atender esta compleja problemática urbana a partir de un enfoque de gobernanza. Dos vertientes pueden

---

<sup>73</sup> Un factor que se verá en el capítulo correspondiente a conflictividad [Nota del editor].

destacarse cuando se habla de gobernanza urbana, la primera es una política que promueve la deliberación ciudadana en los asuntos públicos, es decir, mayor participación de todos los sectores y actores sociales y, en segundo lugar, la presencia de mecanismos y procedimientos para cambiar las prácticas que carecen de transparencia con el fin de agilizar los trámites y retroalimentar continuamente la política local.

Una de las preocupaciones de la gobernanza urbana es la que aborda la dimensión institucional, que mira por la forma en que se encuentra estructurado el sistema de gobierno, y específicamente el sistema administrativo y de toma y ejecución de las decisiones, la forma en que se asignan los recursos por los gobiernos municipales, y las relaciones que se establecen con otros niveles superiores de gobierno. Para iniciar, es necesario revisar las formas actuales de gestión y administración del agua a nivel local, las atribuciones y la forma en que las asumen (o no) las autoridades locales, la responsabilidad de los gobiernos locales y otros actores en la conservación de los recursos hídricos y las fuentes de agua de las que son altamente dependientes las ciudades.

Este documento parte del siguiente concepto: la Gobernanza del agua se refiere a la interacción de los sistemas políticos, sociales, económicos (Rogers y Hall, 2003) y administrativos que entran en juego para regular el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios de agua a diferentes niveles de la sociedad (UNDP, 2000).

Una buena gobernanza del agua es aquella donde la autoridad juega un papel menos protagónico, fomentando la participación de otros actores sociales, y esto es especialmente relevante en el ámbito local, donde existen mayores posibilidades de que se construyan decisiones colectivas, en algunas etapas de la política pública local del agua, en las cuales tienen mayor interés los ciudadanos en participar, y que se promueva, ahí donde es posible, una política *down to top* o abrir espacios para la deliberación. La forma de acceso al agua en zonas donde no se cuenta con ella continuamente permite esta forma de hacer política.

En segundo término, para algunos países de Latinoamérica el acceso al agua y saneamiento constituye uno de los principales retos y preocupaciones, más aún con el reconocimiento por la ONU de que es un derecho humano. Constituye uno de los ejes

temáticos de las Américas para presentar en el VI Foro Mundial del Agua, que mostrará todas las acciones que han emprendido los países o que ya cuentan con ellas para alcanzar no sólo el ODM sino la cobertura universal. El siguiente cuadro muestra las condiciones de cobertura de agua potable y alcantarillado en la región, pero que no significa un acceso real a agua potable y saneamiento, de calidad y en cantidad aceptable, como ha sido cuestionado en algunos foros regionales (7° Diálogo por el Agua celebrado en noviembre de 2011 en Medellín) y ha sido probado desde hace muchos años con evidencia empírica en otros contextos internacionales (OMS-UNICEF, 1994; OMS, 1999; UN-HABITAT, 2001, Rakodi, 2003).

**Cuadro 4. Cobertura de Agua Potable y Saneamiento en América Latina**

País	Agua potable (%)		Alcantarillado (%)	
	Rural	Rural/Urbana	Rural	Rural/Urbana
Argentina	80	97	77	90
Bolivia	67	85	9	25
Brasil	84	97	37	80
Chile	75	96	83	96
Colombia	73	92	55	74
Costa Rica	91	97	95	95
El Salvador	76	87	83	87
Guatemala	90	94	73	81
Honduras	77	86	62	71
México	87	94	68	85
Nicaragua	68	85	37	52
Paraguay	66	85	40	70
Perú	61	81	35	68
Uruguay	100	100	99	100

Fuente: ONU- HABITAT y IDB (2008).

Access to water and sanitation for all and the right to water in the America region.

Aún cuando la cobertura sea buena en promedio en una ciudad, la periferia suele tener problemas de acceso continuo al agua, así como de infraestructura. Y la población de escasos recursos suele ser la más afectada. Pero también se ha observado que dentro de las ciudades latinoamericanas el acceso a servicios públicos de calidad es muy heterogénea (Banco Mundial, 2001) y no necesariamente se remite exclusivamente a la periferia.



Un reto de gran envergadura en la región lo representa el saneamiento, que no ha sido prioridad de los gobiernos locales, y se observa un retraso en la región, salvo los países que emprendieron hace más de una década una reforma substancial, la mayoría no lo ha incorporado efectivamente en sus agendas públicas. Las estadísticas oficiales no suelen ser un fiel reflejo de lo que pasa en la ciudad, pueden reportar cubierto el saneamiento (drenaje y alcantarillado) de una vivienda, aun cuando sólo se cuente con letrinas o con una inadecuada disposición de las aguas domésticas, que son contabilizados como cobertura. Ya se ha llamado la atención en los foros internacionales sobre como reportar el acceso a saneamiento y las implicaciones de política.

Estos factores son importantes porque inciden en la salud pública, especialmente en algunos sectores de la población, y en la calidad de vida de los habitantes (OMS, 2003).

La calidad y extensión de la provisión de servicios son aspectos centrales de gobernanza, como responsabilidades en principio de los gobiernos, que puede ser delegada a otros sectores. El acceso a la infraestructura urbana, entre ella de agua, a través del acceso al suelo es otra de las preocupaciones. Las decisiones sobre los usos del suelo, la asignación, control, zonificación y control en los planes son decisivos para extender los beneficios a la población. Existe un fuerte vínculo entre la infraestructura y la provisión de servicios de un lado, y la legalidad u ocupación del suelo (Satterthwite, 2001). Los gobiernos locales tienen un gran peso en la superación de la pobreza urbana, considerada esta última no sólo como la pobreza de ingresos, sino como aquella que ve la multidimensionalidad que tiene, incluyendo la falta de acceso a servicios e infraestructura, o al suelo (bienes y servicios ambientales), entre otros factores (Banco Mundial, 2001); teóricamente se plantea también como el derecho o el acceso a la ciudad, pues la política urbana responde al crecimiento (DPU, 2001). Muchas veces se ven impedidos legalmente o simplemente no atienden a aquéllos que no tienen un título de propiedad u ocupación del suelo, o en asentamientos irregulares. Asegurar el acceso al suelo para los más pobres permite corregir problemas de acceso al agua en zonas urbanas.

Pero la intervención de otros niveles de gobierno incide en la estructura de gobernanza, pues éstos configuran y deciden los programas de apoyo para atender esta

problemática. La superación de la pobreza urbana depende mucho de lo que hagan otros niveles de gobierno para coadyuvar con los esfuerzos municipales (BID, 2003).

La atención de los sectores pobres en sus necesidades de agua es una responsabilidad de los municipios como respuesta a la satisfacción de sus necesidades básicas expresadas en servicios públicos esenciales. Y este es un factor esencial para consolidar una mejor gobernanza urbana, respondiendo a los cuestionamientos de dónde se concentra el poder y los recursos y cuál es la relación que se establece entre el gobierno local y otros niveles de gobierno, si de ellos depende el efectivo cumplimiento de las responsabilidades municipales. En muchos países el gobierno nacional es el que tiene el presupuesto y a través de su asignación, planificada o no, orienta la localización de los servicios, y puede servir para reducir la desigualdad en el acceso, disminuir la heterogeneidad dentro de las ciudades, o exacerbarlas.

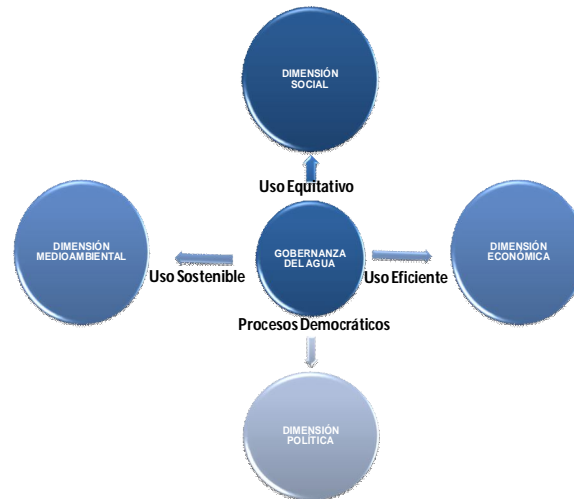
En algunos países tuvo lugar la descentralización de los servicios a los niveles locales, pero que no necesariamente implicó un fortalecimiento democrático o la efectividad del gobierno municipal (Satterthwaite, 2001), y siguen siendo los gobiernos nacionales o estatales los que controlan los recursos y ejercen poder.

### **Las dimensiones de la gobernanza del agua**

Hablar de gobernanza no se restringe a la participación de los actores sociales, si bien, el rol participativo ha sobresalido en los inicios de la aplicación del concepto. Recientemente se destaca exclusivamente la parte institucional (OECD, 2011). No obstante, cuando se habla de la ciudad hay ciertos elementos que necesariamente deben ser incorporados, para fortalecer las estructuras de gestión urbana existentes. Las respuestas desde un enfoque de gobernanza atienden a la consolidación de una estructura institucional más descentralizada, el aseguramiento de la representatividad y a la rendición de cuentas a los ciudadanos (Satterthwaite, 2001).

Refiriéndose a la problemática del agua, el concepto comprende cuatro dimensiones:

### **Cuadro 5. Dimensiones de la gobernanza del agua**



Fuente: Training Manual on Water Integrity, 2009.

En la escala local la dimensión social es muy importante. Precisamente una ciudad inclusiva (Balbo, Jordán y Simioni, 2003) busca hacer equitativo el acceso a los servicios básicos, que entre otros factores, permiten hacer efectivo el respeto de los derechos humanos, de la dignidad de la persona, la calidad de vida y que depende no sólo de los gobiernos sino también de otros actores sociales, tales como la iniciativa privada. La dimensión social también se refiere al acceso equitativo a los recursos hídricos, la desigualdad que existe en varios países del continente en la apropiación, uso y aprovechamiento del agua exacerba la desigualdad social. Es una obligación para los gobiernos, pero también para los otros actores sociales, bajo el criterio de solidaridad. Se refiere también al empoderamiento de los grupos más vulnerables, en asegurar espacios públicos donde estos participen efectivamente, en decisiones que les afectan directamente, tales como el acceso al agua, o las medidas de adaptación al cambio climático.

El acceso al agua se da dentro del contexto económico que busca la eficiencia y la maximización de los recursos hídricos y la recuperación efectiva de los costos. Este es un problema en muchos países donde no se paga adecuadamente por el agua o por el contrario, son los más pobres los que pagan más (Rakodi, 2000, Pirez 2003).

## WATER GOVERNANCE IN OECD COUNTRIES: A MULTI-LEVEL APPROACH

AZIZA AKHMOUCH  
OCDE

### *The “water crisis” is largely a governance crisis*

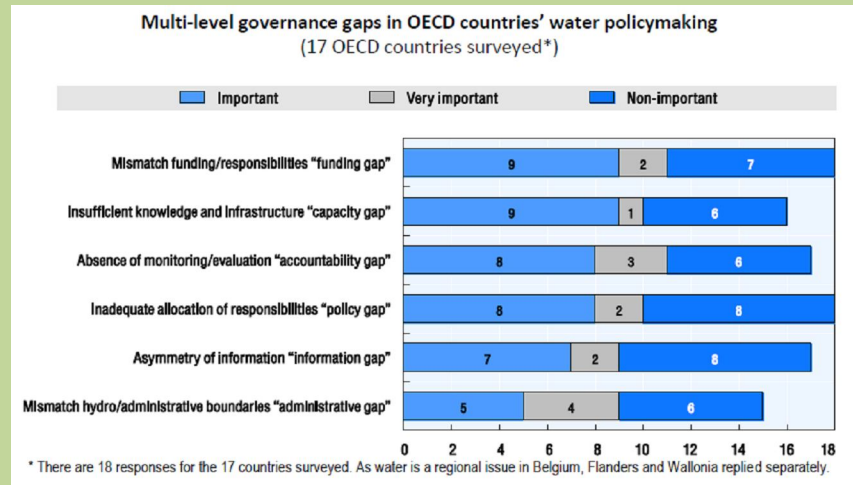
There is enough water on Earth for all, even in areas where temporary shortages may exist. Managing water for all is not only a question of hydrology and financing, but equally a matter of good governance. Water is essentially a local issue and involves a plethora of stakeholders at basin, municipal, regional, national and international levels. In the absence of effective public governance to manage interdependencies across policy areas and between levels of government, policymakers inevitably face obstacles to effectively designing and implementing water reforms. Key challenges are institutional and territorial fragmentation and badly managed multi-level governance, but also limited capacity at the local level, unclear allocation of roles and responsibilities and questionable resource allocation. Patchy financial management and the lack of long-term strategic planning are also to blame, together with poor economic regulation and poorly drafted legislation. Insufficient means for measuring performance have also contributed to weak accountability and transparency. These obstacles are often rooted in misaligned objectives and poor management of interactions between stakeholders.

OECD previous work on water concluded that the solutions to the water crisis do exist and are well-known. The real challenge is implementing these solutions, tailoring them to local contexts, overcoming obstacles to reform and bringing together the main actors from different sectors to join forces and share the risks and tasks. There is no one-size-fits-all answer, magic blueprint or panacea to respond to governance challenges in the water sector, but rather a plea for home-grown and place-based policies integrating territorial specificities and concerns. The institutions in charge of water management are at different developmental stages in different countries, but common challenges – including in the most developed countries – can be diagnosed *ex ante* to provide adequate policy responses. To do so, there is a pressing need to take stock of recent experiences, identify good practices and develop pragmatic tools across different levels of government and other stakeholders in engaging shared, effective, fair and sustainable water policies.

In 2010, OECD carried out a survey throughout 17 member countries to identify good practices for managing interdependencies between the many stakeholders involved in water management and look at the processes through which public actors articulate their concerns, decisions are taken and policy makers are held accountable. The main findings were published in the report “Water Governance in OECD countries : a Multi-level Approach”, which provides a reading template” to: i) map the allocation of responsibilities in water policy design, regulation and implementation; ii) identify common multi-level governance challenges for integrated water policy; iii) suggest the main policy responses for managing mutual dependencies across levels of government in water policy design and implementation; iv) promote decision-making that integrates actors at all levels; and v) encourage the adoption of relevant capacity-building, monitoring and evaluation tools.

***Key highlights from the report “Water Governance in OECD Countries: a Multi-level***

## Approach”



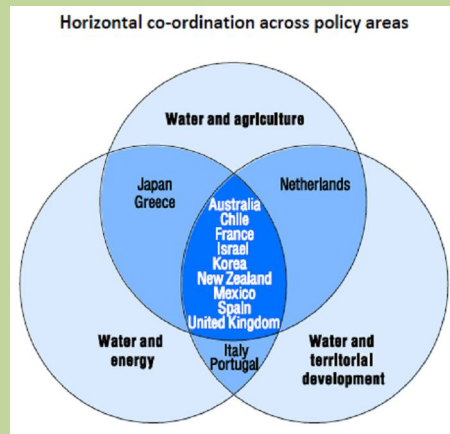
The degree to which effective co-ordination and implementation of water policies is compromised by multi-level governance gaps varies widely in the OECD region, but common challenges have been identified:

- In two-thirds of OECD countries surveyed, the **funding gap** is the main obstacle to vertical and horizontal co-ordination of water policies;
- Despite the well-developed infrastructure and the regular transfer of expertise, the **capacity gap** is still the second most important challenge in OECD countries – especially at the sub-national level;
- Two-thirds of OECD countries surveyed still face a **policy gap** because of the fragmentation of responsibilities at national and sub-national level and the lack of institutional incentives for horizontal co-ordination between different policy fields;
- The **administrative gap** still has a significant impact on water policy implementation, even after the adoption of river basin management principles;
- **Information** and **accountability gaps** are major obstacles to integrated water policy in half of the OECD countries surveyed.

Most OECD countries have made significant efforts to co-ordinate water policy across ministries, policy areas and between levels of government

- All countries surveyed have set up **horizontal coordination mechanisms** such as line ministries (e.g. UK, Spain), inter-ministerial bodies (e.g. France), high level structures (e.g. Mexico) or specific co-ordinating bodies. Performance measurements, river basin authorities, water information systems and databases, financial transfers, inter-municipal collaboration, citizen participation and innovative

mechanisms (e.g. experimentation) are important **vertical coordination tools** in OECD region;



The report ends with tentative guidelines intended to serve as a tool for water policy makers to diagnose and overcome multi-level governance challenges and manage complexity while maintaining coherence and preserving diversity

1. Diagnose multi-level governance gaps in water policy making across ministries and public agencies, between levels of government and across sub-national actors; This will help clearly define roles and responsibilities of public authorities;
2. Involve sub-national governments in designing water policy, beyond their roles as “implementers”, and allocate human and financial resources in line with responsibilities of authorities;
3. Adopt horizontal governance tools to foster coherence across water-related policy areas and enhance inter-institutional co-operation across ministries and public agencies;
4. Create, update and harmonise water information systems and databases for sharing water policy needs at basin, country and international levels;
5. Encourage performance measurement to evaluate and monitor the outcomes of water policies at all levels of government, and provide incentives for capacity building;
6. Respond to the fragmentation of water policy at the sub-national level by encouraging co-ordination across sub-national actors;
7. Foster capacity-building at all levels of government. This implies combining investment in physical water and sanitation, or “hard” infrastructure, and providing “soft” infrastructure, i.e. mainly the institutions upon which water outcomes rely and their ability to fulfill their duties in an effective and co-ordinated way;
8. Encourage a more open and inclusive approach to water policy making through public participation in water policy design and implementation;

9. Assess the adequacy of existing governance instruments for addressing identified challenges and fostering co-ordination of water policy at horizontal and vertical levels.

El elemento político quizá es, el que más sobresale en el contexto latinoamericano (Ramírez, 2003), pues las decisiones últimas de restructuración dependen de la voluntad política, y así vemos que muchas reformas no encuentran buen término debido a la transacción política; exige por tanto, la creación de plataformas de actores sociales (Moriarty et al, 2007), foros donde pueda discutirse; tratándose de los problemas urbanos este aspecto es especialmente importante, es en el ámbito local donde se demandan espacios democratizadores y participativos, donde debe darse la descentralización de las decisiones. Para Balbo (2003):

(...)la buena gobernabilidad significa confiar tareas y responsabilidades a la sociedad local y transferir competencias a los gobiernos municipales, con la hipótesis de que el nivel de decisión local está en condiciones de promover con mayor rapidez y eficiencia cambios que el ajuste estructural reclama (p.73).

La dimensión ambiental considera que el agua, o el servicio público de agua son subsistemas dentro del ambiental, e interactúan con los sistemas construidos, como es la ciudad. Implica además, buscar el equilibrio hidrológico que tienda al uso sostenible de los recursos hídricos, obliga a adoptar un enfoque integrado, reconociendo que los “sistemas hídricos” forman parte del “sistema ambiental” y que interactúa con los “sistemas sociales” (Hoyekstra, 2006) en términos administrativos y de gestión, implica “coordinación” (Domínguez, 2010). El principio de subsidiariedad es clave en este sentido y se refiere a que lo que puede hacerse en el nivel local se haga en tal nivel, y excepcionalmente interfieran niveles superiores. En la gestión del agua, en muchas ocasiones, el poder nacional o la federación, concentra y atrae todas las funciones y decisiones en materia de agua, sin que necesariamente sea lo más adecuado. Esto se refleja en una incapacidad e incluso desconocimiento de la realidad local, de las fuerzas que están detrás de los problemas hídricos. Este principio es piedra angular en la solución efectiva en los problemas del agua. No se debe sustituir a los gobiernos locales en las decisiones más locales por lo que es conveniente descentralizarlas.

## Los principios de la buena gobernanza del agua

Especialmente cuando se habla de un buen gobierno en el ámbito local, que atiende a los problemas más cercanos, más cotidianos de los ciudadanos, los principios identificados para hablar de una buena gobernanza, son aplicables, entre ellos unos de corte institucional, que implica el reconocimiento de las reglas formales e informales en torno a los cuales se han estructurado las decisiones del agua, y los instrumentos de participación, control y evaluación de la actuación gubernamental, como la rendición de cuentas. Brevemente se exponen a continuación las implicaciones más sobresalientes en el ámbito urbano.

Desde el marco institucional, se requiere una reestructuración del marco de gestión local y de las formas de gobernar los asuntos locales en aquellos ámbitos donde se constata un déficit participativo, resultados escasos o vacíos de actuación, a través de procesos deliberativos. El nivel local, como se ha establecido líneas arriba es adecuado para la descentralización de algunas decisiones, y Latinoamérica ha experimentado este proceso hacia el fortalecimiento municipal (Balbo, 2003) bajo el auspicio de organizaciones internacionales, principalmente financieras (Santiso, 2001).

Desde la participación, se observan varias facetas. Siendo la participación una de las demandas más exigidas en la región, las democracias en algunos países aún son débiles y se tiende a la primacía de la actuación gubernamental, que se ve reflejada en decisiones que no siempre cuentan con aceptación social (Musseta, 2009); se abren caminos para la confrontación, el desacuerdo, y son ámbitos potenciales para el debate y la discusión de más actores sociales, los requerimientos ambientales son uno de los temas que provocan este tipo de arenas públicas. También hay avances en aquellas ciudades incluyentes, eficientes, que han incorporado los modernos instrumentos de gestión local como las agendas 21 o aquellos municipios que cuentan con un programa de desarrollo de mediano plazo. Si hay un aporte hacia el mundo de Latinoamérica es la gestión comunitaria en diversos rubros, relacionados a la autosatisfacción de necesidades básicas, entre ellas el agua. Ante la ausencia de la acción municipal, los ciudadanos se organizan y se proveen de éstos, la riqueza de estas formas de gestión social deben ser reconocidas e incorporadas por los ayuntamientos en vez de estar en oposición a ellos, aunque no siempre es fácil, cuando surgen como respuesta a los vacíos de gestión



pública. Los problemas de agua son propicios para la autoorganización y la autoreflexividad por el reconocimiento social de su carácter finito, vulnerable y la importancia para la calidad de vida.

Otro de los principios es el acceso a la justicia efectiva; implica el acceso a la conformación de las decisiones en torno a ella y a canales adecuados para la exigibilidad de agua cuando no se cuenta con ella, sean judiciales o administrativos. Bajo el enfoque de derechos humanos, los países de la región están reformando sus legislaciones e instituciones para incorporar los postulados del derecho humano al agua; algunos ya cuentan con diversas medidas desde hace más de una década; a través de programas de subsidios (Chile, Colombia), de reformas constitucionales y legislativas (México), o con acciones directas en las zonas identificadas como prioritarias (Centroamérica). Entre estas reformas, hay varios países en que existe la posibilidad de demandar judicialmente y por vía de amparo la negativa o el olvido de los gobiernos a cubrir este servicio o a la construcción de infraestructura de agua (Argentina, México).

Finalmente, el acceso a la información es fundamental para fortalecer los sistemas locales de gobernanza. Existen varias propuestas, como el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) como vías para este fortalecimiento (World Bank, 2010a), haciendo más accesible a los ciudadanos toda la información que requieren para poder participar, exigir, revisar la actuación de los gobiernos municipales, pero también para un mejor control de los gobiernos locales de lo que pasa con los subsistemas como el del agua, para atender en tiempo real los problemas cotidianos como fugas o las inundaciones urbanas. La información ambiental que brindan otros niveles, así como la meteorológica, son básicas para las medidas de adaptación que los gobiernos locales deben adoptar. Tratándose de la provisión de servicios, el acceso a la información puede reducir los casos de corrupción, incrementar el soporte ciudadano ante las decisiones difíciles que se adopten o reducir el impacto negativo en el ambiente de los servicios urbanos, cuando se conocen los efectos ambientales de los hábitos de vida.

## **SOCIAL ADOPTION OF TECHNOLOGIES AND WATER GOVERNANCE**

**MARKUS STARKL**

**UNIVERSITY OF NATURAL RESOURCES AND LIFE SCIENCES, VIENNA**

Technologies constitute an important aspect of water management. Provision of water and safe disposal of wastewater are dependent on appropriate technologies. Whereas in the past the main concern in water management was to provide technically robust solutions, meanwhile the perception of the users has been identified as an important criterion for achieving sustainable solutions. Social adoption thereby describes the process to familiarize the future users with the technologies and to minimize the risk of non-acceptance and resulting failure of the provided technologies. Social adoption is particularly important if new or unfamiliar technologies are provided to the future users.

Many cases are documented where the provision of such technologies has failed because the users did not accept them.

In the context of water governance, a balance has to be found between providing new technologies to users on the one side, and consideration of the user's preferences for certain technologies on the other. Achieving social acceptance of new technologies is always related to understanding the user's needs and raising awareness about the benefits of the new technologies related to the user's needs, and hence requires a good communication process between the technology providers and the users.

Where this process is successful, technologies will usually be socially accepted. If this process is left out or undervalued, and technologies are provided in a more top-down manner, there is a high risk of technology failure. Therefore, elicitation of user's preferences and needs is an important aspect in a technology planning process, and enough time and resources should be provided for it. Awareness raising and generation of demand through information is another crucial aspect in this context. The users should be provided with objective information on different technological options rather than being subject to a marketing program for only one option, so they are enabled to decide themselves which technology suits best their needs. This requires an open planning process where different options are considered and compared, before a decision on which option to implement is being taken. Finally, the decision making process for selecting an option should be based on pre-defined criteria and a sound evaluation of all criteria.

Una ciudad inclusive es aquella que tiene en cuenta a los más pobres, tanto en la formación de política como en las decisiones, concretando el derecho a la ciudad que ellos mismos tienen, disminuyendo la brecha entre los que viven en el centro, los que tienen mayores ingresos y los que por el contrario están excluidos de ésta. El agua es un indicador clave respecto a la calidad de vida. Es inherente a una buena salud pública (OMS, 1999), es mucho más importante para las mujeres que tienen el rol de hacer funcionar el hogar y que ven disminuidos sus derechos cuando invierten tiempo y dinero para acceder a ella. La inclusión de los grupos vulnerables es un elemento más de gobernanza.

## REFLEXIONES SOBRE LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL AGUA: CASO SILAO<sup>1</sup>

**CARMEN MAGANDA**  
**POLITICAL SCIENCE INSTITUTE AT UNIVERSITY**  
**OF LUXEMBOURG**

*Había una vez una pequeña ciudad en la región del Bajío llamada Silao...*

Cuando escribí mi tesis de doctorado tuve siempre el temor de estar elaborando la crónica de un desastre anunciado relacionado con la sobreexplotación de agua en la cuenca Lerma-Chapala y la “vulnerabilidad hídrica”<sup>2</sup> de una ciudad en crecimiento con mucha mayor demanda y necesidad de agua que aquella distribuía/recibía por el consejo de la cuenca. A partir de indicadores empíricos presenté el desbalance económico y administrativo del organismo operador del servicio hidráulico en Silao, la condición de las fuentes subterráneas locales disponibles (según ciclos de recarga), y las desproporcionadas y crecientes necesidades sociales y económicas de la ciudad de Silao, con una planta automotriz relocalizada así como la demanda de un número exponencial de usuarios urbanos. Silao sigue en pie, sin embargo, el caso de estudio nos deja algunas interesantes reflexiones sobre la gestión urbana del agua en medio de un manejo macro-regional de cuenca, que bien pueden ser consideradas en otros casos similares de pequeñas ciudades frente a las decisiones de gobernanza del agua en contextos de “escasez”, sobreexplotación de acuíferos y crecimiento económico.

- a) Más allá de las condiciones técnicas de la “escasez” del agua, es importante analizar la vulnerabilidad hídrica que se construye a partir las decisiones y acciones institucionales de carácter preventivo-estructural para combatir tanto la generación o proliferación del riesgo. Las instituciones gestionan el riesgo cuando trabajan en medidas preventivas y estructurales que lo minimizan a corto o largo plazo. Las instituciones no gestionan o incrementan el riesgo cuando lo ignoran o no lo consideran entre sus intereses prioritarios, o lo reconocen pero no actúan hacia su gestión<sup>3</sup>.
- b) La forma de abordar la problemática hídrica de parte de autoridades y ciudadanos, es decir, las acciones (o pasividad) locales para prevenir o gestionar la vulnerabilidad planteada, tienen una injerencia directa entre el incremento o disminución del riesgo por una futura escasez en el abasto de agua. En la práctica, muchas autoridades en materia de agua marcan la diferencia entre el reconocimiento de la vulnerabilidad hídrica y su prioridad de atención en la agenda institucional. En Silao pude identificar varios actores institucionales locales que no se consideraban a sí mismos –ni en conjunto- en competencia para enfrentar satisfactoriamente un problema de sobreexplotación de su acuífero inmediato. Como en muchos otros municipios mexicanos, existe una vulnerabilidad inherente a la organización y consolidación municipal como primer orden de gobierno, para atender este tipo de problemática. Vulnerabilidad compuesta por las siguientes

condiciones observadas:

- c) El municipio es un agente pasivo de decisiones tomadas en otros órdenes superiores de articulación entre gobierno y empresa privada. Es receptor de decisiones orientadas al crecimiento del empleo, de la infraestructura urbana, y por supuesto, de la localización industrial.

La problemática hidráulica de Silao fue resultado de un proceso de decisiones ajenas al ámbito de gobierno local, pero que en cambio comprometieron el recurso hídrico inmediato al desarrollo productivo industrial-comercial. Existían algunas declaraciones de vedas y otros documentos oficiales que ya contenían una advertencia de la condición sobreexplotada del acuífero. Aun así, autoridades federales y empresarios automotrices deciden la instalación de una gran planta ensambladora, que si bien por sí misma NO es la mayor consumidora de agua del municipio, sí disparó un gran crecimiento demográfico y urbano que incrementó la demanda y acentuó la condición de agotamiento del acuífero.

- d) Al cierre de mi estancia de campo, los gobiernos local y estatal continuaban promoviendo el desarrollo industrial y urbano de esa zona, pero sin una congruencia con la asignación de recursos ni con la selección de preferencias para sustentar el abasto necesario de agua para su crecimiento. Busqué sin encontrar la existencia de alguna vinculación o certidumbre entre las políticas públicas territorial e hidráulica en el municipio. A cambio identifiqué prioridades de distinta índole que iban desde la preocupación por obtener el mayor beneficio económico de la industrialización del municipio, la preocupación por obtener más recursos para perforar nuevos pozos, hasta la renuencia de pago del costo del servicio de agua potable entre algunos usuarios urbanos. Cuando la atención al problema no es concertada ni congruente con otras acciones en otros niveles de gobierno, su efectividad es reducida. Las acciones institucionales en una escala independiente/aislada, incrementan la vulnerabilidad de la comunidad y contribuyen a hacer el riesgo más complejo.

- e) Esta vulnerabilidad en las instituciones municipales es un legado del pasado derivado de un modelo de crecimiento y de un proceso tradicional en la toma de decisiones en materia de agua, donde los recursos tecnológicos y de inversión pública de capital tienen la preferencia, pero la participación ciudadana es casi inexistente. Por ello, debemos insistir en una nueva forma de organización de la sociedad para salir de este tipo de encrucijadas heredadas y nuevas. Ciertamente es recomendable fijar nuestra atención en los servidores públicos en el gobierno -como primera instancia-, pero también en el grado de responsabilidad de los actores sociales. Eventualmente también encontré en Silao cierto desinterés, falta de información y educación hídrica de parte de los ciudadanos, lo cual contribuyó a su manera con la situación de vulnerabilidad por la omisión de sus responsabilidades sociales en la materia, con decisiones de corto alcance para satisfacer intereses individuales, dejando de lado perspectivas integrales que contemplan los intereses colectivos.

- f) Por todo esto, problemáticas como la de Silao no pueden ser reducidas a ecuaciones derivadas del crecimiento exponencial urbano (mayor número de usuarios = mayor riesgo de escasez de agua). Efectivamente, las presiones sociales

desagregadas a un crecimiento planificado, han contribuido a empobrecer las decisiones políticas relativas al abasto del agua. Sin embargo, esta situación es el legado de un modelo de crecimiento económico desarticulado no solo de las consideraciones ecológicas y de los límites de los recursos naturales de la región, sino también desligado de un proceso democrático con una noción de responsabilidad institucional y social.

### Notas

<sup>1</sup> Para mayores detalles de la investigación que sostiene este recuadro, favor de consultar:

Maganda Ramírez, Carmen (2004) Disponibilidad de Agua, Un Riesgo Construido. Vulnerabilidad hídrica y crecimiento urbano-industrial en Silao, Guanajuato. México. (Tesis de Doctorado), México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

<sup>2</sup> He creado el concepto de vulnerabilidad hídrica en referencia con el término escasez - de agua- pero incluyendo un análisis de las condiciones físicas y sociales que subyacen y subsisten a las problemáticas de sobreexplotación y sobreasignación de los recursos hídricos. Este término es acuñado en mi tesis de doctorado (Maganda, 2004).

<sup>3</sup> En mi tesis doctoral examiné diferentes instituciones y actores sociales y políticos a nivel local, estatal y regional relacionados con la gestión del agua de la cuenca Lerma-Chapala y su impacto en la problemática hídrica de Silao. Información detallada sobre esta investigación en: Maganda, 2004.

### Conclusiones

La gobernanza urbana del agua ha recibido recientemente la atención de los gobiernos locales, con las ideas de descentralización, autonomía local y la planificación participativa. Las organizaciones internacionales han promovido la incorporación de los principios de buena gobernanza urbana para alcanzar la sustentabilidad de las ciudades y atender los rápidos cambios de urbanización, de acceso a servicios e infraestructura básica y la degradación ambiental local. Así es definida como un proceso inclusivo para alcanzar la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente los que se encuentran en más desventaja, los pobres o los marginados.

Para construir sobre los esfuerzos que ya se realizan o incorporar los postulados de una buena gobernanza urbana en la gestión de la ciudad, tales como políticas, programas, proyectos o planes, requiere de la acción de todos los actores sociales urbanos y del desarrollo de una serie de herramientas y recursos para abordar el amplio ámbito de problemas urbanos.

La preocupación por el acceso a los servicios básicos debería ser una prioridad para los gobiernos locales, que pasa a segundo plano frente a proyectos más visibles y con mayor rentabilidad política. No obstante, las orientaciones argumentativas están cambiando a nivel internacional, poniendo en el centro de la discusión no sólo el acceso al agua, sino la forma en que se accede y la calidad del servicio como elementos de la calidad de vida. La conservación de agua urbana como factor de producción también debería ser una preocupación, ya no sólo como insumo sino otorgándole un valor a ésta, reconociendo su finitud y vulnerabilidad en el ámbito urbano.

## Bibliografía

Aboites, Luis, *La decadencia del agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México. Segunda mitad del siglo XX*, Colegio de México, México, 2009.

Antúnez I. Galilea, *Servicios públicos urbanos y gestión en América Latina y el Caribe: .problemas, metodologías y políticas*, Serie medio ambiente y desarrollo, NO. 69, Cepal, Chile, 2003.

Balbo, M. “La ciudad inclusiva”, en *La ciudad inclusiva*, Balbo, M., Jordan, R. and Simioni, D. Comp., Cepal, Chile, 2003.

Batchelor, Charles, *Water governance literature assessment*, Report contributing to the scoping exercise managed by IIED to help develop a DFID research programme on water ecosystems and poverty reduction under climate change, 2009.

BID, *Agua y pobreza, Informe de avance sobre la iniciativa regional para América Latina y el Caribe*, Tercer Foro Mundial del Agua, Kyoto, 2003, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1441711>

BID, *Diagnóstico de la situación de los servicios de agua potable y saneamiento en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2007.

Bonfil Batalla, Guillermo, *México Profundo: una civilización negada*, Grijalbo, México, 1987.

Burns, Elena, (Coord), *Repensar la Cuenca: la gestión de ciclos del agua en el Valle de México*, Universidad Autónoma Metropolitana, Centro para la Sustentabilidad Incalli Ixcahuicopa, México, 2009.

Correa, Lorenzo, *Responsabilidad social en el uso del agua. Del aprovechamiento exhaustivo al caudal ecológico*. II Encuentro Iberoamericano del Medio Ambiente. Santiago de Chile, 2001, disponible en Internet en <http://www.conama.es>

Conagua, *Documentos Temáticos del IV Foro Mundial del Agua*, World Water Council/CONAGUA. México, 2006, pp. 268

Domínguez, Judith, "El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz", *Revista de gestión y política pública*, volumen XIX . Número 2 . II semestre de 2010, pp. 311-350

DPU, *Implementing the Habitat-Agenda*, Unidad de Planificación y Desarrollo, Londres, 2001.

Dourojeanni, Axel; Andrei Jouravlev; Guillermo Chávez, *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*. Programa Agua, Medio Ambiente y Sociedad, Documento de trabajo Num. 1. El Colegio de México y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Distrito Federal, México, 2002.

Durán Vargas, Luis Rolando; Ana María Majano, *Estado Actual del Marco de Adaptación al Cambio Climático a través de la Gestión de Recursos Hídricos en Mesoamérica. Estudio de Gobernanza*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 2007. Global Water Partnership Technical Committee. *How to integrate IWRM and national development plans and strategies*. (s/f)

Hoekstra, Arjen, *The global dimension of water governance: Nine reasons for global arrangements in order to cope with local water problems*, Value of water research report series No. 20, UNESCO-IHE Institute for Water Education, Delft, the Netherlands, 2006, disponible en:  
[http://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/aalcantara/Alcantara2009\\_Gobernabilidad.pdf](http://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/aalcantara/Alcantara2009_Gobernabilidad.pdf) pp. 2-3

Hunther, Jeff; Anwar, Shah, "A Simple Measure of Good Governance", in *Public Service Delivery* edited by Anwar Shah, World Bank, 2005.

González Reynoso, Arsenio, "La controverse mondiale à propos des grands barrages d'une réalité hétérotopique à la construction d'un espace restreint de représentation.", en: *Regards Sociologiques*, No. 25&26, Université Marc Bloch, Strasbourg, 2003.

-----, "La reforma del sector agua y el Consejo de Cuenca del Valle de México: nuevas representaciones sociales", en Cecilia Tortajada (coord) *Hacia una gestión integral del agua en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

-----, "Surgimiento de la Nueva Política del Agua en México, 1973-1989" en: Vargas, Sergio (et al.) *La gestión de los recursos hídricos. Realidades y Perspectivas*, Tomo II, SEMARNAT-IMTA-Universidad de Guadalajara, México, 2009.

Goubert, Jean-Pierre, *La conquete de l'eau*, Hachete, París, 1986.

Kuhn, Thomas, *The structure of scientific revolutions*, University of Chicago Press, Chicago, 1962.

Legorreta Jorge, *El agua y la Ciudad de México. De Tenochtitlan a la megalópolis del siglo XXI*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2006.

Marañón Pimentel. Boris. *Hacia la corresponsabilidad en la gestión del agua: por una relación de sostenibilidad entre usuarios y organismos operadores*. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, s/f. Disponible en Internet en <http://www.csva.gob.mx>

Mats Rolen, Helen Sjoberg, *International governace on environmental issues*, Uuno Ssvedin, 1997.

Mayntz, Renate, *New Challenges to Governance Theory*, Jean Monet, Chair Payer, RSC No. 98/50, 1998, disponible en <http://www.watgovernance.org/sa/node.asp?node=1202>

Moriarty, Patrick; Batchelor, Charles; Abd-Achadi T. Firas; Laban Peter; Fahmy, Hazen, *The Empower approach to water governance guidelines, methods and tools*, Jordan, European Union Meda Water, 2007.

Muinul Islam, Muhammad; Saaduddin Ahmed, Abu, *Understanding E-Governance: A Theoretical Approach*, 2007, disponible en [http://Www.Cdrb.Org/Journal/Current/4/Mainul\\_2.Pdf](http://Www.Cdrb.Org/Journal/Current/4/Mainul_2.Pdf)

Mussetta, Paula, "Participación y gobernanza: el modelo de gobierno del agua en México", *Espacios Públicos*, No. 25, pp. 66-84, 2009.

Nallathiga Ramakrishna, *Metropolitan Urban Governance Approaches and Models: Some Implications for Indian Cities*, Centre for Good Governance, Bangalore, 2008.

OECD, *Global trends in urban water sector supply and waste water financing and management: changing roles for the public and private sector*, Paris, 2000.

OMD-UNICEF, *Water supply and sanitation sector monitoring report*, 1994, Ginebra.

OMS, Health: creating healthing cities in the 21st century, The earthscan reader in sustainable cities. David Satterthaite (comp), Londres, Earthscan, 1999.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2° *Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo: "El agua, una responsabilidad compartida"*. Sociedad Estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. Zaragoza. España, 2008.

Osmont, A. "Ciudad y economía: la ciudad eficiente" en Balbo, M., Jordan, R. and Simioni, D. Comp., *La ciudad inclusiva*, Cepal, Chile, pp. 11-28, 2003.

Ostrom, Ellinor, *Rules, games, and common-pool resources*, University of Michigan, Michigan, 1994.



Oswald, Ursula; M. de Lourdes Hernández, *El valor del agua. Una visión socioeconómica de un conflicto ambiental*, El Colegio de Tlaxcala, México, 2005.

Peña, Jaime, *Sorteando la crisis del agua en México mediante la Ciudad-Cuenca: Monterrey, Guadalajara, León, San Luis Potosí y Ciudad de México (1950-2010)*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, México, 2011.

Perló, Manuel y González Reynoso, Arsenio, *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-Universidad Nacional Autónoma de México, Fundación Friedrich Ebert, México, 2005.

Peña, Humberto; Miguel Solanes, *La Gobernabilidad del Agua en las Américas. Una Tarea Inconclusa*, 2002, disponible en Internet en <http://www.foroagua.org.py>

Peter, Rogers; Hall, Alan W., *Effective Water Governance*, Water Partnership, Technical Committee (TEC), Global Water Partnership, Sweden, 2003.

Pirez, P., *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*, Serie medio ambiente y desarrollo, No. 26, Cepal, Chile, 2003.

Rakodi, C. "Ciudad y servicios: la producción de servicios urbanos", en Balbo, M., Jordan, R. and Simioni, D. Comp., *La ciudad inclusiva*. Cepal, Chile, pp. 153-174, 2003.

Ramírez, R. "Ciudad y pobreza: el paradigma cualitativo de la pobreza urbana", en Balbo, M., Jordan, R. and Simioni, D. Comp., *La ciudad inclusiva*. Cepal, Chile, pp. 29-58, 2003.

Revollo, D. Ramírez, J.A., Manjarres, J.F. "Una primera aproximación para cuantificarlos beneficios económicos asociados a incrementos en cobertura y calidad en el sector de acueducto y alcantarillado en Colombia". Revista *Regulación de Agua Potable y Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico*, No.15. Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, Bogotá, Colombia, 2008.

Sainz Santamaría J. y Becerra Perez M. Los conflictos por el agua en México, INE-SEMARNAT, México, s/f, disponible en internet: [http://www.ine.gob.mx/descargas/dgipea/conf\\_agua\\_mex.pdf](http://www.ine.gob.mx/descargas/dgipea/conf_agua_mex.pdf)

Santiso, Carlos, *Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality*, The Georgetown Public Policy Review, Volume 7 Number 1 Fall, pp.1-22, 2001.

Satterthwaite, D., "Environmental governance: a comparative analyses in nine case studies", *Journal of International Development*, 13, London, pp. 1009-1014, 2001.

Solá, Amadeu, "La traducción de Governance", *Punto y coma. El Boletín de los traductores españoles de la Unión Europea*. No. 65, septiembre-octubre, 2000.

Solanes, Miguel; Jouravlev, Andrei, *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua*, No. 135, LC/L 1660 P/E, Cepal, diciembre de 2001.

