

HACIA UN DOCUMENTO DE POSICIONAMIENTO DE GOBERNANZA DEL AGUA EN MÉXICO

Propuesta para el diálogo



CONTENIDO

Introducción	3
Marco conceptual.....	4
La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en México. Situación Actual.....	5
Mensajes clave	11
La corresponsabilidad de acciones y soluciones promueve la preservación y valoración de los recursos hídricos.	11
El rol del sistema jurídico como soporte de los procesos a que se refiere la gobernanza	13
Los arreglos institucionales explícitos fundamentan las interacciones entre las acciones de gobierno y de la sociedad	15
Las políticas públicas convergentes y los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno definen los procesos de gobernanza.	17
La participación social debe tener una incidencia real en las decisiones sobre los recursos hídricos para prevenir el surgimiento de conflictos y solucionar los latentes. .	19
La información y el conocimiento permiten decisiones más adecuadas y legítimas y facilitan la acción social.	21
El fortalecimiento de las capacidades de los actores del agua sustenta los procesos de gobernanza	22
La transparencia y rendición de cuentas debe orientarse a mecanismos formales y de observación independientes para todos los actores del agua	25
Se requiere un adecuado financiamiento y apoyo en instrumentos económicos orientados a la sustentabilidad del agua	28
Gobernanza del Agua: del concepto a la implementación	31
Hacia indicadores de Gobernanza en México	33
Tabla 1: Ejemplo del Marco lógico.....	37
Referencias Bibliográficas.....	41

INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye una propuesta para provocar el diálogo, la reflexión y el debate en torno a un esquema de gobernanza para consolidar la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en México.

Inicialmente, investigadores de El Colegio de México con la Gerencia de Consejos de Cuenca de la Comisión Nacional del Agua trabajaron en un documento para el Foro de del Agua de las Américas, en el cual uno de los temas identificados como una necesidad en la región latinoamericana fue el de Gobernanza del Agua. En este proceso se estableció que los legisladores y los comunicadores tenían un papel fundamental para facilitar los procesos asociados con el enfoque de Gobernanza. El segundo aspecto destacado fue el papel de la legislación de aguas en apoyo a la Gobernanza en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.

Esa colaboración fue un insumo para el 7° Diálogo del Agua de Medellín y para el Documento *“Gobernanza del Agua en las Américas”*. En el VI Foro Mundial del Agua celebrado en Marsella este documento fue discutido y, en consecuencia, se incorporaron otros puntos de vista. A la fecha, han confluído en la definición de un proceso de gestión integral del agua que incorpore la gobernanza, a través de experiencias, trabajos y visiones distintas, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y la Asociación Nacional de Empresas de Agua, quienes han discutido las ideas clave iniciales, incorporando los puntos de vista de otros actores del agua.

El objetivo al presentar este documento a la reflexión colectiva es incorporar otros puntos de vista sobre la Gobernanza del Agua en México y establecer un consenso entre más actores sociales, que permita contar con un documento orientativo, producto de la reflexión colectiva, para la futura política del agua del país.

MARCO CONCEPTUAL

Entendemos por Gobernanza del Agua los procesos e interacciones entre los sistemas sociales, económicos, políticos, ambientales y de gobierno con el fin de conseguir una visión conjunta sobre el uso y el futuro de los recursos hídricos e implementar mecanismos que faciliten su consecución. Su objetivo es lograr una gestión corresponsable de los recursos hídricos con la interacción de los actores del agua.

No existe un solo modelo de gobernanza del agua, cada país, cada problema se resuelve de acuerdo con sus condiciones históricas, sociopolíticas, económicas, ambientales y culturales; pero sobretodo, el consenso es un requisito indispensable. Es decir, se reconoce, igualmente, la diversidad de enfoques y opciones para cada caso determinado.

LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN MÉXICO. SITUACIÓN ACTUAL

El modelo descentralizado de gestión del agua que se incorporó a la normativa de aguas nacionales en el 2004 se realizó sobre una histórica tradición centralizada de la gestión en el país, lo que dificultó -entre otras razones- la implementación. Hoy en día, se cuenta con un esquema de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) que en algunas regiones ha permitido lograr acuerdos y consensos entre los diversos sectores y actores del agua, pero que en otras no se ha podido consolidar. Fue un acierto la adopción de la GIRH porque en su esencia permite la descentralización de las decisiones en torno al agua, la participación social y un enfoque de cuenca. La estructura de organización de la GIRH permite la coordinación y concertación local a través de la representatividad, sin embargo se diluye por la estructura piramidal que quedó vigente.

La participación institucionalizada a través de los consejos de cuenca ha permitido constituir órganos de concertación y coordinación entre autoridades y usuarios en el país y ha facilitado la construcción de espacios deliberativos para articular los intereses en torno al agua. No obstante, tiene por delante algunos desafíos, especialmente la representatividad y la posibilidad de incidir de forma relevante y efectiva en las decisiones en torno al agua; son los espacios propicios para la discusión y arreglos sociales y para complementar la gestión regional del agua que realizan los Organismos de cuenca, no sólo con sus opiniones, sino con recomendaciones vinculantes. La conformación de 26 consejos de cuenca, para algunos analistas es insuficiente como órgano representativo de la variedad de intereses y usuarios en las regiones, se crearon consejos de cuenca muy grandes y el esquema actual de la ley no diferencia o equilibra entre usuarios ni pone contrapesos; para otros, fue innecesario constituir 26 consejos de cuenca dado que su creación debía seguir a los 13 Organismos de Cuenca. Cualquiera que sea la opción a argumentar, lo cierto es que es uno de los temas a revisar para fortalecer el esquema de

participación social institucionalizada.

Aun así, la actual legislación permite la creación de órganos auxiliares de los Consejos de Cuenca como Comisiones y Comités de cuenca a nivel de subcuenca, microcuenca y aguas subterráneas respectivamente; las características y conformación de estos órganos auxiliares están asentadas en las Reglas Generales de Integración Organización y Funcionamiento de cada Consejo y es en su pleno donde se valida su creación y se les reconoce como tales. Lo más relevante de estas estructuras obedece a su surgimiento, el cual en la mayoría de los casos es a iniciática propia de la sociedad y usuarios de aguas nacionales para enfrentar junto con las autoridades de los tres órdenes de gobierno alguna problemática específica respecto del recurso hídrico de su región, por lo que sus acciones son más eficaces y de mayor reconocimiento e involucramiento por parte de la sociedad.

El esquema recogido en la ley permite la participación de otros actores no gubernamentales: la participación de los sectores productivos, económicos y sociales; pero la falta de desarrollo reglamentario desde que se expidió la ley no permitió completar el diseño institucional, dando lugar en algunas ocasiones a una confrontación entre las decisiones gubernamentales y las decisiones que surgieron en diversos espacios sociales del país. La posibilidad o el vacío que dejó la autoridad para participar en la resolución de los problemas del agua, e incluso en su gestión, permitió que otros actores desempeñaran papeles fundamentales, tales como las organizaciones sociales o las fundaciones, abundando a esa debilidad de la autoridad del agua en las regiones.

Es por eso que identificamos como uno de los principales retos de cara al futuro de la política de aguas del país el institucional, pues constituye el marco de la gestión y de las decisiones, y que permitirá o no, la conservación y el uso sustentable de los recursos hídricos. No se pueden ignorar los aciertos que se han tenido a la fecha bajo un discurso renovador que signifique la pérdida de lo poco o mucho que el modelo ha permitido.

Discutir los temas del agua provoca un ambiente propicio para la politización. Y especial cuidado deben tener los actores sociales en este debate, evitando decisiones politizadas que obedezcan a intereses particulares en detrimento de la conservación de los recursos hídricos o de grupos sociales vulnerables; y esta es una observación válida tanto para los actores gubernamentales como para los sociales.