Solanes, Miguel; Jouravlev, Andrei, *Water governance for development and sustainability*, Santiago, Chile, 2006.

UN HABITAT, *Cities in a globalizing world. Global report on human settlements*, Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos, Londres, 2001.

UNDP, *Human Development Report 2006. Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, Ginebra, 2006.

UNESCAP, *What is the governance*. Asia Pacif MDG Study Serie, 2008.

UNESCAP, UNDP, ADB, *Access to basic services for the poor the importance or good governance*. Asia Pacif MDG Study Serie, 2007.

UN-HABITAT, *Tools to Support Transparency in Local Governance*, Urban Governance Toolkit Series, Germany, 2004.

World Bank, Gaurav Relhan, Kremena Ionkova, Rumana Huque, *Good Urban Governance through ICT: Issues, Analysis, and Strategies*. Africa Urban & Water Sector Unit (AFTUW), Washington, DC, 2010a.

World Bank, *The World Bank Urban and Local Government Strategy Report*, Washington, DC, 2010b.

World Commission on Dams, *Dams and Development. A new framework for decision-making*, Earthscan, London, 2000.

# *Capítulo 7. Gobernanza y gestión del agua: un caso latinoamericano, la Cuenca del Chili, Perú*

Eduardo López Ramírez<sup>74</sup>

## **Introducción**

Uno de los problemas más preocupantes de nuestro tiempo es el agotamiento acelerado de los recursos naturales, particularmente del agua la cual, en tanto elemento indispensable para la sobrevivencia humana e insumo determinante para múltiples actividades productivas, se ha convertido en un recurso estratégico para la humanidad.

Desde hace algunas décadas diferentes factores antropogénicos (crecimiento demográfico, contaminación, deforestación, etc.) han propiciado que actualmente la disponibilidad y el uso del agua sean motivo de preocupación para los gobiernos y fuente constante de conflictos entre diversos grupos sociales.

En las últimas décadas el manejo, uso adecuado y conservación del agua han sido motivo de preocupación del gobierno, la sociedad civil, investigadores y por supuesto los usuarios. Paralelamente al incremento de esta constante preocupación social, muchas instancias gubernamentales y agencias internacionales (CEPAL, BM, GWP) han elaborado instrumentos para resolver los problemas (técnicos, ambientales o sociales) por el agua, o bien para procurar una mejor administración del recurso.

La cada vez más compleja situación social con respecto al agua, ha propiciado que desde las ciencias sociales, se considere la utilización de nuevos enfoques y herramientas analíticas para poder enfrentar y, eventualmente resolver, dichos problemas. En los últimos lustros el uso y sistematización del concepto gobernanza, se ha hecho presente en los temas relativos al agua. En este sentido, uno de los puntos neurálgicos en

---

<sup>74</sup> Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

la gestión de agua se refiere al desafío que representa el establecimiento de una gobernanza del agua.

La *gobernanza* es un concepto que ha estado presente en la vida pública desde hace varias décadas. La aparición y uso de este concepto en la vida política surge alrededor de 1980, cuando diversas agencias internacionales lo adoptan en sus propuestas orientadas al diseño de algunas políticas públicas, de reformas institucionales y de criterios de evaluación del desempeño en diferentes ámbitos del gobierno.

No obstante su uso generalizado, la idea de gobernanza no se sustenta sólo en la idea de reformar un Estado, sino también en la idea de ayudar a una sociedad a reconsiderar su propio modo de gestión. Por lo tanto, la gobernanza abarca todos los ámbitos: territorial (de local a global), económico (público, privado o mixto), social (expresión de las necesidades de los usuarios mediante su participación), medioambiental, político y cultural. Concierno, por lo tanto al fortalecimiento de las capacidades (humanas e institucionales) como las interacciones entre los diversos campos (social, económico, político, administrativo), los diversos actores (Estado, poblaciones, sector privado) y los diversos territorios (local, nacional, regional, mundial). Permite abordar las cuestiones de la cooperación con un enfoque transversal (particularmente en las políticas sectoriales) y desde un ámbito específico de intervención.

En los últimos años, el término gobernanza aplicado a los recursos naturales y, en particular, a los recursos hídricos, ha cobrado una gran importancia. En términos generales, la gobernanza es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Ella incluye los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos expresan sus intereses, ejercen sus derechos, satisfacen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.

En este sentido, la gobernanza del agua se define como: “el rango de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que están orientados para el desarrollo y gestión de los recursos hídricos, y la distribución del agua a diferentes niveles de la sociedad”, y se subraya la necesidad de determinar con claridad los roles y responsabilidades de los diferentes actores involucrados, buscando un balance de poder entre los niveles de autoridad y los grupos sociales (Argarwal et al., 2000).

Si bien es cierto, el involucramiento y la participación de la sociedad en la toma de decisiones y el manejo de los recursos hídricos dependen de la existencia de una estructura institucional y de un marco jurídico que garantice la igualdad de derechos entre todos los usuarios del recurso, también es cierto que este involucramiento puede generar una buena gobernanza del agua si surge a partir de reglas claras y compromisos creíbles entre los diferentes usuarios del recurso, aún con la presencia no clara o poco definida de políticas estatales.

En este sentido, este documento presenta un caso de “*construcción de gobernanza*” orientado a obtener un manejo adecuado del recurso hídrico. El objetivo es mostrar que aún el establecimiento de reglas claras y acuerdos entre diferentes usuarios contribuye a un manejo adecuado del recurso hídrico y por ende, a la construcción de gobernanza del agua.

## LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA EN AMÉRICA LATINA

### ANDREI JOURAVLEV Y CARIDAD CANALES CEPAL

Los problemas del agua no provienen solamente de las instituciones (políticas, leyes, tradiciones, organización, etc.) del sector hídrico ni tienen soluciones sólo a partir de las mismas. Es por ello que su gobernabilidad no es analizable ni comprensible sin tener un marco referencial general del tópico y su problemática en la sociedad global.

#### **Los desafíos económicos y sociales**

La preocupación principal en relación con la economía es la muy significativa divergencia, en términos de producto por habitante, con el mundo desarrollado, que la región no ha logrado superar. Esta tendencia negativa ha ido acompañada por una acentuación de las disparidades internas en materia de distribución del ingreso, altos niveles de pobreza e indigencia e importantes déficits en las condiciones sociales y ambientales.

La mayoría de los países han emprendido importantes reformas orientadas a reducir la actuación del Estado en el ámbito empresarial y de la prestación de servicios. Las convulsiones políticas y sociales asociadas a las recientes crisis económicas han abierto fuertes cuestionamientos al camino asumido en estos años, sobre todo en lo que se refiere a la capacidad del Estado de regular mercados, en defensa del interés común.

#### **Los problemas del Estado y de la sociedad civil**

La percepción de la sociedad acerca de las instituciones públicas en la región muestra una alarmante falta de credibilidad.

#### **La ineficacia de la administración**

Parte fundamental de esta pérdida de credibilidad se debe a que el Estado no ha sido capaz de satisfacer necesidades concretas de la población en lo que se refiere a demandas por servicios públicos y condiciones sanitarias y ambientales. Muchas veces, estas debilidades son el resultado de prácticas de gestión obsoletas e ineficientes, del intervencionismo político, de la falta de recursos financieros y humanos o de un mal diseño institucional.

#### **La debilidad del rol regulador del Estado**

El régimen de una cosa pública, como el agua, es problemático y precario cuando las instituciones que la regulan no se ajustan a la naturaleza del objeto que tratan. Con frecuencia los procesos de cambio institucional han ignorado que los mercados necesitan leyes y estructuras para funcionar adecuadamente y que el regulador más necesario es el Estado. Sin flujo de información objetiva, sin competencia y sin control de externalidades, los mercados no conducen a la prosperidad.

#### **La debilidad de la sociedad civil**

En sociedades donde no hay balance de poder ni igualdad de oportunidades entre

distintos sectores, los grupos con mayores recursos, capacidad de hecho y habilidad de influenciar tienden a conseguir, en la práctica, políticas que no necesariamente redundan en beneficio general. Esta situación puede conducir a asignaciones injustificadas de derechos de agua; desconocimiento de aprovechamientos de grupos autóctonos; promoción de proyectos con impactos económicos negativos, pero con beneficios para grupos de intereses especiales, regímenes de servicios que no incentivan eficiencia como tampoco equidad ni sustentabilidad, por mencionar los casos más notorios.

Esta débil presencia de la sociedad civil con frecuencia tiende a ser sustituida por grupos pequeños pero activos, de escasa representatividad, los cuales no están en condiciones de generar visiones comprensivas de los problemas existentes, limitándose muchas veces a reproducir mensajes descontextualizados generados en realidades muy distintas.

### **Los problemas de captura y corrupción**

Asociado con el fenómeno anterior, se presenta como elemento de descrédito la percepción pública de la existencia de una captura del aparato institucional del Estado por grupos de interés especial en detrimento del conjunto de la sociedad. En estos casos, grupos de presión específicos pueden generar decisiones no necesariamente inspiradas en la racionalidad económica ni en el bienestar económico general.

### **La emergencia de nuevos temas**

La nueva conciencia sobre la presencia de profundas diferencias étnicas y culturales al interior de los países y la importancia de la temática ambiental, han llevado a incorporar diferentes modificaciones en las estructuras institucionales de los países, las cuales, si bien han significado mejoramientos respecto de las situaciones previas, con frecuencia no han dado satisfacción a las expectativas generadas.

### **Los problemas asociados con la globalización**

Un tema de impacto relevante en la gobernabilidad del agua y sus servicios es la influencia que tienen los acuerdos internacionales de protección a la inversión sobre la capacidad nacional de gestión de los recursos hídricos y regulación de servicios públicos. En muchas ocasiones, la manera en la que los árbitros resuelven cuál es el balance entre el poder estatal y el derecho de propiedad se distancia de los principios desarrollados por los sistemas legales domésticos.

### **Elementos que favorecen la búsqueda de soluciones**

El agua tiene un potencial —derivado de sus propias necesidades de manejo y de lo vital de sus servicios— de generar formas propias de gobernabilidad, aun dentro de contextos con grandes problemas de gobernabilidad general. Hay varios factores adicionales que favorecen la búsqueda de soluciones:

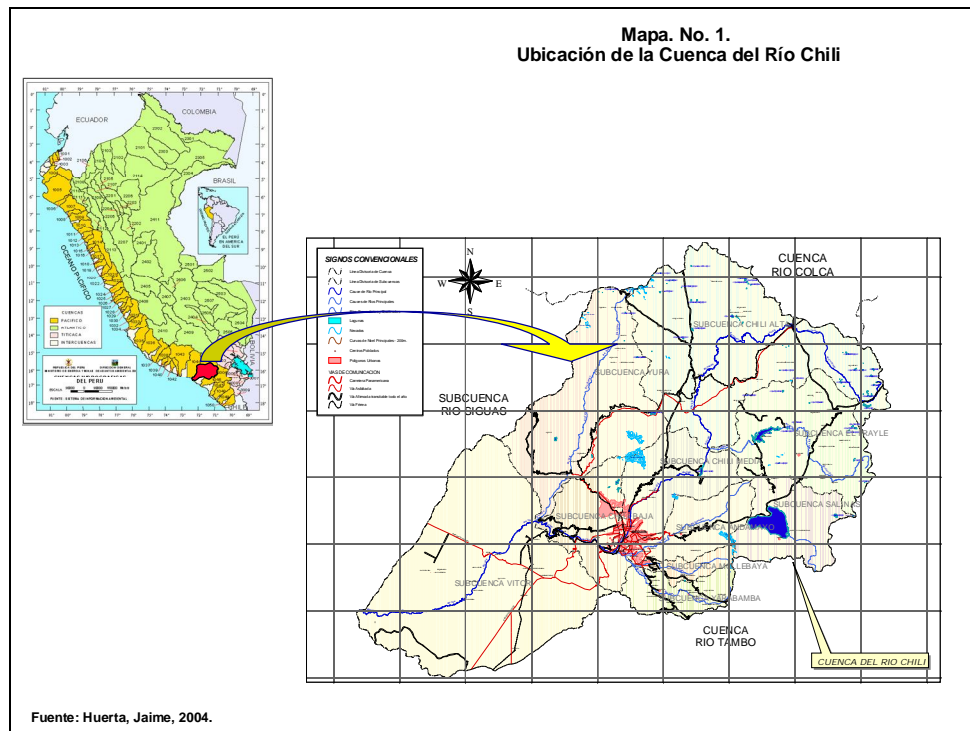
- Existe una creciente conciencia de la opinión pública de la importancia del agua para el futuro de la humanidad.
- La creciente convicción de la necesidad de una reforma del Estado, como consecuencia de las mayores exigencias de la ciudadanía en su calidad de beneficiaria de su actuación y de demandante de servicios.

- La gestión del agua, por su carácter ineludiblemente social, estrechamente ligada a la satisfacción de necesidades básicas, constituye un campo propicio para fortalecer la estructura social y muchas veces, en el mediano o largo plazo se convierte en un catalizador de la cooperación, más allá de los conflictos ideológicos que hacen difícil la solución de problemas en otros ámbitos de la sociedad.

## La cuenca del Río Chili y sus principales usuarios

### Ubicación y características de la cuenca del Río Chili

La cuenca del Río Chili se localiza en la parte sur de Perú, abarca una superficie de 12,542 Km<sup>2</sup> que mayoritariamente pertenece a la provincia de Arequipa, y pequeñas porciones de las provincias de Cusco, Puno y Moquegua; en su alturas máximas alcanzan los 6,056 msnm. (Ver Mapa Núm. 1).



Existe una diferenciación altitudinal de la cuenca que esta claramente asociada al uso del agua dentro de la misma, por lo que es claro identificar en un rango de 3,000 a 5,000 msnm como actividad predominante la crianza de alpacas en pastos naturales, por



criadores agrupados en comunidades campesinas cuyas condiciones productivas y de extrema pobreza han generado un sobre pastoreo, reduciendo la resistencia de los pastos naturales y ocasionando erosión de los suelos; esta apreciación no es menor, dado que es en esta área de la cuenca donde se produce mayor cantidad de agua.

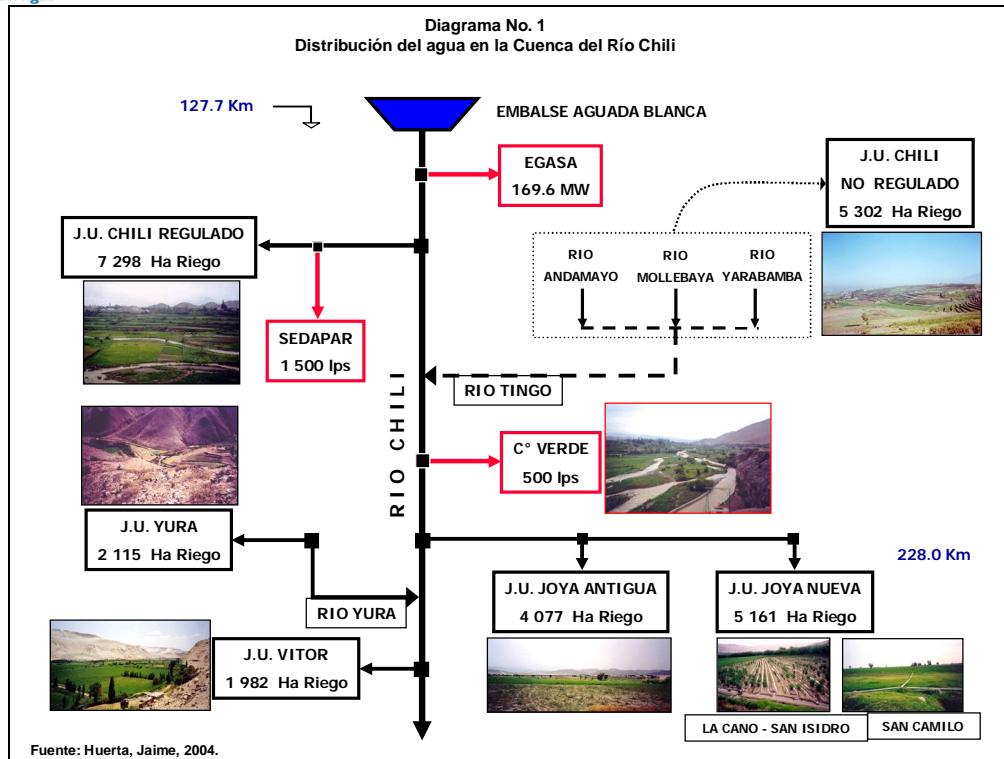
Existe una zona intermedia que va de los 2,000 a los 3,000 msnm, rango en el que se ubica la ciudad de Arequipa y la mayor cantidad de usuarios del río Chili, cuyos usos y condiciones actuales se verán más adelante.

Finalmente, en la parte baja de la cuenca se localizan las zonas de riego de la

(...) Joya ubicada en una meseta, sobre el valle del río, que en este sector se denomina Vitor. La irrigación de los terrenos agrícola de la Joya provoca deslizamientos y salinización de las aguas del río perjudicando a los agricultores del valle de Vitor y del valle de Quilca, ubicados en la parte baja de la cuenca” (Benítez, 2005).

Debido a su ubicación en el inicio del desierto de Atacama, la mayor parte de la superficie de la cuenca del Chili es árida y semiárida, no obstante existen diversas corrientes de agua que la alimentan y permiten una serie de actividades, productivas y económicas.

Durante la trayectoria del río Chili, sus aguas son aprovechadas por diferentes usuarios y para diversas actividades. Entre los principales usuarios en “orden de uso” están Egasa (Empresa Generadora de Energía de Arequipa Sociedad Anónima) que es el primer usuario que aprovecha las aguas del Río Chili, inmediatamente después de que estas son liberadas del embalse de Aguada Blanca, para la generación de 169.9 Millones de Wats (Mw). El segundo usuario es Empresa Prestadora de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa (SEDAPAR), y para el riego agrícola que realiza la Junta de Usuarios de Chili Regulado en 7,298 has. Aguas abajo, a la altura de la parte media de la cuenca, 500 lps de agua son usados por Sociedad Minera Cerro Verde, S. A. para cubrir todos sus procesos productivos de extracción de cobre. Finalmente el agua que fluye a lo largo del Río Chili hasta su desembocadura en el mar es aprovechado para el riego agrícola por las juntas de usuarios de la Joya Antigua (4,077 ha.), la Joya Nueva (5,161 ha.), y el Valle de Vitor (1,982 ha.). (Ver Diagrama Núm. 1).



## Usos y usuarios del agua

En el escenario social, productivo y político de la cuenca del Río Chili existen diversos actores sociales, cuya participación es importante, pues cada uno de ellos tiene injerencia directa en el uso del agua y también una responsabilidad en su preservación.

### Minera Cerro Verde

Esta empresa inicia operaciones en los años setenta como empresa estatal a cargo de Minero Perú. Para 1994, se privatiza y es comprada por accionistas norteamericanos. Desde siempre su principal actividad ha sido la obtención de cobre, actividad en la cual es indispensable el uso del agua. Por dicha razón la Minera Cerro Verde, ha implementado una serie de medidas para el manejo del agua que utiliza en su proceso extractivo, cabe destacar la que dicha empresa denomina "Cero desperdicio".

Para la utilización del agua la minera tiene dos licencias de uso, una para aguas superficiales con fines no agrarios que le permite utilizar hasta 200 lps, cuya vigencia

viene desde el 19 de julio de 1993, y otra licencia para uso de aguas subterráneas hasta por 200 lps, cuya vigencia vienen desde el 15 de enero de 2001.

El agua que utiliza es captada de una toma que se ubica entre los canales de derivación de aguas para el distrito de Tiabaya y Uchumayo, en donde sale contaminada una vez de ser usada por la ciudad. No obstante, resulta tan indispensable para la minera que, han construido toda una infraestructura para su captación, tratamiento, bombeo, almacenaje, distribución y usos. Tan sólo para trasladarla –una vez que ha sido tratada– existen tres estaciones de bombeo y 10 kilómetros de tubería de impulsión con una diferencia de nivel de 600 metros.

La minera cerro verde ha hecho una fuerte inversión en infraestructura de captación, traslado, tratamiento, almacenamiento y distribución de las aguas del río Chili.

### **Empresa Generadora de Energía de Arequipa, (EGASA)**

La Empresa de Generación Eléctrica de Arequipa S.A. (EGASA), tiene como finalidad la generación de electricidad para satisfacer las necesidades industriales y sociales de la región de Arequipa y otras zonas de Perú. Esta empresa genera un total de energía de 342.77 MW, mediante ocho centrales hidroeléctricas: seis ubicadas en la cuenca del río Chili (todas de nombre Charcani I, II, III, IV, V y VI), y dos centrales térmicas localizadas en Chilina y Mollendo.

Debido al buen funcionamiento que esta empresa tuvo desde sus inicios, se decidió ampliar su oferta mediante la construcción de una nueva central térmica y particularmente –para el caso que nos ocupa– la construcción del primer embalse sobre el Río Chili, llamado Campanario. A lo largo de sus años de funcionamiento, EGASA ha ido ampliado sus centrales y plantas generadoras de energía, lo cual le ha permitido hacer inversiones cuantiosas en obras de infraestructura (presas, centros de control de carga, etc.) y líneas de transmisión. Actualmente sigue invirtiendo de manera conjunta con empresas como la Minera Cerro Verde, para la construcción de la Presas Pillones, que tendrá una capacidad de almacenamiento de 80 millones de metros cúbicos.

EGASA es la instancia encargada de generar la energía eléctrica que abastece toda la ciudad, su papel es de suma relevancia, pues la importancia económica que ello representa se refleja en la cantidad de MegaWatss que ofrece y que vende, tan sólo para

el 2003, vendieron 930,848.85 MWh. ("<http://www.egasa.com.pe/tecnico.php>" "<http://www.egasa.com.pe/tecnico.php>).

### Empresa Prestadora de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado. SEDAPAR, S.A.

La Empresa Prestadora de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa – SEDAPAR S.A.–, tiene como función suministrar los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, en la región de Arequipa.

Para realizar dicha labor se abastece de diversas, fuentes, siendo la principal de ellas, la Planta “La Tomilla”, cuya agua proviene del río Chili. Esta fuente de abastecimiento represente el 83% con respecto al total de producción de agua potable que se distribuye en la ciudad de Arequipa y que proviene de otras siete pequeñas fuentes subterráneas entre manantiales y galerías filtrantes, como se puede observar el cuadro Núm. 2.

**Cuadro Núm. 2**  
**Fuentes de abastecimiento de agua potable**  
**en la Cuenca del Río Chili**

Fuente	Tipo	Caudal (l/s)	Producción de agua potable (m <sup>3</sup> ) 2003
Planta la Tomilla	Fuente superficial	1,387	42,057,692.64
La Bedoya	Manantial	209	6'591'024.00
Sabandía	Manantial	5	161,450.64
Socabaya	Manantial	6	Sin datos
Congata	Manantial	7	265,218.34
Tiabaya	Galería filtrante	10	302,745.60
Sachaca	Galería filtrante	12	348,786.54
Charcani	Galería filtrante	35	956,730.72
<b>Total</b>		<b>1,671</b>	<b>50'683,648.48</b>

Fuente: Sedapar. 2004.

Con esta oferta hídrica se cubre el 84% del servicio de agua potable de la población que reside en la ciudad metropolitana de Arequipa; el 16% reciben el agua potable mediante vehículos cisterna particulares, que son abastecidos por SEDAPAR desde puntos estratégicos llamados "surtidores". En este sentido se considera que la cobertura del agua potable es de un 100%.

Otro de los aspectos que SEDAPAR atiende es el drenaje, del cual existe una cobertura de 78%, y el resto (22%) de la población –particularmente ubicado en la

periferia y áreas marginales– tienen letrinas. No obstante esta cobertura, existen una serie de problemas que se mencionarán más adelante.

### Usuarios de Riego

Las zonas agrícolas que se ubican en la cuenca del río Chili abarcan alrededor de 26,200 hectáreas de riego. Esta superficie esta distribuida entre aproximadamente de 15,560 productores agrícolas que utilizan el agua del río para regar sus parcelas. En dicha zona se cultivan principalmente papa, ajo, cebolla, maíz y forrajes, especialmente alfalfa.

Los productores que usan el agua para riego agrícola son 22,000, de los cuales 15 mil pertenecientes a la zona regulada y 7,000 pertenecen a la zona no regulada. Los primeros se abastecen por medio de la infraestructura hidráulica propia de las presas, mientras –debido a que no están incluidos en el abastecimiento de la presa–, los segundos lo hacen con agua de ríos, galerías filtrantes y filtraciones.

Los agricultores de la zona de riego están agrupados en seis juntas de usuarios, a través de las cuales de maneja y teóricamente se acuerda, la cantidad de agua a utilizar en sus cultivos de acuerdo a un plan de riegos.

**Cuadro Núm. 3**  
**Juntas de usuarios de riego en la Cuenca del Río Chili**

Juntas de Usuarios	Comisión de Regantes	Has. bajo Riego	Núm. de predios	Núm. de usuarios
Chili regulado	15	7,509.81	6,460	5,059
Chili no regulado	17	5,412.27	15,942	7,547
Joya Nueva	5	5,160.58	1,248	912
Joya Antigua	5	4,077.42	1,090	855
Río Yura	6	2,115.30	1,124	765
Valle de Vitor	9	1,996.87	737	422
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>26,272.25</b>	<b>26,601</b>	<b>15,560</b>

Fuente: Huerta, 2004.

En este sector productivo, existen varios problemas que se entrelazan con situaciones o problemas existentes en otros sectores y otros usos del agua dentro de la cuenca. Entre los principales problema se pueden identificar los siguientes.

## Principales problemas con el agua.

La ciudad de Arequipa, es la principal población que se ubica dentro de la cuenca del río Chili y la segunda en importancia de todo Perú. Actualmente viven en ella –según la proyección de datos para el año 2002 del INEI<sup>75</sup> – alrededor de 830,034 habitantes, lo que equivale al 75.38% de la población que vive en todo el departamento.

La dinámica económica y social, las posibilidades de empleo que ofrece en relación al campo, los servicios públicos con que cuenta y la actividad turística, hacen que la ciudad día a día incremente su población residente y flotante, lo cual hace particularmente difícil la introducción de servicios y el uso racional del agua. En este contexto existen varios problemas relacionados al agua que enfrenta la ciudad de Arequipa y que tienen repercusión en diferentes ámbitos sociales y ambientales.

## Potabilización y saneamiento

Aún con las fuentes de distribución y la infraestructura existente para cubrir la demanda de agua potable, en la ciudad de Arequipa existe un déficit anual de 231,25 litros por segundo, debido al incremento poblacional, particularmente en áreas periféricas de la ciudad que demandan dicho servicio.

Según las proyecciones poblacionales y de demanda de agua de Sedapar, de no mejorarse la infraestructura existente así como una ampliación a la misma, dentro de unos años se generaría un déficit de agua para el uso doméstico de Arequipa, mucho más grave que el que existe actualmente.

**Cuadro Núm. 4**  
**Proyección del crecimiento poblacional**  
**y necesidad de agua potable en Arequipa**

Año	Población Total	Población Servida	Demanda no Satisfecha
1990	577,916	342,071	235,845
1995	679,938	548,782	131,156
2000	832,438	703,406	129,032
2004	909,669	716,712	192,957
2005	940,669	728,212	211,840
2006	971,450	739,712	231,737
2007	1'003,896	759,212	252,684
2008	1'037,426	762,712	274,714

<sup>75</sup> Son las siglas del Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú.

2009	1'072,076	774,212	297,864
2010	1'107,883	785,712	322,171

Fuente: Adaptado de Presentación SEDAPAR, 2004, Arequipa, Perú.

Otro problema relevante en esta ciudad es el relativo al saneamiento de sus aguas residuales, pues aún cuando la cobertura de drenaje es de 78%, el verdadero problema radica en que no existe tratamiento para las mismas, sean estas de uso doméstico, agrícola, comercial o industrial.

El reflejo de esta situación se manifiesta en la condición ambiental del río Chili, el cual se ha convertido en un colector y medio de transporte de prácticamente todos los desechos de la ciudad de Arequipa: detergentes, drenajes domiciliarios, desechos de fábricas y hoteles, grasas, basura, etcétera. En esta situación convergen la falta de conciencia ciudadana, la ineficiencia o carencia de redes de drenaje, y por supuesto la falta de plantas de tratamiento con mayor capacidad de tratamiento.

Actualmente Arequipa dispone solamente de una planta de tratamiento con capacidad de 1,300 lps, sin embargo sólo alcanza a tratar 150 lps, lo que representa el 11.53% del total del agua residual generada en la ciudad. Esta situación es muy grave porque prácticamente toda el agua residual que se genera entra cruda al caudal del Río Chili, lo cual propicia que sus aguas lleven un “100% de carga bacteriana” como lo reconoció un funcionario de Sedapar. Tan sólo para ilustrar la situación podemos decir que la Dirección Regional de Salud de Arequipa, identificó 68 vertedores a lo largo 90 kilómetros del río.

### **Baja recaudación – poco servicio: el círculo vicioso**

Detrás de la insuficiente infraestructura de tratamiento, existe un problema de orden económico que se origina en el déficit financiero que presenta Sedapar; esta situación se debe a que la empresa, sólo alcanza a cobrar alrededor del 60% del costo del servicio de agua potable, por lo que no puede invertir en mejoras o ampliaciones a la infraestructura ni de agua potable, ni de alcantarillado o tratamiento. Tan sólo, para tratar el 100% de las aguas residuales que se generan en la zona, requeriría una inversión de 45 mil dólares (Comunicación personal de funcionario de Sedapar).

Lo anterior ha llevado a Sedapar a una semiparálisis, pues la falta de recursos económicos le impide realizar mejoras a los sistemas de agua potable y alcantarillado

como pueden ser el incremento de la cobertura de los sistemas de agua potable, disminuir las fugas, realizar ampliaciones, ampliar la red de drenaje y, lo más relevante para la ciudad, construir plantas de tratamiento eficientes que ayuden a revertir la condición actual del río Chili.

### **Agricultura y aguas negras**

De las cerca de 17,000 hectáreas de riego que existen dentro de la cuenca del Río Chili, gran parte de ellas se riegan con aguas negras. Esta situación genera varios problemas pues una vez que el agua sale de la ciudad es utilizada en los campos agrícolas que aun rodean la ciudad y en Valles existentes dentro de la Cuenca del Chili, como La Joya y el Valle del Vitor; en donde esas aguas son aprovechadas para el riego agrícola de forrajes y algunas hortalizas como la cebolla y el ajo.

La presencia de aguas negras con altos contenidos de contaminantes favorece la corrosión de la infraestructura (puertas de contención, canales, etcétera.) lo que a la larga representa un costo para el Estado y para los usuarios por la inversión que tendrá que hacerse en mejoras o reparaciones a la infraestructura de riego. Amén de lo anterior este tipo de agua se utiliza en sembradíos de tallo corto, cuando su uso sólo está autorizado para la siembra de productos de tallo largo.

Entre los principales problemas que se presentan está: la baja eficiencia por conducción que ocasiona pérdidas de agua estimadas entre 20 y 30% debido a que la mayoría de los canales se encuentra sin ningún tipo de recubrimientos y por la carencia de estructuras de medición y control en las tomas de agua; paralelamente, existe una deficiencia en la distribución que ocasiona pérdidas por evaporación. Las condiciones de la infraestructura y la carencia de sistemas medición y control en lugares estratégicos – bocatomas, canales de derivación y sublaterales–, dificulta una distribución racional y equitativa del agua.

Otro de los problemas que influye para que esto suceda es el bajo precio que se cobra por el agua, lo que impide realizar mejoras a todo el sistema pues, al igual que ocurre con el agua de uso doméstico, esto es ocasionado por la morosidad de pago por parte de los usuarios y poca capacidad de pago de los mismos.



Existe otro problema que se podría ubicar en el ámbito de la salud pública y se refiera a la calidad del agua con que se riegan los diferentes cultivos, particularmente las hortalizas y algunos tubérculos como la papa. Pues es de todos conocido que su riego se efectúa con así aguas negras que viajan a lo largo del Chili desde la ciudad de Arequipa. Esta situación tiene varias implicaciones que no han sido atendidas por ninguna autoridad y es una situación con la cual los diferentes actores parecen convivir sin mayor problema.

### **La iniciativa de los actores sociales en la Cuenca del Río Chili**

La situación de los recursos hídricos de la cuenca del río Chili, ha generado una serie de problemas entre los que se destacan:

- “Una demanda de agua de la población para abastecer a aproximadamente a 150,000 habitantes ubicados en las zonas de expansión urbana en los conos Norte y Sur de la ciudad (de Arequipa); Los reclamos por obtener derechos de uso de agua para riego de pastos naturales por parte de las comunidades campesinas de la zonas altas de la cuenca;
- Los reclamos de los agricultores de la parte media y baja de la cuenca por la excesiva contaminación con residuos fecales y elementos químicos de la industria de la ciudad, al agua que se utiliza para riego de los cultivos, y
- Por los agricultores de los valles de Vitor y Quilca por la pérdida de tierras provocadas por los deslizamientos y la salinización de las aguas y los suelos por el drenaje de las irrigaciones” (Benítez, 2005).

En virtud de la grave situación que presenta el agua en la zona metropolitana de Arequipa –que es el principal consumidor de este líquido en la Cuenca del Río Chili– todos los usuarios tomaron la iniciativa de organizarse para lograr una mejor utilización del recurso, autorregular su manejo y mejorar su gestión.

Así por propia iniciativa

(...) se estableció un mecanismo de coordinación, denominado Comité Multisectorial, en el cual participan cuatro de las Juntas de Usuarios de Agua de Riego, que hacen uso del sistema regulado, la empresa SEDAPAR, la empresa EGASA, la empresa minera Cerro Verde, AUTODEMA, la Administración Técnica del Distrito de Riego y el Director Regional del Ministerio de Agricultura quien preside el Comité” (Benítez, 2005; Fernández, 1999).

Los acuerdos logrados y que actualmente se toman en el Comité Multisectorial (CM) se refieren principalmente a la operación del sistema y la distribución de los derechos de agua a los diversos usuarios y están orientados a establecer las descargas de agua de la represa y determinar las acciones de mantenimiento.

Como este CM no se sujeta a ninguna legislación vigente, y es una iniciativa de los propios usuarios los acuerdos que se realizan están basados en la *confianza mutua*, por lo que los diferentes participantes del Comité los consideran un “*pacto de caballeros*” que se tienen que respetar pues en ellos está empeñada su reputación y su palabra.

Paralelamente a la formación de CM,

(...) por iniciativa de los actores públicos y privados en la cuenca del río Chili fue creada en 1999 la ‘Plataforma de Recursos Hídricos de Arequipa’, con el propósito de constituirse –contrariamente al Comité Multisectorial que es un organismo de coordinación para asuntos específicos de regulación del recurso hídrico en la cuenca– en un foro de discusión sobre el agua y en una instancia de concertación entre actores de la cuenca” (Benítez, 2005).

Ambas instancias han tenido un fuerte desempeño en la Cuenca del Río Chili al grado que –desde su formación a la fecha– han realizado una serie de acciones que van desde la sensibilización de los actores –mediante capacitación sobre cuencas– hasta la elaboración de una Plataforma regional y una Plataforma Local para la Gestión del Agua, ambas plataformas servirían como instrumentos para la creación de un modelo institucional para la gestión de los recursos hídricos, a partir de las experiencias y prácticas locales del CM y la Plataforma de recursos hídricos de Arequipa.

Pese a ser instancias informales en relación a la institucionalidad del Estado, su capacidad de gestión se ha visto fortalecida por la voluntad de los diferentes actores sociales, lo que ha dado una institucionalidad de *facto* que ha permitido disminuir significativamente los conflictos entre usuarios, y ha otorgado una legitimidad y reconocimiento ante los diferentes entes gubernamentales.

En un inicio las acciones de promoción fueron realizadas por instancias no gubernamentales como: el Proyecto de Desarrollo Rural COPASA, la Sociedad Agrícola de Arequipa., la Junta de Usuarios del Chili Regulado, AUTODEMA y la ONG CAPRODA. En un segundo momento el financiamiento fue compartido con aportes acordados entre varias instituciones. En esta etapa, la Dirección Regional de Agricultura jugó un papel muy importante para arribar a compromisos políticos a diferente nivel.

Si bien al inicio de ambas experiencias, se concibieron como un “espacio de debate y concertación” creado para discutir temas de la gestión de cuencas y en donde se pudieran generar soluciones a la problemática hídrica de la cuenca del Chili, fue tal el impacto social que se logró que se pudo avanzar mucho más allá de lo esperado, al grado de

proponer un modelo de gestión de cuenca *ad hoc*, a la zona, en el que tenían cabida todos las instancias participantes: los organismos, públicos, los usuarios, la sociedad civil, los sectores productivos, los industriales y las universidades.

Pese a la disposición de quienes integran el CM, se dieron dificultades entre las que se identificaron claramente:

- El temor de los organismos del Estado de que sus roles sean invadidos o sobrepasados por la Plataforma, ya que muchos de los funcionarios todavía tienen un enfoque sectorial, vertical y reglamentarista de la gestión de los recursos hídricos. Esto generó en ciertos actores en primera instancia un rechazo y por consiguiente una participación mediatizada.
- Se generaron también conflictos de poder, entre los organismos del Estado y de la sociedad civil por liderar el proceso. Es así que aquellos planteaban sus propios proyectos.

Por estas razones y con la historia ya reseñada de su formación, tanto el Comité Multisectorial como la Plataforma, pudieron salir adelante; esta situación se logró esencialmente por el grado de compromiso de las distintas instituciones y actores sociales involucrados así como por su voluntad de participación. No obstante, previendo cambios en la política estatal que afectarán a las personas involucradas de las distintas dependencias, y que pudiera provocar inestabilidad y afectar el funcionamiento de la Plataforma, se consideró que era necesario arribar a un mínimo de *institucionalidad*, para lo cual se conformó un Comité de coordinación y nombrando un secretario técnico, y se le encargó ejecutar el Plan Estratégico que fue elaborado de manera participativa, en el cual, cada una de las dependencias participantes hizo aportaciones para la ejecución de acciones.

Las principales acciones que han desarrollado desde su formación hasta la fecha, Jorge Benítez (2005), las resume en los siguientes puntos:

**Sensibilización de los actores.** Los actores fueron objeto de capacitación y educación sobre la naturaleza de la cuenca hidrográfica. Es decir, la cuenca fue presentada como un sistema físico-biológico y socio-económico en donde ocurren conocimientos, prácticas y

experiencias de gestión local del agua. Esto se desarrolló mediante talleres y reuniones de discusión.

**Elaboración de una Agenda Regional.** Cuyo objetivo principal fue promover la conformación de un organismo de coordinación para la gestión del agua en la cuenca, que surgiera no desde el nivel central del Estado sino de los propios actores de la cuenca. Con este fin, y a través de reuniones y talleres, se logró elaborar una Agenda Regional como paso previo al establecimiento de un nuevo modelo de gestión del agua en la cuenca.

**Ejecución de la Agenda Regional.** Que consistió básicamente en la realización de un inventario, evaluación y diagnóstico de los recursos hídricos de la cuenca, con la participación de todos los actores; y el inicio de las discusiones sobre el modelo institucional para la gestión del agua en la cuenca.

**Plataforma Regional para la Gestión del Agua.** En el 2001 se plantea y somete a consideración del Ministro de Agricultura la conformación de una “Plataforma Regional” de concertación entre actores para la gestión de los recursos hídricos en las cuencas de los ríos Camaná – Majes – Colca y Chili – Quilca. En aquel entonces el Gobierno Central expresó su voluntad de apoyar la propuesta, pero circunscrita y limitada a la cuenca del Río Chili. Sin embargo, posteriormente no hubo de parte del gobierno central un real interés para apoyar esta iniciativa.

**Plataforma Local para la Gestión del Agua.** Durante el período 2003-2005, y ante las graves dificultades que impedían desarrollar una plataforma regional del agua en el ámbito de las cuencas de Camaná – Majes – Colca y Chili – Quilca, se optó por reorientar los esfuerzos hacia la creación de un modelo institucional para la gestión de los recursos hídricos únicamente en el ámbito de la cuenca del Chili, a partir de las experiencias y prácticas locales del Comité Multisectorial y la Plataforma de recursos hídricos de Arequipa. El modelo estaría expresado en una “Plataforma Local para la Gestión del Agua”. El proceso de regionalización y descentralización, actualmente en curso en el Perú, así como la probable aprobación de una nueva Ley de Aguas, permite avizorar en el corto plazo la creación y desarrollo de dicha Plataforma, como un nuevo modelo de gestión local del agua en la cuenca del río Chili.

Los impactos en los recursos hídricos de la Cuenca del Chili de las acciones del Comité Multisectorial como de la Plataforma aún están por generándose; sin embargo, existen dos ámbitos en los que sus acciones han impactado de manera inmediata: el primero de orden social, ámbito en el que se logró poner a debate la problemática de la cuenca y hacer conciencia entre la población de la situación actual de sus recursos hídricos y de la necesidad de atenderlos; el segundo, es el impacto generado en las instituciones de gobierno, en donde ya se tiene presente la necesidad de establecer las bases para lograr la gobernabilidad del agua en la cuenca.

Actualmente los actores sociales de la cuenca del río Chili han venido trabajando desde la creación del Comité y de la Plataforma, pues consideran necesario concretar y darle sostenibilidad a las acciones emprendidas a fin de establecer cierta gobernabilidad en la gestión de recurso agua en esta cuenca. Esto no significa que no existan conflictos; evidentemente los hay, pero justamente la labor del Comité Multisectorial y de la Plataforma se orientan a resolver de la mejor manera posible –para cada uno de los usuarios– los conflictos por el agua, basándose únicamente en un “acuerdos de caballeros” pues, como ya se mencionó estas instancias no tienen ningún sustento legal, pues ni su figura legal ni sus funciones esta respaldada por al legislación en materia de agua vigente en el Perú.

## Conclusiones

La situación actual de los recursos hídricos de la cuenca del Río Chili y el significado económico que éstos tienen para cada uno de los usuarios, ha generado un interés colectivo que se ha orientado a la búsqueda de opciones para un mejor manejo del agua; esta situación ha propiciado la creación de una organización autogestiva cuyo desempeño –y dadas las condiciones sociales, políticas y legales de Perú– ha hecho del Chili una experiencia innovadora.

El surgimiento y consolidación de organizaciones “espontáneas” vinculadas a recursos naturales de acceso colectivo es cada vez más común, particularmente cuando, desde su perspectiva las instancias estatales resultan insuficientes para mejorar las condiciones de acceso y uso de dichos recursos. Esta situación, resulta sin embargo, pertinente para entender cómo los procesos organizativos se van perfilando en la consolidación de instituciones estables que

contribuyan a mejorar las condiciones de los recursos comunes y a la vez propicien una buena gobernanza del agua.

La experiencia muestra que el Comité Multisectorial y la Plataforma de recursos hídricos reúnen las condiciones necesarias para ser la base de un futuro Organismo de Cuenca con reales capacidades para la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca del río Chili. Aparecen a la vez tanto como un modelo institucional local viable, como un mecanismo de concertación y de negociación entre actores y un instrumento de participación de los usuarios en la toma de decisiones (Benítez, 2005).

Estos esfuerzos en un contexto de nula o poca gobernabilidad del agua como es el caso de Perú, contribuyen al surgimiento de una nueva institucionalidad que es preciso fortalecer y continuar para arribar a una plena- aunque diferente gestión de tan importante recurso.

## Bibliografía

Agarwal, A. et al, *Manejo integrado de recursos hídricos*. GWP, TAC Background Papers, 2000.

Albuquerque Rocha, Geroncio, *Gestión de cuencas: Agua, gente y ambiente*, en: [http://www.aquabolivia.org/situacionaguaX/IIIEncAguas/contenido/trabajos\\_naranja/TC-089.htm](http://www.aquabolivia.org/situacionaguaX/IIIEncAguas/contenido/trabajos_naranja/TC-089.htm)

Benítez Agüero, Jorge, *Construcción de una plataforma local para la gestión del agua en la Cuenca del Chili (Arequipa – Perú)*, Ponencia presentada en el Taller Regional Iberoamericano Preparatorio al IV Foro Mundial del Agua, Jiutepec, Morelos, 2005.

Dourojeanni Axel, Andrei Jouravlev y Guillermo Chávez, *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*, CEPAL, Serie recursos naturales e infraestructura, no. 47. Santiago de Chile, 2002.

Dourojeanni Axel y Andrei Jouravlev, *Evolución de políticas hídricas en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Serie recursos naturales e infraestructura, No. 51. Santiago de Chile, 2002.

Dourojeanni Axel, *Conflictos y conciliaciones para la gestión sustentable de las cuencas: aspectos políticos e institucionales*, III Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas, Arequipa, Perú, 2003.

Emmanuel, Carlos y Escurra, Jorge, *Informe nacional sobre la gestión del agua en el Perú*, Instituto Nacional del Perú sobre Gestión de Recursos Hídricos, Lima Perú, 2000.

Fernández Bravo, Ronal, *La construcción de una plataforma de riego en el espacio regional*, Arequipa, Mayo, 1999.

Global Water Partnership, *Estimulando el cambio: Un manual para el desarrollo de estrategias de gestión integral de recursos hídricos (GIRH) y de optimización del agua*, elaborado por el Comité Técnico del Global Water Partnership con la colaboración del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 2005.

Hooper, Bruce, "Integrated catchment watershed management," HYPERLINK "http://www.catchment.com" [www.catchment.com](http://www.catchment.com), 2000.

Huerta Astorga, Jaime, *Disponibilidad hídrica en la Cuenca del Río Chili*, Presentación realizada en el Curso- Taller: Institucionalidad para la gestión de los recursos hídricos en las Cuencas Chili–Colca–Camana–Majes, Arequipa, Perú, 2004.

Paulet Iturri, Manuel, *Las autoridades autónomas de gestión de aguas*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Octubre de 2001, Costa Rica, 2001.

Peña, Humberto y Miguel Solanes: *Gobernabilidad efectiva del agua: acción a través de asociaciones en Sudamérica*, Cepal y Global Water Partnership, Santiago de Chile, 2003.

Sedapar, S. A., *Agua es vida*, Presentación realizada en el Curso- Taller: Institucionalidad para la gestión de los recursos hídricos en las Cuencas Chili–Colca–Camana–Majes, Arequipa, Perú, 2004.

# Capítulo 8. Conflictividad y gobernanza del agua

Gemma Cristina Millán Malo<sup>76</sup>

Acerca de la conflictividad por el agua se exponen frecuentemente dos afirmaciones. La primera a la que nos referimos asume que hay una tendencia en el incremento de los conflictos (Castro, 2007; Ávila, 2002b; Wester et al, 2005; Santacruz, 2010), en esta línea se habla incluso de las guerras por el recurso<sup>77</sup>. La segunda, que la escasez es uno de los principales motivos de conflicto. En este capítulo se asume que lo que contribuye a un incremento en los conflictos no es exclusivamente un problema de escasez, sino una crisis de gobernanza por lo que es necesario analizar la conflictividad desde una perspectiva que nos permita observar la manera en que otros factores -tales como el contexto social, político y económico-, influyen en su conformación y desarrollo. Es importante señalar, como lo han hecho otros autores (Wester et al, 2005; Ávila, 2002b; Rojas 2010; Saavedra, s/f<sup>78</sup>), que la escasez es un concepto construido socialmente por la presión que se ejerce sobre el recurso ante el aumento en la demanda (crecimiento demográfico e incremento de la producción de alimentos); la reducción del recurso en calidad y cantidad (contaminación y sobreexplotación); por una distribución y un acceso desigual, además de la distribución espacial y temporal natural del recurso.

En este capítulo se hace una revisión de literatura sobre conflictos por el agua con el fin de rescatar las líneas argumentativas a través de las cuales se pueden entender, analizar y observar, desde un enfoque más amplio, las confrontaciones entre actores

---

<sup>76</sup> Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

<sup>77</sup> El que fuera vicepresidente del Banco Mundial, Ismail Serageldin, pronosticó a finales del siglo pasado que las guerras del futuro se librarán por el agua. Esta idea ha sido retomada por varios autores, entre ellos Vandana (2003); Delgado (2010), entre otros.

<sup>78</sup> Saavedra (s/f) no habla de la escasez como una construcción social, sino de una escasez *relativa* resultado de la ineficiencia técnica (extracción, conducción, almacenamiento y distribución) y económica, así como de las decisiones políticas y la presión social.



diversos que tienen como motivo de discordia el uso, acceso o la manera como se relacionan con el agua. Exploramos dos líneas de argumentación: la primera se refiere a la desigualdad socioeconómica y política en la que se encuentran ciertos grupos y sectores sociales que los pone en desventaja en relación con el acceso a los servicios y a la toma de decisiones. La segunda a los objetivos y estrategias de las políticas hídricas y la manera como inciden o no en reducir las brechas en las inequidades existentes. Es pertinente mencionar que se realizó una revisión de textos sobre el tema con la idea de ubicar escenarios, temáticas y enfoques diversos. Es una primera selección de un conjunto muy vasto de literatura que no parte de un mismo abordaje conceptual; ubica escenarios a diferente escala (localidades, ciudades, estados a distritos de riego, cuencas, o hidroregiones<sup>79</sup>); y aborda temáticas definidas a partir de criterios diversos (usos del agua, enfoque histórico, lucha de clases, entre otros).

Para centrarnos en el tema partimos de exponer algunas ideas y características del conflicto. Cadarso (2001) plantea que el conflicto no puede entenderse de manera aislada, sino como parte de una concepción del orden social. Desde la tradición marxista, dice el autor, es parte inherente al sistema social; se considera motor de cambio, una vía de transformación de la sociedad. Scheinfeld (1999) afirma que los conflictos son parte también de la vida institucional, organizacional y comunitaria por lo que debemos aprender a convivir con ellos y a gestionarlos de la mejor manera posible, aceptándolos no como algo negativo sino como una oportunidad para el cambio. Desde el funcionalismo, plantea Cadarso (2001), la sociedad es una estructura en la que toda institución existe porque cumple una función con el entorno y lo conflictivo aparece como aquello que detiene, retarda o impide el avance y, por lo tanto, debe ser eliminado o evitado.

---

<sup>79</sup> Como la región hidropolitana, región delimitada según Perló y González (2005) a partir de la infraestructura que vincula y define artificialmente la hidráulica en cuatro cuencas hidrológicas: Valle de México, río Tula, río Lerma y río Cutzamala.

## CONFLICTO POR EL AGUA EN EL RÍO YAQUI

**JOSÉ LUIS MORENO  
COLEGIO DE SONORA**

Esta disputa se origina por la construcción del acueducto Independencia que irá de la presa El Novillo a la ciudad de Hermosillo, para transportar 75 Mm<sup>3</sup> de agua al año. La obra tendrá 150 km de longitud y significa una transferencia de agua de la cuenca del río Yaqui a la cuenca del río Sonora. El proyecto se presentó públicamente el 3 de febrero de 2010.

Los promotores principales son la Comisión Estatal del Agua del Gobierno del Estado de Sonora y los sectores inmobiliario y de la construcción de la ciudad. El gobierno estatal sostiene que no afectará a nadie porque el agua que se transportará es una compra de derechos por casi 52 Mm<sup>3</sup> al año, de los cuales 40.1 Mm<sup>3</sup> son una cesión de derechos de excedentes de las unidades de riego de Huásabas y Granados y 11.7 Mm<sup>3</sup> de aguas no concesionadas en la parte media de la cuenca del río Yaqui.

Los opositores argumentan que la mejor alternativa es la adquisición de derechos de agua en el distrito de riego de la Costa de Hermosillo, cercano a la capital. Este grupo lo integran los agricultores del Distrito de Riego 041, pueblos de la tribu yaqui, el Movimiento “No al Novillo” integrado por sectores productivos y sociales del municipio de Cajeme (Ciudad Obregón), y el Movimiento Ciudadano por el Agua. Las formas de protesta han sido plantones, marchas, desplegados en la prensa y bloqueos a carreteras. También se ha gestionado en los congresos local y federal para condicionar la entrega de recursos financieros debido a la falta de cumplimiento de diversos requisitos previos a la realización de la obra, así como para auditar la compra de derechos de agua.

Las causas del conflicto son: la falta de acuerdo con los concesionarios de agua de la parte baja de la cuenca, la falta de información técnica detallada sobre el proyecto, una campaña mediática de confrontación, amenazas a opositores y simpatizantes, y un proceso cuestionado de licitación de la obra. Ésta se asignó el 6 de octubre de 2010 a un consorcio de 16 empresas sonorenses denominado Exploraciones Mineras del Desierto cuya propuesta económica para la primera etapa de 135 km fue de 2,443 millones de pesos.

Los opositores iniciaron la defensa legal en agosto de 2010. A la tribu yaqui se le concedió una medida precautoria a la demanda de amparo el 26 de agosto de ese año y una suspensión provisional el 2 de mayo de 2011 en contra de la aprobación de la manifestación de impacto ambiental emitida el 23 de febrero de 2011. La tribu considera que la SEMARNAT cometió violaciones graves a las garantías que consagra la Constitución General de la República y a disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en particular, la obligación de consultar y obtener la aprobación de las comunidades indígenas cuando existan proyectos en los que se involucren recursos naturales de su propiedad. En el contexto del juicio agrario, el 25 de marzo de 2011 un agente del Ministerio Público adscrito a la PGR expuso que la “Tribu Yaqui no cuenta con el dictamen antropológico y etnográfico que emite la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, por lo cual “carecen de legitimación procesal activa” para concurrir al juicio, “ni exhiben título alguno para

acreditar la propiedad territorial que dicen tener”. Lo cual se interpretó por los opositores como una declaración de inexistencia de los yaquis.

El 31 de agosto de 2010 a los agricultores se les concedió la suspensión provisional para que no se dictara el fallo de la licitación y no se adjudicara la obra; el 14 de marzo de 2011 el Juzgado Octavo de Distrito en Sonora estableció que se incurrió en desacato por violación a la suspensión; el 22 de marzo el gobierno del estado interpuso un recurso de queja y el 14 de julio el Tercer Tribunal Colegiado resolvió que la queja interpuesta era infundada. Por ello, el 24 de agosto el Juzgado Octavo otorgó un plazo de 24 horas al gobierno estatal para que suspendiera la construcción del acueducto y el 3 de octubre autorizó el auxilio de la fuerza pública federal y/o militar para tal efecto. El 13 de octubre dicho juzgado concedió la suspensión definitiva solicitada por los agricultores.

A principios de octubre de 2011, el gobierno estatal informó que la obra lleva un avance de 45%.

A 20 meses de surgido el conflicto, éste revela los costos de una decisión que pretende concluir la obra hidráulica antes de las elecciones federales de julio de 2012. Las consecuencias hasta la fecha son el encono y una creciente tensión social entre actores de dos regiones de Sonora, fricciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el olvido de las antiguas demandas de agua de la tribu yaqui, la intervención policiaca en su territorio, y violaciones a la ley por parte del gobierno estatal.

El conflicto lo definimos como un conjunto de acciones o suceso en los que dos o más actores con intereses contrapuestos se confrontan con el fin de mejorar, defender, solucionar o proponer una acción o contraproyecto social, en este caso, en relación con el agua<sup>80</sup>. Un conflicto tiene su origen en el impacto, daño o problema que las acciones o decisiones de ciertos actores generan en otros y en la respuesta de los afectados; visto así, es un conjunto de fases sucesivas en una relación.

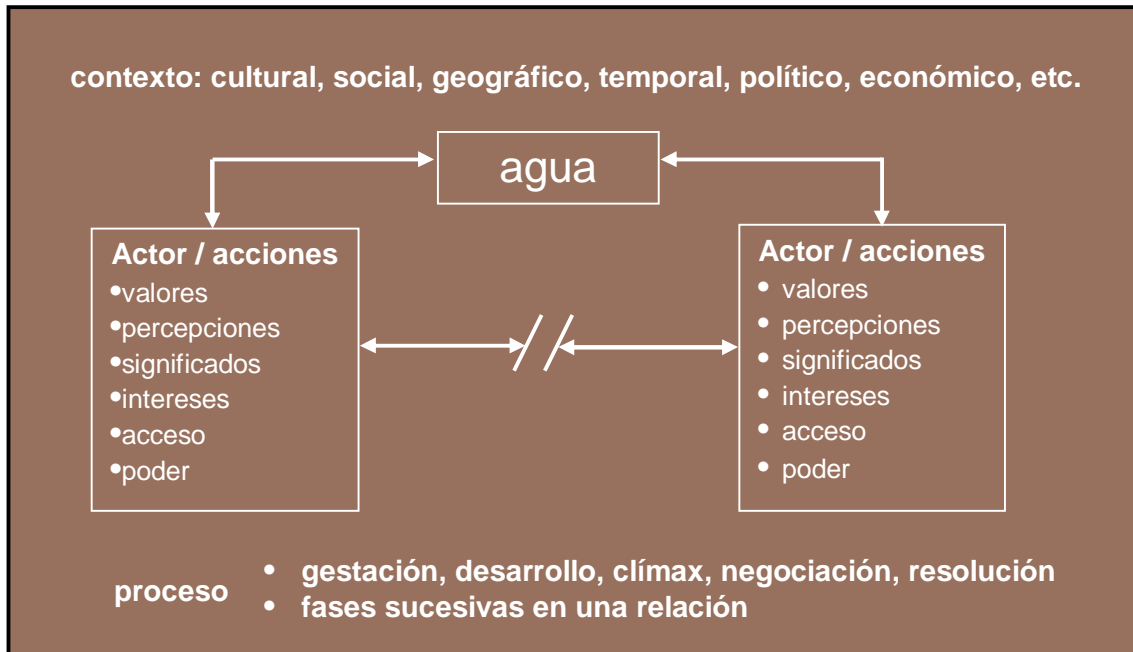
Se manifiesta en distintas formas -bien puede ser un conflicto violento que mueva grupos organizados o buscar el camino de la confrontación legal-. Se transforma de acuerdo a la manera como se desarrolla la confrontación, la cual depende a su vez, de la postura de los actores; que es también dinámica -su forma de entender el conflicto y su postura respecto al mismo se modifican durante el proceso-. Y está inserto en un contexto

---

<sup>80</sup> Esta definición se nutre de elementos tomados de Cadarso (2001); así como de las definiciones manejadas por el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA, 1998) y por Observatorio de la Conflictividad Social en México (Romo, 2007). Se trabajó para el Observatorio de conflictos por el agua en México por lo que resulta ser una definición operativa que facilita identificar los elementos y características de los conflictos.

social, político, ambiental, económico y temporal particular que lo determina. Entendido como proceso los conflictos evolucionan pudiendo identificar diferentes etapas o momentos: génesis, desarrollo, clímax y desenlace; con esto no queremos decir que el desarrollo de los conflictos sea necesariamente lineal, estas fases pueden transformarse no necesariamente de manera secuencial o desaparecer y otras veces permanecer relativamente estacionarias.

**Ilustración núm. 1 Caracterización del conflicto**



Fuente: Elaboración propia

A pesar de que el conflicto es conceptualizado de diferente manera en los textos revisados, la mayor parte de ellos les atribuyen tres características: son dinámicos, complejos y diversos. Dinámicos porque la percepción de los actores, su forma de entender el conflicto y su postura respecto al mismo se modifican durante el proceso, lo que cambia la trayectoria esperada del conflicto y los vuelve, en muchos casos, imprevisibles, dado que involucran situaciones no controlables. Complejos porque intervienen factores diversos –biológicos, climáticos, geomorfológicos, sociales, políticos, legales y económicos–, con un peso o influencia específica en cada conflicto, y diversos

en tanto los actores, las situaciones y circunstancias les imprimen características particulares.

Para Vargas et al (2010), además de las características ya mencionadas, los conflictos también se definen por:

- Ser procesos delimitados temporal y espacialmente.
- Desenvolverse en un ámbito público.
- Involucrar acciones representadas por grupos que necesariamente deben reconocerse como antagónicos.
- Aludir a dinámicas de oposición, controversia, disputa o protesta generada por una diferencia en valores, percepciones, significados, intereses, acceso o poder.

A lo que nosotros agregamos:

- Propiciar cambios, transformaciones en las reglas, normas, leyes o situaciones particulares del sector hídrico.

El primer planteamiento que desarrollamos encuentra en la desigualdad socioeconómica y política un motivo o causa de conflicto. Esta desigualdad se expresa por un lado en pobreza y marginalidad y se traduce en falta de acceso a los servicios de agua potable, saneamiento o infraestructura y agua para riego y, por el otro, en la falta de espacios y canales reales de participación de la población en las decisiones y políticas del agua.

A partir de un análisis de los conflictos por el agua en zonas urbanas y desde un abordaje conceptual que se sitúa entre la ecología política y la economía ecológica, Castro (2007) plantea que si bien ciertos factores como los físicos-naturales –que indican una relación causal entre el ciclo hidrológico y la presencia de conflictos– y los técnico-científicos –extracción, demanda y consumo de agua– deben ser tomados en cuenta para el análisis de los conflictos, es necesaria una visión interdisciplinar que observe los:

...procesos que crean y reproducen las desigualdades socioeconómicas y políticas estructurales, las cuales continúan determinando que un gran sector de la población permanezca excluido, no solamente de la participación substantiva en la gobernabilidad democrática del agua, sino también del acceso a los volúmenes de agua limpia esenciales para su supervivencia en dignidad (Castro, 2007:43).

Ejemplo de lo anterior, plantea el autor, es que ni las soluciones tecnológicas para el tratamiento o abasto de agua, ni los ajustes legales e institucionales en la gestión del recurso han evitado que grandes sectores de la población no dispongan de la cantidad y calidad de agua necesaria y que la conflictividad por el recurso y sus servicios se haya incrementado.

En esta misma línea, Castro et al (2004), proponen como tesis que los conflictos por el agua forman parte de las luchas que buscan democratizar al Estado y someter la gestión pública al control de la ciudadanía. Para sustentarla, revisan las transformaciones legales e institucionales que tuvieron lugar a finales del siglo pasado y que, por un lado, promueven la participación social en la gestión del recurso y, por el otro, definen el agua como mercancía. En cuanto a la participación social señalan que esta propuesta se implementó bajo una idea instrumental orientada a la formación de instancias consultivas que no logran incorporar la totalidad y diversidad de las formas de participación que surgen de la realidad y que las políticas se han dirigido a definir al ciudadano como cliente comercial "...que ya no posee un derecho al agua como bien esencial garantizado por el estado, sino debe adquirir el agua como una mercancía entre otras más del mercado" (Castro et al, 2004: 349). Los resultados de estos ajustes no han producido, aseguran los autores, las soluciones prometidas, sino que además han exacerbado las desigualdades sociales existentes y, consecuentemente, la conflictividad social y política en el sector.

Desde el campo de los movimiento urbanos reivindicativos y con especial atención en la dimensión política del conflicto, Ávila (2002a, 2002b) plantea que es a través de las luchas y movimientos sociales como los *pobres urbanos* logran acceder al suelo, la vivienda y los servicios –agua y drenaje entre otros más: caminos, pavimentación, transporte, electricidad, escuelas, centros de salud-. Los pobres urbanos, advierte la autora, se constituyen en una identidad colectiva al tener un proyecto común y un adversario. El escenario de los conflictos en las grandes urbes del país son los asentamientos populares, mientras que los actores son el Estado, los dirigentes o líderes de los movimientos, los pobres urbanos, los partidos políticos y las organizaciones. Postula que el agua es usada como elemento de disputas de grupos locales y como medio de control social y político de la población. Propone la siguiente caracterización de

los movimientos de acuerdo con el grado de organización y tipo de demandas que realizan:

a) Las conductas colectivas por el agua. Implican reacciones espontáneas frente a problemas específicos. En estos casos no se consolida una estructura organizativa permanente. Ejemplifica esta categoría con las protestas urbanas realizadas en Monterrey durante los años setenta y ochenta del siglo y de las cuales da cuenta Bennet (1997).

b) Las acciones conflictivas reivindicativas por el agua. Encabezadas por grupos organizados que plantean demandas específicas de dotación y prestación del servicio. Como ejemplo menciona el estudio de Arau (1987) en el que narra la lucha por la dotación del agua que emprendieron pueblos y colonias del sur de la ciudad de México en los años setenta, así como la lucha por la reducción de las tarifas de agua del “movimiento ciudadano” de Celaya, Guanajuato en los años noventa (Treviño, 2002).

c) Las acciones conflictivas políticas por el agua. Encabezadas por grupos organizados que demandan la solución a problemas relacionados directamente con la gestión del servicio de agua. La característica particular es que exigen participar en la toma de decisiones.

d) Los movimientos reivindicativos por el agua. Encabezados por organizaciones, con mayor grado de desarrollo y presencia política, que buscan incidir y modificar la gestión y demandan control social y la descentralización del agua.

Es importante notar las acotaciones que hace la autora entre conductas, acciones y movimientos sociales y las precisiones sobre las demandas en cada caso. Los conflictos que contemplan acciones colectivas demandan al estado, dice Ávila (2002b.), resolver problemas sociales (dotación y acceso a los servicios); políticos (control social del agua) y culturales (participación de las organizaciones sociales en las decisiones y en la gestión social del agua).

Bajo la lupa de la desigualdad socioeconómica y política podemos remitirnos a los conflictos que han enfrentado los pueblos indígenas. La histórica pobreza y situación de inequidad en la que se encuentran<sup>81</sup>, aunado a la falta de representación en espacios de

---

<sup>81</sup> En relación con los servicios de agua y saneamiento, especial atención merecen las viviendas indígenas que enfrentan grandes carencias y están sujetos a una mayor incidencia de enfermedades cuya transmisión está asociada con la falta o consumo de agua contaminada. Para

toma de decisión en el ámbito estatal y nacional de las políticas del agua, los ubica entre los grupos más vulnerables y hace frecuente su enfrentamiento con el Estado. Peña (2004), Perló y González (2005) ofrecen algunos ejemplos sobre los impactos que la gestión del agua ha tenido en pueblos indígenas y han conducido a conflictos diversos, pero sobre todo, han acentuado sus condiciones de desigualdad y vulnerabilidad. En este sentido, podemos mencionar:

a) La inundación de pueblos y áreas agrícolas por la construcción de presas, como la Miguel Alemán en territorio del pueblo Mazateco en la década de los cincuenta; Cerro de Oro, desplazando a indígenas Chinantecos en los años 60; Aguamilpa en territorio de Huicholes en la década de los noventa, todas ellas realizadas en el siglo pasado. Barabas y Bartolomé (1992) afirman que los resultados de la construcción de las grandes presas son contradictorios:

Mientras que algunos de sus logros (generación de energía, riego permanente) promueven el desarrollo de ciertos grupos y regiones; los sectores más pobres de la población (indígenas, campesinado tradicional, marginados urbanos), son quienes ceden sus tierras para las obras y quienes menos o ningún beneficio obtienen de ellas (Barabas y Bartolomé; 1992: 7).

Particularmente sobre Cerro de Oro estos autores comentan que al inicio del proyecto los indígenas protagonizaron un movimiento de rechazo y entre 1984 y 1989 se registraron episodios de protesta por el incumplimiento de promesas. Los Chinantecos perdieron sus tierras, involucraron económicamente y hubo una pérdida cultural y *descaracterización étnica* (Barabas y Bartolomé, 1992).

b) La contaminación de corrientes superficiales en territorios o zonas indígenas. Ejemplo de ello es el Valle del Mezquital, habitado por indígenas otomíes, donde se riega con las aguas negras que desaloja la ciudad de México en los distritos de riego 03 y 100, en el estado de Hidalgo. Si bien hay conflictos recurrentes en esta zona por el acceso al agua y la ampliación del área para riego, esta situación representa un riesgo para la salud. Peña (2004) afirma que “los beneficios que los habitantes obtienen por el riego de sus cultivos, no se compara con los riesgos que implica para la salud el uso de aguas

---

el año 2000, 42% de las viviendas indígenas de México carecían de agua entubada y 70% de servicios de saneamiento (Peña, 2005: 230).



contaminadas” (p. 93)<sup>82</sup>. Irónicamente quienes han denunciado y se han manifestado por esta problemática son organizaciones ecologistas mientras que el potencial de organización y movilización de los agricultores está atento a que no disminuya el volumen de agua que reciben y a su distribución (Perló y González, 2005).

c) La transferencia del agua a las grandes ciudades. Ejemplo de ello es el levantamiento del ejército de mujeres mazahuas en defensa del agua a principios de este siglo, que a decir de Tirel (ver recuadro correspondiente) propició el debate sobre la no sostenibilidad de los trasvases de cuenca. El Sistema Cutzamala atraviesa varios municipios del Estado de México, mayoritariamente Mazahuas, donde un alto porcentaje de sus habitantes no cuenta con agua entubada. Gómez (2010) plantea que esta situación fue el principal estímulo para la conformación de este movimiento aun cuando el motivo aparente fueron los daños ocasionados por el desbordamiento del río Malacatepec, proveniente de la presa Villa Victoria. En este caso es importante notar que la connotación de la mujer, en términos de desigualdad y vulnerabilidad, no sólo como mujeres y madres –subordinadas y débiles–, sino como mujeres indígenas –pobres–, fue usada como una estrategia en el proceso de negociación (Gómez, 2010).

Otro caso es el de los movimientos sociales organizados por el Comité por la Defensa de los Recursos Naturales del río Temascaltepec, conformado por comunidades, la mayoría indígenas, del sur del Estado de México, Guerrero y Michoacán para oponerse a la construcción de la presa El Tule, sobre el río Temascaltepec, logrando que la cuarta etapa del sistema Cutzamala fuera cancelada (Orozco y Quezada, 2009). O la desecación de lagunas y humedales en el Estado de México por el trasvase de aguas al Distrito Federal<sup>83</sup>, afectando a pescadores y agricultores de comunidades campesinas e indígenas quienes perdieron la pesca como actividad productiva. No sólo sus actividades productivas se alteraron, también su entorno y la gestión del recurso se transformó, entrando en escena nuevos actores como la Dirección General de Construcción y

---

<sup>82</sup> Datos sobre este tema se pueden encontrar en Cifuentes et al, (1994), quienes hacen un estudio sobre la prevalencia de enfermedades diarreicas e infecciones intestinales por el uso agrícola del agua en el Valle del Mezquital.

<sup>83</sup> El sistema Alto Lerma, que inició operaciones en 1953, fue la primera obra hidráulica concebida para llevar agua al Valle de México desde una fuente externa (el río Lerma), inició operaciones en 1953.

Operación Hidráulica (CGDOH) del Departamento del Distrito Federal. Respecto a este caso Cirelli (2000: 53) afirma: “a una multiplicación de actores y usos corresponde una multiplicación de conflictos...”. El primer detonador, comenta Cirelli (2000), fue la desecación de manantiales y ojos de agua, sin embargo, la expresión de los conflictos y la competencia por el recurso se ha ido modificado y diversificado a lo largo de los años pasando por conflictos organizados, protestas abiertas o acciones al margen de la ley.

## LAS MAZAHUAS Y EL CASO DEL SISTEMA CUTZAMALA

### MAGALI IRIS TIREL

La épica lucha por el derecho al agua que las mujeres mazahuas emprendieron el año 2004 es considerada hoy como una lucha emblemática. Armas de madera y herramientas en la mano, las mujeres pusieron todos sus esfuerzos para construir un camino alternativo a las políticas hidráulicas en vigor en México. Su lucha sirvió para despertar el debate en la sociedad sobre la no sostenibilidad de los trasvases de cuenca, y para poner las bases de una necesaria cooperación y reciprocidad entre la ciudad y el campo a propósito del tema del agua.

El Sistema Cutzamala es un sistema de trasvase de cuenca construido para abastecer de agua a la ciudad de México y su zona conurbana. Esta obra gigante inició en los años ochenta a iniciativa de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (actualmente Comisión Nacional del Agua), como consecuencia del agotamiento de los recursos hídricos de la cuenca Lerma, donde fue construido el primer trasvase, y de la demanda creciente de agua en la capital. Es un conjunto de 8 represas conectadas por un sistema de tubos, canales abiertos y túneles que recorren 140 km de distancia para llevarle 14.5 m<sup>3</sup>/seg. de agua a la capital. Este sistema atraviesa varios municipios del estado de México mayoritariamente mazahuas donde 70% de los habitantes no cuenta con el agua entubada en su casa (INEGI, 2000). El trasvase de cuenca ha ido modificando las formas de vida, el equilibrio ecológico y la economía de los habitantes de la cuenca abastecedora. A partir del momento en que fue construido, los recursos naturales y las condiciones de vida de las comunidades aledañas al sistema no dejaron de deteriorarse. Durante tres años, las mujeres mazahuas ocuparon los titulares de los diarios, manifestando su total desacuerdo con el modelo de gestión hidráulico del país, y la urgencia de emprender un trabajo de recuperación ambiental de la cuenca tanto para las poblaciones afectadas como para la gente de las grandes ciudades que dependen también de sus recursos naturales. El movimiento mazahua luchó desde el camino de la no-violencia activa, con acciones públicas, demandas legales y abordando el problema desde el terreno del cabildeo legislativo. Nunca se pudo lograr una intervención realmente eficaz ni una participación conjunta y coherente de los distintos niveles de gobierno y de las instituciones responsables para que apoyen la realización del plan de desarrollo sustentable integral de la región que exigían. Pero las propias comunidades se movilizaron para cuidar su entorno, y multiplicaron las iniciativas dirigidas a la

recuperación ambiental: sembraron árboles, limpiaron presas, construyeron bordos, rescataron manantiales etc. Y su lucha permitió que las autoridades de la ciudad de México reconocieran la importancia de establecer un mecanismo de reciprocidad entre la ciudad y el campo, e implementasen acciones de solidaridad hacia la zona rural que la abastece de agua.

Ante alguno de estos casos Peña (2004) argumenta, por un lado, que el control de los recursos hídricos durante casi todo el siglo XX estuvo en manos del gobierno federal y con ello, las decisiones de las autoridades y grupos indígenas a nivel local, reflejaron una pérdida de incidencia en las políticas del agua; y por otro lado, los objetivos que durante ese mismo siglo se persiguieron en materia de agua -y que el autor resume en dos grandes líneas: ampliar la superficie irrigada y aumentar la disponibilidad de agua potable y energía eléctrica-, se tradujeron en grandes obras que no incluyeron a este grupo como destinatarios. Apunta también (Peña, 2005), que el respeto a los pueblos indígenas y su acceso al agua, así como su inclusión en la gestión del recurso son temas pendientes a pesar de la importancia de estos pueblos en la conservación de las cuencas y, por ende, de los recursos hídricos. Boege (2008) también llama la atención sobre la importancia de los territorios indígenas en la captación de agua para riego, la generación de energía y el abasto de agua para zonas urbanas, dado que estos territorios, dice el autor, se encuentran en las cabeceras de las principales cuencas y subcuencas.

## **AGUA Y GOBERNABILIDAD EN LA SIERRA DE SANTA MARTHA**

**CARLOS ROBLES  
DESARROLLO COMUNITARIO DE LOS TUXTLAS A.C/  
COLEGIO DE MICHOACÁN A.C.**

El agua en la sierra de Santa Marta (Reserva de la Biosfera y región indígena) es un recurso cuyo carácter contencioso rebasa las tradicionales dualidades campo-ciudad o territorios indígenas y no indígenas. Su gobernabilidad (acceso, manejo y gestión) está atravesada por normas y reglamentos que operan en función de la escala que se observa. A nivel nacional se somete a las disposiciones del Artículo 27 Constitucional y es considerada recurso de la nación. Bajo este estatus jurídico es extraída para satisfacer las necesidades de las poblaciones de Acayucan, Cosoleacaque, Minatitlán y Coatzacoalcos (500 mil habitantes). A escala regional/local (sierra/comunidades) la gobernabilidad del recurso, incluyendo a las cabeceras municipales -Soteapan, Mecayapan, Tatahuicapan y Pajapan- se sujeta a los acuerdos que son capaces de tomar los pueblos (representados

por asambleas y autoridades ejidales y municipales) y los ejidatarios o propietarios privados cuya tierra dispone de agua. Para estos casos no existe una legislación específica que regule su extracción y uso y los arreglos tienen el carácter de “tratos entre particulares”. Considerando la idea de Foucault de que “gobernar es influir sobre la vida de otros”, entonces en el caso de la sierra la gobernabilidad del agua está sujeta a dos polos de influencia. Por un lado el del Estado que, bajo un esquema unidireccional y vertical, define normas que exige sean respetadas por todos los ciudadanos (Por ej. Ley Nacional de Aguas y reglamentos derivados), por otro el de los ejidatarios y propietarios que, dueños de la tierra de donde emerge el agua, se guían por (o imponen) las leyes del mercado sujetando a ellas a las propias autoridades municipales y ejidales de los pueblos. El acuerdo de una comunidad a otra puede variar de un arreglo verbal al pago anual de miles de pesos. Al mismo tiempo, siguiendo la idea de Latour (1986) de que las relaciones de poder son una composición en donde cada actor que participa imprime su propio interés, la gobernabilidad del agua tiene dos fuentes de impugnación. Por un lado, los pobladores de Tatahuicapan, cabecera municipal y ejido donde se ubica una de las plantas potabilizadoras que lleva el agua a las ciudades (Yurivia), reclamando derechos sobre el territorio de donde se extrae el agua, delegan su voz a líderes políticos y ejercen presión tomando las instalaciones a nombre de los indígenas nahuas y popolucas de la sierra para lograr mejoras sociales. Así, el modelo de gobernabilidad del Estado pierde eficacia al no lograr plenamente el respeto de su normativa. Por otro, las comunidades de la parte alta de la cuenca se han organizado para realizar su propia gestión al reclamar que los beneficios obtenidos por Tatahuicapan, no llegan a sus pueblos cuyos territorios abastecen el agua de la presa. La impugnación tiene aquí dos vías: al Estado reclamando beneficios y a Tatahuicapan por la apropiación de una voz que no les ha sido otorgada (al menos por todos los sujetos). La organización que hace esta última impugnación, intenta un proceso de gobernabilidad más horizontal al proponer un plan de manejo ambiental del agua para la cuenca y considerar que su objetivo sólo será alcanzado en la medida en que todos los miembros cumplan con su responsabilidad. Sin embargo, la propia organización no ha sido capaz de resolver los problemas intra e intercomunitarios. Aquí la impugnación se hace pueblo por pueblo con la participación de la mayoría de los habitantes que cuestionan la voracidad de los dueños de la tierra que cobran por el agua. La falta de herramientas legales deja estos reclamos sin posibilidades de prosperar y sujetos a negociaciones poco equitativas. De este modo la gobernabilidad del agua en la sierra (así como de los ecosistemas que la sustentan) y sus herramientas programáticas y legales, se encuentran tan fragmentadas como los intereses y prioridades de los sujetos involucrados. Entre las consecuencias directas se encuentra un abasto que se va haciendo más deficiente conforme se sube a la sierra o se baja en la escala social, y un ecosistema altamente deteriorado que se ha convertido en un factor de riesgo para todos los usuarios a lo largo de la línea del agua.

La segunda línea de análisis observa otros aspectos que hacen a la gobernanza del agua, entre ellos, los objetivos, las estrategias y modelos que guían las políticas del sector, destacando tres puntos: a) la descentralización como política que promueve una

mayor participación por parte de los usuarios del recurso pero que, al mismo tiempo, genera relaciones más complejas entre los mismos actores sociales y éstos y los actores gubernamentales y b) las políticas que definen o promueven la idea del agua como bien económico, dando lugar a un esquema en el que la población no posee un derecho al agua como bien esencial, garantizado por el estado, sino debe pagar un servicio como se hace con otros más y, c) las lógicas y objetivos subyacentes en las políticas hídricas.

Wester et al (2005) afirman que la descentralización, en la caso de la cuenca Lerma Chapala, donde la competencia por el agua es fuerte, ha complejizado más que resuelto los problemas de gestión de los recursos naturales, entre otras razones, porque promueve la “participación ampliada” de la población, lo que dificulta las decisiones técnicas así como las negociaciones entre los grupos de interés. Subrayan que los diversos grupos con acceso y control desigual a recursos y al agua no necesariamente propician arreglos democráticos, equitativos o inclusivos, lo que genera más fricción. La gestión del agua, plantean, da lugar a un conjunto de problemas correlacionados, caracterizados por altos niveles de incertidumbre, de una diversidad de valores en competencia y de supuestos en las decisiones, a los que llaman “meta problemas” o “efectos perversos”. Problemas que difícilmente pueden solucionar organizaciones o grupos aislados, ya que generalmente lo que implica para unos una solución para otros significa un nuevo problema. Es importante observar que las desigualdades preexistentes condicionan la participación y negociación de los actores.

Guzmán (2011) por su parte, plantea que no es que la descentralización en la gestión del agua genere una crisis de gobernabilidad, sino que la transición de un modelo centralizado a este nuevo modelo se ha enfrentado a fallas, deficiencias y contradicciones, aún no superadas y que complejizan la gestión del recurso. Al estudiar la gestión social de agua para riego en Morelos esta autora identifica las contradicciones y fricciones entre las acciones gubernamentales y las acciones autogestivas de las comunidades. Argumenta que mientras algunos agricultores mantienen formas de organización, un manejo colectivo del agua y la percepción del derecho local al agua, otros se han incorporado a nuevas formas agroempresariales de producción y, a pesar de la importancia dada a la participación social en este esquema descentralizado, no se reconoce la organización social ni las características socioculturales de los usuarios del

agua. Por su parte, Vargas y Mollard (s/f) afirman que la transición de un modelo centralizado a un *modelo neoliberal*<sup>84</sup> ha implicado, entre otras cosas, la institucionalización de dicho modelo, nuevas formas de participación, organización y gestión. En esta transición, en la cuenca Lerma Chapala y en el ámbito del agua para la agricultura, no se ha logrado ni la operacionalización de la política pública para contar con espacios reales de participación social, ni la organización de grupos de interés por parte de los usuarios. Un elemento que destacan los autores, como fundamental para la participación de los usuarios en la gestión del agua es el nivel de información con el que cuentan para tomar decisiones y afirman, es muy bajo en el área de su estudio.

## **CONFLICTOS POR EL AGUA EN MORELOS**

**NOHORA BEATRIZ GUZMÁN RAMÍREZ**  
**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MORELOS**

Si definimos un conflicto como una diferencia de intereses que carece de un espacio de concertación y se expresa con agresiones verbales o físicas, que se pueden realizar directamente o indirectamente ante terceros, entonces podemos afirmar que en Morelos el agua se gestiona socialmente a través del conflicto. Basta con acercarnos rápidamente a la historia de la gestión social del agua en el periodo posrevolucionario.

En primera instancia, el reparto de tierras ejidales, a partir de la segunda década del siglo XX, y la política de desarrollo agrícola sustentada en la gran irrigación riego, generó una mayor demanda de recursos hídricos en todo el país. Pero, tiene un particular desarrollo en el estado de Morelos dada la desarticulación del sistema productivo de la hacienda y con ello del sistema de riego existente. Con el sistema de hacienda, sólo una parte de las tierras estaban dedicadas al riego y la infraestructura se encontraba centralizada en un canal principal que llegaba al casco de la hacienda y de allí se distribuía para los múltiples usos, un sólo usuario final. Sin embargo con el reparto ejidal la extensión de tierras de riego y el número de usuarios del sistema aumentó, rompiéndose los acuerdos pre-existentes de acceso, reparto y uso del recurso. Lo anterior aunado a una serie de indefiniciones en los límites agrarios y de definiciones de derechos de uso del agua. Si a este panorama sumamos las dinámicas culturales propias de los pueblos de Morelos, en las cuales predominaban los usos y costumbres, el estado se convierte en caldo de cultivo para los conflictos.

Aproximadamente, hasta la década de los treinta del siglo XX, los conflictos por el agua se pueden caracterizar en dos tipos: Uno, entre los ejidatarios y hacendados y dos, entre los mismos ejidatarios. Acentuándose los conflictos aguas arriba aguas abajo de los

---

<sup>84</sup> Los autores se refieren al modelo Neoliberal como aquel que se conforma a partir de las políticas de descentralización, desregulación estatal y la apertura comercial.

canales, que traería como consecuencia, en varias oportunidades, la destrucción de la infraestructura y/o juicios legales de larga duración. Durante este mismo período los intentos del gobierno por asumir el control se enfrentaron una fuerte resistencia por parte de los ejidatarios, que terminaban por imponer sus propias dinámicas o generaban procesos de tensión que obligaban a ceder espacios de poder local. Y es así, como hasta mediados del siglo XX en el manejo de los sistemas de riego estuvo, predominantemente, en manos de las “Juntas de Agua”, organizaciones que aunque estaban normadas gubernamentalmente, se sustentaban en normas y formas comunitarias de autogestión.

Después de la segunda mitad del siglo XX, Morelos inicia un proceso de transformación urbana articulada a la construcción de la autopista D.F. Cuernavaca, que lo acerca a la capital y lo convierte en un espacio óptimo para el descanso del fin de semana. El desarrollo urbanístico implica el la mayor presencia del usuario urbano, quien demanda agua para el uso recreativo (albercas, jacuzzis, etc.) y el de mantenimiento de jardines. De hecho el desarrollo de la urbanización, signo de modernización, se sustenta en una política de abastecimiento de agua para el uso público urbano con aguas subterránea, extraída a partir de la perforación de pozos. El agua superficial de la cuenca del Alto Balsas ya estaba concesionada, preferencialmente para el riego. Hoy distribución del agua sigue la misma tendencia, en la cual el agua superficial abastece mayoritariamente el riego y el agua subterránea el uso urbano.

El proceso de urbanización tiene otro gran impulso con la construcción de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC), que atrajo mano de obra obrera y generó una expectativa de crecimiento que marcó el desarrollo urbano en la década de los setenta. Posteriormente el desplazamiento de población del D.F. por el terremoto de 1985, constituyó otro detonante de este proceso urbano. Pero si, además, agregamos a este análisis la variable ejidal y la falta de planeación urbana, el panorama se torna más complejo. La expansión de la mancha urbana se hace, principalmente, sobre tierras ejidales de riego y zonas de barranca. Invadiendo zonas de cultivo y áreas federales, lo que impacta sobre la infraestructura hidráulica, la calidad y la cantidad del agua disponible en el estado. Las construcciones invaden áreas de canales y los caminos de saca, que sirvieran para sacar la cosecha y acceder a la limpieza de los canales son adecuados como avenidas. Lo que antaño fuese un lindo “apantle”, se ve como un peligro para la gente y los autos. Sin embargo, la problemática es mayor cuando a los canales de riego se les reconoce como naturales de libre acceso y son usados para la extracción, la descarga y la recreación, todo al mismo tiempo y en el mismo lugar.

Otro cambio importante en las tendencias de los conflictos por el agua, se presenta con las nuevas políticas hidráulicas a partir de la década de los ochenta. El proyecto neoliberal llevó a la descentralización del agua tanto potable como de riego, la primera conocida como la municipalización del servicio del agua potable y la segunda como la transferencia de los Distritos de Riego (D.R.). Los nuevos conflictos tienen como característica el enfrentamiento comunitario-gubernamental. En el caso del agua potable se expresa con resistencias a entregar a los municipios los sistemas comunitarios que venían siendo administrados por comités comunitarios, un ejemplo es el caso del movimiento suscitado en la cabecera municipal del municipio de Yautepec en 1992. En el riego se presenta la resistencia a transferirse por parte de tres módulos de riego, los que terminan siendo unidades desincorporados del D.R. 016 del estado de Morelos.