Las debilidades institucionales que se identifican en el funcionamiento del esquema actual de la GIRH son las siguientes:

1. Una completa implementación de la GIRH; en algunas regiones del país aún falta por crearse toda la arquitectura institucional que este modelo de gestión exige para su funcionamiento, especialmente en el nivel más descentralizado de las decisiones, que es el local. En el nivel federal aún se observa una institucionalidad sectorial divergente, es decir, políticas y decisiones no vinculadas sobre los recursos hídricos; políticas fuera de la caja del agua que inciden negativamente en la conservación y el uso sustentable, y que en una equivocada conceptualización de desarrollo económico, ignoran que la conservación del agua es un requisito previo para éste. El equilibrio que debería representar el desarrollo sustentable no ha estado presente en algunas decisiones, donde ha prevalecido sólo uno de los aspectos o intereses en juego, especialmente el económico de corto plazo.
2. Una coordinación de las competencias de los diversos órdenes de gobierno y, que aunque no sean directamente las de agua, tutelan otros intereses regionales o deciden el uso del territorio, debe ser obligatoria y previa a las decisiones que en torno al agua se den. Competencias tales como la de ordenamiento territorial y de planeación urbana de los estados y municipios deben articularse con las del agua pues ahí se reflejan los problemas de escasez y contaminación, de vulnerabilidad social o desequilibrio ambiental. Tanto la coordinación como la transversalidad deben ser principios explícitos de la GIRH.

3. El esquema de la GIRH está incompleto pues no se logró un marco legal adecuado en el 2004, además de la ausencia de un reglamento de la ley después de ocho años, que impulsara la arquitectura y el diseño de la GIRH. Ello ha tenido impactos en la gestión y administración de los recursos hídricos, no existen suficientes mecanismos de control, ni coercitividad de la ley que en verdad sean ejemplificativos y castiguen las conductas ilegales, lo que deja un espacio abierto para las decisiones no consensuadas por lo que es necesario otorgar mayor capacidad supervisora a la autoridad del agua.
4. El papel de los poderes legislativo y ejecutivo articulados y no con soluciones autónomas unas de otras para los mismos recursos hídricos, son parte del problema o de la solución cada uno dentro de su ámbito y en el ejercicio de las competencias que les corresponden. En el marco jurídico en México no existe ninguna consecuencia legal para la inactividad o la omisión, cuestión que termina afectando negativamente los recursos hídricos.
5. El sistema financiero del agua, anclado al sistema tributario del país, no diferencia ni aplica lo recaudado hacia la atención de los problemas del agua, en los tres órdenes de gobierno, para que “lo del agua vaya al agua”, o para propiciar el valor y precio del agua, en todos los usuarios; se ha visto que la falta de tarifas reales conduce al derroche; la falta de productividad del agua tiene origen en este hecho, así como la falta de conciencia en la finitud del recurso.
6. Existe una falta de regulación del servicio público del agua y saneamiento, como garante del derecho humano que recientemente se ha constitucionalizado, con parámetros homogéneos que se orienten a reducir las grandes asimetrías del acceso en el país, y superar el déficit municipal, tanto en recursos humanos como financieros. Es necesario un esquema nacional articulador que garantice el

derecho humano al agua y al saneamiento básico, bajo criterios de equidad y eficiencia de los responsables del suministro de agua a las poblaciones.

7. El acceso a la información ha representado un escollo para todos los actores sociales, existe aún el temor y negativa en algunas autoridades para proporcionarla, lo que provoca desconfianza en las instituciones, cuando la información es uno de los requisitos esenciales para el establecimiento de arreglos institucionales duraderos. La información sobre el agua se caracteriza por ser expresada en un lenguaje técnico y, en consecuencia, provoca la falta de comprensión para todos los actores del agua, constituyendo una limitante de inicio para la participación social. Si se quiere establecer un foro de diálogo permanente, de deliberación y consenso deben establecerse vínculos de confianza, hacer accesible la información mediante lenguaje y medios adecuados y establecer mecanismos permanentes de retroalimentación entre el gobierno y los diferentes grupos de la sociedad.