En conclusión, es importante plantear que al no resolverse en su momento estos conflictos se han acumulado complejizando la situación en el estado, dado que en la medida que estos persisten se entrelazan y los intereses se radicalizan. Por lo anterior hace necesaria la participación conjunta entendiéndonos todos como actores del conflicto, con intereses. Se hace necesario crear arenas de concertación en las cuales la instancia gubernamental sea un actor más y no se erija como elemento mediador.

Las políticas que operan bajo una lógica de mercado y definen el agua como bien económico, al convertir el recurso en una mercancía que puede ser comprada, vendida y comercializada, por un lado omiten el derecho humano al agua que para los organismos internacionales representa la plataforma para asegurar el derecho a la vida, y por el otro propician que se imponga "...una correlación de fuerzas donde impera el poder político y económico, la corrupción y la impunidad" (Del Pino et al, s/f), escenario propicio para la gestación de conflictos. En este mismo sentido Kloster y De Alba (2007) plantean que las instituciones como Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a las que llaman de *disciplinamiento mundial*, lograron articular y concretar las disposiciones de las potencias del mercado financiero internacional en México a través de la descentralización de funciones del gobierno federal a los otros niveles de gobierno y la delegación de la responsabilidad en la gestión de servicios a la indicativa privada, lo que supone nuevos grupos de poder.

La expresión más clara de esta política es la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento, que tiene como marco normativo y legal la *Ley de Aguas Nacionales* de 1992 y las posteriores reformas promovidas en los estados para armonizar el marco estatal con el federal y hacer viable la opción de la participación privada. A decir de Pineda (2002: 2):

Desde 1992 la CNA ha estado impulsando con este marco legal renovado la participación privada, sobre todo en el financiamiento, la construcción y la administración de la infraestructura hidráulica...

En la capital de Coahuila, para ilustrar este punto, el servicio de agua potable y saneamiento es prestado por la empresa Aguas de Saltillo (Agsal), conformada por Aguas de Barcelona (Agbar) y la empresa municipal Sistema de Aguas de Saltillo (SIMAS). Fusión que se dio en 2001 con la venta de 49% de las acciones del sistema a la empresa



transnacional. Los conflictos que se han generado, y de los cuales los diarios locales han dado cuenta en su momento, expresan la inconformidad de los usuarios por las tarifas de agua potable y saneamiento; de reconexión, el cambio de medidores y la contratación de tomas domiciliarias que afecta de manera especial a los hogares de escasos ingresos. A la par de la formación de Agsal, se conformó la Asociación de Usuarios de Aguas de Saltillo (AUAS) la que ha denunciado en foros nacionales e internacionales a Agsal por “...el deterioro en la calidad del agua y las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales de la población pobre de Saltillo al hacer inaccesible el servicio de abastecimiento de agua potable” (McCulligh, s/f: 18).

Asimismo, las lógicas y objetivos de las políticas hídricas, orientadas a la generación de electricidad; el abasto a zonas urbanas y la ampliación de los distritos de riego que responden a objetivos macroeconómicos, financieros y políticos, han propiciado situaciones de conflicto. En este tema, Barabas y Bartolomé (1992) plantean que estos movimientos sociales por lo general se enfocan a: 1) la oposición a la obra misma; 2) la oposición a las condiciones y lugar de reubicación de los pueblos afectados y 3) y las demandas de compromisos incumplidos. Ya se presentaron variados ejemplos que han afectado a grupos indígenas, ejemplos recientes son los conflictos generados en torno a la construcción de las presas el Zapotillo y la Parota (ver recuadros respectivos). La primera destinada al abastecimiento de agua de la ZMG y León, y la segunda para la generación de energía eléctrica.

## **RESISTENCIA SOCIAL A LA CONSTRUCCION DE NUEVOS EMBALSES**

**CECILIA LEZAMA ESCALANTE  
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA**

### **Las políticas hidráulicas para el abastecimiento de agua**

Las políticas públicas para la gestión del agua confrontan problemas técnicos, económicos, sociales y políticos que a veces impiden garantizar el acceso al agua potable y una distribución equitativa entre los diferentes sectores de la población. Por lo mismo, los conflictos sociales por el agua se han incrementado en diferentes regiones del país, toda vez que el agua parece convertirse en un recurso escaso. El agua suele escasear cuando se presentan incrementos en la demanda, cuando la contaminación y la falta de medidas de saneamiento reducen su disponibilidad para el consumo humano, o bien

cuando existe un acaparamiento de algunas fuentes de agua por unos sectores en detrimento de otros.

Las políticas hidráulicas del Estado para atender las deficiencias en el abasto de agua han privilegiado el trasvase de regiones con gran abundancia a regiones con relativa escasez. Fue así como desde mediados del siglo XX se desarrolló en México un programa de infraestructura hidráulica, basado en la construcción de grandes presas y plantas hidroeléctricas, tanto para el abastecimiento de agua y energía que requerían los centros urbano-industriales, como para abrir nuevos distritos de riego en diferentes zonas del país.

### **Conflictos sociales por la reubicación de los afectados por las presas**

Durante más de cincuenta años, la construcción de este tipo de infraestructura se llevó a cabo sin más límite que los obstáculos de tipo técnico o económico que podían frenar o modificar un proyecto. Los factores socioambientales no se tomaban en consideración, ni llegaban a plantearse como un impedimento. De aquí que el desplazamiento forzoso de multitud de comunidades indígenas de sus regiones de origen se instaurara como una estrategia necesaria para dar paso a los grandes proyectos nacionales de desarrollo. Sin más, miles de personas fueron desalojadas y transferidas a nuevos centros de población donde se vieron obligadas a iniciar una nueva vida en tierras desconocidas, frecuentemente trabajando como jornaleros, a falta de reposición de tierras de cultivo. Sus comunidades fueron virtualmente desintegradas, propiciando el rompimiento de las relaciones que conforman el tejido social, sus formas de organización social, sus tradiciones y las manifestaciones culturales que los identificaban con su territorio. La reubicación de estas poblaciones en territorios ajenos a sus formas de vida y a sus costumbres dificultó su capacidad de adaptación, puesto que no contaban con los conocimientos para dominar las nuevas condiciones ambientales. Un denominador común de los reacomodos de estos pueblos ha sido el desarraigo social, aparejado con un lento proceso de pauperización y marginación en los nuevos centros de población. Tal es la situación que trajo consigo el desplazamiento de 22,000 mazatecos en Oaxaca con motivo de la construcción de la presa de El Temascal (1949); de 5,500 personas en Michoacán con la presa del Infiernillo (1961), de 15,483 tzotziles y mestizos para construir La Angostura (1972) en Chiapas; de 25,000 chinantecos y mazatecos en el caso de la presa de Cerro de Oro (1974) en Oaxaca; de 5,000 náhuas con la presa El Caracol en Guerrero (Gálvez, 2004:110-11). De igual manera la presa de Zimapán (1995) en Hidalgo desalojó a 2,109 pame-otomíes y Aguamilpa (1994) en Nayarit, a cerca de mil huicholes, por mencionar sólo algunas de las obras hidráulicas más importantes.

En todas estas obras, los indígenas fueron desalojados y reubicados de manera forzosa, vendiéndoles la imagen de progreso y modernidad a cambio de ceder su territorio. Por lo general, el gobierno ofrecía a los desplazados un futuro promisorio, que incluía infraestructura urbana, servicios de agua potable y electricidad, tierras similares a las que poseían, centros médicos y escolares, etc. El ofrecimiento de una serie de compensaciones en muchos de los casos no se cumplió. Cabe mencionar que las indemnizaciones solían ser muy reducidas con respecto a las pérdidas registradas. Además, las indemnizaciones prometidas no siempre fueron saldadas por el gobierno en

tiempo y forma, como de hecho ocurrió en el caso de la presa de Cerro de Oro, El Caracol, Aguamilpa y El Cajón. Incluso, algunas de estas deudas siguen siendo reclamadas hoy día por los nietos de los afectados, sin contar con ninguna ley que los ampare. Los estudios llevados a cabo por la Comisión Mundial sobre Presas corroboran que los efectos de las presas se asocian por lo general a la falta de compromiso y de capacidad de gestión gubernamental para atender a los desplazados, lo cual ha redundado en el empobrecimiento y desamparo de millones de afectados a nivel mundial (McDonald-Wilmsen y Webber, 2010).

Actualmente se registra una fuerte efervescencia social en aquellas partes del país donde se construyen proyectos de infraestructura que conllevan una reubicación forzosa de las comunidades. Estas políticas hidráulicas están confrontando a la sociedad civil, que muestra su inconformidad y su determinación de rebelarse ante los actos autoritarios que lesionan sus derechos más elementales. La emergencia de una conciencia ciudadana ha llevado a la población a defender su territorio, sus propiedades, sus derechos humanos y la preservación del medio ambiente. Por ello, han surgido nuevas movilizaciones que buscan legitimar no solo el respeto a sus derechos, sino a ser escuchados y consultados, a participar en las decisiones públicas que los incumben e intervenir en los términos de una negociación. Estas movilizaciones locales han encontrado eco en organizaciones nacionales e internacionales que han dado mayor fortaleza y fundamento a sus demandas. Por primera vez, la resistencia social a estas políticas ha logrado frenar proyectos de gran envergadura, como la presa de La Parota en Guerrero, la de San Nicolás y Arcediano en Jalisco; mientras que otros movimientos siguen en pie de lucha para reivindicar sus derechos, como ocurre en el caso de la presa hidroeléctrica del Paso de la Reina en Oaxaca y de la presa de El Zapotillo en Jalisco.

### **Resistencia social en contra de la presa El Zapotillo**

La construcción de la presa El Zapotillo ha movilizado a la población en una intensa lucha de resistencia desde 2005 para evitar que el embalse inunde tres comunidades de los Altos de Jalisco: Temacapulín, Acasico y Palmarejo. Las numerosas quejas comunes que surgieron desde entonces entre los vecinos fomentaron una toma de conciencia del problema y la necesidad de organizarse como sociedad civil. Fue así como se fundó la organización llamada "*Comité Salvemos Temaca, Acasico y Palmarejo*", que ha funcionado como un frente común para presentar denuncias ante las autoridades y la sociedad en general.

Los afectados coinciden en señalar que se han conjuntado una serie de irregularidades en el proyecto de El Zapotillo, que por sí mismas son razón suficiente para cancelar la obra. La primera se refiere a la ausencia de un Manifiesto de Impacto Ambiental requerido para la construcción de una cortina de 105 metros de altura, por lo que se desconoce la dimensión real de los impactos que tendrá el embalse sobre el ecosistema de la cuenca del río Verde, toda vez que los efectos se extienden a más del doble de la superficie proyectada inicialmente. Otra más es la falta de un permiso para el cambio de uso de suelo, que fue vetado por el municipio correspondiente. Una tercera irregularidad se refiere a la falta de un acta notariada que certifique una consulta pública entre los afectados respecto al proyecto de reubicación. Otra irregularidad se presenta en torno al

dictamen original expedido por el Instituto Nacional de Antropología e Historia en defensa del patrimonio histórico y cultural de Temacapulín, mismo que fue revocado meses después por la propia institución con un dictamen a modo que aprueba la destrucción del patrimonio cultural del pueblo. Asimismo, se ha violado el derecho de la población a contar con información previa sobre la realización de la obra, además de que han sido hostigados y presionados por las autoridades para obtener su anuencia para la reubicación.

La factibilidad de la presa fue analizada solamente en términos técnicos y económicos, sin evaluar los costos sociales y ambientales involucrados para los afectados. Los costos se determinaron en función del reducido número de habitantes que habría que indemnizar, partiendo del supuesto de que el simple traslado de la población de un lugar a otro garantiza empleo y mejores condiciones de vida para los desplazados, sin contemplar que con la reubicación se pierde el sentido de comunidad e identidad que tiene un pueblo.

A partir de estos hechos, la comunidad ha recurrido a todos los medios a su alcance para luchar en contra de lo que consideran un “acto autoritario y arbitrario”, incluyendo recursos legales, como el amparo, hasta denuncias ante el Senado, la Cámara de Diputados y organismos de defensa de los derechos humanos a nivel estatal, nacional e internacional. El caso ha sido llevado a instancias como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Amnistía Internacional y ante el Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU. Asimismo, se han conectado con redes de organizaciones de la sociedad civil, como el Movimiento de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER), la Asociación Nacional de Afectados Ambientales (ANAA), la Asociación Regional de Afectados Ambientales (ARAA), entre otras. A fines del 2010 Temacapulín fue sede del Tercer Encuentro Internacional de Afectados por Represas que, bajo el tema común de “Ríos para la Vida”, reunió a cerca de mil delegados de más de cincuenta países con el apoyo y financiamiento de doce organizaciones ambientalistas internacionales.

## OPOSICION A LA PRESA LA PAROTA EN GUERRERO

### MAGALI IRIS TIREL

Ésta es una historia muy especial. Es la primera vez en México que se impide un megaproyecto de presa a causa de la inconformidad popular. El proyecto hidroeléctrico La Parota estaba previsto sobre el cauce del río Papagayo en Guerrero, e implicaba la inundación de 17 mil hectáreas de selvas y tierras cultivables integradas en 16 núcleos agrarios y el desplazamiento de varios miles de personas para dotar de electricidad al centro del país. Los campesinos de la zona que sería afectada se organizaron en el Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la Parota (CECOP) y decidieron entrar en la resistencia activa, y luchar por medio de la vía legal y pacífica para exigir la cancelación definitiva del proyecto.

Desde el año 2003, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y los gobiernos municipales, estatales y federales se habían dado a la tarea de hacer aprobar el proyecto mediante la realización de asambleas para que los ejidatarios aprueben el proceso

expropiatorio y el cambio de uso del suelo. Dichas asambleas de comuneros y ejidatarios se llevaron a cabo sin respetar ni la Ley agraria ni los usos y costumbres de los pueblos, recurriendo a prácticas de compra y coacción del voto, detención arbitraria de los líderes y ofrecimiento engañoso de obras, usando a las corporaciones policíacas para intimidar e impedir la entrada a las asambleas los comuneros opositores, excluyendo así su participación en las políticas que les afectan, y generando enfrentamientos violentos. El CECOP interpuso demandas de nulidad de las asambleas comunales y ejidales desarrolladas en los núcleos agrarios ante el Tribunal Unitario Agrario con sede en Acapulco para impugnarlas.

Mientras tanto, los comuneros ya habían suspendido las obras por medio de bloqueos de carreteras y plantones que cerraban la zona para impedir la entrada de la CFE y del gobierno a su territorio. En el transcurso de los años, la oposición fue cada vez más organizada, informada e intercomunicada a nivel regional e internacional (organización de foros, creación de redes de afectados como el MAPDER, organización de caravanas, participación a eventos a nivel nacional e internacional, etc.), y los campesinos recibieron apoyos por parte de centenas de organizaciones no gubernamentales del país, así como organizaciones de derecho ambiental (CEMDA) y de derechos humanos (Tlachinollan) lo que dio más fuerza y reconocimiento a la lucha del movimiento. El cabildeo les permitió obtener cada vez más apoyos por parte de alcaldes y diputados a nivel nacional. Y fueron hasta solicitar a relatores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la creación de una Comisión internacional independiente que estudie el proyecto la parota e hiciera recomendaciones al gobierno.

La cancelación definitiva del proyecto era vista como muy improbable dado la larga historia de desalojos forzados vinculados con el desarrollo hidroeléctrico en México, los grandes interés económicos en juego en este proyecto y los millones de pesos ya gastados en estudios, obras, diagnósticos, propaganda, corrupción, y más. Pero la ONU manifestó su inquietud al Gobierno Federal y a la Paraestatal, recomendándoles la suspensión definitiva del proyecto, y el Tribunal Agrario confirmó las irregularidades de las asambleas que mencionaban los opositores, anulando éstas y todos los actos derivados de la celebración de las mismas. Desde este entonces (2003) y hasta la fecha (2011) el PH La Parota está suspendido. Los opositores siguen pidiendo la cancelación definitiva del Proyecto.

En cuanto al abasto de agua a zonas urbanas, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es el ejemplo más ilustrativo de los conflictos atribuibles tanto por las consecuencias ambientales ocasionadas como por el empobrecimiento de las comunidades afectadas -sobreexplotación de los acuíferos del Lerma y la consecuente pérdida de fertilidad de los suelos y la transformación de zonas de riego en zonas de temporal, entre otros- (Kloster y De Alba, 2007). En relación con los conflictos generados en la región hidropolitana –la que vincula y define artificialmente la hidráulica en las

cuenas Valle de México, río Tula, río Lerma y río Cutzamala-, Perló y González (2005) mencionan algunos conflictos, de los que ya hemos dado cuenta al hablar sobre los pueblos indígenas, y señalan que el común denominador de éstos es la defensa de los recursos propios de su territorio y la asimetría entre:

- 1) una racionalidad de escala nacional y sus necesidades de crecimiento, garantizada por una burocracia federal; 2) múltiples racionalidades locales cuyas prioridades de desarrollo son defendidas por organizaciones sociales diversas –pero primordialmente rurales-; y 3) una lógica de escala estatal –político administrativa- y sus preferencia de desarrollo, defendidas por una burocracia y una clase política estatal (Perló y González, 2005: 107).

Otras situaciones de conflicto generadas por las lógicas subyacentes a las políticas son los llamados conflictos ambientales, que además del agua, otros recursos como flora y fauna, son amenazados desfavorablemente por proyectos u obras. Azuela y Mussetta (2008: 192) los definen como aquellos “...en los que al menos una de las partes hace valer un argumento ambiental”. Aunque como Vargas (2009) aclara, no en todos los casos el deterioro o la amenaza de los recursos generan respuesta social a través de la confortación o disputa, debe haber una dramatización en términos simbólicos y visuales. Scheinfeld (1999) ofrece como ejemplo tres casos en Sonora y uno en Morelos –que surgió por el intento de construir un club de golf en Tepoztlán; repercutiendo en la sustitución de la autoridad municipal por casi dos años y la suspensión del proyecto-; mientras que Azuela y Mussetta (2008) también retoman el de Tepoztlán y ofrecen otros ejemplos de conflictos en Áreas Naturales Protegidas: la presión inmobiliaria en el Parque Nacional Cumbres de Monterrey; y las ocupaciones y reubicaciones de campesinos en la Reserva de la Biosfera de Montes Azules, colindante al área que ocupa el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Hasta aquí se abordaron dos líneas de argumentación. La primera hace referencia a un problema estructural: la desigualdad socioeconómica y política en la que se encuentran ciertos grupos y sectores sociales y que los pone en desventaja en relación con el acceso a los servicios y a la toma de decisiones: se expresa en pobreza y marginalidad, se traduce en falta de acceso a los servicios, en una baja incidencia de la población en la toma de decisiones y las políticas del agua. Frente a este panorama cabría preguntarse si esta desventaja se traslada a la gestión y negociación de los conflictos. Es

decir, si el acceso desigual a los recursos y en la toma de decisiones de los grupos menos favorecidos determinan negociaciones no democráticas, inequitativas y excluyentes.

La segunda se refiere a las políticas del sector durante las últimas décadas. Como se pudo observar, tanto en los objetivos (ampliación de la superficie irrigada; abastecimiento de agua a las zonas urbanas y la generación energía eléctrica), como las estrategias (descentralización) y los paradigmas sobre los que se definen los modelos de gestión (agua como bien económico) no priorizan a los grupos menos favorecidos; por el contrario, propician relaciones desequilibrantes.

Este ha sido un pretexto para recorrer escenarios, características y particularidades de algunos conflictos. Es importante hacer notar que la primera línea de argumentación constituye la base de los conflictos por el agua, la segunda algunos de los elementos bajo los cuales el estado ha definido el marco para la gobernanza del agua. Ha quedado pendiente revisar la legitimidad y capacidad de las instituciones en la gestión y negociación de los conflictos.

## Bibliografía

Arau, Rosalinda, *Historia de una organización urbana-popular en el valle de México*. Casa Chata, México, 1987.

Ávila, Patricia, "Agua poder y conflicto urbano en una ciudad Media", en: Ávila Patricia (ed.), *Agua Cultura y sociedad en México*, El Colegio de Michoacán/IMTA. México. 2002a, pp. 271-292.

Ávila, Patricia, *Cambio global y recursos hídricos en México: Hidropolítica y conflictos contemporáneos por el agua*, INE, México, 2002b.

Azuela, Anotnio y Mussetta Paula, "Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México", en *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, Año 1, núm. 16, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 2009, pp. 119-216.

Barabas, Alicia, y Bartolomé, Miguel, "Antropología y relocalizaciones", en *Alteridades*, vol. 2, núm. 4. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México, 1992, pp. 5-15.

Bennet, Vivienne, *The politics of water: urban protest, gender and power in Monterrey*. Mexico, University of Pittsburg Press, Pittsburg, EUA, 1997.

Boege, Eckart, "La captación del agua en los territorios actuales de los pueblos indígenas de México", en: Paré, Luisa; Robinsón, Dawn y González, Marco (coord.), *Gestión de*

cuencas y Servicios comunitarios, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Instituto Nacional de Ecología; Itaca; Raises; Sendas, A.C y WWF, México, 2008, pp. 39-64.

Castro, Esteban, “El estudio interdisciplinario de los conflictos por el agua en el medio urbano: una contribución desde la sociología”, en *Cuadernos del CENDES*, año 24, núm. 66, tercera época, septiembre-diciembre, México, 2007. pp. 21- 46.

Castro, Esteban; Kloster, Karina y Torregrosa, María Luisa, “Ciudadanía y gobernabilidad en México: el caso de la conflictividad y la participación social en Torno a la gestión del agua”, [agua.org](http://www.agua.org) ([http://www.agua.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15691:ciudadania-y-gobernabilidad-en-mexico-el-caso-de-la-conflictividad-y-la-participacion-social-en-torno-a-la-gestion-del-agua&catid=1324:agua-y-conflictos&Itemid=106](http://www.agua.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=15691:ciudadania-y-gobernabilidad-en-mexico-el-caso-de-la-conflictividad-y-la-participacion-social-en-torno-a-la-gestion-del-agua&catid=1324:agua-y-conflictos&Itemid=106)), consultado el 24 de septiembre de 2011.

Cadarso, Pedro, “Principales teorías sobre el conflicto social”, en *Revista de Historia*, España, 2001, pp. 237-254.

Cifuentes, Enrique; Blumenthal, Ursula; Ruiz-Palacios; Guillermo; Benneth Stephen y Peasey, Anne, “Escenario Epidemiológico del uso Agrícola del Agua Residual: El Valle del Mezquital, México”, en *Salud Pública de México*, vol. 36, México, 1994, pp. 3-9.

Cirelli, Claudia, “Agua para la ciudad: tecnología hidráulica y urbanización en el Alto Lerma”, en *Frontera interior*, año 2, núm. 3/4. El Colegio de San Luis, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad de Guanajuato, Universidad Autónoma de Querétaro, y los centros INA. México, 2000, pp.. 43-58.

Delgado, Gian Carlo, “Agua y seguridad nacional: el recuso natural frente a las guerras del futuro”, [Eco portal](http://www.ecoportal.net), ([http://www.ecoportal.net/Temas\\_Especiales/Agua/Agua\\_conflicto\\_y\\_seguridad2](http://www.ecoportal.net/Temas_Especiales/Agua/Agua_conflicto_y_seguridad2)), consultado el 08 de agosto de 2011.

Del Pino, Mireya; Santillán, Tzitzitzi; Fernández, Patricia y Reyes, Eduardo, *Agua, conflictos y derechos humanos*, Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez, en ([http://www.derechos.org/nizkor/econ/aguamex.html#El\\_agua,\\_los\\_conflictos,\\_y\\_los\\_derechos\\_humanos](http://www.derechos.org/nizkor/econ/aguamex.html#El_agua,_los_conflictos,_y_los_derechos_humanos)), consultado en marzo de 2010.

Gálvez, Xóchitl, “Los otros desplazados” en Zebadúa, Emilio, (coord.) *Desplazados internos en México*, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, (2004), pp. 107-119.

Gómez, Anahí, “Estado y política hidráulica en México. El caso de los indígenas mazahuas. *Primer Congreso de la Red de Investigadores Sociales sobre el Agua*,



([http://redissa.hostei.com/rissa/Gomez\\_Fuentes\\_Anahi.pdf](http://redissa.hostei.com/rissa/Gomez_Fuentes_Anahi.pdf)), consultado el 3 de agosto de 2011).

Foucault, Michel, “¿Cómo se ejerce el poder?”, en Hubert L. Dreyfus y Paul Rabinow, *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1988. [Traducción de: “How is Power Exercised?” pp. 216-226 en Hubert L. Dreyfus y Paul Rabinow. 1983. Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics. 2ª. ed. Chicago: The University of Chicago Press.]

Guzmán, Nora, “El agua para la agricultura de riego en el estado de Morelos, una historia de conflictos e intereses”, en Revista Digital *Desarrollo, ambiente y cultura*, vol. 1, núm. 0, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, 2011, (<http://www.deambienteuaem.org.mx/PDF/n0-01Nohora.pdf>).

Kloster, Karina y De Alba, Felipe, “El agua en la ciudad de México y el factor de fragmentación política” en *Perfiles latinoamericanos*, núm. 29; enero-junio de 2007, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, pp. 137-159.

Latour, Bruno, “The Powers of Association”, en Law, John (ed), *Power, Action, and Belief. A New Sociology of Knowledge?* (Sociological Review Monograph 32), Routledge and Kegan Paul, Londres, 1986, pp. 264-280.

McCulligh, Cindy, “Sí que es negocio: agua privada en Saltillo, Coahuila” en Díaz, Carmen y Campero, Claudia, *Las turbias aguas de la privatización en México*, Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua, México, pp. 17-25.

McDonald-Wilmsen, B. y Webber, M., “Dams and displacement: Raising the standards and broadening the research agenda”, en *Water Alternatives*, vol. 3, issue 2, 2010, pp. 142-161.

OLCA, “Guía metodológica para la gestión comunitaria de conflictos ambientales” en Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (<http://www.olca.cl/oca/informes/texto008.htm>) Consultado el 3 de septiembre de 2008.

Orozco, María Estela y Quezada, Amalia, “Hacia una nueva cultura del agua en México: organización indígena y campesina. El caso de la presa Villa Victoria”, en *Ciencia ergo sum*, vol. 17-1, marzo-junio, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2010, pp. 28-36.

Peña, Francisco, “Gestión local y control estatal del agua en regiones indígenas de México”, en Peña, Francisco (Coord.), *Los pueblos indígenas y el agua: desafíos del siglo XXI*. El Colegio de San Luis, A.C., México, 2004, pp. 85-138.

Peña, Francisco, “La lucha por el agua. Reflexiones para México y América Latina”, en Avalos, Pablo, *Pueblos indígenas, estado y democracia*. Consejo Latinoamericano de ciencias Sociales, Buenos Aires. 2005, pp. 217-238.

Perló, Manuel y González, Arsenio, *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el estado de México*, UNAM, CH-PUEC, México, 2005.

Pineda, Nicolás, “La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización”, en *Región y Sociedad*, vol. XIV, núm. 24, México, 2002.

Rojas, Juan, “Relaciones Intergubernamentales y conflicto intergubernamental por el agua entre Guanajuato y Jalisco en la cuenca Lerma Chapala Santiago”. *Primer Congreso Red de Investigadores Sociales Sobre Agua*. (<http://redissa.hostei.com/rissa/Rojas-Juan-Pablo.pdf>), consultado el 24 de julio de 2011.

Romo, Pablo, (Coord), *Informe 2006 del observatorio de la conflictividad social en México*, Servicios y Asesoría para la Paz A. C., México, 2007.

Saavedra, Fernando, “El acceso a los servicios de agua potable en México: el caso de la ciudad de Aguascalientes”, en AGUA.ORG ([http://www.agua.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2106:-el-acceso-a-los-servicios-de-agua-potable-en-mexico-el-caso-de-la-ciudad-de-aguascalientes&catid=327&Itemid=162](http://www.agua.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2106:-el-acceso-a-los-servicios-de-agua-potable-en-mexico-el-caso-de-la-ciudad-de-aguascalientes&catid=327&Itemid=162)), consultado el 3 de mayo de 2011.

Santacruz, German, “¿Crisis del agua? Enfoques de gestión y estudios de caso”, en Torre, Lidia y Hernández, Cleotilde, *Gestión, políticas y culturas del agua*, El Colegio de San Luis, Red de Colegios y Centros de Investigación, México, 2010, pp. 17-29.

Scheinfeld, Enrique, *Conflictos ambientales en México*. Semarnap-PNUD/INE, México, 1999.

Treviño, Ana Helena, “Actores sociales y demanda del agua potable en la ciudad”, en Ávila Patricia (ed.), *Agua Cultura y sociedad en México*, El Colegio de Michoacán/IMTA, México, 2002, pp. 309-318.

Vandana, Shiva, *Las guerras del agua: privatización, contaminación y lucro*, Siglo XXI Editores, México, 2003. Vargas, Sergio; “Sociología ambiental y conflictos por el agua”, en *Inventio*, núm. 9, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, 2001. pp. 5-8.

Vargas, Sergio; Guitrón, Alberto y Hernández, Cipriana, *Guía para la construcción de consensos en la gestión integrada del agua*, IMTA, México, 2010.

Vargas, Sergio y Mollard, Eric, “Conflictos ambientales en la gestión del agua en México”, *XXV Congreso internacional de LASA*, Las Vegas. USA, en *LASA* (<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2004/files/VargasSergio.pdf> ), consultado el 23 de febrero de 2011.

Wester, Philippus, Vargas, Sergio y Mollard, Eric, “Negociación y Conflicto por el Agua Superficial en al Cuenca Lerma-Chapala: Actores, Estrategias, Alternativas y Perspectivas (1990-2004)” en *III Encuentro de Investigadores del Agua de la cuenca Lerma-Santiago-Pacífico*. El Colegio de Michoacán-Universidad de Guadalajara, México, 2005.

# *Capítulo 9. Resistencia y gobernabilidad en los territorios indígenas: autonomía, acceso y manejo de los recursos naturales tierra y agua*

José Luis Martínez Ruiz<sup>85</sup>

## **La diversidad en lenguas, etnias, territorios y culturas, rasgo distintivo de México**

La conquista de los españoles no fue la sujeción de una nación sobre otra, sino sobre múltiples pueblos agrupados en una diversidad étnica, territorial, cultural, lingüística y de formas de gobiernos que en ese entonces se extendía desde regiones de Norteamérica hasta las costas de Chile en el polo austral de la masa continental. Los dos grandes reinos dominantes –mas no absolutos- correspondían a los Incas y a los Mexicas. Este último se transformó en el Virreinato de la Nueva España que incluía en sus inicios posesiones en Filipinas y en Asia<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

<sup>86</sup> Virreinato de Nueva España (1535–1821) era el virreinato español que se extendía desde Columbia Británica, en Canadá, y los estados de Washington, Oregón, Idaho, Arizona, California, Colorado, Nevada, Nuevo México, Wyoming y Utah en los Estados Unidos hasta Costa Rica en Centroamérica, estando bajo su dominio, la Capitanía General de Cuba, la Capitanía General de Guatemala, la Capitanía General de Filipinas y los Territorios de Florida, Louisiana y Nootka, teniendo su capital en la Ciudad de México. Nueva España no sólo administraba las tierras comprendidas entre estos límites sino también el archipiélago de las Filipinas en Asia y varias islas menores en Oceanía como Guam. Tras la derrota del ejército español por las tropas de Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero, todo el territorio fue independiente. El Virreinato de Nueva España es el antecedente histórico inmediato del cual surgió México.

Con el triunfo de la Independencia el territorio abarcaba una franja importante de Norteamérica y limitaba al sur al actual estado de Oaxaca, posteriormente Chiapas se integraría a éste. La política expansionista y totalitaria de EEUU acabaría quitándole a lo que ahora llamamos México la mitad de su territorio original, perdiéndose Texas, Alta California y Nebraska. El surgimiento de México en 1821 como estado-nación no implicó que la condición multicultural, plurilingüística y la diversidad de pueblos-naciones fuera superada, de hecho tampoco lo fue en la época prehispánica en la que había una alta competencia y juego de alianzas entre los *Altepetls*, que en la actualidad esta denominación equivaldría a pueblos con autonomía de gobierno y territorio propio, no obstante esta equivalencia, en el mundo precortesiano, incluía el ámbito religioso, mítico, ritual y una compleja cosmovisión indígena del cosmos, la naturaleza y los elementos naturales en especial el agua y el monte (selva, cerros, montañas, etc.).

Esta diversidad de pueblos será el rasgo distintivo de México y origen de sus identidades, riqueza cultural, contradicciones y desgarres, que hasta la fecha continúa.

### **México el país de la eterna desigualdad**

La integración de los pueblos indígenas y sus recursos naturales a los diversos sistemas económicos y políticos, se ha dado prácticamente bajo dos modalidades, ya sea como fuerza de trabajo sobreexplotada o aprovechamiento intensivo de sus ecosistemas en donde se asientan y cuyos beneficios quedan excluidos. La desigualdad secular es una situación estructural que atraviesa la historia de México desde sus inicios como colonia española hasta nuestros días, caracterizada por la concentración de la riqueza en unas manos y la pobreza generalizada en una inmensa mayoría de la población. El geógrafo Alejandro Von Humboldt en su Ensayo Político sobre Nueva España, registraba en el siglo XIX con sorpresa e indignación:

México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de caudales, civilización, cultivo de la tierra y población (1971:123;1836).

Y en otra parte de este mismo estudio reporta:

*La población de la Nueva España –dice el obispo [Fray Antonio de San Miguel] al fin de su memoria - se compone de tres clases de hombres, a saber: de blancos o españoles, de indios y de castas. Yo considero que los españoles componen la décima parte de la masa total. Casi todas las propiedades y riquezas del reino están en sus manos. Los indios y las castas cultivan la tierra, sirven a la gente acomodada, y sólo viven del trabajo de sus brazos. De ello resulta entre los indios y los blancos esta oposición de intereses, este odio recíproco, que tan fácilmente nace entre los que poseen todo y los que nada tienen, entre los amos y los esclavos (1971:122;1836).*

Ello no implicó que las relaciones de dominio quedaran exentas de darse entre los propios indígenas, circunstancia que ya también criticó Von Humboldt:

La capital y otras muchas ciudades tienen establecimientos científicos que se pueden comparar con los de Europa. La arquitectura de los edificios públicos y privados, la finura del ajuar de las mujeres, el aire de la sociedad; todo anuncia un extremo de esmero, que se contraponen extraordinariamente a la desnudez, ignorancia y rusticidad del populacho. Esta inmensa desigualdad de fortunas no sólo se observa en la casta de los blancos (europeos o criollos), sino que igualmente se manifiesta entre los indígenas (1971:123;1836).

De hecho el origen de la participación de una cierta élite indígena como intermediarios en el control, gobierno y extracción tributaria en especie y en trabajo, fue una estrategia de Hernán Cortés, al proponer y ratificar en sus antiguos cargos a los que regían como gobernantes entre los propios indígenas:

(...) porque como siempre deseé que esta ciudad se reedificase, por la grandeza y maravilloso asiento della, trabajé de recoger todos los naturales, que por muchas partes estaban ausentados desde la guerra, y aunque siempre he tenido y tengo al señor della preso, hice a un capitán general que en la guerra tenía, y yo conocía del tiempo de Mutezuma, que tomase cargo de la tornar a poblar. Y que para más autoridad su persona tuviese, tórnele a dar el mismo cargo que en tiempo del señor tenía que es ciguacoat, que quiere tanto decir como lugarteniente del señor; y a otras personas principales, que yo también de antes conocía, les encargue otros cargos de gobernación desta ciudad, que entre ellos se solían hacer; y a este ciguacoat y a los demás di señorío de tierras y gente (Beltrán, 1991:33; Cortés [1519];1961:233).

A partir de ello, se generó una estructura de control político que basándose en la jerarquía de gobierno indígena permitió la tributación y someter a los pueblos indígenas al gobierno virreinal y a los designios de la corona española. Así cargos importantes dentro del gobierno indígena como los *cihuacoatl* o *teuctli*, (Señor o Jefe de un Señorío, que a su vez era regido por un *Tlatoani* o rey) y que los conquistadores utilizando un vocablo

guaraní extendieron a todo jefe indígena de un pueblo o región denominaron caciques, negando así toda la nomenclatura, estructura y organización política sobre lo cual se basaban los gobiernos indígenas. Esto implicó que en el seno de las estructuras de gobierno local se transformaran las relaciones de dominio y contrapeso entre los propios indígenas, que en términos históricos fueron provocando una mayor polarización y estratificación al interior de las comunidades. La biografía novelada de *Juan Pérez Jolote* de Ricardo Pozas y *Oficio de Tinieblas* de Rosario Castellanos, son dos obras literarias que dan un buen ejemplo del caciquismo en los Altos de Chiapas y, en tiempos más cercanos, el documental del cineasta Paul Leduc *Etnocidio: notas sobre el Mezquital* (1976) muestra las relaciones de dominio subyacentes en las zonas rurales indígenas de la región Ñañu (otomí); evidentemente, análisis y expresiones similares pueden citarse en las diferentes regiones con población indígena y campesina. Ya en el siglo XX el término cacique fue haciendo alusión a todo aquel que juega un papel sagaz de intermediario entre los gobernados y los gobernantes y el que finalmente en aras de intereses de lucro o de poder se subordina al gobernante y le da la espalda a sus agremiados, a su comunidad o a su pueblo.

## **COSMOPOLÍTICA DEL AGUA MASEUAL EN LA HUASTECA**

**MAURICIO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Y SOFÍA I. MEDELLÍN URQUIAGA  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN RURAL A.C. (CEDICAR)**

La fertilidad de La Huasteca, cuya voz nahua precolombina fue *Tonakatlalpan*, “Tierra de comida” (Stresser-Péan, 2006: 34), estuvo desde siempre acompañada de generosos caudales y ciclos meteorológicos cuya vital influencia preñó milpas que, hasta la fecha, imponen dos ciclos productivos: de *tonalmili* (de sol) y *xopamili* (lluvias). Sitiada por los imponentes ríos Pánuco al norte y Cazonas al sur, las fronteras siempre porosas de la Huasteca están fincadas en el saber hacer de seis pueblos originarios, dentro de ellos el *maseual* o nahua que en su propio nombre lleva inscrito el destino campesino, significado literal autoadscrito, cauce de su relación en nada natural con la Tierra, el Sol, el Maíz y el Agua.

De pasado guerrero, pueblo sojuzgado y reducido bajo espada de conquista y dominación, su condición subalterna no impidió relaciones autodeterminadas, muchas de las cuales objetivaron prácticas y figuras del manejo de lo significativo, gobernanzas comunitarias cuyo pluralismo toma tintes jurídicos, regulaciones otras. El agua, siempre cercana al devenir de este pueblo, no escapa a ello.

Lo atestiguan estatutos comunitarios, delegaciones o agencias municipales —otora llamados *Jueses*— e innumerables Comités de Agua quienes, de forma específica, encarnan mandatos asamblearios. Su mediación caracteriza la distribución de agua, y acceso a pozos, arroyos y manantiales en cada poblado. Prescripciones y prohibiciones son su oficio, pero también mantenimientos, unos que no se reducen a la materialidad de este mundo y que, en su hacer, delinean relaciones con sujetos más allá de lo humano.

La gobernanza del agua nahua tiene vértices cosmológicos que esbozan una relación tutelar, donde *Apanchanej* (“La Santísima Sirena”) se presenta como la “dueña” del agua, a quien se negocia, solicita y suplica bondad en *costumbre*, ritualidad autóctona que vincula de forma tangible a humanos con el mundo Otro, siendo los dedicados a fenómenos pluviales (*atlatlakualtilistli*) los que más énfasis hacen en ella, sea para atraer lluvia, sea también para matizarla. Acompañada de siervos como el Trueno (*Tlatomonianej*), Relámpagos (*Tlapetlanianej*), *achanekemej* (guardianes acuáticos), Serpientes celestes (*Xili*) entre otros, suele identificársele en la parte serrana con *Sa Jua* (San Juan), patrono de las lluvias. Gobernanza *maseual* cuya radicalidad y partícipes configura una cosmopolítica de colectivos humanos y no humanos.

Y si bien la lluvia es cada vez más caprichosa, la distribución del agua lo es más. Huasteca caudalosa que a pesar de ello enfrenta exclusión y pobreza, aunado a que los impactos en las cuencas no son menores. El pueblo *maseual* como nunca antes enfrenta retos en el manejo del agua, su afronta requiere de su milenaria fuerza vital.

### Rebeliones y etnocidio indígena

Este fenómeno social del caciquismo vigente en el campo mexicano, en la que un actor social sea indígena o no se enriquece a costa de la explotación económica de sus propios pares, en los años 70 del siglo pasado fue profusamente analizado por Roger Bartra, Armando Bartra, Luisa Paré, Silvia Terán, Jorge Martínez, entre otros antropólogos. Estos estudios dieron cuenta que la figura del cacique era una pieza clave para entender el control político y económico que se ejerce contra las comunidades rurales campesinas e indígenas; este intermediarismo caciquil ha sido uno de los componentes del empobrecimiento de las zonas rurales y la falta de democracia que priva en nuestros días, con lo cual se ha generado condiciones de ingobernabilidad, regiones paupérrimas y deterioro de los recursos. La revuelta neozapatista de 1994 que estalló en Chiapas fue una expresión de rebeldía armada contra este estado cosas. Con lo dicho anterior quiero dar cuenta de un escenario persistente de conflicto entre los pueblos indígenas y los diversos sistemas de gobierno que se han sucedido desde la colonia hasta la actualidad y que en un sinnúmero de ocasiones esta tensión social ha terminado en sobajamiento



económico, enfrentamiento, violencia y etnocidio. El hecho más reciente es la matanza de Acteal de 45 indígenas perpetrado por un grupo paramilitar en los Altos de Chiapas.

Advierto que en este devenir se ha generado un cierto progreso material pese al saqueo persistente de la plusvalía del trabajo campesino, de la extracción constante de las riquezas naturales de su territorio, de la apropiación del conocimiento indígena susceptible de transformación científica y del exterminio de sus culturas al que se ha sometido secularmente al país. Testimonio de estas circunstancias han sido las continuas revueltas y rebeliones de los pueblos indígenas, Báez-Jorge cita entre las numerosas insurrecciones:

El levantamiento de la Huasteca (1882); la sublevación de los totonacas en Papantla (1181); el reinicio de la guerra de los yaquis, mayos y pimas (1885); la rebelión Tomochic por el abuso de las compañías forestales (1893); campaña de los nahuas y zoquepopulacas en el sur de Veracruz reclamando tierras adjudicadas a Manuel Romero Rubio, suegro de Porfirio Díaz (1906), y la campaña final contra los cruzcobs de Yucatán (1901), (Báez-Jorge 1996:43).

Durante el siglo XX postrevolucionario movimientos de resistencia y rebelión de los pueblos indígenas por conservar, defender o buscar la restitución de sus dominios territoriales ha estado presente en diversos estados y regiones, entre los más destacados está la lucha de los Yaquis por sus tierras y derechos de agua; la guerrilla campesina en Guerrero en contra de los Gobiernos caciquiles priistas, en especial durante el periodo de Rubén Figueroa, (1971-1981); el movimiento campesino-indígena Tierra y Libertad en la Huasteca Potosina (1980); en el estado de Morelos en diversos momentos de las décadas de los 40, 50 y 60 hubo diversos alzamientos por la tierra y mejores condiciones de vida de corte indígena-campesino liderado por Rubén Jaramillo, entre otros. Paralelamente durante la segunda mitad del siglo XX han surgido numerosas organizaciones indígenas y campesinas en busca de justicia, igualdad, democracia y equidad, tanto oficialistas como de carácter independiente y que en algunos casos han terminado radicalizando sus protestas como ha sucedido con Antorcha Campesina, al cual se le ha ligado más al corporativismo de corte priista o el movimiento zapatista de los Altos de Chiapas transformado en ejército de liberación y vinculado con los ideales revolucionarios latinoamericanos guevaristas o maoístas, por cierto no exento de una dosis ideológica

totalitarista y en los últimos tiempos, ciertos coqueteos políticos corporativistas por parte de su dirigente máximo, el legendario Subcomandante Marcos.

Con lo expuesto anteriormente, quiero señalar que esta disparidad socioeconómica es la que hace la diferencia entre tener una economía desarrollada y una mejor distribución de la riqueza, a otra en la que prevalece el “subdesarrollo” guiada por la usura y el abuso, precisamente es esta circunstancia la que origina la ruptura entre gobernados y gobernantes, y en el caso de México esta ingobernabilidad se expresa en un mosaico de fuerzas políticas que impiden un buen ejercicio de gobierno. Los diferentes enfoques y corrientes intelectuales han dado constancia y denominaciones acordes a su epistemología. Así podemos hablar de amotinamientos, levantamientos, rebeliones, insubordinaciones, guerra de castas, insurgencia, revoluciones, guerrillas, estados separatistas, colonialismo interno, revanchismo, reivindicaciones mesiánicas, lucha popular, resistencia civil y autonomistas, para citar los más conocidos. El punto en común es que todas estas denominaciones da cuenta de una crisis entre gobernados y gobernantes sustentada en una situación -que atraviesa la historia de México- basada en la desigualdad extrema que polariza por un lado, la concentración de la riqueza en una minoría y por el otro, la extensión de la pobreza en una inmensa mayoría, y entre estos, el agotamiento o contaminación de los recursos naturales, especialmente suelo, agua, cobertura vegetal, petróleo y minerales.

### **La pérdida de territorio causa de la ingobernabilidad**

En buena medida el corazón del conflicto de gobernabilidad estriba en la pérdida del territorio de los pueblos originarios o su desplazamiento en el control o manejo de sus ecosistemas. Ello se vuelve complejo, porque para México, no se trata solamente de gobernantes y gobernados, sino de un gobierno hegemónico (Estado-Nación) sobre otras formas de gobierno establecidas en los pueblos indígenas que pueden ser en materia de desarrollo concordantes, opuestos, y/o divergentes con éste; tener componentes democráticos o no, o estar mezclados, pero esencialmente el vínculo destaca por darse a través de relaciones sociales de producción que inhiben el desarrollo pleno de sus pueblos, lo que se expresa en altos índices de pobreza y exclusión en el acceso a bienes, servicios y beneficios del progreso tecnológico, aunado a un deterioro de sus ecosistemas

derivado por la acción combinada de la extrema pobreza y la extrema riqueza, que su articulación provocan el desarrollo insustentable. Lo que Pablo González Casanova ha llamado colonialismo interno. Por ello no es de extrañarse la crisis de gobernabilidad (en ello incluyo lo que ahora llaman con eufemismo gobernanza) que tiende en nuestro país a incrementarse, por la razón aquí expuesta pero obviamente por otros factores, como por ejemplo, el narcotráfico y la nueva corrupción neoliberal.

En continuidad con el tema central de este artículo, lo que ha originado y origina los problemas de gobernabilidad entre los pueblos indígenas y el estado-nación manifestado en gobierno, es el acceso y manejo del los recursos naturales principalmente tierra y agua. La disputa central gira en torno al territorio y la gestión/gobierno de los recursos naturales, principalmente agua, suelo, bosques, minerales y energéticos.

### **Panorama del México indígena actual**

Si bien las cifras pueden diferir entre los expertos y las dependencias de Estado, en México se hablan alrededor de 68 lenguas con 364 variantes lingüísticas, hay más de 62 grupos étnicos y constituyen, de acuerdo con el último Censo de 2010, considerando el criterio de la lengua y los que se identifican como indígenas, se estima en 15 millones 500 mil personas de un total de 112,322,757.

México es considerado a nivel mundial uno de los diez países con megadiversidad y se encuentra dentro de los siete países con mayor diversidad cultural y biológica simultáneamente (Morán K, citado por Boege,2008,16) y coincidentemente la mayor parte se concentra en los estados con poblaciones indígenas, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Guerrero y Michoacán (Idem), pero también agregamos que es en los territorios indígenas o vinculados a esta poblaciones que se localizan ecosistemas estratégicos, baste con citar la sierra Tarahumara, La Sierra Gorda (Ñañus, Pames) los pantanos de Centla en Tabasco (Chontales) la Huasteca Potosina (Teneks) los pueblos mayas asentados en Yucatán, Quintana Roo o Campeche. Numerosas comunidades han entrado en conflicto con proyectos turísticos, industriales o ecológicos (ejemplo reserva de la biosfera de Calakmul o Montes Azules), los enclaves regionales de los Coras, Huicholes y Tepehuanos en la Sierra Madre Occidental, o los situados en Sonora donde se asientan Yaquis, Mayos, Seris, entre otros grupos étnicos, evidentemente hay más casos de

conflicto entre la política conservacionista – Áreas Naturales Protegidas (ANP) - y los pueblos indígenas o comunidades rurales.

En ese sentido, durante estos últimos 40 años a la disputa territorial, aparte de los conflictos y pleitos tradicionales agrarios, una nueva modalidad se agrega y es la que en aras de la protección de los ecosistemas y hacer un frente sustentable para mitigar el cambio climático, se ha instituido una política ambientalista de crear áreas naturales protegidas en las cuales, extensas superficies están vinculadas con los grupos indígenas; desafortunadamente en lugar de mejorar las condiciones de vida las medidas ambientalistas oficiales, han privado de una participación efectiva en el usufructo sustentable de los recursos naturales acorde con su cultura y conocimiento de su entorno, así pues, en la vía de los hechos ha consistido en una merma territorial y exterminio cultural. No quiero decir con ello que la aplicación de proyectos conservacionistas no haya tenido logros significativos, mi punto es que en términos sociales a los pueblos o comunidades indígenas o campesinas han sido afectados. La sustentabilidad de estas zonas requiere de incluir la participación de estos grupos en el manejo sustentable incluidos como sujetos sociales y no destinatarios de políticas excluyentes en el manejo y disfrute de los recursos naturales. Alcorn ha sido enfático al señalar:

...while proof of conservation success is ultimately biological, conservation itself is social and political process, not a biological process (Alcorn 1994; Toledo, 2005:3).

Evidentemente al subsumir los asuntos políticos y sociales a lo biológico, genera un fracaso en los objetivos –ciertamente, quiero pensar, bien intencionados- de la conservación y protección de los ecosistemas, lo que se ha traducido en serios problemas de gobernabilidad y deterioro ambiental.

Es claro pues que el meollo de la conservación se centra en lo social y lo político y que ello es atravesado por la problemática de la territorialidad. En ese sentido, siguiendo a Pierre Lascoumes (Lascoumes 1994:12) , Estela Martínez afirma:

El ambiente es algo que se construye a partir de relaciones sociales e intervenciones políticas, según los intereses de diferentes actores, quienes hacen de él un campo de acción unilateral (Martínez:1996:415; en Paré y Sánchez,1996) .

En esa línea de argumentación, el propio Lascoumes ha hecho una crítica radical a los ministerios o en nuestro caso de secretarías de medio ambiente, al considerar

recomendable su desaparición pues estos aparatos de estado estarían impedidos al no poder trabajar en la misma base donde se entretujan las relaciones políticas y sociales de los ecosistemas, pues una política pública es dictada desde una visión centralista de los centros de poder sea la ciudad de París, México o las capitales de los estados; así las cosas:

Il n'est pas possible de parler au singulier de *politique d'environnement* comme on parle de politique culturelle ou de l'emploi. Il ne s'agit pas en affect de véritables politiques sectorielles autonomes, mais plutôt de dimensions internes à d'autres politiques sectorielles" (Lascoumes 1994 :15 ; cf. Muller 1995 :491) ; por lo tanto : "L'analyse par le bas des dynamiques des politiques publiques incite donc à ne pas mettre le ministère de l'Environnement au centre du dispositif et permet même d'envisager, dans le futur, sa disparition (Lascoumes,1994 :282,cf. Muller,1995 :492).

Esta reflexión coincide en el otro extremo de las posiciones en el manejo ambiental, que en el caso de los ecosistemas anclados en los territorios indígenas, su gestión quede a cargo por parte de los pueblos indígenas considerados como sujetos sociales con derecho a la libre determinación y autonomía y a partir de esta condición, acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, a acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación (ver Acuerdos de San Andrés Larráinzar). Como resultado de la modificación constitucional al artículo 4, aprobado en abril 25 de 2001 por el Senado y la Cámara de Diputados, lo posibilidad que se promoviera el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas y que entre otros aspectos, tuvieran el derecho al uso y disfrute de los recursos naturales de su territorio quedó cancelada; al respecto Díaz Polanco pone el dedo sobre la llaga:

En la propuesta de la COCOPA son los pueblos indígenas los sujetos de ambos derechos –*autodeterminación/autonomía*-. El de libre determinación es el derecho general y el de autonomía el derecho específico en que se concreta el primero:< Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano>. En la iniciativa asumida por el PRI, en cambio se disocia el sujeto de uno y otro derecho; los pueblos son los sujetos de la libre determinación, mientras que la autonomía es derecho de las *comunidades* (Díaz-Polanco, 2004:218).

Por un gatopardismo legislativo la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas propuesta en los Acuerdos de San Andrés sobre identidad y cultura indígena

entre el gobierno y el EZLN fue rechazada, quedando finalmente relegada al ámbito municipal y a las determinaciones de los gobiernos estatales. La primera reacción de los pueblos indígenas frente a esta resolución, fue que 300 municipios indígenas en desacuerdo con los resultados de la reforma constitucional aprobada en 2001 sobre los derechos de los pueblos indígenas, presentaron controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia, las cuales fueron declaradas improcedentes (Stavenhagen, 2003: 24).

Ante esta cerrazón del poder legislativo y de la Suprema Corte de Justicia (sic), fue que en varios municipios con población indígena se iniciaron procesos de autonomía más acordes con el espíritu de los Acuerdos de San Andrés. Entre los estados en los que diversos pueblos se han declarado en “rebeldía”, están Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Michoacán y Guerrero principalmente, lo cual constituye una fuente de discrepancia entre el Estado y los pueblos indígenas, generándose conflictos de gobernabilidad o más bien, una clara competencia en cuanto la manera de gobernar los recursos naturales en las regiones indígenas, presentándose situaciones extremas que ha culminado en hechos de violencia como ha sucedido en el municipio autónomo Triqui de San Juan Comala en Oaxaca, con los Purépechas en la comunidad Cherán y los Nahuas de Ostula en Michoacán, Acatlán, Guerrero y los correspondientes en Chiapas –en donde se reportan alrededor de 28 municipios en rebeldía, entre otros.

En una investigación sobre esta situación el antropólogo Eckart Boege menciona que en un ámbito de 18 727 860 hectáreas consideradas por la riqueza de su biodiversidad como ANP, 1 467 034 hectáreas forman parte de la zona territorial de los pueblos indígenas y de acuerdo con este investigador:

(...) en este momento no existe un procedimiento específico que eleve a alguna categoría de protección a millones de hectáreas en que se encuentran los pueblos indígenas. Las ANP tienen un conjunto de variantes que no siempre logran la conservación ni la integración de las poblaciones locales en la administración de las mismas. A veces, los polígonos de estas áreas han quedado en el papel o no hay recursos para ejercer la protección. En las ANP no se protege territorialmente la agrobiodiversidad ni los agroecosistemas creados por los pueblos indígenas y campesinos. La excepción es la Reserva de la Biosfera de Manantlán, única área natural que se creó para proteger el teocintle (Boege, 2008:9).

En un reporte del Banco Mundial citado por el periódico *La Jornada*, se establece que el 95% de las ANP localizadas en México se asientan en tierras consideradas de “uso

común, ejidales y comunales, por lo que se adueñan de 23 por ciento de la superficies del sector social y al menos 71 de ellas se encuentran sobre territorios de 36 pueblos indígenas” (*La Jornada*, 15 de enero de 2011).

En la medida que la ANP han sido incapaces de considerar que los espacios ecosistémicos implican el campo de lo social, lo político y lo simbólico y, no solamente lo biológico, estas regiones protegidas por la federación han generado nuevas tensiones por la apropiación y control territorial. Una de estas limitaciones estriba en que las formas de promoción de participación social en el manejo de los recursos naturales en estas áreas responden a visiones productivas ajenas a la cultura mesoamericana, sobre todo nos referimos en aquellas prácticas y conocimientos, saberes y dominios técnicos que implican acciones productivas acordes a una gestión sustentable.

### **Inequidad y desgobernanza del agua en territorios indígenas**

El empleo del vocablo “gobernanza” es similar a lo sucedido con el de “subdesarrollo” para definir las economías del tercer mundo: detrás de su uso se oscurecen otras realidades, pues nuestros países no pueden considerarse subdesarrollados en la medida que son dependientes y subordinadas a las potencias desarrolladas que controlan el mercado mundial; en ese sentido, mientras no se modifiquen las relaciones de producción que favorecen un intercambio desigual en la que la se transfiera el valor del trabajo de los países dependientes a la de los capitalistas altamente desarrolladas, entonces, los países continuarán en esa condición (Marín, 1991). Un esquema de rompimiento de este modelo es el que actualmente protagoniza Brasil, que acaba de establecerse como la sexta economía del mundo por encima de Inglaterra (*The Guardian*, enero de 2011), por lo que emplear este término es una manera diplomática de las potencias industrializadas para designar un colonialismo económico. Así pues, detrás de la implementación de política públicas de “gobernanza”, se enmascara una situación de ruptura entre gobernantes y gobernados, entre la sociedad civil y el Estado, entre un modelo capitalista que ha puesto en la lona el aparato de gobierno de los Estados al servicio de las grandes empresas que controlan el mercado global en esta nueva etapa de la reproducción ampliada mundial del capital. Esta situación implica que exista un control político, un acuerdo un pacto social entre gobernantes y gobernados, pero en la medida que en las últimas décadas se ha

generado una crisis en las sociedades democráticas tanto de los países centrales como periféricos, que ha sido ocasionado por la falta de oportunidades de empleo, seguridad económica y crisis recurrentes que elevan el costo de la vida y deterioro de las condiciones ambientales, entre otras situaciones críticas, se requieren de nuevos mecanismos que regulen este descontento social frente a los Estados. En lugar de que los Estados se abran a la participación ciudadana, para que los gobiernos cogobiernen con los ciudadanos y se reorienten, por ejemplo, el papel del sector privado, el Estado ha optado en convertirse en un mediatizador entre los ciudadanos y las empresas. En ese sentido, José Vidal Benyto, apunta que la Comisión Trilateral, auspiciada en 1973 por Rockefeller y de otros grandes empresarios de EEUU, Europa y Japón, para analizar la crisis de gobernabilidad de las democracias encarga a un grupo de inteligencia dirigida por Crozier, Huntington y Watanuki y alineada a los intereses de éstos, y dictamina:

Su tesis parte del hecho de que las expectativas sociales de los ciudadanos y sus demandas al Estado han aumentado considerablemente, mientras que la capacidad y los recursos de éste para satisfacerlas han disminuido, lo que genera frustración y rechazo. En una perspectiva más general, el informe sostiene que la crisis política de las sociedades desarrolladas se debe a la aceleración del progreso tecnológico y a la complejización de su entramado social, condiciones a las que la gestión pública tradicional es incapaz de dar respuesta suficiente. Por ello, predicar una mayor participación de los ciudadanos en la vida política y exigir mayor responsabilidad y protagonismo al Estado, lejos de hacer más gobernables nuestras democracias, agrava sus deficiencias. De aquí que la solución consista en disminuir la participación ciudadana, en tecnificar la conducción de la sociedad y en confiarla a los actores sociales (empresas, asociaciones, grupos de interés) y a unas pocas instituciones que, al enmarcar sus interacciones, les permitan conciliar más fácilmente sus antagonismos y resolver sus conflictos. De tal manera que, 15-20 años antes de que aparezca la palabra gobernanza, la respuesta que los grandes poderes económicos y sociales dan al tema de la gobernabilidad coincide con el contenido que se asignará después a dicho término (Vidal-Benyto, 2002).

Así entonces, el concepto de gobernanza al aplicarse a la problemática social, política, cultural y territorial de los pueblos indígenas, queda acotado a la formación de un consenso en función del paradigma que establezca la dinámica de la economía global, la visión tecnocrática, el sustituir las funciones reguladoras del Estado por otras instancias privadas que a favor de la desregulación y el libre mercado y propiciar que la actividad crítica o política de los actores sociales disidentes no pongan en riesgo los enfoques y medidas administrativas, técnicas y políticas públicas que ese establecen en agencias



internacionales como el banco mundial o la OCDE o la banca internacional, al respecto Vidal-Benytó pone el dedo sobre la llaga:

Concretamente, el Banco Mundial, en una publicación de 1989 sobre el África subsahariana (Bird, 1959), al intentar dar cuenta de las dificultades que se oponen al crecimiento en los países en desarrollo durante la fase poscolonial, recurre reiteradamente a la expresión gobernanza. La razón principal de este uso es que una institución de esta naturaleza debe evitar toda consideración de tipo político, y el término gobernanza le servirá de coartada para hacerlo sin que así lo parezca (Vidal-Benytó, 2002).

Siguiendo la argumentación de Vidal-Benytó, la gobernanza ha resultado un instrumento político-ideológico que, podríamos decir, “desregula” el ejercicio de gobierno y lo transfiere a grupos o consorcios articulados a la economía mundial. En ese sentido es necesario darle la vuelta al concepto de gobernanza y que la función del Estado de gobernar por el bien común se “desregule” y se transfiera a la ciudadanía que implique entonces una participación social que permita el cogobierno entre el Estado y los ciudadanos. Desde esa perspectiva, tiene entonces sentido hablar de la gobernanza de los pueblos indígenas.

## **CONFLICTOS POR EL AGUA EN LA MESETA PURÉPECHA**

**PATRICIA AVILA GARCÍA**  
**CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ECOSISTEMAS DE LA UNIVERSIDAD**  
**NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

La Meseta Purépecha, ubicada en el eje neovolcánico transversal, es una región cuya particular condición geológica impiden la formación de ríos y cuerpos de agua. Sin embargo, por su elevada precipitación, cubierta forestal y condiciones geológicas es una zona de recarga de acuíferos: en sus alrededores afloran manantiales, ríos y lagos como Pátzcuaro, Zacapu y Camécuaro.

A pesar de la limitada disponibilidad natural de agua en la región, desde la época prehispánica han existido asentamientos humanos capaces de sostener una población de magnitud significativa. Esto se explica por el desarrollo de una estrategia sociocultural de uso y manejo sustentable del recurso que se basa en: a) el control social, al ser un bien colectivo y comunitario cuyo acceso está garantizado para toda la población; b) la formación de una “cultura del agua” que está asociada con una visión sagrada de la naturaleza, que se sustenta en diversas prácticas sociales como rituales y festividades en los manantiales; y c) la existencia de principios ecológicos asociados con bajos patrones de consumo de agua (no desperdicio), diversificación de fuentes de abastecimiento (uso

del agua lluvia, manantiales, norias), aprovechamiento múltiple (uso productivo y doméstico) y reciclamiento del agua (minimizar las descargas).

Dicha estrategia ha permitido a la población ser menos vulnerable a la escasez de agua. Sin embargo, en el último siglo se han experimentado en la región cambios importantes en los ámbitos demográfico, sociopolítico, económico, tecnológico y ambiental, que han agudizado la escasez y las tensiones por el acceso y control de este vital recurso. Entre los principales conflictos sociales por el agua que han surgido al interior de las comunidades indígenas y entre ellas, se encuentran: a) aquellos conflictos relacionados con el acceso y control de las fuentes de abastecimiento entre el uso productivo (riego de huertas de aguacate y caña de azúcar, abreviar ganado) y el doméstico (abasto urbano y distribución desigual); y b) aquellos conflictos que se entrecruzan con tensiones en otros ámbitos (políticos, agrarios) como el clandestinaje de madera, el litigio de tierras, el narcotráfico y los asuntos político-electorales; donde el agua se convierte en un recurso político para alcanzar otros fines (tomas de instalaciones y suspensión del servicios público).

Muchos de estos conflictos por el agua han generado movimientos sociales de importancia local y regional, en diferentes momentos y contextos:

- A principios de 1980, surgió un movimiento reivindicativo por la demanda de obras de agua y un reparto equitativo, que llevó a la formación de un frente común de comunidades indígenas. La presión social generada, condujo a que el Estado (a través del gobierno estatal) tuviera que incorporarlas en el sistema intercomunal de agua potable Zipicha-Charapan-Paracho, que fue construido en los años setenta pero que solo favorecía a las cabeceras municipales, de origen mestizo, y a los productores de caña de azúcar en Los Reyes. El conflicto evidenció las desigualdades existentes entre las cabeceras municipales y las comunidades indígenas, así como la sobre posición de los intereses económicos y productivos (riego de cultivos comerciales) en detrimento del bien común y bienestar social (abasto de agua para la población).
- A principios de 1990 el movimiento neocardenista generó una postura radical de las comunidades indígenas frente al Estado (particularmente con el Ejecutivo Federal y sus instituciones), por las tensiones políticas asociadas con la elección presidencial de 1988, que condujo a un replanteamiento de su política social. En el contexto del Programa Nacional de Solidaridad, el gobierno federal implementó diversas obras en la región, entre las que destacó un amplio programa de agua potable que incluyó a una buena parte de las cabeceras municipales y comunidades indígenas. Aunque muchas comunidades aceptaron el programa, otras se resistieron por casi 2 años como fue Cherán, la más radical de todas, donde incluso en una de las visitas del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, le lanzaron un jitomate en la cara al ser considerado un usurpador. Uno de los problemas del citado programa es que se basó en la introducción de un nuevo estilo tecnológico de uso y manejo del agua (pozos profundos, rebombeo, potabilización), que no consideraba las formas tradicionales de abasto y la cultura del agua existente. Tal solución con el tiempo generó nuevas tensiones sociales, ya que constantemente fallaba el equipo, el mantenimiento por pago de luz era

muy elevado (dada la profundidad de los pozos y rebombes requeridos para salvar desniveles topográficos) y la población tenía que solventar todos los gastos, ante la ausencia de subsidios y apoyos estatales.

- A partir del nuevo milenio, el panorama en la región se tornó crítico, como resultado de la mayor presión sobre el aprovechamiento clandestino de los recursos forestales, sobre todo por parte de algunas comunidades indígenas que agotaron su recurso en décadas anteriores como Capacuaro, San Lorenzo y Tanaco. Cuestión que a su vez ha sido alentada por los intereses de los empresarios agrícolas, que pretenden transformar las zonas deforestadas en huertas de aguacate para exportación. Esto aunado con la mayor presencia del crimen organizado y narcotráfico en la región (se ubica en una zona estratégica de paso de la Tierra Caliente hacia Guadalajara y centro-occidente del país), ha generado un clima de violencia e inseguridad, sobre todo por las alianzas que han tenido con los que depredan el bosque y los que buscan expandir su frontera agrícola, para garantizar su impunidad y control sobre las comunidades indígenas que aún cuentan con recurso forestal. Bajo este contexto es que a partir de 2008, la comunidad de Cherán comenzó a ser depredada día y noche por los talamontes, que estaban protegidos por el crimen organizado y contaba con el visto bueno del gobierno municipal de extracción priísta (quien llegó al poder en medio de pugnas internas). Tanto las autoridades comunales como ciudadanos solicitaron la intervención del gobierno estatal y protestaron por esa situación. En respuesta se tuvo silencio y comenzó la ola de violencia, desapariciones y muerte de al menos 10 personas. Se estima que casi las dos terceras partes de la superficie forestal de la comunidad fue afectada en menos de 3 años: más de 20,000 ha. El punto que desató la movilización social por la defensa del bosque y el agua, fue cuando los talamontes deforestaron una zona considerada como sagrada, que alimentaba al manantial de La Cofradía, principal fuente de abastecimiento de la comunidad. En abril de 2011, las mujeres se enfrentaron a los talamontes y aunque lograron detener a varios, las autoridades estatales los liberaron sin cargo alguno. Esto dio la pauta para que la comunidad se organizará apoyándose en sus usos y costumbres y comenzará a implementar una estrategia de defensa de los talamontes y rechazo al crimen organizado. Las jornadas comunitarias de vigilancia y defensa son día y noche, cuestión que ha reducido la presencia de estos grupos en la comunidad. Así nuevamente el agua fue un factor de unión y defensa en la región ante la depredación de un bien común: el bosque.

### **El despotismo hidráulico del estado mexicano**

El acceso, control, conservación y uso productivo de los recursos hídricos se ha vuelto un asunto central en la planeación del desarrollo nacional y vital para la sostenibilidad política del país. Dentro de los múltiples problemas del agua, uno de los más urgentes a resolver es la gestión de los recursos hídricos en las regiones indígenas. La política hidráulica de construir grandes obras de infraestructura para la irrigación, abasto de agua y generación

eléctrica, durante el siglo XX, si bien ha demostrado su fortaleza en cuanto a las capacidades técnicas de la ingeniería mexicana y de ser uno de los soportes de la prosperidad y desarrollo económico del país, estas obras han generado también inequidad e impactos negativos en los ecosistemas y cuyos efectos se hacen ahora más palpables. Durante las primeras seis décadas del siglo XX la construcción de grandes obras hidráulicas resultaron esenciales para potenciar y dinamizar el crecimiento del mercado interno y asegurar las necesidades básicas de los servicios vinculados al agua de las poblaciones y ciudades. Este modelo tecnológico y su sistema de organización, como es sabido, fue adquirido a partir del implantado en EEUU a través del proyecto hidráulico de Tennessee Valley Authority, de ahí nos recuerdan Bartolomé y Barabas, surgieron como réplicas a éste, las famosas Comisiones en México:

La Comisión de la Cuenca del Papaloapan y la Comisión de la Cuenca del Tepaltepec en 1947, la del Lerma-Chapala-Santiago en 1950 y la del Grijalva-Usumacinta en 1951 (Bartolomé y Barabas, TI-1990:26).

Pero en aras del progreso tecnológico y de la industrialización, a través de la política hidráulica se cometieron abusos e injusticias en cuanto al control del agua en los territorios indígenas y poblaciones campesinas, las protestas y los movimientos sociales fueron mediatizados o nulificados por el uso de la fuerza del Estado. Situaciones emblemáticas son lo sucedido con los pueblos Yaqui y Mazateco. En el caso del pueblo Yaqui no ha sido sólo el despojo y merma de su territorio, a ello hay que incluir la exclusión al acceso del agua y la infraestructura hidráulica. Mediante la infraestructura de obras hidráulicas como las presas de La Angostura y Álvaro Obregón, se logró ejercer un control hídrico y cuya política hidráulica terminó favoreciendo a las tierras de los agricultores privados de una incipiente burguesía agraria. José Velasco Toro resume así la situación:

Cuando el colono “blanco” se percató de que no era tan fácil ocupar directamente la tierra de los yaquis, ni aún bajo la presión de las armas; elaboró una estrategia a largo plazo alcanzando finalmente su objetivo: tener la supremacía en el manejo de los escurrimientos del río. Conant (Carlos Conant fue quien primero concibió el potencial de riego tecnificado en esa región Nota:JLMR) sentó las bases y años después obregón, Calles, Cárdenas, Alemán y Ruiz Cortines le dieron impulso al apoyarla institucionalmente. La lógica capitalista es clara: si no se podía ocupar la tierra de las vegas, había que desviar las aguas del río hacia la parte localizada fuera del asentamiento de los ocho pueblos yaquis.

El valle del Yaqui ha sido el resultado, la sustracción del río a los yoremes el medio, la destrucción de la etnia yaqui, el fin (Velasco,1988, en Báez-Jorge 1996:356).

Y más adelante este autor concluye:

(...) como el agua es el factor escaso, había que controlarla y conducirla al área de colonización. Casi un siglo lleva este proceso y el sector agropecuario capitalista emanado de la colonización “blanca” ha logrado la supremacía del 90% de los recursos hidráulicos de la cuenca del Yaqui. A los yaquis que conservaron parte de su suelo ancestral pero perdieron su agua, se les ha limitado el aprovechamiento de sólo el 10% de ese recurso, porcentaje que representa sólo una cuota que le permite al agricultor yaqui mantener su presencia en el mercado (Velasco,1988, en Báez-Jorge 1996:356).

En el caso de los Mazatecos, no solamente perdieron su territorio, vieron cortado de tajo las bases de su cultura, organización, medios de vida y sustentos míticos-religiosos, ya que al construirse la presa Miguel Alemán (1949-1955) para controlar hidráulicamente al vigoroso río Tonto, fueron inundando sus tierras, por lo que fueron obligados a desplazarse a 20,000 Mazatecos (cf. Barabas y Bartolomé,1973,TII;Baéz-Jorge,1996:286).

El resultado final de este reacomodo obligado no redundó en mejores condiciones de vida, por el contrario, en lugar de prosperar se convirtieron en peones asalariados y proletariado rural. Aparte de no cumplir cabalmente con proporcionar los servicios pactados, también al pueblo Yaqui le fue negado los beneficios de la irrigación:

Cinco zonas, localizadas de 50 a 250 kilómetros del hábitat original mazateco, fueron designadas para el reasentamiento de la población indígena. Cuatro de estas zonas no tenían acceso a las tierras irrigadas por la presa. La evidente fragmentación de la población mazateca no fue una consecuencia de la insuficiente cercanía de la tierra. Por el contrario, las mejores tierras habían sido distribuidas con anterioridad a empleados de la comisión o a gente influyentes, quienes esperaban beneficiarse con el distrito de irrigación de la presa. Como compensación, a los pueblos reacomodados se les ofreció caminos, agua potables y electricidad, pero estas promesas no fueron cumplidas (Barabas y Bartolomé,1973; en Báez-Jorge 1996:288).

Como resultado de la inequidad y corrupción de la política hidráulica, los mazatecos perdieron parte importante de su territorio y la abundante agua almacenada en los embalses que cubrieron su hábitat no generó ningún derecho a su acceso y uso productivo.

## La continuidad inercial de la política hidráulica

A partir de los años 70, el aumento de las poblaciones y centros urbanos requería de nuevos enfoques en la planeación y gestión de los recursos hidráulicos. No obstante que las condiciones del país habían cambiado, la política hidráulica de construir megainfraestructura se continuó en forma acrítica. Una de las razones de ello, se debe que para sustentar esta política se haya requerido crear una organización administrativa-técnica compleja, que irremediablemente trajo consigo una pesada burocracia tecnocrática resistente a su transformación y que aún persiste en la actualidad. Además, en la medida que en el presente se ha agudizado la competencia por los cuerpos de agua, las protestas y conflictos por los recursos hídricos han aumentado, generando inestabilidad e ingobernabilidad en los territorios indígenas. Es de resaltar que un estudio reciente de Eckart Boege, subraya la siguiente condición:

En los territorios de los pueblos indígenas de México se captan anualmente 364 387.47 Mm<sup>3</sup> de agua en promedio anual. Esta cifra comparada con la captación nacional, que es de 1 566 301.39 Mm<sup>3</sup>, significa 23.3 por ciento del total nacional, esto en cuanto a captación vertical. Si se descuenta la evotranspiración, los territorios de los pueblos indígenas suministran 121 462.49 Mm<sup>3</sup> de agua, misma que sirve para el abasto de los territorios, para el equilibrio de los ecosistemas y para la sociedad en general (Boege 2008: 93-94).

Y si tomamos en cuenta que, de acuerdo con el último censo del país, la población considerada como indígena rebasa los 15 millones de personas, es urgente un replanteamiento de la política hidráulica, lo cual incluye un nuevo enfoque de los procesos participativos en la gestión y manejo de los recursos hídricos, y ello debe incluir una visión integral en las ANP que favorezcan el involucramiento de los actores sociales, especialmente las comunidades campesinas e indígenas en la conservación y usufructo de los recursos bióticos y no como simples subordinados o trabajadores ecoturísticos. Un punto obligado de partida es considerar a los pueblos indígenas como sujetos sociales con derecho a la libre determinación y a organizarse en entidades autónomas inscritas en el marco del Estado mexicano; tal y como se consideraba en los acuerdos de San Andrés, el retraso de esta medida ha provocado que se incrementen los conflictos por el agua y aumente la población de pobres. Reflejo de ello se constata en el reporte de Rodolfo Stavenhagen como relator de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y cuestiones indígenas:

Las luchas campesinas por la tierra y sus recursos se agudizan por las ambigüedades en torno a los derechos y títulos agrarios, desacuerdos en cuanto a límites entre ejidos, comunidades y propiedades privadas, conflictos por el uso de recursos colectivos como bosques y aguas, invasiones y ocupaciones ilegales de predios y terrenos comunales por parte de madereros, ganaderos o agricultores privados, acumulación de propiedades en manos de caciques locales, etc. La defensa de la tierra, que se lleva primero por la vía institucional, judicial y política, puede conducir a enfrentamientos con otros campesinos, o con propietarios privados, autoridades públicas y las fuerzas del orden (policías, militares), (Stavenhagen,2003).

A ello hay que agregar que históricamente el continuismo de una política hidráulica orientada a satisfacer principalmente la gran demanda del agua y los requerimientos del desarrollo mediante megaobras hidráulicas, si bien en el discurso se plantea un enfoque integral que busca implementar proyectos sustentables y garantizar la participación social, en la vía de los hechos el modelo dominante que persiste es el de Tennessee Valley Authority. Un indicador de ello es el aumento de la sobreexplotación de los mantos acuíferos: en 1975 la CONAGUA reporta 32 acuíferos cuya extracción está muy por encima de su recarga; para 2008 son ya 101 más 16 que presentan intrusión marina (CONAGUA-2010). En términos políticos-económicos, una orientación sustentada en el neoliberalismo económico marca un giro estratégico pero sin modificar el enfoque tecnocrático y que ha sido señalada por Aboites en estos términos:

Puede ubicarse entonces en los años 1985-1992 el inicio formal de un nuevo proyecto estatal que tiene como base la crisis y desmantelamiento del modelo del agua de la nación, que aquí también se denominará *modelo SRH*. Éste quedo atrás y cedió su lugar al que aquí se llama mercantil-ambiental (Aboites,2009: 12).

La grandeza de la tradición hidráulica que en su filosofía tenía el objetivo de concretar los ideales de progreso y bienestar enarbolados por la revolución de 1910, pasó ahora a representar la grandeza del mercado neoliberal, al pragmatismo despótico hidráulico arropado de una creciente demagogia sobre la protección ambiental y “nueva cultura del agua” Un resultado de ello es que ahora más que nunca, la propiedad y usufructo del agua no pertenecen únicamente a la nación, se comparte en el presente con los grandes propietarios del agua del sector privado y trasnacional. Por otra parte con este nuevo periodo, en lugar de incrementarse una gestión sustentable del agua, ha crecido el deterioro de los ecosistemas y la situación del país presenta hoy en diversas regiones un estrés hídrico, al grado de que se empiezan a darse situaciones de escasez de agua

similares a los que acontece en el norte de África; de hecho la disponibilidad de agua per capita tiende a decrecer, en 2003 era de 4 547 m<sup>3</sup> anuales por habitante; en 2010 bajó a 4 222 m<sup>3</sup>/hab/año y se estima por la CONAGUA que en 2030 un decremento a 3 793 (CONAGUA, 2010); todas estas cifras se consideran de disponibilidad baja. En contraste, de acuerdo con un estudio hecho en 2011 por Consultores en Administración y Políticas Públicas S.C. (CAPP) y reseñado por el periodista Pedro Zamora Briseño en la revista *Proceso*, indica:

(...) el consumo per cápita anual de agua embotellada en México era de 124 litros en el 2000, mientras que el año pasado se elevó a 234 litros. A su vez, el volumen del consumo nacional de agua en envase se elevó más del doble, al pasar de 12 millones 206 mil 381 metros cúbicos en 2000 a 25 millones 364 mil 713 metros (Briseño, 2011).

De acuerdo con el reportaje de Martínez y Amador, ello implica facturar por parte de empresas como Danone, Coca-Cola, Pepsico y Nestlé y numerosas pequeñas compañías, montos de alrededor de \$ 543,625 millones de pesos. Pero principalmente las cuatro primeras dominan el mercado (P.Martínez y O. Amador, *El Economista*, marzo de 2010).

Se machaca insistentemente por los organismos operadores de agua y por las principales instituciones del sector agua, que los usuarios del agua deben pagar el costo real, se critica a los agricultores por tener subsidiada el agua y tener un índice bajo de eficiencia en el riego a cultivos, igualmente al consumidor de los sistemas de agua potable se le exige que acepten los aumentos de las tarifas, no obstante que la mayoría de las redes de distribución se desperdicia por fugas entre el 30 y el 40%,. Pero de lo que no se habla, es de la plusvalía que se transfiere del Estado -en cuanto propietario del agua- al cobrar muy por debajo de su valor comercial a las empresas que embotellan y purifican el agua concesionada, Adriana Estrada al respecto ha hecho el siguiente cálculo:

Los datos hablan por sí mismos, y de acuerdo con la Ley Federal de Derechos, las embotelladoras pagan 18.82 pesos por metro cúbico de agua, pero a la hora de vender ese mismo metro cúbico del líquido obtienen aproximadamente seis mil pesos. Dicho de otro modo, las empresas pagan 0.0182 pesos por litro y ese mismo litro lo comercializan un precio promedio de seis pesos (Estrada, 2010).

El negocio de las embotelladoras constituye ya un oligopolio que afecta, por un lado, la disponibilidad del agua per cápita y por otro, sobaja la autoridad técnica del Estado que pese a contar con infraestructura para potabilizar, abastecer y distribuir el



agua a través de sus redes, al considerar por parte de la sociedad que dicho sistema no asegura que el agua suministrada tenga la calidad necesaria para consumo humano. Paradójicamente la nueva cultura del agua que se ha arraigado en los hábitos y bolsillos de la sociedad civil, es el consumir el agua embotellada, y conste que no se ha estimado el costo ambiental que significa el tiradero de miles de botellas *pet* que van a parar a los cuerpos de agua, a los drenajes y a los ecosistemas en general. Entre los compradores de agua embotellada se encuentran las zonas marginadas rurales indígenas y campesinas que ante la carencia o el no disponer de agua segura han recurrido al mercado del agua, incluso en sitios donde abunda el agua como en ciertas zonas del sureste mexicano como sucede en Chiapas y en Tabasco, pese a que sus territorios se precipitan y escurren volúmenes significativos para abastecer de agua al complejo hidroeléctrico del Alto Grijalva. Es dramático que todavía hoy en día la enfermedad del tracoma (*Chlamydia tracomatis*) provoque la ceguera en pueblos indígenas de los Altos de Chiapas, como sucede en varias comunidades del municipio de Oxchuc, dramático porque la razón principal de esta infección es debido a la falta de agua limpia para tener una higiene adecuada que proteja a los ojos de esta bacteria.

Por otra parte los proyectos hidráulicos ejecutados o por realizar tanto para abasto de agua como para energía eléctrica están provocando una crisis de gobernabilidad de los recursos hídricos. Algunos ejemplos de conflictividad ligados a territorios indígenas son los siguientes: Presas: La Parota (Guerrero), El Zapote (Puebla), Paso de la Reyna (Oaxaca), Itzantún (Chiapas), Yuribia (Veracruz), La Yesca (Nayarit), otras obras hidráulicas: Sistema Cutzamala (Estado de México), Acueducto Independencia (Sonora), Biosfera de los Montes Azules, Chiapas, controversia constitucional presentada por 300 municipios indígenas (Ver cuadro).

Entidad federativa	Tipo de Obra	Organización-resistencia
<b>Guerrero</b>		
Presas La Parota	Hidroeléctrica	Consejo de Propietarios de Tierras Comunales y Comunidades Contra la Construcción de la Represa de La Parota, en este participan activamente los indígenas nahuas de Cacahuatpec
<b>Puebla</b>		
Presas el Zapote	Presas de almacenamiento para	Unión de Pueblos Mixtecos

	irrigación	
Sistema Cutzamala	Abasto de agua	Frente Mazahua de Mujeres Zapatistas en Defensa del Agua
<b>Oaxaca</b>		
Presa Paso de Reyna	Hidroeléctrica en estudio de factibilidad	En formación un Frente por la Defensa del Agua, Territorios y el desarrollo de los Pueblos Indígenas (Mixteco-Chatino)
<b>Chiapas</b>		
Presa Itzantún	Hidroeléctrica	La resistencia de indígenas del municipio de Huitupan logran su cancelación en 2003
<b>Veracruz</b>		
Presa Yuribia	Abasto de agua a la ciudad de Coatzacoalco, Minatitlan y Xosoleacaque	Existe un movimiento de los pueblos indígenas nahuas y zoque-popolocas que exigen obras y apoyos agroforestales para sus pueblos, para presionar han recurrido en dos ocasiones a la toma de las instalaciones y al cierre de sus válvulas como medio de presión
<b>Sonora</b>		
Acueducto Independencia	Trasvase de agua extrayendo 75 millones de m3 de desde la Presa El Novillo ubicada en la cuenca del río Yaqui para abastecer de agua a la ciudad de Hermosillo	Severa oposición del pueblo yaqui, al cual se le cortaría una importante fuente de abasto de agua
<b>Nayarit</b>		
Presa La Yesca	Proyecto hidroeléctrico sobre el río Santiago (se encuentra en fase de terminación)	Severa oposición a su construcción por parte del pueblo Huichol y poblados campesinos
<b>Chiapas</b>		
Reserva de la Biosfera Montes Azules	La RBMA no reconoce los asentamientos indígenas y sus derechos territoriales, no obstante estaban establecidos antes de la formación de dicha reserva.	Grupos indígenas mayenses de Chiapas han creado un movimiento de resistencia para hacer valer sus derechos
“Controversia constitucional presentada a la Suprema Corte de Justicia. Posteriormente, más de 300 municipios indígenas presentaron controversias	300 municipios indígenas en desacuerdo con los resultados de la reforma constitucional aprobada en 2001 sobre los derechos de los pueblos indígenas	La Suprema Corte de Justicia los declaró improcedente. No obstante en diferentes Estados de la republica los municipios indígenas insisten en que se legisle sus derechos indígenas acorde con los Acuerdos de San Andrés

<p>constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia para solicitar la nulidad del procedimiento, pero esta las declaró improcedentes.” (Stavenhagen,2003:24)</p>		
--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

## Derechos humanos y territoriales

De acuerdo con el informe sobre derechos humanos y cuestiones indígenas elaborados por el relator de las Naciones Unidas, el antropólogo Roberto Stavenhagen, enfatiza:

En la región huasteca, según una misión de observación, la lucha de las comunidades indígenas por el reconocimiento y titulación de sus tierras ha dejado en las últimas tres décadas una secuela de decenas de muertos. Otro informe señala que de un total de 32 violaciones a los derechos colectivos de los pueblos indios registrados en 2002 y que afectaron a los pueblos zapoteco, mixe, mixteco, triqui, huichol, tarahumara, yaqui, cucapá, cochimí, kumiai, kiliwa, tzeltal, chol, tojolabal, maya, mazahua, otomí, tepehuano, tlapaneco, en 19 instancias en 11 estados de la República se trata de violaciones al derecho colectivo a la tierra y territorio y al disfrute de los recursos naturales.