8. La ausencia de un monitoreo social continuo, especialmente en los ámbitos y problemáticas más locales es otra debilidad identificada. El acceso efectivo a la información del agua que interesa a la sociedad tiene que garantizarse con mecanismos e instrumentos más completos y en las vías más idóneas, que permita la observación y evaluación continua de algunos sectores del agua, tales como el acceso al agua y saneamiento.

9. Las estructuras locales no cuentan con capacidad de decisión o influencia en las decisiones del agua, lo que constituye una arena propicia para la conflictividad social, por lo que es indispensable establecer mecanismos formales de prevención y resolución de conflictos, que reflejen la diversidad de intereses presentes.

10. Finalmente, observamos una falta de visión estratégica para establecer arreglos institucionales en los recursos transfronterizos, especialmente en el manejo de cuencas compartidas entre países, lo que debería ser una prioridad en la agenda del agua en México.

MENSAJES CLAVE

La corresponsabilidad de acciones y soluciones promueve la preservación y valoración de los recursos hídricos.

En la GIRH se habla de corresponsabilidad entre gobiernos y sociedad, pero difícilmente puede lograrse sin la participación de todos los actores involucrados en la cuenca, comprometidos en la solución de una problemática multidimensional del agua. El concepto de gobernanza puede contribuir a esta corresponsabilidad si se propicia desde el gobierno la adopción de decisiones que consideren todas las opiniones, que permitan dar contenido a una nueva aproximación al valor social que tiene el agua.

Para lograr la Gobernanza en la GIRH, se tiene que considerar el intercambio de criterios basados en la transparencia y confianza mutua de autoridades eficientes y de una sociedad movilizadora y participativa, donde los mecanismos de evaluación sean generadores de nuevas ideas y de nuevas políticas públicas.

Debe promoverse la corresponsabilidad en la implantación de acciones dentro de la GIRH. El agua es un recurso compartido, y la gestión integrada implica su administración del modo más eficaz y equitativo, enfrentando para ello diversas situaciones cambiantes en el tiempo, tales como sistemas de valores, transformaciones estructurales de la sociedad y del medio ambiente (UNESCO)¹. Ese entorno de cambios incrementa la complejidad en la gestión del agua, y requiere de un mayor involucramiento y cooperación de los actores del agua y de la sociedad en general.

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2008). 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.

La gobernanza en la gestión del agua está fuertemente asociada con la capacidad de adaptación de las sociedades a los cambios que implica el desarrollo sustentable. En este paradigma, cobran importancia el uso equitativo y sostenible de los recursos, la minimización de daños y la obligación de cooperar (UNESCO, op cit.). El papel de la sociedad en la gestión del agua debería implicar la incorporación de las demandas, orientadas hacia una real injerencia en la toma de decisiones por parte de la autoridad, asumiendo su responsabilidad en la implementación de las acciones. Es necesario revisar el entorno en el que actualmente se da la participación de la sociedad, para identificar oportunidades de fomento a la implantación corresponsable de acciones.

Aun cuando a nivel mundial se observa un gran avance en la creación de organismos que comparten la responsabilidad de la gestión del agua con las instituciones nacionales, el cumplimiento e implantación de leyes, políticas, programas y normativas para la GIRH sigue siendo problemático, principalmente en aquellos casos en los que ha habido una escasa implicación pública en el desarrollo de instrumentos jurídicos. La revisión periódica de leyes y normas para adaptarlas a los requerimientos de la gestión integrada del agua representan una oportunidad para involucrar a los actores sociales y promover los consensos faltantes.

Es de suma importancia que se otorgue la posibilidad equitativa de acceso a todos los sectores de la sociedad representados a la gestión del agua, para evitar influencias unilaterales y el desarrollo de instrumentos legales que no necesariamente redunden en el beneficio general.