En Guerrero varias comunidades indígenas se quejan de invasiones y expropiaciones que han afectado terrenos de su propiedad, de la detención arbitraria y tortura de varios campesinos por elementos del ejército, y de decenas de muertes en el marco de un conflicto por un terreno forestal.

En la Sierra Sur de Oaxaca las principales pugnas por límites de tierra entre comunidades han conducido en diversas ocasiones a hechos violentos, con saldo de muertos y heridos (Stavenhagen,2003:12).

Ante esta situación en la que persiste una constante afectación al territorio de los pueblos indígenas y al derecho de ejercer el usufructo que proporciona el acceso a los recursos naturales, es urgente retomar la discusión y análisis constitucional sobre lo planteado en los Acuerdos de San Andrés, de otra forma continuarán las tensiones y desacuerdos entre gobernantes y gobernados, entre el Estado y las comunidades indígenas y campesinas. Es vital tener acuerdos legales avalados constitucionalmente y validados por los actores sociales involucrados, la opción no es continuar con una política de “neoconquista” de los territorios indígenas, es construir un desarrollo sustentable a partir de modelos autogestivos que reafirmen la necesidad de reconocer a las

comunidades indígenas sus capacidades para concebir y aplicar una gestión integral de sus recursos naturales, acorde con sus formas de gobierno y cultura.

## **GOBERNANZA Y POLÍTICAS HÍDRICAS EN LOCALIDADES INDÍGENAS DE CHIAPAS: EL RETO DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA COMÚN**

**EDITH F. KAUFFER MICHEL**  
**CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL**  
**(CIESAS)-SURESTE**

Partiendo de una definición de la gobernanza del agua como el conjunto de modalidades de coordinación y de interacción entre los diferentes actores involucrados, que incluye los diversos intereses y los recursos en juego, con la intención de contribuir a definir metas comunes y concretarlas mediante acciones de políticas hídricas, su análisis lleva a explorar la relación entre los grupos y las localidades indígenas y la política hídrica llevada a cabo en Chiapas.

Por un lado, la política del agua sigue siendo una prerrogativa esencialmente federal a pesar de su descentralización parcial a los municipios con la reforma del artículo 115 constitucional y la transferencia de algunas funciones a los actores sociales. Las decisiones de política hídrica se siguen tomando en la capital de la República o en el mejor de los casos en la capital del estado de Chiapas y, como varias investigaciones lo han evidenciado, se caracterizan por un fuerte componente ingenieril y por una coerción normativa traducidos en formas estándares de organización y de intervención.

En los espacios de participación institucionalizados por la política hídrica en Chiapas como los comités, las comisiones y los consejos de cuenca, la participación indígena es sumamente limitada o casi inexistente, misma que fue notablemente ausente no sólo en cuanto a representatividad sino en resultados concretos en el Agenda del Agua 2030 realizado durante el año 2010.

Por otro lado, en las localidades indígenas existe poco conocimiento de las estructuras gubernamentales de la política hídrica y del derecho positivo en la materia ya que en esta escala, la organización comunitaria asegura el acceso a los recursos hídricos y define los derechos de uso y de acceso como resultado de una situación de pluralismo legal y de diversidad de interacciones locales. Cada localidad acuerda sus reglas y construye su organización interna en torno a los recursos hídricos, las cuales poseen legitimidad y en su caso, cuando es relevante, adecua y adopta formalmente las estructuras legalmente definidas por la política del agua.

Aunque existen interacciones entre la política hídrica gubernamental y las prácticas locales indígenas, éstas no permiten visualizar una gobernanza del agua debido a que las relaciones entre ambas partes oscilan entre la ignorancia mutua, la existencia paralela o la sobreposición. En el mejor de los casos, las interacciones se traducen en una adopción formal por las localidades indígenas de los mandatos de la política hídrica sin otorgarles la debida legitimidad porque no proceden de una búsqueda de soluciones

colectivas a problemas definidos conjuntamente como relevantes. En este contexto, la gobernanza del agua requiere tender puentes entre las prácticas indígenas y las políticas hídricas en el estado de Chiapas a partir de una agenda común todavía por construir.

## Conclusión

Con lo expuesto hasta ahora es observable que históricamente persiste una violación sistemática de los derechos indígenas y territoriales en contra de los pueblos indígenas por parte del Estado mexicano y diversos actores sociales y grupos económicos nacionales y transnacionales. Ello es indicador que el estado mexicano –más allá del progreso alcanzado como país- no ha podido resolver problemas estructurales heredados de un sistema político-económico construido durante 70 años por el Partido Revolucionario Institucional, mismo que dominado por intereses oligárquicos y caciquiles, con capacidad para ejercer un control hegemónico de los medios masivos de comunicación, de instituir una dictadura presidencial renovada sexenalmente, supeditado a modelos económicos y empresas agroindustriales y turísticas ajenas a preservar la sustentabilidad de los recursos naturales y energéticos, sujetado a esquemas corporativistas de clientelismo político y a la aplicación de políticas públicas que se corrompían al instrumentarlas y que, no obstante la alternancia política a nivel del titular ejecutivo y a los avances democráticos que han permitido la rotación de gobiernos estatales y municipales a los que acceden las diferentes fuerzas partidistas que componen el actual régimen de partidos, persiste este sistema político-económico que, asociado con la corrupción, impide entre otras cosas, alternativas viables, innovadoras y sustentables como podrían ser que los pueblos indígenas ejercieran sus derechos a gobernar sus recursos naturales en el marco de un Estado libre y soberano que jurídicamente permitiera la libre determinación a erigirse en unidades autónomas de gobierno.

En cuanto a la gobernanza indígena sobre sus territorios, si ésta la concebimos como una acción real, técnica, organizativa, política, jurídica y cultural como cogobierno, es decir una “desregulación” del ejercicio de gobierno para los ciudadanos, en este caso indígenas, ciertas recomendaciones deben tomarse en cuenta, cuando se formule un plan de gestión de los recursos naturales.

Aparte de que es un insumo productivo, el agua es un bien común vital que es considerado como parte de un paisaje cultural y simbólico entre las comunidades indígenas, forma parte esencial de una cosmovisión indígena del agua con raíces simbólicas mesoamericanas e hispanas principalmente: reconocer que en su derecho a la libre determinación, los pueblos indígenas han constituido instituciones y mecanismos de gobierno local, que les permite poder organizarse en forma autónoma y articulados al Estado, para hacer una gestión integral de los recursos hídricos.

Las comunidades indígenas disponen de un conjunto de prácticas y técnicas sustentables -susceptible de mejorarse- algunas heredadas de la cultura mesoamericana, otras incorporadas provenientes de tradiciones hispanoárabes, y otras de las experiencias innovadoras promovidas por la ciencia y tecnología moderna, que en la formulación de planes de gestión locales o regionales pueden implementarse de manera sistemática. Ello constata la presencia de una teoría y una práctica biocultural *in situ* por parte de los pueblos indígenas. De hecho no es posible plantearse la conservación de la biodiversidad sin tomar en cuenta que ésta es vinculante con la diversidad cultural. (Boege, 2008).

En concordancia con lo planteado por Eckart Boege, en su análisis sobre el patrimonio biocultural de los pueblos indígenas, es claro que mientras el Estado y la sociedad de nuestro país no reconozcan este papel activo de los pueblos indígenas en la conservación *in situ* de los ecosistemas, difícilmente se podrán sentar bases sólidas para solucionar la actual crisis ambiental por la que atraviesa México; por ello recomiendo que el Estado mexicano debería iniciar un proceso de cogebernanza con los ciudadanos en los territorios indígenas.

## Bibliografía

Aboites, Luis, *La decadencia del agua de la nación, estudio sobre la desigualdad social y cambio político en México, segunda mitad del siglo XX*, El Colegio de México, México, 2009.

*Acuerdos de San Andrés*, Wikipedia, 2011.

Alcorn, J.B., "Noble savage or noble state?: northern myths and southern realities in Biodiversity conservation". *Etnológica* 3:7-19, 1994.

Ávila, Patricia, *Escasez de agua en una región indígena de Michoacán*, El Colegio de Michoacán, México, 2006.

Báez-Jorge, Félix, *Memoria del Etnocidio*, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, 1996.

Barabas. Alicia y Bartolomé, *La presa Cerro de Oro y el Ingeniero Gran Dios*, Instituto Nacional Indigenista y Consejo Nacional para las Culturas y las Artes, México, 1990.

Boege Schmidt, Eckart, colaboradores Georgina Vidrales Chan... [et al.]. *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas*, Instituto Nacional de Antropología e Historia- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, 2008.

Barabas. Alicia y Bartolomé, “Desarrollo hidráulico y etnocidio: los pueblos mazateco y chinanteco de Oaxaca, México”, en Báez-Jorge, Félix, *Memoria del Etnocidio*, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, 1996.

Beltrán, Aguirre, *Obra Antropológica IV, Formas de Gobierno Indígena*, en Fondo de Cultura Económica, Universidad Veracruzana, Instituto Nacional Indigenista, tercera edición, México, 1991.

Benet, Raúl, Soares, Denise y Setien, Maira, *Necesidad De Una Estrategia De Participación Social En Las Anp's De México*, S/F.

Briseño, Zamora, Pedro, “Es México el mayor consumidor de agua embotellada en el mundo: CAAP”, revista *Proceso*, 10 de noviembre de 2011.

“Comunidad de Cherán, Michoacán es asediada por talamontes protegidos por delincuencia organizada”, *Boletín CENCOS*, 2 mayo 2011. Véase <http://cencos.org/node/26764> (consultado 20 mayo 2011).

CONAGUA, *Estadísticas del Agua en México*, 2010, Comisión Nacional del Agua, México, 2010.

Cortés Hernán, *Cartas de Relación de la Conquista de México*, cuarta edición, en Colección Austral, México, 1961.

De Ita, Ana, “Ley de baldíos: áreas naturales protegidas en territorio indígena”, periódico *La Jornada*, México, 15 de enero de 2011.

Díaz-Polanco, Héctor, *El canon de Snori, diversidad cultural y tolerancia*, edición, Universidad de la Ciudad de México, 2004.

Estrada, Adriana, “Mexicanos, esclavos del agua embotellada”, *Teorema Ambiental*, Año 16, [www.teorema.com.mex](http://www.teorema.com.mex), Revista Bimestral Octubre / Noviembre, México, 2010.

González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, en ediciones Era, 4ª. edición, México 1971.

Lascoumes, Pierre, *L'écopouvoir. Environnements et Politiques*, La Decouvert, París, 317 pp., Francia, 1994.

Leduc, Paul, *Etnocidio: notas sobre el Mezquital*, México, 1976.

Marini, Ruy Mauro, *Dialéctica de la dependencia*, ediciones Era, México, undécima reimpresión, México, 1991.

Martínez, Estela, “La “visibilidad social” del problema ambiental en la reserva de la mariposa monarca (*Danaus plexippus*L.) en México”, en Paré, Luisa y Sánchez Martha, *El Ropaje de la Tierra*, edición Plaza y Valdés e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1996.

Martínez, P. y Amador, O. Amador, “Excelente negocio el agua embotellada”, publicado por el periódico *El Economista*, marzo de 2010.

Muller, Pierre, *Revue française de science politiques*-45, Núm. 3, France, 1995.

Muñoz, Gloria, “Hartos de los abusos, miles de indígenas se encargan de su defensa y seguridad”, 7 agosto 2011, *La Jornada*. Véase: <http://www.jornada.unam.mx/2011/08/07/politica/002n1pol> (consultado, 10 agosto 2011).

Paré, Luisa y Sánchez Martha, *El Ropaje de la Tierra*, edición Plaza y Valdés e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1996.

Radio Chimia, “Cherán, al límite de sus fuerzas, por los bosques y el agua en la meseta purépecha”. Véase: [http://www.regeneracionradio.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3476:-cheran-al-limite-de-sus-fuerzas-por-los-bosques-y-el-agua-en-la-meseta-purepecha&catid=115:campo&Itemid=300118](http://www.regeneracionradio.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3476:-cheran-al-limite-de-sus-fuerzas-por-los-bosques-y-el-agua-en-la-meseta-purepecha&catid=115:campo&Itemid=300118), 20 abril 2011 (consultado 20 mayo 2011).

Stavenhagen, Rodolfo, Derechos humanos y cuestiones indígenas, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, editado por Naciones Unidas, México, 2003.

Stresser-Péan, Guy, 2006, “La Huasteca: historia y cultura”, *Arqueología Mexicana*, Los Huastecos, Vol. XIV, Nº 79, mayo-junio, México, CONACULTA / Raíces: 32-39.

Toledo, Víctor, “Repensar la conservación: ¿Áreas naturales protegidas o estrategia bioregional?”, *Gaceta Ecológica Instituto Nacional de Ecología*, octubre-diciembre, número 077, Pp.67, México, 2005.



Velasco, José, “El distrito de la infamia (pruebas del etnocidio contra los Yaquis)” en Báez-Jorge, Félix, *Memoria del Etnocidio*, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, 1996.

Vidal-Benito, “Gobernabilidad y Gobernanza”, *The Guardian*, 2002.

Von Humboldt, Alejandro, *Ensayo Político sobre Nueva España*, 1971.

# Capítulo 10. Gobernanza del agua y participación social

Ricardo López Mera y Pablo Chávez Hernández<sup>87</sup>

## Advertencia

Las múltiples nociones de gobernanza han creado una vasta polisemia que comporta diversos riesgos y oportunidades. Del primer lado hay, por ejemplo, vaguedad en su definición, confusión en su interpretación y utilización. En el segundo, orientación analítica, sugerencias pragmáticas. Sucede algo similar con el concepto de gobernabilidad. Al cabo, numerosos autores coinciden en que ambos conceptos están desbordados en cuanto a su definición, significación y aplicación. Suelen usarse para intentar explicar cualquier complejidad sociopolítica. Por ello pueden inducir notable ambigüedad y restar consistencia o utilidad a su aplicación. Habría entonces una tendencia a vaciar de contenido ese par de nociones.

Entre otros, Prats (2008) se ha propuesto avanzar en el discernimiento explícito de gobernanza y gobernabilidad. Lo ha hecho sistematizando con rigor y de modo complementario abordajes emprendidos por distintas corrientes de las ciencias políticas, económicas y sociales. En un escrito de 2003<sup>88</sup> delinea los campos semánticos de tales nociones e ilustra el desbordamiento antes referido. Baste esa referencia a Prats para connotar la dificultad de conceptuar a partir de su posible complementariedad los términos

---

<sup>87</sup> Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

<sup>88</sup> “La gobernabilidad parece haberse convertido en la última muletilla de la ciencia social, y, hasta cierto punto, todo parece ser un problema de gobernabilidad, lo que hace que su utilidad para el analista disminuya, convirtiéndose en un cajón de sastre de límites vagos donde todo cabe y es difícil decir qué se queda fuera.”. Oriol Prats, Joan, “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, (<http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/Elconceptoyel.pdf>), consultado el 4 de octubre de 2011.

gobernanza y gobernabilidad, y para advertir que toda empresa teórica sobre ambas nociones debe edificarse en función de su valor exegético, de su capacidad para enriquecer la comprensión, el entendimiento y la intervención en un escenario concreto. Obliga pues la prudencia conceptual. También la perspicacia metodológica y la aptitud crítica.

La definición y el uso del término gobernanza no deberían alimentar la tautología ni la retórica institucional, lo que llevan consigo: auto referencialidad de los gobiernos y de los grupos sociales.

Este texto corre el riesgo de tropezar en el cumplimiento de tales expectativas, de no superar el escollo denunciado por Prats.

### **Gobernanza y gobernabilidad, reglas, control**

Cualesquiera sean, las concepciones de gobernanza y gobernabilidad tienen en común un área donde se conjugan, circunscrita por las fronteras entrecruzadas de las diferencias que las definan. En esa área se destaca con mayor o menor nitidez la idea de control. Del lado social, el control de los grupos civiles sobre procesos, prescripciones y recursos o medios propios, también sobre aquello cuyo diseño y operación descansaban comúnmente en el Estado. Del lado estatal, el control sobre estructuras, estatutos jurídicos y políticas que permiten a las instituciones reproducirse, donde se declara como decisiva la presencia activa de órganos civiles guiados por sus expectativas. El ejercicio de gobierno, el uso de mando, compete a los medios con que se rige ese control, tales controles. Acerca de esos instrumentos para perseguir y ejercer control, recuperamos de Prats<sup>89</sup> la idea de pensar la gobernanza en términos de una interacción entre actores estratégicos forjada por reglas de juego. Reglas emanadas de estructuras sociopolíticas y que, subrayamos nosotros, son puestas a prueba cuando un control institucional dado es o ha sido incapaz de hacer frente a las necesidades de la ciudadanía. Serían reglas, entonces, diseñadas para mejorar el desempeño gubernamental en su relación con los grupos sociales, el ejercicio del mando efectuado por su aparato en función de los ciudadanos, y en términos de una deseable producción autosostenida de resultados.

---

<sup>89</sup> Op. cit.

Con Kooiman<sup>90</sup> (1993), destacamos la idea de que la gobernabilidad sería la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en un entorno poblado por otros sistemas más amplios y de los que forma parte. La gobernabilidad dependería en último término de las habilidades de ese sistema para auto reforzarse en tal constelación de entes; auto refuerzo que derivaría de una alineación adecuadamente hecha de sus capacidades y necesidades. Así, la gobernabilidad será una capacidad de un sistema político y social que se refuerza a sí misma mediante la operación apropiada de sus instituciones, quienes elaboran las reglas del juego que pautan el funcionamiento del Estado y las organizaciones civiles, y también sus acoples. El grado con que se produzcan éstos dependería cuando menos de su oportunidad, flexibilidad, consistencia y pertinencia. Sea en el perímetro de las acepciones de gobernanza, sea en el de gobernabilidad, un asunto sobre la mesa son los límites del Estado.

Las políticas públicas parten de tales principios de funcionalidad, acoplamiento y alineación, y con su diseño y desenvolvimiento se tendería en el mejor de los casos a instrumentar un ejercicio consensuado de gobierno, convenido, planificado y efectuado entre el aparato de Estado y la ciudadanía. Como recurso puesto al servicio de procesos, esas políticas estarían encaminadas a habilitar un espacio de gestión compartida y corresponsable en la delimitación, ejercicio y actualización de controles. Sin embargo, indicios reiterados muestran la verificación de esas proposiciones más en el cuerpo del discurso que en el de la práctica.

Tanto las descripciones dinámicas presentadas arriba como los deslizamientos ocurridos entre las acepciones aisladas de gobernanza y gobernabilidad implican de todos modos, pues, el principio de control. Junto a éste, el de alineamiento o ajuste entre capacidades y necesidades (entidades) mediante el pautado de comportamientos (reglas del juego) dados en las relaciones entre la sociedad y el Estado.

Nos parece que el elemento más activo que trasluce con repetida insistencia tanto bajo el signo del control como bajo el de la alineación o auto refuerzo en las anteriores conceptualizaciones de gobernanza y gobernabilidad es el de poder. Al respecto, la idea de poder no debería homologarse o hacerse equivalente de modo automático a la de la

---

<sup>90</sup> *Ibíd.*

capacidad de un sistema social y político para auto reforzarse, por ejemplo a expensas de la mayor o menor eficiencia con que corrige o reforma dinámicamente su pautado regulatorio, habiendo sido éste propuesto como la articulación entre Estado y grupos sociales a partir del marcaje de sus diferencias y del perfil de sus identidades, que engranan en mayor o menor grado al desplegarse con grados variables de funcionalidad. Tomar esa equivalencia u homologación como axioma sistémico induce a convalidar el presupuesto de que las dinámicas de un sistema se explican y generan sentido por sí mismas en virtud de su auto referencialidad, como si el sistema no tuviese más propósitos que conjugar el embone de las identidades que alberga, que realizar y afirmar la diferencia entre sus componentes, digamos los civiles y los gubernamentales. Convalidar ese presupuesto tendería a desdibujar, quizá hasta sacar del centro de la reflexión, el papel del poder en tanto que “operador de fondo” de las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía.

Bajo semejante perspectiva, el pautado de esas relaciones puede aparecer como medio plenamente estatuido para efectuar la articulación señalada, pero también como modo de administrarla. Como medio, las reglas del juego (instituciones) son un vehículo diseñado para hormar, encauzar y viabilizar tanto comportamientos como decisiones: su correlato es el hacer prescrito; como modo, son el dictado de autoridad para decidir sobre las decisiones, arrojándose facultades extraordinarias de última hora al decidir sobre lo decidido con cierta holgura respecto de las reglas: su correlato es el curso del poder.

Vistas con tal enfoque, las instituciones (reglas del juego) pueden percibirse al menos de dos maneras: como instancia rectora que define su composición y pone en juego su ejercicio con los requerimientos de las estructuras civiles organizadas según sus expectativas; o bien como artificio mediante el cual el Estado argumenta su funcionalidad y se inviste a sí mismo de legalidad. Entre esas dos percepciones subyace el curso del poder. Del poder que atañe al Estado en tanto que autoridad-capacidad instituida, y del poder que atañe a la sociedad en tanto que autoridad-capacidad instituyente. Este poder, disputando o negociando ante aquél. Aquél, imponiendo o consensuando ante éste.

Al pensar la gobernanza y la gobernabilidad no deberá perderse de vista, en fin, que desde el seno de su concepción debería tratarse de aclarar y precisar la puesta en juego del poder, sus imbricaciones, sus representaciones: si con él, como operador de

fondo, el Estado vitaliza, robustece u obstaculiza fronteras de la vida civil; si con él, la acción social impugna y allana o no unos límites del Estado.

Una previsión elemental indica que las nociones de gobernanza y gobernabilidad seguirán siendo difusas. Sus interpretaciones y aplicaciones también. Quizá la cuestión mayor no sea el hecho mismo de que esa condición se mantuviese así, sino que la vaguedad se explaya y difumina aún más en el campo de las ideologías. La gobernanza es un objeto ideológico o ideologizado. Así, se refractan sus nociones, se reproduce opacidad tras una aparente claridad en las reglas del juego o en la toma de decisiones; quedan irresueltas ligazones entre identidades contrapuestas, lo que diversifica la cualidad de la complejidad embebida en las relaciones llamadas multinivel.

El carácter difuso de gobernanza está enraizado en un modelo de envergadura global con el que se valoran escenarios regionales e internacionales, penetrando con diferentes matices hasta la observación y ponderación de lo local. Recorriendo todas las escalas, buscando administrarlas, dice perseguirse una alineación entre necesidades y capacidades, un auto refuerzo y unas capacidades relativas al control de los mercados, de las economías, de las cadenas productivas, de las redes comerciales, de las redes masivas de comunicación. Las sugerencias de Beck<sup>91</sup> (1999) acerca del riesgo global que adviene con la llamada segunda modernidad son valiosas para cuestionar las bases ideológicas que alientan esas pretensiones, para revisar el agotamiento de sus premisas, el extravío de los controles diseñados por el sistema económico mundial imperante. Al cabo, bajo ese piso que experimenta colapsos ocurre la impotencia del poder, ya el del Estado, ya el de la ciudadanía, sea en la escena mundial, sea en escenarios locales.

No obstante lo anterior, nos parece que no es imposible que unos enfoques provenientes de realidades europeas y norteamericanas de los años setenta del siglo veinte, y luego interpretados por una agencia internacional de financiamiento para mirar el orden mundial a través de sus retículas, consigan ser apropiados y revolucionados por realidades latinoamericanas. Para ello, ¿deberían ser socialmente confiscados los recursos teóricos de aquellos enfoques, y asegurados con una moral no rampante, con una moral no acomodaticia? ¿Puede o debe ser esto último una necesidad insoslayable,

---

<sup>91</sup> Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI, 1999.

una tentativa a la que no se debe renunciar? Si lo fuese, debería ser ordenada, punzante, expansiva. Acaso sólo así podrían recuperarse, ser pensadas y difundidas en inéditos términos experiencias novedosas de organización y participación social en Latinoamérica, en México: ganar espacios civiles, alentar la construcción de ciudadanía, imprimir o indicar un rumbo más deliberativo al curso del poder. Podrían revolucionarse, tal vez, de ese modo, los razonamientos e indicaciones puestos en marcha alrededor de la noción vaga de gobernanza.

¿Existe voluntad no sólo declarativa en el aparato de Estado para abrirse a una intervención social crítica, propositiva, participativa? ¿Tiene el Estado no sólo voluntad, sino además capacidades orgánicas o instrumentales para leer y admitir esa clase de participación? ¿Hay voluntad social para participar en el “control” o en la gestión de los múltiples entornos que configuran la identidad de los grupos civiles? ¿O es también la participación social una noción difusa o que se reproduce difuminadamente en esferas ideológicas? ¿Cuáles son las condiciones de posibilidad ciudadana para participar a propósito del agua? Ese operador de fondo al que hemos hecho referencia en tanto que poder, y su curso, seguirá siendo asunto decisivo al intentar responder cualquiera de esas preguntas.

**GOBERNABILIDAD DEL AGUA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL**  
**JOSÉ ESTEBAN CASTRO**  
**ESCUELA DE GEOGRAFÍA, CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA,**  
**UNIVERSIDAD DE NEWCASTLE, INGLATERRA**

La gobernabilidad en relación al agua y sus diferentes usos suele ser interpretada de formas frecuentemente contradictorias e inclusive antagónicas. Para algunos actores, la gobernabilidad se reduciría al plano de la gestión técnico-administrativa, y se trataría fundamentalmente de una cuestión técnica. En esa perspectiva, la gobernabilidad frecuentemente se entiende como una articulación entre las formas de gestión del sector público, la iniciativa privada y la “sociedad civil”, concepto este último que con frecuencia se utiliza como sinónimo de “organizaciones no gubernamentales” (ONG). Ahora bien, esa forma de entender la gobernabilidad, que se ha convertido en dominante y puede encontrarse en muchos documentos de políticas públicas en el sector del agua, reduce el concepto a una de sus muchas dimensiones y, particularmente, tiende a obscurecer un elemento fundamental: la gobernabilidad tiene que ver fundamentalmente con el ejercicio del poder por parte de actores sociales. Es decir, la gobernabilidad del agua es fundamentalmente un proceso atravesado y determinado por las dinámicas y

configuraciones de poder social, económico y político. Como tal, la gobernabilidad del agua se refiere al ejercicio del poder en la toma de decisiones, por ejemplo en relación a la distribución de los beneficios derivados de las inversiones que hace la sociedad en el desarrollo de los bienes y servicios básicos derivados del agua y al control democrático de su gestión por parte de los ciudadanos. También tiene que ver con el ejercicio del poder en la definición y defensa de los fines y valores que una determinada sociedad asigna al agua y a sus usos así como también sobre los medios mediante los cuales los actores sociales procuran alcanzar dichos fines y defender dichos valores. Por ejemplo, si pensamos en un aspecto de la gestión del agua como es el de la gestión de servicios básicos de agua y saneamiento, esta perspectiva más compleja de la gobernabilidad como ejercicio del poder nos lleva a plantear preguntas como ¿Quién debe ser responsable por el financiamiento de los bienes y servicios básicos? ¿Quiénes deben ser los beneficiarios de dichos bienes y servicios y en qué orden de prioridades? ¿Cuáles deben ser los criterios y mecanismos para decidir cómo los beneficiarios acceden a los mismos? ¿Cuáles deben ser los valores y fines que orienten la gestión de los servicios básicos? ¿Deben estos ser considerados un bien público, un derecho social, un derecho humano, o por lo contrario deben ser considerados como un bien privado, una mercancía? ¿Qué tipo de medios deben emplearse para alcanzar dichos fines y defender dichos valores? ¿Cómo se decide quién debe tomar e implementar las decisiones en el sector de los servicios básicos, y cómo? ¿Cómo se decide cuál debe ser el rol del estado, del sector privado y de la “sociedad civil” en la gestión de estos bienes y servicios? ¿Qué mecanismos existen para impedir, o al menos limitar, las formas antidemocráticas de gestión en el sector de estos servicios básicos (y desde luego, del agua en general)?

Otro aspecto importante que cabe destacar es que la gobernabilidad en un ámbito determinado de actividad como puede ser el sector del agua está enmarcada en el proceso de gobernabilidad a nivel del sistema social e imbricada con los procesos de gobernabilidad de otros sectores interrelacionados, como por ejemplo la gobernabilidad ambiental, que incluye la gobernabilidad del agua, la gobernabilidad del sistema básico de salud, la gobernabilidad del sistema financiero (del cual dependen decisiones determinantes para la gestión del medio ambiente y del agua), etc. En este sentido, por ejemplo, sería posible que una determinada sociedad introduzca cambios en los sistemas de gobernabilidad del agua orientados a su democratización, por ejemplo impulsando una legislación que promueva la participación efectiva de los usuarios en el control de la gestión, y sin embargo el impacto potencial de dichas reformas se vea disminuido o incluso neutralizado porque la estructura de gobernabilidad a nivel sistémico es altamente refractaria al proceso de democratización y tiende a estabilizarse en torno al mantenimiento de las relaciones de poder tradicionales que pueden tener un carácter tecnocrático, con participación altamente restringida, cuando no francamente autoritario. De igual manera, pueden darse contradicciones y desajustes entre los procesos de gobernabilidad a escalas territoriales diferentes (por ejemplo, entre los niveles nacional, regional y local) o entre ámbitos territoriales de nivel similar (por ejemplo, entre diferentes estados y municipios). Las implicaciones de este carácter inter-sectorial y multi-nivel de la gobernabilidad son efectivamente un aspecto fundamental que debe ser incorporado en el análisis de la gestión democrática y participativa del agua.



## Modelo hidráulico<sup>92</sup>

*3.1 Primera fase.* Con una institucionalidad configurada a partir de la valoración del Estado como una entidad fuerte, la primera mitad del siglo veinte en México se desarrolló a partir de la centralidad estatal de visiones, decisiones y acciones en torno al agua. Se trataba, desde poco antes de los años veinte de ese siglo, de una acción técnica y financiera de grandes proporciones, pero también de un ideal político estimulado por la decisión gradualmente instrumentada de edificar y hacer consistente un nuevo poder federal. La imagen del agua como garante de desarrollo nacional guió proyectos de construcción de obras de infraestructura hidroagrícola organizadas conforme a criterios de impacto económico y social. El potencial de la fuerza del Estado podía medirse, digámoslo así, en función de su capacidad para planificar, construir y desarrollar grandes obras. Los marcos jurídicos establecidos entre 1926 y 1972 expresan, con mayor o menor grado de reelaboración, el estatus de mando o el papel hegemónico del Estado sobre los recursos hídricos. En ese periodo se habían creado la Comisión Nacional de Irrigación, en 1926, y la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en 1947. Ellas corporeizaban la visión que se tenía del Estado, concebido como elemento organizador prominente o único de la economía y de la sociedad, sin que la federación delegase ese papel a otros actores. Por ejemplo, durante largo tiempo desde su origen, ocurrido entre 1926 y 1930, los distritos de riego operaron conforme a un diseño centralizado de administración, en buena parte debido a las grandes dimensiones de los proyectos y a los altos costos de muchas obras, que requerían financiamientos hechos con fondos federales. La federación no podía sustraerse ni de financiar la ampliación o complementación de obras, ni de intervenir económicamente en la operación de las mismas.

*3.2 Consolidación de la primera fase.* Durante los años sesenta y setenta prevaleció la centralidad de los asuntos inherentes al agua. De hecho, el mantenimiento de esa centralidad parece expresarse en una formalización orgánica de las características que el Estado había perfilado desde la primera mitad del siglo veinte. Así, en 1976, el manejo del

---

<sup>92</sup> Buena parte de los contenidos que aluden al Modelo hidráulico y al Modelo hídrico fueron alimentados con el trabajo de Paula Mussetta expuesto en el artículo “Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México”, que se cita en la bibliografía del presente capítulo.

agua y de la tierra se concentró en una sola institución, instrumentándose una fusión intersectorial para la administración de ambos elementos. En efecto, ese año se creó la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Entre otras cuestiones, con ella se perseguía la aplicación de una política integral en el manejo del agua y el suelo, también una simplificación administrativa, asimismo una acción sectorialmente menos mediatizada con las organizaciones sociales. Por todo, a través de esa entidad, el Estado reafirmó su carácter planificador e impulsor del desarrollo nacional desde la perspectiva del agua como factor estratégico para avanzar hacia la autosuficiencia alimentaria. Entre otras observaciones hechas en 1989, las de la Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL) señalaban a la SARH como la entidad que centralizaba por completo la administración y convalidaba para sí autoridad plena sobre el agua. De otro lado, según Dávila (2006), esa secretaría era el organismo estatal más poderoso de su tipo en América Latina, a cuyo cargo estaba la totalidad del desarrollo y de la conservación del agua en México. Para algunos autores (por ejemplo Mussetta, 2009), la SARH encarnaba la consolidación del modelo hidráulico operado de forma primaria desde los años veinte definiéndose con más fuertes trazos en los sesenta. Aun con modulaciones organizacionales y ejecutivas, ese modelo se había efectuado bajo una misma concepción del Estado, de su identidad, de su papel central o centralista, y de la concepción de la autoridad o de mandato.

Esa identidad, sus límites, la manera de llevarse a cabo, enfrentaba dificultades de distinto tipo. Una de ellas, muy notable, radicaba en crecientes constricciones financieras y de los mercados que encontraban expresiones adversas en crisis económicas nacionales e internacionales. En el ámbito de la irrigación, si bien a principios de los años sesenta las cuotas aportadas por los usuarios de los distritos de riego componían el 80 por ciento del presupuesto autorizado, hacia finales de los años ochenta representaban el solamente el 20 por ciento.

**3.3 Segunda fase.** Fuertes restricciones presupuestales y la baja contribución económica de los usuarios desembocó durante la década de los ochenta en el deterioro de la infraestructura de riego, en la disminución de la superficie cosechada y en bajos rendimientos de los cultivos. En atención a factores como éstos, resultaba indispensable

reconsiderar el esquema de intervención de la sociedad y del Estado a propósito de sus funciones y alcances, respecto, claro está, de la administración del agua. Una situación análoga empezaba a manifestar sus impactos en lo referente a los servicios de agua potable y a los usos o aprovechamientos urbanos e industriales, acerca de cómo y quién debería asegurar autosuficiencia en el financiamiento y en la operación de los sistemas, y acerca del énfasis puesto en el tratamiento y reutilización del líquido. El tema medioambiental aún no alcanzaba relieve notable en los programas de trabajo. Con respecto a la irrigación, la política de transferencia de los distritos de riego a los usuarios tenía entre sus premisas la participación social organizada y la corresponsabilidad para operar, conservar y administrar tales espacios. Vale tener presente que la insuficiencia financiera del Estado y la dificultad de sus mecanismos para crear consensos sobre la transferencia figuraban tras la convocatoria hecha a las asociaciones de usuarios para participar en la administración del recurso. Ciertamente, conviene responder si se trataba de la formalización de una iniciativa estatal proveniente de una debilidad intrínseca, y no de una fortaleza del Estado objetivada en su disposición de apertura hacia los usuarios. No podría dejarse de lado la consideración de si la política hidráulica de aquella época se movía más debido al reconocimiento de haber comenzado el agotamiento de sus esquemas operativos y de financiamiento, que debido a la comprensión de la participación social en tanto que vector cuya inclusión en el modelo hidráulico era sustantiva. Como haya sido, podría señalarse una convivencia de acciones *eficientistas* en el quehacer estatal y de acciones encaminadas a abrir canales institucionales donde pudiera transitarse hacia una gestión participativa del agua. En todo caso, *hacer más con menos* era una consigna gubernamental detentada ya en la primera mitad de los años ochenta. En los márgenes de esa formulación podía en efecto percibirse una clara concepción sistémica de la relación sociedad-Estado, donde la intervención organizada de los grupos sociales podría ser quizá ponderada más en términos de la búsqueda de eficiencia y eficacia del aparato de Estado que de justicia o de derecho en las relaciones entre éste y los grupos ya organizados o que deberían iniciar su organización; dicho de otro modo, en términos generales, podría percibirse más como una prescripción unilateral del gobierno que como resultado de una reivindicación ordenada y exitosa del quehacer civil. En última instancia, quizá el potencial de la fuerza del Estado podía ponderarse en esos momentos

tomando como referencia el mayor o menor cumplimiento de la consigna *hacer más con menos*. Habría existido gobernanza en la consolidación de la primera fase del modelo hidráulico.

*3.4 Una faceta singular.* Una experiencia llamativa iniciada al mediar los años setenta y que se extendió hasta la primera mitad de los noventa estuvo relacionada primero con el manejo del agua en el trópico húmedo y después con la transferencia de la operación de los distritos de riego a los usuarios. Nos referimos a la ejecución del Programa de Desarrollo Rural Integrado del Trópico Húmedo, que cesó durante su segunda etapa, pero del que se conservaron durante cierto tiempo los fundamentos de su sistema de comunicación y el enfoque participativo con los usuarios de riego, en la estructura del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Fue una experiencia que incorporó novedad a un conjunto de supuestos implicados en el desenvolvimiento de la SARH y de la Comisión del Plan Nacional Hidráulico, y más adelante en el de la Comisión Nacional del Agua, durante los primeros momentos de su operación, poco después de 1989 y al transcurrir los primeros años de los noventa. Los conceptos torales de esa experiencia atendían justamente a la consideración del papel del Estado y en ese caso al de las organizaciones campesinas con agricultura de temporal, con economías de subsistencia e infra subsistencia, primero; y luego al de agricultores de riego, con tipologías ubicadas en los rangos de excedencia y en algunos casos de subsistencia. Operar en espacios socioculturales tan disímiles requirió una plataforma conceptual y brazos operativos ciertamente flexibles y al mismo tiempo firmes. Nos parece que en particular los proyectos de desarrollo rural de los años setenta y ochenta realizados en el trópico húmedo pusieron en campo enfoques y estrategias de vanguardia relativos a la participación social y a sus vínculos con la acción gubernamental. Se desplegaron trabajos multidisciplinarios y se pusieron en marcha proyectos autogestionarios dirigidos a incrementar las capacidades locales de autodiagnóstico y planeación, orientados a establecer o reforzar contrapesos en los aparatos de mando de los grupos organizados, y entre ellos y las estructuras gubernamentales de decisión. El incremento de habilidades comunitarias de gestión, y de destrezas y conocimientos técnicos, resultó en numerosos proyectos productivos y de salud, en el diseño e implementación de asociaciones de productores

encaminadas hacia la constitución de figuras de segundo nivel. También fueron estimuladas capacidades institucionales de investigación, la formación de recursos humanos específicos y una estrategia comunicacional caracterizada por el fomento del debate y la búsqueda de consensos, arraigada en los saberes y en las culturas locales, también en el aprendizaje institucional. Fue significativa la potencialidad de esos enfoques y estrategias. Lo fue, como se ha indicado, porque admitieron una concepción renovada y más compleja para adaptarse a los escenarios de riego, sin desnaturalizar su enfoque autogestionario y desarrollando metodologías participativas en parte instrumentadas con redes de comunicación y gestión multinivel. En esa no perdurable pero sí muy intensiva experiencia podían notarse los rasgos de una forma de acción social ordenada hacia una democracia participativa, con aproximaciones a la democracia deliberativa, en vías de trascender un modo sólo representativo de ponerla en práctica. Diremos que la noción de gobernabilidad aparecía en el horizonte conceptual y en los sustratos operativos de esta singular faceta del modelo hidráulico de administración. Fue en el lapso dado entre finales de los años ochenta y mediados de los noventa cuando se acondicionaron reformas de Estado tendientes a hacer más eficiente la administración pública y a modernizar el aparato gubernamental.

## **Modelo hídrico**

*4.1 Reformas.* Los años noventa marcaron el inicio de una etapa que podría encuadrarse con los cambios ya orgánicos y jurídicos concebidos en la tentativa de reformar la idea de Estado, los límites de éste, sus atribuciones, su tamaño. Fue un fenómeno que ocurrió en varios países latinoamericanos. En México se tradujo, como parte de una recomposición institucional, en la creación de por ejemplo la Comisión Nacional del Agua y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Los registros del potencial de la fortaleza estatal pasaron de valorar sus capacidades para planear y construir, o de asegurar el desarrollo hidráulico haciendo más con menos, a ponderar sus habilidades para alcanzar una gestión hídrica integral. Noción esta última que comporta la sustentabilidad y sostenibilidad, donde la participación ciudadana y el cuidado de los recursos naturales son argumentos que ocupaban y ocupan un lugar central en el discurso político y civil. Sobre el fondo de una economía globalizada y progresivamente vulnerable, los tópicos del

medio ambiente y de la participación social en la toma de decisiones conformaron una sección programática constante de las agendas de Estado. En los contextos de esas agendas, el presupuesto de la organización y la participación social podía leerse desde la óptica de contraposiciones dadas entre los fuertes cambios inducidos por el Estado en su pretensión de modernidad o eficiencia administrativa y las conmociones registradas en la población, ocasionadas por los primeros y más tardíos impactos sobre una enorme población que alimentaba con mayor precariedad las cadenas productivas o comerciales. Por ejemplo, los cambios al artículo 27 constitucional, la promulgación de la *Ley de Aguas Nacionales* y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, sumados a proyectos que habían institucionalizado el valor cívico de la solidaridad, prepararon desde el inicio de los noventa una confrontación y superposición de valores, una asimetría de posibilidades, capacidades y recursos entre grupos productivos y comerciales; también habilitaron una intervención más amplia de agentes financieros privados en asuntos antes reservados al Estado. El tema del agua no escapó a ello, por el contrario, fue quedando cada vez más incluido en el abanico de discusiones y proyectos. En todo caso, el Estado estaba cediendo terreno a actores no gubernamentales en cuanto a la facultad para tomar decisiones. La conversión de la antigua política hidráulica en una política hídrica restaba centralidad al poder estatal. Anunciaba el paso de un modelo a otro. A diferencia del modelo hidráulico, el modelo hídrico incorporaba enfoques participativos con marcado énfasis. La intervención de la mujer en la gestión sustentable del recurso fue cobrando relieve en ese modelo, incluyendo, además, el aseguramiento de un acceso equitativo al agua, una tarea que hacía sentido de justicia mayor ahí donde las relaciones entre agua y pobreza amplifican las dimensiones del problema que busca ser resuelto. Ese fuerte anudamiento conceptual y programático entre asuntos sociales, ambientales y económicos ocurría bajo los lineamientos y el auspicio de organismos internacionales de gestión del agua y el Banco Mundial, en atención a la Agenda XXI (1989) y a la Declaración de Dublín (1992). Iniciativas de esos foros y los programas de aquellas instancias fueron desarrollados durante los años noventa, pasando por la Cumbre de la Tierra (1992), hasta desdoblarse en los Objetivos del Milenio (2000).

**4.2 Estructura organizacional y administrativa.** La estructura organizacional y administrativa del modelo hídrico sitúa sus puntos más sensibles de contacto con actores diversos en el marco de cuencas inscritas en las regiones hidrológicas, exaltando las facultades de autonomía y gestión de los municipios. Si bien ese diseño expresa una regulación descentralizada del líquido, parece un poco excesiva y en todo caso revela problemas, entre otros, de representatividad social de sus convocados. En los flujos de intercambio dados entre los organismos, consejos, comités y comisiones de cuenca suele no haber una representación fidedigna de la diversidad de intereses en juego; o bien, si la hay, la correlación de fuerzas entre ellos no es simétrica, no entra en acción un efecto real de contrapesos. Por lo demás, la pérdida de representación grupal efectiva, ligada a los grados de legitimidad social e institucional de los representantes, también tiende a inclinar las decisiones hacia donde tienen más peso criterios económicos o de mercado, fraguados al lado de visiones y metodologías creadas en la esfera de los negocios. En esos ámbitos se dirimen aspectos que la reforma del Estado ha puesto sobre la mesa, tras haberlos asimilado en las reglas del juego; es el caso, por ejemplo, de concesiones de agua otorgadas a embotelladoras en municipios o subcuencas donde los trasvases son o parecen ser inminentes, pudiendo no ser necesarios si el líquido se maneja con una racionalidad distinta, o donde en todo caso es visible la inseguridad de los servicios o de la escasez de agua limpia; también es el caso de la anuencia a la perforación de pozos para construir fraccionamientos habitacionales junto a barrios que no tienen servicios de agua potable y saneamiento. Los conflictos por los usos del agua, el uso especulativo o no ordenado de ésta ligada al suelo, y la conflictividad entre los intereses de los usuarios no encuentran cauces resolutivos radicalmente distintos a los del pasado. Se contraría la aspiración no sólo nacional de hacer frente a las desigualdades. Por otra parte, el diseño de proyectos guiado bajo el concepto de cuencas hidrológicas toca de modo directo la noción de territorios culturales, de territorialidad de grupos. Ese tocamiento es pertinente porque supone de principio el reconocimiento de diversidades socioculturales como ingrediente activo de las unidades hidrológicas. Sin embargo, la estructura del modelo hídrico, como la del hidráulico, sigue leyendo las territorialidades que convoca sin avanzar en la exploración cultural de sus dominios. Es el caso de las campañas de comunicación o de difusión, especialmente las de cultura del agua: parten de una concepción estándar

del imaginario social e institucional, en la que los significantes no se construyen en atención a las simbolizaciones locales de los valores del agua. O siguen siendo incapaces de percibir e incorporar en sus medios los contenidos de las redes comunitarias de comunicación, donde circulan informaciones actualizadas sobre prácticas, conflictos y perspectivas relativas al agua, sean proyecciones de problemas municipales, sean efectos de conflictos regionales. Son cuestiones que forman parte de controversias sociales e institucionales que a menudo no se formalizan o no se actualizan dentro de las agendas públicas, y que por eso resultan altamente relevantes.

La transformación de la estructura institucional buscó desde 2004 fortalecer las atribuciones de los gobiernos locales, redistribuyendo competencias de forma más equilibrada en términos territoriales, no obstante, ese arreglo no asegura la sensibilización de los puntos donde se reúnen actores civiles, privados y gubernamentales. En último término, no podría afirmarse que la configuración de la estructura orgánica, en tanto que tal, no obedece a las directrices o pautas nacionales e internacionales de gestión participativa en la administración del agua, si bien su funcionalidad pone en duda la efectividad de aquel arreglo.

**AGUA, EQUIDAD Y JUSTICIA AMBIENTAL  
LUISA PARÉ  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNAM  
COMITÉ DE CUENCA DEL RÍO PIXQUIAC**

En muchas ciudades de México el tema candente, en las épocas de estiaje en años recientes, es el tema del abasto de agua con cara al futuro. Se constata que el aforo de agua de las fuentes abastecedoras ha disminuido o que los manantiales sobre los cuales está asentada una ciudad o sus fuentes cercanas están contaminadas o bien se observa y hasta se permite la expansión urbana sobre las áreas rurales que proveen servicios ambientales hidrológicos. En la mayoría de las ciudades medias de México, y en vista de que la planeación se define a nivel municipal y no intermunicipal y mucho menos a nivel de cuenca, los gobiernos de las ciudades no intervienen para ordenar, de manera consensada con los municipios vecinos el uso del suelo en las áreas conurbadas o metropolitanas circundantes. La respuesta suele ser traer agua de otras regiones. El modelo de la Cuenca del Valle de México se repite a lo largo y ancho del país: trasvases de cuenca, gastos energéticos impresionantes, desequilibrios en las regiones sometidas a la sed insaciable de las ciudades. Al fin que la tecnología y la inversión pública o privada lo pueden resolver.

Una visión que ve en la solución del problema hídrico un asunto de oferta no tendrá



límites en acabarse el agua, venga de donde venga, cueste lo que cueste. 800 litros para producir un litro de leche, 12 166 litros para lavar materiales de tierra y piedra para obtener una onza de oro (sin posibilidad de reúso de este volumen), 15 mil litros para un kg de carne más el desperdicio de un consumo inconsciente de parte de quienes tienen agua en abundancia. Si bien en materia de agua se ha pasado en México de la política de la oferta<sup>1</sup> a la política de la demanda falta aplicar criterios básicos y justos para definir jerarquías en la demanda (Vargas, 2006). La equidad y la sustentabilidad sin duda deben de ser los parámetros fundamentales. Una política hídrica que simplemente responde a la demanda sin discernir entre opciones productivas prioritarias no podrá responder a las cuestiones de equidad que deben ser tomadas en cuenta en lo relativo al abasto del agua. En otras palabras las políticas hídricas no pueden ser vistas de manera aislada de las políticas globales, agropecuarias, de desarrollo urbano, extractivas, de la vivienda. Se trata de gestionar la demanda en función de los servicios que actualmente presta el recurso hídrico a diversos usuarios: abasto para el consumo humano, uso industrial, uso para una producción agropecuaria orientada fundamentalmente a recuperar y garantizar la autosuficiencia alimentaria, uso para el propio ecosistema, es decir, el caudal ecológico que deben de mantener los ríos. Con 25% del territorio nacional concesionado a empresas mineras, muchas de ellas interesadas en la extracción de oro a cielo abierto, podrían ponerse en entredicho algunas de las necesidades señaladas.

La Agenda de Agua 2030 representa muchos avances tecnológicos en cuanto se propone hacer más eficiente el uso del agua en sistemas de riego y en las redes de distribución en las ciudades. Mejorar la eficiencia del uso del agua en la agricultura que ocupa 77% del recurso está muy bien pero ¿en qué contribuye esta agricultura de riego orientada a la exportación a la soberanía alimentaria? ¿De qué manera se evita la monopolización de los derechos de agua por unas pocas empresas, sea para la producción de alimentos o para embotellarla o para transformarla en gaseosas?

Decisiones sobre megaproyectos de alto consumo en agua y relativamente pobres en creación de empleos permanentes deben considerar los *trade offs* entre actividades productivas. El costo no es sólo en términos de acortar la brecha entre demanda y oferta y tener con qué financiar las obras necesarias. Se debe considerar las consecuencias sobre el futuro productivo de regiones que quedarán como páramos por sobreexplotación o agotamiento de sus acuíferos y donde se habrá perdido el patrimonio natural y su biodiversidad como posible motor del desarrollo. El costo es el incremento en migración resultante, la mayor concentración de población en aglomeraciones urbanas demandantes en agua, incrementándose más la brecha entre demanda y oferta. La política hídrica está inserta en una problemática estructural y tiene que ver con la visión de desarrollo que se tenga. Buscar una mayor eficiencia sí pero también tomar en cuenta escenarios de largo plazo.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (WWF) plantea que todo nuevo plan de trasvase entre cuencas ha de enfocarse de acuerdo con los principios establecidos por la Comisión Mundial sobre Presas (2000)<sup>2</sup>. En primer lugar, esto implica que todo proyecto debe someterse a una evaluación de “Necesidades y Opciones” y a unos análisis detallados de los riesgos y de la relación coste-beneficio, que tengan en cuenta toda la serie de impactos medioambientales, sociales y económicos que pueden producirse.

El estudio recomienda que las alternativas deben ser consideradas en el orden siguiente:

1. Reducir la demanda de agua.
2. Reciclar las aguas residuales.
3. Complementar localmente el suministro de agua; y sólo después de esto,
4. Considerar el trasvase como la última opción.

Reducir la demanda de manera significativa pasa por dejar de politizar las tarifas de agua y adecuar su precio a su costo y a su consumo medido, principalmente para los sectores de ingresos medios y altos y para actividades productivas. Reciclar las aguas residuales implica una intervención seria a nivel de las características de las viviendas, desde limitar las autorizaciones de fraccionamientos, nuevas modalidades de construcción para viviendas unifamiliares o en edificios y adecuación de la infraestructura existente para captación de agua de lluvias donde es posible, separación de aguas de lluvia para que no se junten con las negras por el alcantarillado, obras de infiltración de agua de lluvias y creación de infraestructura para su almacenamiento, recuperación de nacimientos locales, abasto de agua de reúso a industrias y negocios de servicios (lavaderos de coches y otros).

Una visión verdaderamente democrática de la diversidad productiva va más allá de la diversidad de productos y del espejismo de la atracción de inversiones y los preceptos dogmáticos detrás de decisiones basadas en la maximización de ganancias. Están en juego la diversidad de relaciones productivas y una visión de justicia ambiental.

#### Notas

<sup>1</sup> Durante toda la fase ahora conocida como de la “gestión de la oferta” se impuso una visión de la problemática hídrica en la que se resaltaba la obra como el elemento en torno al cual se tejerían las relaciones sociales. En ese entonces no consideraba la opinión ni la fuerza de visiones alternativas. El desarrollo de los grandes programas fueron desarrollados con una visión hermética en la cual la burocracia hidráulica, ligada al grupo profesional de los ingenieros hidráulicos manejaron durante varias décadas grandes presupuestos, y se coordinaron de manera muy jerárquica y centralizada.

<sup>2</sup> WWF- 2007, Trasvases: del mito a la realidad Trasvases inter-cuencas y escasez de agua. Título original Título original: *Pipedreams? Interbasin wáter tranfers and water shortages* Recuperado el 10 de junio 2011 en [assets.wwfspanish.panda.org/downloads/pipedreams\\_spanish\\_1\\_.pdf](https://assets.wwfspanish.panda.org/downloads/pipedreams_spanish_1_.pdf)

*4.3 Notas sobre gobernanza y gobernabilidad en el modelo hídrico.* Desde la perspectiva de gobernanza y gobernabilidad expuesta al inicio de este texto, derivada de Prats y Kooiman, se admitirá que si en los últimos doce o quince años la política hídrica nacional ha correspondido a una reforma en la concepción y efectucción del Estado, éste, a la vez, ha buscado acoplarse –entre otras cosas mediante las políticas de su modelo hídrico– a directrices internacionales que entreveran causalidades y efectos nacionales y mundiales muy intrincados, buscando auto refuerzos en la alineación de sus necesidades y

capacidades a través de la modificación de las reglas del juego. Los pautados internacionales, y con ellos la coalición de instituciones también internacionales, propenden, a su vez, a auto reforzarse mediante el cumplimiento de metas y resultados alcanzados por los países adscritos a los encuadres de semejantes principios. Por su parte, los países alineados bajo reglas del juego que forjan a su modo a partir de las directrices mundiales, comprometen transformaciones sustantivas en las escalas nacional, regional, municipal y local. A medida que se aplica la noción de gobernanza y gobernabilidad al mirar ese panorama, se estima que debería producirse un control, o que debería haber un control en construcción, asentado en la composición de la agenda social y la gubernamental. El paso de la política hídrica general a las políticas públicas sobre el agua obliga a situar en un mismo tramado asuntos no estrictamente hídricos, hecho que favorece una mirada integral, pero que también crea diluciones en el control gubernamental. Habría de todos modos gobernanza, en tanto que control de procesos en serie y auto refuerzos encadenados en un circuito que se alimenta y se corrige a sí mismo. Habría gobernabilidad, en tanto que, engranadas en un conjunto sistémico nacional e internacional, las instituciones disponen de programas y proyectos referidos a las necesidades de los grupos sociales y que éstos se articulan con aquellas al intervenir en la generación o desarrollo de políticas públicas. Sin embargo, la cantidad y el tipo de mediaciones que suceden en esos saltos de ida y vuelta entre lo civil y lo gubernamental, entre lo global y lo local, aumentan el carácter anfíbológico de la gobernanza y de la gobernabilidad; lo hacen al amplificar cuando menos cuatro localizaciones de auto referencialidad: i) en del discurso que se alimenta de sí mientras expresa proposiciones de participación social adjuntada al desenvolvimiento institucional como trámite o procedimiento y no asimilada como proceso; ii) en la aplicación de las reglas del juego que vuelven sobre sí sin que todavía tengan efecto pleno o se ponderen con visiones socio ambientales las consecuencias profundas de la apertura del Estado a actores civiles y a entes financieros privados; iii) en la contraposición de valores de mercado y de eficiencia administrativa frente a valores de legitimidad social y de autogestión y autonomía organizacional, contraposición que vuelve sobre sí recorriendo sus disyunciones hacia planos políticos, financieros y sociales, sin resolverlos en una nueva vía conjuntiva; iv) en la globalidad que también vuelve sobre sí sin que se asegure la

producción de los cambios propuestos en todas las escalas nacionales y en el sentido esperado, empleando indicadores de cumplimiento fundados en criterios que suelen tener una base cuestionable. La autorreferencia en la que tanto el aparato de Estado como los organismos mundiales se pronuncian y se miden directa o indirectamente a sí mismos podría contrarrestarse si se dispusiese de una estructura alterna y de unos instrumentos adecuados para interpretar lo local, para actuar y para dejar actuar ahí de acuerdo con esa interpretación; sobre todo podría contrarrestarse si toda interpretación contrastara los trámites burocráticos dados con la visión de procesos de participación deliberativa o participativa, y si la posible acción de ésta en las políticas públicas no fuese atomizada al ser captada por el aparato de Estado; y si luego de ello esa actuación no reanimara solamente los discursos, sino que los expusiera a aquello que les da contenido. Avanzar efectivamente en ello haría mucho más compleja o inviable la idea de control en los sistemas, elemento éste (control) que comparten en el fondo las acepciones de gobernanza y gobernabilidad. Con todo, la participación social aparece como un recurso idealizado, o como un insumo ideologizado por los enfoques sistémicos. Tiene sus propias condiciones de posibilidad, sus propios presupuestos. En el mejor de los casos sería una contrarreferencia agregada a la auto referencialidad a la que nos hemos referido. Pero, ¿es responsable la sociedad civil? ¿Posee voluntad de control? ¿Qué sectores de esa sociedad se organizan en torno a una responsabilidad de control de sus entornos, y en qué dirección, con qué sentido?

**SOCIEDAD DEL RIESGO, AGUA Y RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL  
JUAN JOSÉ SANTIBÁÑEZ Y OTTO FERNÁNDEZ  
UAM IZTAPALAPA**

La sociedad del riesgo moderna parte del principio de que es indispensable que la sociedad funcione transfiriendo la gestión del riesgo hacia el campo de las responsabilidades individuales.

De entre los riesgos que más acentúan la paradoja de este supuesto se halla el cambio climático. Alteraciones en los umbrales de temperatura del mundo y los consecuentes desequilibrios que se asocian a estos cambios.

Una consecuencia del modo de producir y administrar los modelos de desarrollo económico de la modernidad es la sistemática producción de desequilibrios en los sistemas de lluvias. Serias limitaciones en los intervalos de lluvia/sequías y pérdida de control de la predictibilidad probabilística de lluvias o sequías lo que redundaría en graves

inundaciones o prolongadas crisis alimenticias asociadas a las sequías.

La transferencia de la responsabilidad del manejo del riesgo implica que ahora el individuo es quien ha de definir su mejor estrategia de enfrentar esa probabilidad y, naturalmente, sus consecuencias.

Si hay lluvias que terminen en inundaciones y esto destruya la base de sobrevivencia de los individuos, éstos son responsables de haber tomado, o no, medidas que les aseguren su sobrevivencia "...si algo llega a pasar".

Un poderoso monstruo de las aseguradoras privadas, producidas o favorecidas por el vasto proceso de desincorporación estatal o franca privatización de la seguridad social, abre sus fauces ante ciudadanos que son incapaces de calcular la probabilidad de los desastres naturales o de las propias pérdidas de estabilidad en el funcionamiento de los mercados laborales.

Esta paradoja de la imposibilidad de que un individuo cuente con un arsenal de conocimiento para calcular su probabilidad de manejo de los riesgos sociales o ambientales contrasta con la magnitud de la responsabilidad que le es transferida por la ideología del mercado como el mejor asignador de recursos. Demasiada carga en la limitación de conocimiento y extenuante costo de la incidencia probable de una catástrofe de orden ambiental o socioeconómica.

Un lema que resume esta paradoja es la consigna de orden neoliberal que reza: "el que contamina paga". Lo mismo puede rezar: "quien se inunde paga" o "quien desperdicie el agua que no la pueda consumir más".

Mientras la posibilidad de contaminación sea asunto del orden social que induce un modelo energético basado en la energía fósil es evidente la imposibilidad de uno, cien o mil, individuos por moverse hacia o dentro de un paradigma conservacionista, ecológicamente sustentable o armonioso con el medio ambiente.

El consumo de recursos naturales como el agua no depende del inventario de fuentes disponibles en el interior de nuestros continentes sino del equilibrio/desequilibrio ocurrido en los océanos y que producen fenómenos de gran escala que transportan agua no salina hacia tierra adentro. El simple hecho de que estas tendencias de transferencia de líquido dulce del mar hacia la tierra no pueda ser controlado por los modelos sociales modernos revela la soberbia fuerza que requiere la combinación del saber moderno con la fuerza social concentrada, no individual, para captar esa agua y darle el uso que esa misma sociedad decida.

La desigualdad que ocurre entre un hombre individual que se propone acopiar agua desde los ciclones, huracanes o tempestades, y la casi infinita disposición, teórica, de agua que esos fenómenos le ofrecen da cuenta de la imposibilidad de que esos hechos del mundo físico, marítimo o ambiental, puedan ser manejados por tan escasas fuerzas o, en un modo semejante, por sociedades de baja coherencia. Muestran, de esta manera, el largo camino que han de recorrer los individuos para producir instancias agregadas de fuerza y conocimiento que le permitan manejar de mejor modo tanto el riesgo mismo como la percepción de éste y, finalmente, las consecuencias, positivas o negativas, de la aplicación de sus estrategias humanas.

Este umbral de manejo de recursos naturales que se puede ejemplificar con el caso del agua se puede analizar para el agua urbana. Sociedades de megalópolis como la ciudad de México se enfrentan a esa paradoja de orden catastrófico: lluvias que son conducidas a sistemas de desalojo de aguas cotidianamente utilizadas para transporte de aguas negras y que en temporada de lluvia conducen hasta apenas un 25% de aguas negras. Esto significa que se mezcla el agua suave de la lluvia con aguas negras.

Si apenas el 25% de las aguas que se desalojan de la ciudad de México son aguas negras eso significa ni más ni menos que en esta temporada el agua desperdiciada es hasta el triple del total del agua ya usada por la ciudad. ¿Responsabilidad individual? Es, evidentemente, un desperdicio de orden social y concentrado en el modelo de orientación política de la megalópolis cuyo gobierno es, desde hace muchísimo tiempo, el responsable de la conducción social.

Un contraste más en esa dirección se tiene cuando se compara la ciudad de México, asentada en una gran laguna, que ha canalizado sus fuentes de abasto, de esa laguna, para usarlos en conducción de las aguas negras. Y, a cambio, la necesidad de tener una opción en caso de que todo el sistema de distribución del vital líquido sea dañado por un terremoto. La probabilidad de un fenómeno de estas características es algo inmediato a la vida metropolitana mexicana. Y mientras muchas ciudades tienen que construir una o decenas de cisternas que les permitan afrontar esa probabilidad, ese riesgo, la ciudad de México, que por su origen cuenta con un subsuelo que es un vastísimo depósito de agua, se concentra en estrategias de sobre explotación de su subsuelo para el consumo cotidiano de modo que se ha agotado la viabilidad de ese sistema de abasto y ha vaciado la reserva natural de su subsuelo. ¿Responsabilidad individual? ¿Que tenebroso personaje puede haber tomado la iniciativa de desecación del lago? ¿No fue un proceso social de conquista y una modernización metropolitana lo que ha acumulado catástrofe tras catástrofe?

### **Entre la inviabilidad de un control institucionalizado en la gobernanza del agua y una ética instituyente del individuo**

De los planteos de Beck<sup>93</sup> sobre la sociedad del riesgo se sigue que las ideas de control, seguridad o certidumbre se colapsan en el modelo mundial de desarrollo imperante, como resultado de la aparición de consecuencias cuyas proporciones y velocidad de multiplicación no estaban previstas en la concepción o realización de ese paradigma. Aquel modelo de modernidad y desarrollo se socava a sí mismo. La propia idea de desarrollo está en colapso desde hace tiempo, añadimos nosotros. La sustentabilidad y la sostenibilidad se anexaron al término desarrollo como una deducción o una conclusión

---

<sup>93</sup> Op. cit.

obvia, elemental, acerca de una vulnerabilidad inducida o fabricada que abarca si no todo, sí cuando menos los elementos esenciales para la reproducción de los sistemas, de los sistemas vivos, económicos, políticos, sociales. Hecho ocurrido por supuesto en los ámbitos internos de los países, entre ellos y entre éstos y el ámbito mundial, retroalimentándose unos con otros. Sin embargo, sustentabilidad y sostenibilidad no consiguen certidumbre ni control; antes que lograrlo, o para generarlo, lo necesitan; o necesitan varias localizaciones de control. Además añaden incertidumbres de naturaleza distinta a las anteriores. Y los controles reclaman para su consecución de condiciones ciertas basadas en esquemas de predicción o cálculo que a su vez necesitan maniobrabilidad, es decir otros controles, o nuevas funciones ocupadas en conseguir un margen de maniobra más apropiado. La clase de margen actual no es adecuado, o el margen convencional es extremadamente reducido, incapaz a fin de cuentas. Al mirarse con algún detenimiento, lo anterior admite ser visto como la paradoja de la regresión, o de la proliferación indefinida, que Deleuze<sup>94</sup> (1965) aplica para referir el carácter inasible o indecible del sentido a partir de una lógica que no asuma las paradojas de un sistema, en ese caso de un sistema de pensamiento, en el caso que nos ocupa de un sistema global-local de gestión que se valga de una comprensión de gobernabilidad y gobernanza caracterizadas por la auto referencialidad. El sistema sociopolítico tendría que enfrentar sus paradojas, sus contradicciones, operar a partir de ellas, no para reciclarlas, sino para desentrañarlas y producir desde ellas unidades inéditas, quizá ni siquiera reformadas, sino nuevas. O debería admitir que si las contradicciones son inevitables, irresolubles, tendría que cambiarse entonces el sentido de las reformas, de sus regulaciones y estructuras. Sería otro el carácter de las contradicciones, de las paradojas. Se invertiría ese carácter. Tal vez.

Habría en todo caso que responder en términos metodológicos y éticos cómo es factible pensar y actuar sobre una irresponsabilidad organizada, mundial y local, tal cual se sigue de Beck y si nos planteamos por cuenta propia: ante las retroacciones y reprogresiones de causas y efectos, y tras la difuminación o el corrimiento de fronteras entre agentes y agencias, entre causas y efectos de acciones menor o mayormente

---

<sup>94</sup> Deleuze, Guilles, *Lógica del sentido*, Paidós Ibérica, 2005.

gestionadas por distintos actores a través de esquemas multinivel y de redes entrelazadas, ¿a quién se atribuye la responsabilidad de los problemas del agua que está siendo administrada en un modelo de gestión sustentable? ¿Quién es responsable no de administrar las consecuencias de esos problemas, sino de transformar el modo como se orientan el razonamiento y el abordaje de las causas, la atención concertada y la puesta en terreno de posibles soluciones? No basta declarar que el Estado y la sociedad son o deben ser corresponsables. En el fondo, no es respuesta. Tales cuestiones pesan sobre los individuos, en sus roles cívicos o en última instancia en el doble rol cívico-político que se ejerce simultáneamente.

Beck acentúa que en la llamada segunda modernidad están desarrollándose, entre otros, dos procesos simultáneos: la globalización y la individualización. En el extremo de la globalización se advierte una clase de anonimato cuyos efectos son por demás concretos y se experimentan patentemente en el plano individual. En el extremo opuesto, nos parece que individualización no equivale a individualismo. Éste es la condición de base para la socialización de las acciones, desde las perspectivas provistas por los enfoques de la acción racional. La individualización, proponemos, es un dominio personal distinto, donde reside de forma muy notable la resistencia como valor ético; dominio donde el individuo cobra presencia y se planta de una u otra manera, pero crítica al fin, frente a un sistema de valores que también da muestras de agotamiento; sistema que se percibe así ante todo cuando se declaran el bien y el bienestar común como fondo continuo sobre el que se montan directrices para el comportamiento colectivo e individual. Si bien entre la globalidad y el individualismo se ha desarrollado una moral rampante, acomodaticia, estimamos que en la individualización el sujeto se abre a la re personalización de sí, y que lo hace en el dominio de la resistencia en tanto que valor ético, valor que transita de manera no lineal y a menudo titubeante hacia la esfera cívica. Con una “ética de la resistencia” se arrostran, aunque por supuesto no se resuelven, las crisis institucionales, administrativas, financieras, axiológicas. Ante el colapso del modelo de desarrollo o de modernidad, y a las puertas del anunciado inicio de una segunda modernidad, la resistencia tropieza todo el tiempo y en distintas escalas con vacíos de autoridad; son espacios administrativos y jurídicos (reglas del juego, finalmente) donde se filtran, agrandan y reproducen prácticas que contradicen la sustentabilidad y la equidad,



tornándose éstas en emblemas discursivos caracterizados por su afán de persuasión o de justificación: forman parte de una iconografía mental y de una ideología regidas por el deber ser: apelan a la moral ya instituida e institucionalizada, no a una ética instituyente. Tras esos emblemas se enmascaran o con ellos se blindan los vacíos de autoridad, aunque se los constate y denuncie. Es un espacio significativo donde, una vez más, el control requerido no se produce. O donde se reproduce el descontrol.

En el marco anterior, la resistencia figura como una cualidad aún no suficientemente erguida contra la moral que se ha infiltrado en la esfera ética. No se realiza como una cualidad que sea capaz de traspasar organizadamente la esfera cívica y metabolizarse dentro de ella. Menos aún se recorre a la esfera política y se interioriza en ésta, siendo, pues, que la resistencia ha sido generada en la individualización. Allí se forja y persiste, pero también, comúnmente, se mantiene confinada allí. Su potencia se mantiene muchas veces cautiva en el individuo; vista así, su poder es frágil, aunque su poderío es fuerte, e indispensable para acometer reformas.

#### **Un apunte: redes, anarquía, autarquía**

La concepción de red o de redes implica la imagen de trabajo colectivo y de participación social. Las redes y los enlaces multinivel basan sus premisas de funcionalidad en el encuentro de intereses similares o compartidos, civiles y gubernamentales; cualquiera sea el caso, éstos son explicitados e instrumentados mediante arquitecturas reticulares. De lo que se desprende que a través de las redes habría una alineación natural o espontánea de entes y entidades, y que se auto regulan o refuerzan de modo recíproco mediante códigos identitarios de actuación flexibles pero tenaces, tal cual lo propone la noción de gobernanza y gobernabilidad que hemos estado mostrando. Sin embargo, no dejamos de insistir que aunque es común que esos códigos y las leyes que los esgrimen posean legalidad jurídica, ello no asegura su legitimidad. En última instancia, la estructura administrativa y el andamiaje de políticas sobre el agua se ligan a la noción de red: comprenden desde las redes hidráulicas, físicas, hasta las redes sociales e intersectoriales, conectadas a su vez por redes informativas y de conocimiento. Acerca de eso habría que considerar un par de aspectos: primero, que el conocimiento de los fenómenos globales tiende actualmente a crear o a recrear más incertidumbre que

certezas o seguridades; segundo, que las redes muestran una tendencia importante a operar con fenómenos que nadie controla, o a desencadenarlos: son propensas a generar y reproducir anarquía y autarquía. En tal anarquía, en semejante autarquía, en aquella inseguridad o incertidumbre pierde todavía más referencias orientadoras o indicativas el tránsito del valor ético de la resistencia (que se lee pasivo, sin serlo) al valor cívico de la participación (que se presupone activo, sin que lo sea por fuerza); tanto más pierde orientación el tránsito de ese valor civil al valor político de la gestión, pensable éste, ya allí, como responsabilidad. Quizá la discursividad institucional corra con más frecuencia que la admitida por el filo de esos fenómenos; lleva a sus contenidos el hecho verificable de la puesta en marcha de políticas públicas, pero no incorpora en la corrección o despliegue de éstas el juicio de las disrupciones entre legitimidad y legalidad referidas. La discursividad institucional parece expropiarle al discurso civil los significantes de sus reclamos y manejar con una semántica y sintaxis hechas a modo sus significados originales. Serían órdenes de pensamiento que prosperan con una racionalización de la autarquía y la anarquía producidas en el accionamiento de las estructuras multinivel y de redes. El discurso oficial tiende así a afirmar, en el juego vicario del mandato social, una legitimidad que en el sentido más práctico se ha deslavado.

### **Un asomo en dos regiones**

Numerosas observaciones hechas en varias regiones del país ponen en evidencia lo antes expuesto. Bajo esa evidencia se destacan espacios internos de las comunidades, e intermunicipales, donde ocurren vacíos de autoridad y de control, donde suceden disrupciones. Sea que se diga que suceden esos vacíos y disrupciones a pesar de la normatividad, o ya sea que se diga que suceden debido a ésta, se producen de facto formas sutiles o marcadas de anarquía; formas que son absorbidas por iniciativas que representan intereses cuyos medios y relaciones con diversos actores resultan comparativamente más eficaces para avanzar en la consecución de sus metas, sin que desde luego eso signifique el establecimiento de un control apuntado a disminuir la desigualdad. No se establece control, por cierto, en el sentido del tipo de gestión buscada. Entonces, no hay control (digámoslo así, no hay control de simetrías y asimetrías).

Por ejemplo en la Sierra Nororiental de Puebla, hacia mediados de los noventa del siglo pasado, se advertían procesos de construcción de formas asociativas coaligadas en contra de la propuesta de municipalización del agua potable en tres municipios que tenían un fuerte componente indígena. Allí, los valores grupales de autonomía, confianza civil y representación social eran encarnados por los comités locales de agua potable, pero quedaban subsumidos por el discurso y las prácticas de los ayuntamientos, armados en atención a los valores de control municipal, modernidad administrativa y eficiencia operativa: dos diseños axiológicos irreconciliables, que difícilmente podían comunicar sus particulares racionalidades en búsqueda de acuerdos. Como correlato de eso, un ayuntamiento validaba trasvases de agua intermunicipales pasando por encima de la forma social-cultural comité, y permitía la expansión de empresas embotelladoras de agua sin atender la ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en barrios de difícil acceso. En uno de los sectores más empobrecidos de otro municipio, era notable la movilidad de una forma de participación social que ajustaba las intervenciones concertadas de un organismo educativo local y de otro que auspiciaba el desarrollo indígena a partir de un dispositivo organizacional más o menos atípico en el área. El dispositivo era relevante por la búsqueda de contrapesos y de visibilidad de acciones; constituía un orden multilateral de consultas, decisiones, rendición de cuentas y seguimiento. El arreglo mostraba alternativas de participación social organizada conceptualmente distintas a las del modelo orgánico, de operación y mantenimiento, puesto en marcha por el organismo operador de agua potable. Sin embargo, ya por la inviabilidad creciente del organismo operador, ya por los enfrentamientos entre éste y el grupo organizado en torno al modo de acceder a los manantiales y a las redes de conducción, ya por la erosión de las relaciones entre ese organismo y el ayuntamiento, ya por el daño de la red de conducción que llevaba agua a numerosos sectores del poblado desde los veneros y la imposibilidad de financiar su sustitución o mantenimiento, la estructura organizacional de los vecinos empobrecidos quedaba sin expectativas. La organización grupal y el aprendizaje social de varios años quedaban sin interlocución, sin objeto inmediato. Uno se pregunta por la relocalización de aprendizajes grupales como esos, por las áreas de la vida social donde se reconcentran o no ese tipo de saberes contruidos en la adversidad y en las controversias. Nos preguntamos por la continuidad

de la organización civil ligada a organismos diversos y que surgen como una opción para operar, con serias desventajas financieras, un sistema de agua obsoleto, ineficiente. Nos preguntamos por la evolución o involución de las habilidades de gestión y de movilización de fuerza social alcanzadas por grupos locales de agua potable que están tan expuestas a prolongados desalientos históricos, a muy largos desgastes organizacionales.

En ese trance, dentro del marco político del estado de Puebla se había convocado a los representantes de todos los sectores a delinear un programa de trabajo fundado en foros de consulta ciudadana. A partir de ese recurso de método, se estableció primero el redireccionamiento final de una administración sexenal y después la elaboración de una agenda aplicable a cada región para el nuevo sexenio. Ésta partía de las críticas y proposiciones plurales hechas durante las consultas ciudadanas inherentes al modelo de planeación y operación utilizado durante el sexenio terminal; con ellas el gobierno del estado cimentaba, entre otros enfoques y programas, el respaldo a las formas indígenas de organización para la producción, el comercio, el acceso al agua y al saneamiento. En efecto, una revisión detallada de las líneas de acción gubernamental definidas para el nuevo sexenio confirmaba la inclusión amplia de las sugerencias ciudadanas, que subrayaban con especial énfasis el desarrollo hídrico, sustentable, de la zona indígena. La elaboración discursiva gubernamental calcaba las directrices nacionales e internacionales de combate a la pobreza y del acceso justo al agua y al saneamiento. Empero, por contraste, la misma revisión del plan sexenal de gobierno revelaba una franca concentración de los presupuestos y de programas de inversión mixta en las zonas convencionales de expansión de la actividad económica y productiva de Puebla. Los ensayos de organización y participación social encabezados por pequeños grupos no constituían blancos privilegiados o estratégicos para la estructura institucional: la óptica macro de las instituciones tenía una amplitud bastante sobrada si se le comparaba con la limitada penetración de su mirada micro; ésta mucho menos aguda que aquélla. Si bien las líneas de dotación o ampliación de servicios de agua y saneamiento formaban parte de ejes temáticos de la programación sexenal, el discurso político parecía convertir una vez más la planificación participativa y la acción organizada, sus propuestas de desarrollo, en una argumentación envolvente y retórica que no atendía a la solución de las causas y efectos de la desigualdad interregional. Por el contrario, los agrandaba, a juzgar por las

cifras y los destinos presupuestales planificados. ¿Qué agencia, cuáles agentes tenían la autoridad técnica y moral, también ética, para convocar y desplegar una planificación participativa? No lo sabemos, pero nos parece que algunos representantes de los comités locales de agua podrán haberse incluido en esas convocatorias.

En el barrio La Conchita, en San Gregorio Atlapulco, Xochimilco, el estatus legal del suelo impide introducir servicios, porque es una zona considerada reducto chinampero, sin embargo es un foco periférico de expansión del poblamiento, un suburbio periurbano. No existen y quizá no existan pronto servicios básicos. El acceso al agua ocurre de acuerdo con estrategias primitivas, marcadamente precarias. Unas cuantas llaves públicas, conexiones que son objeto de controversia y la imposibilidad de abrir caminos al paso de las pipas limitan muy seriamente la disponibilidad de agua. Han fracasado iniciativas de algunos pobladores para redefinir el estatus del suelo, y gestionar luego de eso la introducción de los servicios. Una caracterización de primera instancia ofrece un paisaje social de apatía, indiferencia, de fuerte individualismo, de nula o casi nula acción colectiva; y un paraje ambiental deteriorado: basura, insalubridad, desarreglo de los espacios públicos, desorden en la disposición o en el estado de las viviendas. El barrio recibe inmigrantes de otras delegaciones de la ciudad de México y de otros estados de la república. Son familias de composición flotante que sobreviven en economías informales, donde varias mujeres se ocupan del sustento y de hallar o de inducir coherencia en un ambiente abigarrado, difícil para conseguir interlocuciones internas. Es un pequeño mosaico de culturas que dificulta cohesiones elementales para activar proyectos, espacio en el que, como en tantos otros, las expectativas y las gestiones para obtener los servicios básicos están asociadas a las campañas electorales. No obstante, en planos familiares tan volátiles, en planos individuales tan desafiados, con un medio ambiente en deterioro ya por los impactos del crecimiento desordenado de la ciudad de México, ya por la explotación incontrolada del suelo y el agua en la demarcación político-administrativa, algunas mujeres perseveran, por ahora de modo aislado, en establecer un orden económico doméstico y ambiental; son tareas menudas, irrelevantes ante el instrumental de visión y de acción institucional: separan y venden basura en mínima escala; tratan y reutilizan desechos en unos cuantos ámbitos domésticos; construyen medios familiares, paliativos, en un intento por resolver la escasez de agua y su calidad

en duda. Por todo, como en el barrio, en una parte del área chinampera de Xochimilco los recursos naturales están vulnerados y reciben atención institucional desde hace tiempo; los criterios técnicos de tratamiento del agua en la zona se contradicen con los criterios sociales e incluso con la infraestructura operante, o con la que se propone operar, o con sus conexiones o destinos finales; la definición de áreas protegidas y la actividad social reciben respaldo de organismos de investigación encaminados al reordenamiento territorial. Pero para los propios pobladores no es seguro que detrás de la euforia tenaz de organismos no gubernamentales y de los programas de gobierno se revisen con suficiente detenimiento y se entiendan los cambios menudos, menos mediatizados, de la creatividad social.

Un artículo de la revista *Nexos*<sup>95</sup> presentó en febrero de 2011 un estudio dirigido a caracterizar e interpretar la forma en que los mexicanos valoran, sueñan y aspiran. Buena parte de sus resultados reexponen la situación conocida, pero que adquiere significados notables ante la versión que difunden los medios gubernamentales sobre la cohesión nacional y el carácter participativo de los habitantes. Los sondeos revelan muy escasa o casi nula confianza de los pobladores en el gobierno, en sus instituciones y en la clase política, contrastada con una relación paternalista que los ciudadanos solidifican con respecto al Estado; una culpabilización sobre el estado actual del país y de sus recursos que oscila entre adjudicaciones al aparato de gobierno y al propio cuerpo social; un pronunciado e infranqueable individualismo, que varía según identidades culturales de la zona norte, centro o sur del país. El estudio muestra, en suma, un desaliento emparentado con la desesperanza y el marasmo civil. El diseño de las encuestas aplicadas reelabora puntos más o menos convencionales del análisis sociológico y los enriquece con perspectivas antropológicas. De los datos interpretados con los instrumentos del caso se sigue que la gobernabilidad y la gobernanza, no sólo del agua, son de muy difícil construcción porque la sociedad no posee la estructura, la voluntad, la madurez ni las condiciones de participación en la vida pública. Nos parece sin embargo

---

<sup>95</sup> “El mexicano ahorita: retrato de un liberal salvaje”, (<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2047019>), consultado el 21 de diciembre de 2011. || Rodríguez Woog, Manuel, y Guido Lara, “Sueños y aspiraciones de los mexicanos” ([http://www.nexos.com.mx/documentos/suenos\\_y\\_aspiraciones\\_de\\_los\\_mexicanos.pdf](http://www.nexos.com.mx/documentos/suenos_y_aspiraciones_de_los_mexicanos.pdf)), consultado el 21 de diciembre de 2011.

que entre las líneas de esa reelaboración se escapa la identificación y comprensión de la resistencia individual como valor ético, a la que nos hemos referido. La cuestión sería cómo alentar la tonificación de ese valor ético generado gestado en la individualización (no en el individualismo), cómo favorecer su deriva hacia valores cívicos y políticos e identificar las vías más efectivas para robustecerlos en sus correlatos de destrezas y capacidades, desde luego también cívicas y políticas.

**GOBERNANZA DEL AGUA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL:  
EL CASO DEL MANEJO COMUNITARIO DEL AGUA POTABLE  
NATHALIE SEGUIN TOVAR  
RED DE ACCIÓN POR EL AGUA MÉXICO  
FANMEX (POR SUS SIGLAS EN INGLÉS)**

La gobernanza es un concepto que desde su creación está vinculado con la sociedad civil, ya que surge al querer definir los sistemas de organización que los pueblos establecen ante una falta de capacidad del gobierno mismo de responder a las necesidades de la sociedad que gobiernan. El uso del término de gobernanza del agua que actualmente utiliza el sector del agua, promoviendo el diálogo de “actores clave” (*key stakeholders*) debe de reconocer el origen del término, e incluir y fortalecer a los actores y sistemas de la sociedad civil que han logrado establecer sistemas sustentables de manejo de agua, como lo es el manejo comunitario del agua.

**Manejo comunitario del agua: un sistema de gobernanza local que contribuye a la gobernabilidad del agua**

El Derecho Humano al agua y saneamiento reconocido por las Naciones Unidas en 2010 implica el acceso al agua potable y servicios básicos de saneamiento en cantidad, calidad, accesibilidad y asequibilidad. Esos aspectos no son tomados en cuenta en las estadísticas nacionales de cobertura de Conagua tanto en áreas rurales como en áreas marginadas periurbanas y urbanas. Ante la falta de servicios, se han creado sistemas muy diversos de gobernanza del agua, alianzas sin fines de lucro, incluyendo o no autoridades locales o estatales pero todas basadas en la organización de los usuarios quienes aseguran la prevalencia en el tiempo del sistema. Estas estructuras existen en todo el país y de ahí, la importancia de realizar una identificación y tipificación de estos sistemas de gobernanza del agua así como una valoración de lo que estos sistemas comunitarios contribuyen a la gobernabilidad del agua.

Actualmente no reconocidos por la Ley, estos sistemas de manejo y regulación de los recursos han resuelto el problema de acceso al agua potable a millones de ciudadanos. Sería estratégico en vez de querer forzar su incorporación a modelos de gobernanza teóricos estipulados por la Ley como lo son los comités de cuenca, “fortalecer y legalizar las instituciones comunitarias y establecer sistemas de reconocimiento de derechos de acceso, uso y propiedad adecuados a los recursos; reconocer y respetar a nivel legal y

de políticas las diferentes actividades que conforman las estrategias económicas campesinas” (Ilsey, 2011). Las instituciones gubernamentales podrían entonces incorporar estas estructuras al diálogo para una mejor gobernanza del agua y apoyarlas con capacitaciones en administración, resolución de conflicto, manejo de riesgos, etc. La sociedad civil a su vez también tiene una responsabilidad, la de asegurar que el sistema comunitario se mantenga inclusivo, rinda cuentas, sea transparente, responsable y predecible. Esto asegurará por un lado la legitimidad de procesos realizados fuera del centro de la autoridad y por el otro permitirá evitar la acumulación de poder en torno a recursos básicos como lo es el agua y trascender la falta de continuidad de los servicios cuando ocurren cambios políticos.

### Gobernanza y gobernabilidad

Si se tiene gobernabilidad entendiéndola como el equilibrio dinámico entre las demandas sociales cambiantes y la capacidad del sistema político de responder, de manera legítima y eficaz, la secuencia gobernabilidad → gobernanza → desarrollo sucede. Sin embargo la capacidad del sistema político no responde ni se adapta al ritmo de las demandas sociales en países en desarrollo. Sucede entonces una secuencia de gobernanza → desarrollo y eventualmente gobernabilidad. El término mismo en castellano es relativamente nuevo en América Latina, ya que la ideología política de esta región privilegiaba la elaboración de una estrategia de poder sin permitir la participación de la sociedad en el sistema de gobierno. Es en los años noventa, que el término de gobernanza empezó a resonar en los seminarios y conferencias internacionales, y que se empleaba para definir una manera más amplia e inclusiva de gobernar donde, la sociedad civil ocupaba un papel importante pero no explícito aún. Es entonces que investigadores como Patricia Mc Carney, Mohamed Halfani y Alfredo Rodríguez definieron *Gobernanza* como “la relación entre la sociedad civil y el estado, entre el que cumple las reglas y el que las pone, entre gobierno y gobernados” (Magri A.). Esta definición fue retomada por investigadores que hacían análisis comparativo de gobiernos locales en países en desarrollo (Wilson, 1996) y conformó la esencia para la definición actual del PNUD (UNDP, 1997). El Global Water Patnership la adoptó para definir particularmente la gobernanza del agua “como los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos establecidos para el desarrollo y gestión del agua, y la provisión de los servicios de agua y saneamiento a los distintos niveles de la sociedad”.