Es obligación de los corresponsables de una decisión, la claridad y veracidad con que dan a entender a los otros, las razones con las que buscan impulsar sus posiciones. El proceso mismo de la GIRH, a través del ejercicio del diálogo impulsado táctica y estratégicamente para alcanzar acuerdos, surge de un continuo aprendizaje sobre el proceso mismo. Esto significa que el desarrollo y maduración de los esquemas en los que

se construya la GIRH se den a la par de este aprendizaje, por parte de los actores involucrados. No debe dejarse de lado el conocimiento que los actores de la GIRH adquieren en la comprensión de los problemas y oportunidades para el óptimo manejo de los recursos hídricos en su unidad de gestión, al retroalimentarse con las experiencias surgidas en otras regiones.

A una mayor igualdad en cuanto a la capacidad para comprender los problemas, habrá una mayor fortaleza participativa de la sociedad organizada y una mayor eficacia por parte de las autoridades.

El rol del sistema jurídico como soporte de los procesos a que se refiere la gobernanza

En México existen aún varios desafíos para completar el diseño de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) instituido con la reforma a la LAN del 2004, tales como el desarrollo reglamentario de la propia ley, la adaptación a las recientes reformas constitucionales en materia del derecho humano al agua, la implementación de la planeación a mediano plazo establecida en la *Agenda del Agua 2030* o de los planes hidrológicos regionales recientemente elaborados.

La implementación completa del modelo de GIRH es el camino hacia una buena gobernanza y debe estar acorde con los principios básicos de ésta que son la transparencia, la rendición de cuentas, la participación, la coordinación y la conciliación de intereses.

La normativa de aguas en México es amplia; se integra por la *Ley de Aguas Nacionales* (LAN), las leyes estatales de aguas y los reglamentos o bandos de policía de los

municipios, así como la normativa técnica.

Tanto el poder legislativo como el poder ejecutivo tienen una responsabilidad en la creación de instrumentos de gobernanza. La actuación coordinada es necesaria para contar con proyectos coherentes. Por otro lado, los ámbitos de discrecionalidad deben reducirse a través de la ley y su desarrollo reglamentario, de otra manera, las decisiones pueden verse politizadas y responder a intereses particulares. La legislación nacional en materia de aguas debe establecer claramente las bases para la concurrencia de decisiones y políticas que inciden en los recursos hídricos, de otros niveles gubernamentales (coordinación multinivel) y de otras políticas (transversalidad) fuera de la “caja del agua” pero que inciden directamente en el uso sustentable y conservación del agua. Así también, brindar certidumbre jurídica para todos los actores del agua y sólo se consigue con un marco legal completo, coherente y claro.

El problema del agua no es un problema de gobiernos, ni en ellos está exclusivamente la solución; es un problema de actores y de sus decisiones en torno al agua. Esta es una premisa para abordar correctamente la gestión del agua en el país. El objetivo de esa articulación es la democratización de ciertas decisiones en torno al agua; normar una relación en la que ciudadanos y autoridades se transforman en copartícipes de un mismo proceso deliberativo orientado a producir efectos positivos sobre la GIRH y sobre el desarrollo sustentable.

Es necesario articular las reglas en torno a la gestión del agua en el país para evitar una doble institucionalidad por la coexistencia contradictoria de reglas formales e informales en torno al manejo del agua; el choque, la confrontación o las soluciones paralelas. La protección jurídica de las prácticas sociales en ámbitos locales permitiría la integración y el reconocimiento de la historia del agua en el país. Hay reglas efectivas para la conservación de los recursos hídricos en los ámbitos locales y que pueden complementar la actuación gubernamental. Precisamente el marco de la GIRH de

descentralización permite esta articulación.

Los instrumentos jurídicos deben considerar como uno de sus elementos el manejo del agua normado por usos y costumbres². No es posible hablar de una sola visión normativa en el país respecto a los derechos que tengan estas comunidades sobre el agua y su manejo. Estos colectivos asumen un manejo conjunto sobre el agua, repartiéndose responsabilidades según una tradición consuetudinaria y más que representar una forma paralela a la GIRH, deberían considerarse como posibilidades de manejo y conservación del agua en la legislación formal.