### Corolario

Si ejercer control es factible en un sistema autorreferente, pero no lo es o es tan limitado que pierde su naturaleza de control auténtico cuando el sistema exhibe su auto referencialidad debido a hechos prácticos que lo refutan de facto o mediante cortes hechos por ciertos análisis; si se homologa la noción de control a la de poder y se muestra que los vacíos de ese “operador de fondo” producidos en el modelo hídrico y en el de



desarrollo sustentable corresponden a una disfuncionalidad del poder gubernamental y a una discapacidad del poder social; si lo anterior se admite, proponemos que también se aceptará la impotencia del poder en tanto que fuerza legalizada y fuerza legítima. Una impotencia caracterizada además por la dificultad para comunicar racionalidades cuyos engranajes no logran articular sistemas axiológicos y sentidos metodológicos distintos, que no logran conciliarse y realizarse más que en los discursos políticos.

Asumir lo antes dicho nos conduce a formular el problema de reconocer si el modelo hídrico de gestión, que trabaja con una centralidad no extinta sino redistribuida, y que difumina una descentralización verdadera (conservando por tanto caracteres del anterior modelo hidráulico), da o no curso a un poder operado con ingenuidad, o si proviene o no de una tentativa oportunista, de algún sesgo de un poder nacional e internacional descontrolado. Al respecto, junto a algunos revisores<sup>96</sup> de la evolución de los modelos relativos al agua que formulan la distinción entre gobernanza y gobernabilidad considerando ésta en tanto que buen gobierno y vía de acceso a la participación social, puede decirse que semejante conceptualización sería producto de una táctica creada desde las cúpulas institucionales volcadas sobre la gestión del país y del mundo para propagar la ilusión de democracia, la ficción de un empoderamiento ciudadano. Propondríamos que si bien eso puede ser verídico en más de un sentido, las concepciones de la sociedad del riesgo sugieren, con argumentos sólidos, que el poder institucional y también el social están enfrascados en nichos auto referenciales que no pueden mantenerse tal cual son durante mucho tiempo. Pero acaso también eso sea una ilusión.

Con todo, nos parece que al fondo de las polémicas sobre gobernanza y gobernabilidad del agua se advierten en campo indicios de un terreno germinal apropiado para la acción social del siglo veintiuno, un dominio situado dentro de las paradojas del modelo de desarrollo sustentable y de sus variantes ajustadas a distintas vidas nacionales. Es un terreno creado justamente por las contradicciones de esos modelos de gestión, y que por ahora se nutre del espacio que supone trascenderlas. Nos parece, en fin, que quizá sea en los ambientes más adversos, más precarios, con los habitantes más

---

<sup>96</sup> Musseta, Paula, "Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México", Redalyc, (<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/676/67611350005.pdf>), consultado el 19 de diciembre de 2011.

vulnerados y que han ejercitado el valor ético de la resistencia, donde están construyéndose o donde pueden crearse condiciones más propicias para el brote de formas de organización y participación social novedosas; formas muy menudas, de varias maneras sutiles, pero aleccionadoras. Sería allí donde ocurriría la emergencia de formas y procedimientos más aptos para desarrollar las complejidades éticas, las habilidades cívicas y las destrezas políticas que reclama la construcción de un escenario más equitativo, mejor informado, mejor comunicado, mejor gestionado. Se hablaría entonces de democracias participativas, deliberativas. El brote de una fuerza organizada y reflexiva sucedería, paradójicamente para la visión modernizadora de las reformas del Estado, en la raíz de sus paradojas, en los sectores menos favorecidos por sus acciones.

De ser así, vale plantearse si es legítimo confiscar el capital teórico que va reelaborándose a propósito de la gobernabilidad y gobernanza del agua para aprender de sus arrojados analíticos, llevar ese capital cognitivo con lenguajes pertinentes a grupos organizados alrededor de los recursos hídricos y re significarlo en atención a lo expresado arriba.

Desde luego las proposiciones que han sido expuestas de principio a fin en este capítulo se plantean y desenvuelven en ámbitos ideológicos que embeben una determinada visión de participación o acción social. A esas proposiciones las ha guiado en primer plano una capacidad extremadamente modesta de observación; en segundo, una voluntad de interpretación muy condicionada por el deseo de mirar lo que pudo ser y de vislumbrar lo que podría o debería ser. No deja de parecer una mezcla de disección inexperta y difusa utopía.

## Bibliografía

Andrade, María Isabel, Laporta, Paola, “La teoría social del riesgo. Una primera aproximación a la vulnerabilidad social de los productores agropecuarios del Sudoeste bonaerense ante eventos climáticos adversos”. (<http://www.scielo.org.ar/pdf/magr/v10n19/v10n19a08.pdf>), consultado el 5 de octubre de 2011.

Aquileana, “Jünger Habermas, Teoría de la Acción Comunicativa”, (<http://aquileana.wordpress.com/2007/12/18/junger-habermas-teoria-de-la-accion-comunicativa>), consultado el 5 de noviembre de 2011.

Beck, Ulrich, *Políticas ecológicas de la edad del riesgo: antídotos. La irresponsabilidad organizada*, Paidós, Barcelona, 1998.

Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI, España, 2002.

Comisión del Plan Nacional Hidráulico, *El Programa de Desarrollo Rural Integrado para el Trópico Húmedo, primera etapa. Evaluación 1978-1984*. CPNH, México, 1985.

Comisión Nacional del Agua, *Transferencia de los distritos de riego en México*, Conagua, México, 1994.

Deleuze, Gilles, *Lógica del sentido*, Paidós Ibérica, España, 2005.

Editorial, "Agua, derecho fundamental", en el diario *La Jornada*, edición del 31 de julio de 2010.

Ezcurra, Exequiel, *De las chinampas a las megalópolis*, FCE, México, 2010.

Fraser, Colin, Restrepo Estrada, Sonia, "Comunicación para el desarrollo rural en México, en los buenos y en los malos tiempos",

(<http://www.fao.org/docrep/w3616s/w3616s00.htm>), consultado el 5 de noviembre de 2011.

García Acosta, Virginia, *La construcción social de riesgos y el huracán Paulina*, CIESAS, México, 2006.

García Roca, Joaquín, *Políticas y programas de participación social*, Síntesis, España, 2004.

Guerrero, Legorreta, Manuel, *El agua*, FCE, México, 2009.

Illsey C, La necesidad de políticas públicas que fortalezcan las capacidades de las comunidades indígenas para la mitigación y la adaptación ante el CC. 2011.

Instituto Nacional de Ecología, Gaceta Ecológica núm. 37, *The Tragedy of Commons*, Hardin, Garrett --tomado de *Science*, v. 162 (1968), pp. 1243-1248--, México, 1995.

McCarney, Patricia, Mohamed Halfani and Alfredo Rodriguez (1995) "Towards an Understanding of Governance" in Richard Stren with Judith Bell, eds. *Urban Research in the Developing World*. Vol. 4. Perspectives on the City (Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto) 91-141.

Magri Altai, *Gobernabilidad y governance para el desarrollo en las regiones metropolitanas: aportes para una discusión en ciernes*. Instituto de Ciencia Política FCS-Ude la R, s/f.

Mussetta, Paula, "Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México", Redalyc, (<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/676/67611350005.pdf>), consultado el 19 de diciembre de 2011.

Nexos, "El mexicano ahorita: retrato de un liberal salvaje", (<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2047019>), consultado el 21 de diciembre de 2011.

Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, Limusa-Noriega, México, 1992.

Ostrom, Elinor, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, UNAM-CRIM-FCE, México, 2000.

Prats, Joan, "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", (<http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/Elconceptoyel.pdf>), consultado el 4 de octubre de 2011.

Rodríguez Woog, Manuel, y Guido Lara, "Sueños y aspiraciones de los mexicanos", ([http://www.nexos.com.mx/documentos/suenos\\_y\\_aspiraciones\\_de\\_los\\_mexicanos.pdf](http://www.nexos.com.mx/documentos/suenos_y_aspiraciones_de_los_mexicanos.pdf)), consultado el 21 de diciembre de 2011.

Rogers P. And Hall A.W. *Effective Water Governance*, GWP 2003.

Soares, Denise, Vargas, Sergio, Nuño, María Rosa, *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, tomo 1, México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua-Universidad de Guadalajara, México, 2008.

Servín Magaña, Rosalía, "México no acata legislación tecnológica", ([http://www.agua.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10108:derrocha-cada-capitalino-300-litros-de-agua-por-dia-thomas-blum=61&Itemid=89](http://www.agua.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=10108:derrocha-cada-capitalino-300-litros-de-agua-por-dia-thomas-blum=61&Itemid=89)), consultado el 4 de octubre de 2011.

UNDP, *Governance for sustainable human development*, UNDP, New York, 1997.

Vargas-Mendoza, J. E, "Teoría de la Acción Comunicativa: Jurgen Habermas", ([http://www.conductitlan.net/jurgen\\_habermas.ppt](http://www.conductitlan.net/jurgen_habermas.ppt)), consultado el 8 de noviembre de 2011.

Vargas, Sergio, Soares, Denise, Peña Pérez, Ofelia, Ramírez, Ana Isabel. *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, tomo 2, México, Instituto Mexicano de tecnología del Agua-Universidad de Guadalajara, México, 2009.

Vargas, Sergio, "Gestión integrada del agua en México e institucionalización del enfoque interdisciplinario MESA 7" lo Congreso Iberoamericano de ciencia, tecnología, sociedad e innovación, 2006, (<http://www.oei.es/memoriasctsi/mesa7/m07p09.pdf1>)

Wilson, Robert H and Reid Cramer, Eds., *International workshop on local governance*, second annual proceedings, Austin Texas: Lyndon school of public affaris, university of Texas, 1996.

WWF- 2007, *Trasvases: del mito a la realidad* *Trasvases inter-cuencas y escasez de agua*. Título original: *Pipedreams? Interbasin water transfers and water shortages*  
*Recuperado el 10 de junio 2011 en*  
[assets.wwfspain.panda.org/downloads/pipedreams\\_spanish\\_1\\_.pdf](http://assets.wwfspain.panda.org/downloads/pipedreams_spanish_1_.pdf),

# Acerca de los autores

## **Luis Aboites Aguilar**

Licenciado en antropología social por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (1979) y doctor en historia por El Colegio de México (1993). Actualmente es profesor-investigador de El Colegio de México y sus líneas de investigación son: Usos del agua en México, siglos XIX y XX; Norte de México; Historia fiscal de México, siglo XX. Imparte cursos sobre historia política de México en el siglo XX y sobre historia de los usos del agua. Actualmente realiza una investigación sobre el cultivo del algodón en México, en el siglo XX.

## **Grethel Aguilar Rojas**

Es abogada costarricense, especialista en derecho internacional. Curso estudios de Derecho Ambiental en la Universidad de Alicante (España), donde desarrolló la tesis: Instrumentos Jurídicos para el Manejo de la Biodiversidad y el conocimiento tradicional asociado en Territorios Indígenas obteniendo el título de Doctora en Derecho Sobresaliente "cum laude". Es Directora Regional para Centroamérica, México y el Caribe de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) que es la red ambiental de carácter global más grande y antigua del mundo que une más de 1.000 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, además de unos 11.000 científicos voluntarios y expertos en alrededor del mundo. Entre 1992-2004 a trabajado con diversas instituciones regionales e internacionales en aspectos relacionados con derecho ambiental, agua, biodiversidad, áreas protegidas y derechos de comunidades locales y pueblos indígenas. Entre otros ha sido consultora para el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Asociación Mundial del Agua, la Unión Mundial para la Naturaleza y para varios gobiernos dentro de ellos Dinamarca, Holanda, Noruega, Costa Rica, Nicaragua, México entre otros de América Latina. En el campo académico ha sido profesora de la Universidad de Costa Rica, La Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, El Centro Agronómico de Investigación y Enseñanza (CATIE) y profesora invitada en la Universidad de Durban- SurAfrica, Universidad Autónoma Metropolitana de México, Universidad de Kuwait y la Universidad de Syracuse en Estados Unidos.

## **Aziza Akhmouch**

She is Policy Analyst at the Regional Development Policy Division, Public Governance and Territorial Development Directorate of OECD. She is in charge of the Water Governance Pillar of the OECD Horizontal Water Project. Expert on multilevel governance of water policy, she has done extensive work to identify best practices for building capacity at subnational level and coordinating water policies across ministries and between levels of government. Aziza Akhmouch holds a PhD in Geopolitics (IFG-Paris 8) and a MS in International Business (Paris-Dauphine).

### **Felipe Arreguín Cortés**

Ingeniero Civil, con estudios de Maestría y Doctorado en Hidráulica, todos en la UNAM. Ha trabajado en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, en el Instituto de Ingeniería de la UNAM, en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ingeniería de la UNAM, en la Organización de las Naciones Unidas, en la empresa Ingeniería y Procesamiento Electrónico IPESA SA, en Panamericana de Proyectos, en la Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas, como Profesor de Primaria en la SEP. Actualmente es Subdirector General Técnico de la Comisión Nacional del Agua, Profesor de la DEPMI-UNAM y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Cuenta con 194 publicaciones nacionales e internacionales, pertenece a diversas asociaciones científicas y académicas tales como: la Asociación Mexicana de Ciencias, la Academia de Ingeniería, la Asociación Mexicana de Hidráulica, la Asociación Morelense de Ingeniería sanitaria y Ciencias Ambientales. Es miembro Consejero del XXXII Consejo Directivo del Colegio de Ingenieros Civiles de México y Miembro Consejero de la Sociedad de Exalumnos de la Facultad de Ingeniería SEFI.

### **Patricia Ávila García**

Es investigadora del Centro de Investigaciones en Ecosistemas Unam Campus Morelia. Es doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología en el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Occidente); participó en el diplomado internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto LEAD/Fundación Rockefeller con sede en El Colegio de México. Sus principales líneas de investigación se orientan hacia la relación Agua-Sociedad, con una perspectiva interdisciplinaria: a) cosmovisión y manejo sustentable del agua en zonas indígenas; b) pobreza urbana y rural, y acceso al agua; c) agua, cambio tecnológico e impacto socioambiental; d) gestión del agua por cuencas hidrológicas; e) políticas del agua y nuevas formas de gestión en las zonas urbanas y rurales; f) conflictos socioambientales por la escasez y contaminación del agua en el campo y la ciudad; g) movimientos urbanos y político-electorales, y su relación con las luchas por el agua; h) crisis del agua e hidropolítica en México; i) vulnerabilidad del agua y geografía de la conflictividad en el país. Tiene varios reconocimientos como el Premio Nacional en Ciencias Sociales por la Academia Mexicana de Ciencias. Ha publicado 5 libros y más de 40 capítulos de libro y artículos sobre temáticas ambientales y sociales. Ha sido jurado del Tribunal Latinoamericano del Agua.

### **Rutgerd Boelens**

Profesor Asociado e Investigador principal con la Universidad de Wageningen, Países Bajos, y Profesor Visitante con la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha dirigido el programa Water Law and Indigenous Rights (WALIR) en Latinoamérica, y actualmente coordina la alianza internacional de investigación e acción Justicia Hídrica. Boelens ha publicado unos 15 libros y muchos artículos sobre los vínculos entre derechos de agua, culturas de agua, políticas hídricas y relaciones de poder. Sus libros más recientes son: Out of the Mainstream. Water Rights, Politics and Identity (Earthscan, con Getches y Guevara, 2010); y Justicia Hídrica. Acumulación, Conflictos y Acción Civil (IEP-Lima, con Cremers y Zwartveen, 2011).

### **Nora Ma. Bonilla Hernández**

Secretaria académica de la Facultad de ciencias administrativas y sociales de la Universidad Veracruzana.

### **Caridad Canales**

Labora en la División Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) como Oficial de Asuntos Económicos. Ha colaborado en diversas publicaciones relacionadas con la gestión del agua y servicios de saneamiento en la región y ha participado en varias conferencias sobre temas relacionados con el agua y el cambio climático, la nueva cultura del agua y la evaluación de recursos hídricos. En 2006 fue beneficiada con la beca Chevening-Shell para realizar una Maestría en Ciencias Ambientales de la Universidad de Oxford, Reino Unido. Se desempeñó durante más de tres años como especialista en medio ambiente y como coordinadora de una de las compañías de América Latina más grande de telecomunicaciones, contribuyendo al desarrollo de uno de los programas de certificación ambiental pionera en este sector en México. Caridad también tiene formación en relaciones internacionales y la política.

### **Itzá Castañeda Camey**

Estudió biología y posteriormente una maestría en Medio Ambiente y Desarrollo. Tiene una especialidad en Problemas Ambientales desde la Perspectiva de Género en la UNAM. Fue becaria de la OEA para los estudios de maestría y de 1997 a 2000 tuvo una beca de liderazgo de la Fundación MacArthur para trabajar el tema de equidad de género en las políticas ambientales. Es Asesora Principal en Género del PNUD México y es Punto focal de Género del Grupo Interagencial de Género del sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. Ha participado en numerosos foros nacionales e internacionales relacionados con el tema de igualdad de género.

### **Esteban Castro**

Es Catedrático en Sociología en la Universidad de Newcastle, Reino Unido. Previamente se desempeñó como Investigador Principal Asociado en la Escuela de Geografía y Medio Ambiente de la Universidad de Oxford (2001-2004), como Profesor (Lecturer) en Ecología Política en el University College de la Universidad de Londres (2000-2002), y como Profesor (Lecturer) en Estudios sobre el Desarrollo en la London School of Economics and Political Science (2000-2001). Castro es argentino y tiene una formación interdisciplinaria en las ciencias sociales: es Licenciado y Profesor en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (1983-1988), estudió Psicología en la misma Universidad (1984-1990), obtuvo una Maestría en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede México (1990-1992) y finalmente recibió el título de Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Oxford (1993-1998) con una tesis que examinó la interrelación entre la gestión del agua y la formación de la ciudadanía en México, desde una perspectiva de largo plazo. Ha realizado tareas de investigación y docencia en diversos países, incluyendo Argentina, Brasil, México, el Reino Unido, y Portugal. Recientemente completó la coordinación de PRINWASS, un proyecto de investigación internacional financiado por la Comisión Europea (<http://www.prinwass.org>), que consistió en un examen crítico de las políticas que promueven la participación privada en los servicios de agua y saneamiento desde la década de 1980. Actualmente se



encuentra coordinando una red de investigación internacional (<http://www.waterlat.org>), la cual desarrolla nuevos proyectos de investigación y docencia en torno al tema de la gobernabilidad y la ciudadanía en la interfase entre la gestión de cuencas, la gestión de los servicios de agua y saneamiento, y la salud pública.

### **Pablo Chávez Hernández**

Tiene treinta y un años de experiencia en la planeación e instrumentación de proyectos vinculados al desarrollo sostenible y a la divulgación tecnológica y científica relativa al sector agua. Su principal línea de acción ha sido la comunicación para el desarrollo. Ha hecho análisis de escenarios sociales, técnicos, tecnológicos y ambientales, de pequeña y mediana escala, con perspectivas de interacción cultural compleja. Es autor y coautor, director y co-director de 378 realizaciones audiovisuales cuyos formatos van desde el *spot* promocional hasta el documental antropológico y etnográfico. Es investigador en la Subcoordinación de Participación Social del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

### **Manuel Contijoch Escontria**

Ingeniero Civil por la UNAM. Realizó un Postgrado en la Escuela de Medio Ambiente de la Universidad de Londres con la tesis de Desarrollo Rural en México. Colaboró en el grupo que elaboró el Plan Nacional Hidráulico 1975-2000 y tuvo a su cargo el grupo de Formulación y Evaluación del Plan. Fue coordinador del Programa de Desarrollo Rural Integrado del Trópico Húmedo de 1977-1988. Fundador del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua como Coordinador de Ingeniería de Riego y Drenaje de 1985-1988. Con la creación de la Comisión Nacional del Agua en 1989 desempeñó diferentes funciones como Gerente Regional en el Sureste, Coordinador de Asesores y Subdirector General de Infraestructura Hidráulica. De 1994 al 2001 se integró al equipo de la Secretaría de Agricultura como Director General del Firco donde tuvo a su cargo los programas de la Alianza para el Campo y el Programa de Empleo Temporal. En 2003 se incorporó al Banco Mundial como especialista en proyectos hidráulicos en India, Pakistán y Brasil. Actualmente es consultor independiente en proyectos hidráulicos y de desarrollo rural.

### **Alfonso Cortés Lara**

Ph. D. Resource Development por la Michigan State University. Investigador de El Colegio de la Frontera Norte. Sus áreas de investigación son cuencas transfronterizas, gestión del agua, irrigación y frontera México-Estados Unidos. También fue profesor en la Universidad Autónoma de Baja California. Ha conducido diversos estudios y publicado artículos a nivel nacional e internacional sobre temas del agua en la región de la frontera México – Estados Unidos.

### **Judith Domínguez**

Profesora-Investigadora del Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Nivel 1 del SNI. Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha publicado los libros *La Prevención y Control Integrados de la Contaminación (2003)*, *La calidad del agua en México y España. Tratamiento jurídico y financiero (Coord. Con Embid Irujo, A.), (2011)* y varios artículos relacionados con política y derecho de aguas, cambio climático y medio ambiente urbano. Sus líneas de

investigación son: política y derecho de aguas, dimensión institucional del cambio climático y gobernanza ambiental.

### **Otto Fernández**

Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Sus líneas de investigación son: Movimientos sociales, cambio político, estudios regionales. Sus áreas de especialización son sociología rural y política social.

### **Santiago Funes**

Consultor internacional. Fue Jefe del proyecto de asistencia técnica de la FAO para comunicación en el IMTA (PRODERITH II), Director de FAO en México. Representante de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, en Santiago de Chile. Fue Director de la División de Desarrollo Rural de la FAO en Roma, y Director de desarrollo rural y de asistencia en políticas de la FAO. Últimamente ha sido consultor de comunicación para el desarrollo en Brasil. Desde París edita *Imprenta Luz*, "un terreno de afanes y memoria".

### **Héctor Garduño**

Ingeniero Civil por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestro en Hidráulica por la UNAM. Fue Subdirector y luego Director de la Comisión del Plan Nacional Hidráulico (CPNH). En 1986 ocupó el puesto de Vocal Ejecutivo del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Posteriormente, fue Subdirector General de Administración del Agua, de la Comisión Nacional del Agua. Ha sido Consultor Internacional de la FAO en el diseño e implantación de sistemas de derechos de agua; experto DANIDA en derechos de agua; Consultor Internacional del Banco Mundial y es Miembro del Grupo Central, consultor especialista en planeación y aspectos institucionales GW-MATE, grupo de especialistas del Banco Mundial en aspectos multidisciplinarios de la gestión del agua subterránea.

### **Mauricio González González**

Investigador del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Maestro en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Labora también en el Centro de Investigación y Capacitación Rural A.C. (CEDICAR).

### **Arsenio González Reynoso**

Trabaja en el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM. Tiene un doctorado en Sociología por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales. Sus líneas de trabajo versan sobre la gestión del agua y la política de acceso al agua en el Distrito Federal.

### **Fernando González Villarreal**

Obtuvo el título de ingeniero civil, con mención honorífica, en la Facultad de Ingeniería de la UNAM; es maestro en Ciencias y doctor en Ingeniería por la Universidad de California Berkeley, Estados Unidos. Es investigador en el Instituto de Ingeniería de la UNAM; sus principales líneas de estudio son aprovechamientos hidráulicos, hidrología, ingeniería de ríos y políticas públicas del agua. Ha sido presidente del Colegio de Ingenieros Civiles de México y de la Asociación Mexicana de Hidráulica; asesor principal de Agua y Desarrollo

Rural en el Banco Mundial; fue el primer director general de la Conagua; presidente fundador del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, y subsecretario de Infraestructura Hidráulica. Recibió reconocimientos de la Unión Mexicana de Asociaciones de Ingenieros, de la Confederación Nacional Campesina, y de la Conagua. En 1993 fue distinguido con el Premio Warren Fuller, que otorga la American Water Works Association.

### **Isabel Gutiérrez-Montes**

Bióloga por la Universidad Nacional de Colombia, Maestra en Manejo de Recursos Naturales (énfasis en Manejo y Conservación de la Biodiversidad) en el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y Doctora en Sociología Rural por la Iowa State University. Labora en CATIE desde el 2005 y desempeña el cargo de Coordinadora Académica de la Maestría de Socioeconomía Ambiental y es Coordinadora del Programa Agroambiental Mesoamericano (MAP); se encarga de las actividades de seguimiento a la estrategia de género del CATIE. Anteriormente trabajó en el North Central Regional Center for Rural Development - Iowa State University como Asistente de investigación); en CIAT- Cali como Coordinadora adjunta del programa ecorregional; en la Red Latinoamericana de Estrategias hacia la Sostenibilidad como Asistente de coordinación, Facilitadora; y en el International Institute for Environment and Development -IIED como Consultora Internacional.

### **Nohora Beatriz Guzmán**

Profesora investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Doctora en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Maestra en Historia de la Universidad Externado de Colombia. Maestra en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia. Miembro del sistema nacional de Investigadores Nivel 1. Sus líneas de investigación en gestión social y conflictos por el agua.

### **Blanca Jiménez Cisneros**

Investigadora titular en el Instituto de Ingeniería-UNAM, además de coordinadora de la Red de Agua de la Academia Mexicana de Ciencias, y merecedora del Global Water Award, otorgado por la Asociación Internacional del Agua. Pertenece a la Federación Mexicana de Ingeniería Sanitaria y Ciencias Ambientales, a la International Water Association, a la International Academy of Water, y a la International Women's Forum.

### **Andrei Jouravlev**

Economista, especializado en relaciones económicas internacionales por la Universidad de Finanzas de Moscú en 1982. Es Oficial para Asuntos Económicos en la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal), en Santiago de Chile. Sus temas de investigación son: la gestión del agua y la regulación de servicios públicos de agua. Ha participado en la elaboración de numerosos estudios sobre temas relacionados con gestión del agua y el saneamiento y en misiones de asistencia técnica a varios países de América Latina y el Caribe.

### **Edith F. Kauffer Michel**

Doctora en Ciencias Políticas por el Institut d'Etudes Politiques de la Universidad de Aix-Marseille III, Francia. Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), unidad Sureste. Sus temas actuales de investigación son la hidropolítica con énfasis en las relaciones internacionales y las políticas hídricas en las seis cuencas transfronterizas entre México, Guatemala y Belice. En sus investigaciones utiliza el análisis de las políticas públicas, la perspectiva de género, las teorías de las relaciones internacionales y el concepto de frontera. Es responsable de la Red de Investigadores sobre Agua en la Frontera México-Guatemala-Belice (RISAF).

### **Cecilia Lezama**

Profesor-Investigador Titular del Departamento de Estudios Socio Urbanos de la Universidad de Guadalajara. Grado de Doctor en Ciencias Sociales, con especialidad en Antropología Social otorgado por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Ha sido investigadora y miembro del cuerpo docente de CIESAS de Occidente, de El Colegio de Jalisco y de la Universidad de Guadalajara. Desde 1996 su trayectoria de investigación se ha centrado en la línea de estudios socio ambientales, abordando el estudio de la cultura ambiental de los empresarios de Guadalajara, su percepción social del manejo el agua y la contaminación industrial, así como la percepción de riesgos ambientales en la industria. Asimismo, ha ingresado en el campo de los estudios sobre desarrollo sustentable, a partir del análisis de los impactos sociales y ambientales del desarrollo industrial y de la construcción de infraestructura hidráulica en Jalisco. Actualmente trabaja bajo la línea de agua, medio ambiente y sustentabilidad, cubriendo estudios sobre la gestión del agua desde la perspectiva de la ecología cultural política.

### **Ricardo López Mera**

Estudios de licenciatura en Sociología en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAM-I 2004) y estudios de Maestría en curso en Ciencias Sociales en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM, 2012). Trabajos sobre estudios sobre la vulnerabilidad social y ambiental en las costas de Yucatán y Chiapas (2010-2011). Trabajos audiovisuales sobre rituales agrícolas en la montaña de Guerrero (2011) y sobre las inundaciones en Tabasco (2010). Trabajos sobre el problema de abastecimiento de agua, saneamiento y manejo de residuos sólidos en las áreas urbanas y peri-urbanas de Xochimilco (2009-2012) Trabajos sobre programas regionales y análisis de datos de las Regiones Hidrológicas (2010). Trabajos de campo en el proyecto de la presa el Zapotillo en los Altos de Jalisco (2008-2009).

### **Eduardo López Ramírez**

Cuenta con estudios de Maestría en Ciencias en Estudios Regionales, las principales líneas de investigación que ha desarrollado en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), son: el manejo de los recursos naturales en cuencas, la viabilidad social de los proyectos de desarrollo, capital social, las instituciones y el medio ambiente. Ha sido asesor para el gobierno de Perú, en un proyecto relacionado con la cuenca del Chili, promovido por JICA, la Agencia Internacional Japonesa de Cooperación.

### **Roger Madrigal**

Trabaja en el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). Desde 2008 es estudiante de doctorado en la Universidad de Freiburg, Alemania.

### **Carmen Maganda**

Research Associate in the Political Science Institute at University of Luxembourg, Executive Director of the Consortium for Comparative Research on Regional Integration and Social Cohesion (RISC) and co-editor of the new scientific journal *Regions and Cohesion* by Berghahn Journals. She was Coordinator of the Bi-national Border Water Project for the Center for U.S.-Mexican Studies at the University of California, San Diego; and HERMES Postdoctoral Fellow (awarded by Fondation Maison des Sciences de l'Homme) at Clersé, Université de Lille 1. She completed her Ph.D. in Social Anthropology, at the Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) México with a dissertation entitled *Availability of Water: a Constructed Risk*. Dr. Maganda's present research focuses on comparative regional perspectives of environmental politics – such the decision making processes in water management in cross-border river basins in Europe and the Americas-, and its relationship with development, social participation and the human rights framework.

### **Jorge Martínez Ruiz**

Tiene treinta y tres años de experiencia en comunicación aplicada a la gestión del agua y el desarrollo rural. Es antropólogo social; maestro en comunicación institucional y postulante a doctor en filosofía y ciencia. Se ha desempeñado como Consultor Internacional en Comunicación para el Desarrollo en el Sistema de Naciones Unidas, la Fundación Friedrich Ebert y la Fundación Pagesos Solidaris de Barcelona, así mismo ha realizado consultorías para los gobiernos de Uruguay, Perú, Nicaragua y Panamá. Ocupó el cargo de Coordinador Técnico Nacional del Proyecto *FAO/UTF/MEX/027 Comunicación y capacitación para el desarrollo del trópico húmedo* y el de Jefe del Grupo de Comunicación Rural del Programa de Desarrollo Rural Integrado del Trópico Húmedo, Proderith. Es Coordinador de Comunicación, Participación e Información del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Es miembro de la *Asociación Mexicana de Hidráulica*; la *Asociación Nacional de Especialistas en Irrigación*; del *Comité Nacional Mexicano del Programa Hidrológico Internacional*; *Vicepresidente del Comité Mexicano de la Comisión Internacional de Irrigación y Drenaje*. También es fundador y catedrático invitado de la Cátedra UNESCO-IMTA *El agua en la sociedad del conocimiento* e integrante del Punto Focal México de la Plataforma de Comunicación para el Desarrollo en Centroamérica y México.

### **José Luis Martínez Ruiz**

Doctor en antropología social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia, Investigador Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores, también es director de documentales etnográficos, de temas sociales y ecológicos. Labora en el IMTA y sus líneas de investigación versan sobre antropología social, simbolismo del agua, conocimiento prehispánico y la problemática sociocultural de los recursos hídricos. Es miembro fundador de la Cátedra UNESCO-IMTA *El agua en la Sociedad del Conocimiento*.

### **Sofía Medellín Urquiaga**

Licenciada en economía por la Universidad Iberoamericana, con especialización en Metodologías Participativas por la Universidad Complutense de Madrid; Maestra en Desarrollo Rural por la UAM-Xochimilco. Labora en el Centro de Investigación y Capacitación Rural A.C. (CEDICAR). Es miembro del punto focal mexicano para la Plataforma de Comunicación para el Desarrollo en Centroamérica y México.

### **Eduardo Mestre**

Consultor senior en Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Ingeniero Civil por la Universidad Nacional Autónoma de México. Completó sus estudios de posgrado en Estados Unidos y Reino Unido. Se ha desempeñado en México y de su labor como consultor especializado para los gobiernos de varios países de América Latina, África y Asia o para organismos como el Banco Mundial, la Unión Europea, Naciones Unidas y diversas ONGs. Ha colaborado en proyectos de gestión de agua y de servicios de agua potable y saneamiento en Nepal, Sri Lanka, Costa de Marfil, Egipto, Sudáfrica, México, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Colombia, Venezuela, Brasil, Uruguay, Paraguay, Argentina, Bolivia, Perú y Ecuador. En 2000, fue nombrado secretario general del proyecto internacional Sistema Acuífero Guaraní. También fue el director de la Tribuna del Agua de Expo Zaragoza 2008.

### **Gemma Cristina Millán Malo**

Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X) Maestra en Comunicación Institucional por el Centro Avanzado de Comunicación (CADEC). Desde 1993 colabora en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua teniendo como área de especificidad la comunicación para el desarrollo en torno a políticas y programas del sector agua; el estudio de los conflictos por el agua y la producción de materiales educativos y de difusión –video y radio principalmente-.

### **Eric Mollard**

Doctor en Agroeconomía. Investigador en Sociología Ambiental en el Instituto Francés de Investigación para el Desarrollo (IRD) en Montpellier. Donde ha trabajado sobre el desarrollo rural en América Latina y África Occidental. Sus líneas de investigación actuales son sobre el manejo de agua, los conflictos locales y transfronterizos y negociaciones en Tailandia y México, democracia y medio ambiente.

### **José Luis Moreno Vázquez**

Geógrafo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Occidente) y la Universidad de Guadalajara. Becario del Programa de Estudios Avanzados en Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente de El Colegio de México. Coordinador de la Especialidad en Gestión Integrada de Cuencas Hidrológicas, 2005-2009. Autor de más de 20 artículos científicos y libros sobre el medio ambiente y el agua en diversas regiones de México y Sonora. Investigador de El Colegio de Sonora.

### **Daniel Murillo Licea**

Doctor en Ciencias Sociales. Comunicólogo, investigador, escritor, editor, fumador, también es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y labora en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA). Es autor de ocho libros; coautor de seis libros más. Ha sido autor y coautor de 65 artículos. Fue Coordinador académico del *Atlas de Culturas del Agua en América Latina y El Caribe*, de la UNESCO, capítulo México; y ha sido invitado a diversos foros nacionales e internacionales. Pertenece a la Asociación Mexicana de Historia Oral, a la International Water History Association; forma parte del Punto Focal México de la Plataforma de Comunicación para el Desarrollo en Centroamérica y México; es miembro fundador de la Red de Investigadores Sociales Sobre el Agua y Coordinador de Agua y Cultura del Consejo Nacional Mexicano del Programa Hidrológico Internacional UNESCO.

### **Jacinta Palerm Viqueira**

Es Profesora Investigadora Titular del programa de Estudios del Desarrollo Rural del Colegio de Postgraduados, además de ser Miembro y coordinadora de la Red de Investigadores Sociales sobre Agua, Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias e Investigadora Nacional nivel III del Sistema Nacional de Investigadores. Su temática de investigación es: Organización social y riego, en particular sobre las organizaciones autogestivas; campo que ha llevado a incorporar el estudio de técnicas vernáculas de riego y de captura de humedad.

### **Luisa Paré**

Tiene un Doctorado Honoris Causa en Leyes, Universidad de Carleton, Ottawa, Canadá. Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores como Nivel III. Sus líneas de investigación son: Desarrollo sustentable en el medio rural, manejo de microcuencas, gestión comunitaria y ciudadana del agua y compensaciones por servicios ambientales; evaluación de políticas públicas; gestión y manejo de recursos naturales; ecoturismo; participación; ciudadanía y transparencia.

### **Luis Rendón Pimentel**

Doctor en Mecánica de Fluidos por la Universidad Científica, Tecnológica y Médica, Grenoble, Francia. Ha sido investigador y Director del Centro de Hidrociencias en el Colegio de Postgraduados. Laboró en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua como Coordinador de Tecnología de Riego y Drenaje y actualmente es Gerente de Distritos de Riego en la Comisión Nacional del Agua. México. Obtuvo el Premio Nacional de Irrigación 2009 que otorga la Asociación Nacional de Especialistas en Irrigación, A.C.

### **Juan Eloy Rivera Velázquez**

Es profesor investigador de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana. Actualmente estudia el doctorado en Administración Pública en el Instituto de Administración Pública de Veracruz (IAP).

### **Carlos Robles**

Es Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa (1976-1981) y Maestro en Ciencias del Desarrollo Rural por la Universidad

Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco. Actualmente es doctorante en ciencias sociales en el Colegio de Michoacán A.C. Ha participado en grupos académicos de estudios sobre el desarrollo en el Institute of Development Studies (IDS) de Sussex, Inglaterra y publicado (individualmente y en coautoría) en diversas revistas de ciencias sociales nacionales e internacionales. Es miembro fundador de Desarrollo Comunitario de los Tuxtlas AC (DECOTUX). La mayoría de sus actividades profesionales en el ámbito del desarrollo rural las ha realizado en la región de los Tuxtlas, Veracruz como: facilitador de procesos, capacitador y líder de proyectos en la formación del Comité de Cuenca del Arroyo Apomponapam, del Comité de Cuenca del arroyo Texizapa-Huazuntlán y de la Asamblea de Comités de la Sierra de Santa Marta, entre los procesos más importantes. Sus líneas principales de trabajo han estado ligadas a la investigación-acción, la elaboración de diagnósticos diversos, planes de manejo, proyectos de conservación ambiental, producción sustentable, capacitación y entrenamiento técnico-científico a productores rurales. También es consultor para SmartWood Rainforest Alliance lo que lo ha llevado a conocer diversas experiencias a lo largo del país.

### **Roberto Romero Pérez**

Es maestro en sociología política por el Instituto Dr. José Ma. Luis Mora y candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Sociología por la FCPyS de la UNAM. Su experiencia profesional la inició trabajando como asistente de investigador y ayudante de profesor en la UNAM a lo largo de seis años (1991-1996) y desde 1998 a la fecha se desempeña como investigador social en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA). En este instituto ha sido jefe de proyectos internos y contratados en temas diversos como: diagnósticos socioeconómicos y sociopolíticos con usuarios de distritos y unidades de riego; diagnósticos socioambientales en algunas cuencas del país; análisis sobre la vulnerabilidad social frente al cambio climático en México y metodologías de adopción social de hidrotecnologías en comunidades rurales y periurbanas. Ha participado en diversos seminarios, talleres y cursos de capacitación sobre aspectos técnicos y sociales del uso y manejo del agua. Ha escrito varias publicaciones para distintas revistas y libros y ha participado como ponente y organizador de mesas temáticas en diversos congresos nacionales e internacionales.

### **Juan José Santibáñez**

Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Sus líneas de investigación son: Ajuste estructural y reorganización de la agricultura; integración y eficacia en la producción lechera de Valles de Oaxaca; ajuste estructural y su impacto en las sociedades locales; sociología de los movimientos sociales; sociología política; sociología rural y latinoamericana.

### **Nathalie Seguin**

Coordinadora de la Red de Acción por el Agua México (FAN Mex). Ingeniera en física con maestría en Ciencias del Agua por la Universidad de Montpellier Francia. Especializada en los procesos de participación social en la gestión del agua, ha colaborado en investigaciones con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y con el Instituto de Investigación y Desarrollo (IRD) de Francia; además, ha colaborado con la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del DF, USAID y el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza entre otros.



### **Jackeline Siles**

Agrónoma por la University of Florida, Maestra en Manejo Integrado de Recursos Naturales con énfasis en Manejo de Cuencas Hidrográficas en el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y cursa el tercer año de Doctorado en Ciencias Naturales para el Desarrollo -ITCR-UNA-UNED. Labora en CATIE y se desempeña como especialista en género y pobreza del Programa Agroambiental Mesoamericano (MAP). Ha trabajado en la Unidad de Equidad Social de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza por más de 12 años como oficial de proyectos y posteriormente coordinadora de proyectos en la región centroamericana en temas vinculados con la gestión de los recursos naturales, género e incidencia política.

### **Denise Soares Moraes**

Doctora en Antropología por la Universidad Nacional Autónoma de México. En la actualidad se desempeña como investigadora en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA). Sus líneas de investigación: agua, género y desarrollo rural, metodologías participativas, vulnerabilidad social frente al cambio climático. Es promotora de la Agenda Azul de las Mujeres. Perteneció a la Red de Género y Medio Ambiente, a la Alianza de Género y Agua y a la Academia Nacional de Educadores Ambientales.

### **Markus Starkl**

He has a background in environmental engineering & management with additional education in environmental economics, participative planning & conflict resolution. He moved after working three years in the water consulting sector to the University of Natural Resources and Applied Life Sciences, Vienna, where he is working in the position of a project manager. He is secretary of the International Water Association's (IWA) specialist group on "Water and Wastewater Technologies and Management Strategies for Developing Countries" and is a core member of the Sanitation 21 task force of IWA.

### **Juan Fernando Terán**

Es decano del Centro de Prospectiva Estratégica (CEPROEC) en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador) y fellow de The Comparative Research Programme on Poverty (CROP) en The University of Bergen (Noruega). Realizó estudios de pre y posgrado en economía, sociología y antropología en México y Estados Unidos. Actualmente ejerce la docencia en las cátedras de "Políticas económicas aplicadas en América Latina" y "Economía y política de los Recursos Naturales y la Energía" impartidas en la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador). Entre sus publicaciones se encuentran "Las quimeras y sus caminos: la gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes Ecuatorianos" (Buenos Aires: CLACSO), "La sequedad del ajuste: implicaciones de la gobernanza global del agua para la seguridad humana en Ecuador" (Quito: CEN) y "La ecología del agua: una introducción a sus temas y problemas en Ecuador" (Quito: Camaren).

### **Magali Tirel**

Es doctora en filosofía por la Universidad de Nice Sophia-Antipolis, Francia. Se especializó en temas relativos al agua a su llegada en México en 2004. Investigó los

conflictos por el agua en un proyecto sobre participación social, ciudadanía y corresponsabilidad en la gestión del agua dirigido por la Dra. Luisa Paré en el IIS UNAM. Publicó varios artículos y realizó ponencias sobre temas como derecho humano al agua, no-violencia activa, democracia participativa, así como sobre las injusticias sociales y ambientales que conlleva el modelo de gestión hidráulica vigente hoy en el mundo. Participó en varios proyectos de investigación sobre inventario de humedales, evaluación de expertos en torno a presas y trasvases de cuenca, y un proyecto de Atlas de riesgos por el agua con el IMTA. A partir de 2008, se puso a investigar lo que llama la “Acuasofía”, un nuevo concepto que desarrolla en seminarios de filosofía en el Instituto 17 en México y que difunde hoy en Francia.

### **María Luisa Torregrosa**

Doctora en sociología. Pertenece a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Ha llevado a cabo varias investigaciones sobre aspectos sociales en transferencia de tecnología, distritos de riego y formó parte del grupo de *A Knowledge network for solving real life water problems in developing countries: Bridging contrasts, ANTINOMOS* (recientemente concluido).

### **Verónica Vázquez García**

Socióloga de profesión por la UNAM, obtuvo un doctorado en la Carleton University, Canadá. Actualmente es investigadora del Colegio de Posgraduados y sus líneas de investigación son: Género; Seguridad Alimentaria y Salud;. Alimentos no Cultivados en la Sierra de Santa Martha Veracruz.