Los arreglos institucionales explícitos fundamentan las interacciones entre las acciones de gobierno y de la sociedad

Los arreglos institucionales constituyen el conjunto de reglas e incentivos que los actores del agua se dan para articular sus intereses en torno al agua. Normalmente deberán estar recogidos en la legislación de aguas pero su ausencia en ésta no impide que se constituyan cuando se han articulado los intereses y admitido un acuerdo en común, especialmente en la escala local o frente a sistemas normativos diferentes, como sucede con los acuerdos establecidos en la frontera norte del país. Los arreglos institucionales explícitos representan una condición indispensable para implementar un enfoque de gobernanza en la GIRH.

²La problemática de los pueblos indios u originarios sobre su derecho a gestionar el agua, a partir de una legislación que contemple su propia visión del agua y formas organizativas en torno a ella, ha estado presente en los cinco foros mundiales del agua, así como en otras convenciones internacionales. Véanse, por ejemplo, en la Conferencia Internacional Sobre El Agua, Ministerio de Asuntos Exteriores, La Haya, Octubre de 2002, y en el Tercer Foro Mundial Del Agua, Kyoto, Japón, los documentos de la sesión "Agua Y Diversidad Cultural".

La falta de inclusión de actores del agua en el arreglo institucional ha llevado a fracasos o a acciones de bajo impacto y a la pérdida de confianza en las instituciones; no puede obviarse, por tanto, que el pacto institucional explícito forjado a través de un diálogo gubernamental y social representa una garantía para la perdurabilidad de las acciones y la legitimidad de las soluciones que se hayan adoptado sobre los recursos hídricos.

A la vista de la experiencia en el funcionamiento de la GIRH desde la reforma del 2004 a la LAN, es necesario reconocer, junto a los aciertos que ha tenido, la necesidad de construir otros arreglos institucionales que permitan la inclusión de puntos de vista que no han sido considerados aún, para evitar el surgimiento de conflictos sociales por el desconocimiento de todos los intereses presentes en cada decisión en torno al agua.

La escala se vuelve un elemento esencial para la creación de estos pues no se pueden trasladar sin el debido análisis y ajuste, experiencias que en el nivel local funcionan y así pretender que a una escala mayor se produzcan los mismos resultados o, por el contrario, incorporar al ámbito nacional modelos globales sin el debido examen de los arreglos institucionales vigentes.

Los criterios para establecer estos arreglos institucionales deben ir orientados a establecer una estructura institucional, un marco normativo y operativo que genere confianza en las instituciones (la ley, las organizaciones, las autoridades) y que permita decisiones consensuadas y transparentes.

Las instituciones gubernamentales, en la escala adecuada y con la competencia prevalente respectiva deben establecer una coordinación efectiva de los intereses presentes, tener autoridad real para coordinar los asuntos relacionados con diferentes actores del agua y de otros sectores gubernamentales, y un presupuesto para llevar a cabo sus funciones.

Aunado a esto, la creación de redes, el reconocimiento de alianzas y de la colaboración entre los diversos sectores sociales, productivos y gubernamentales facilita la cooperación para conservar y usar sosteniblemente el agua y la permanencia de un arreglo institucional en el que estén presentes todos los actores e intereses en torno al agua.

Las políticas públicas convergentes y los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno definen los procesos de gobernanza.

La falta de armonía entre políticas públicas que afecten directa o indirectamente el manejo del agua ha tenido como consecuencia la pérdida de credibilidad hacia el ente que dirige los esfuerzos de gestión integrada del agua, además del impacto ambiental negativo por deterioro o contaminación. El marco institucional adecuado requiere de la identificación de estas contradicciones que incentivan cambios negativos en la cantidad y/o la calidad del agua, así como en su distribución espacial y temporal, las cuales están frecuentemente relacionadas con el uso y aprovechamiento que hacen del agua los sectores como el agrícola, el industrial, de desarrollo urbano y salud, entre otros .

La GIRH es un concepto complejo que incluye elementos de diversa índole: el agua como insumo para producción, relación oferta – demanda del recurso, calidad de vida para la población, preservación del equilibrio ecológico, etc. Tal diversidad hace necesaria la participación en la mesa de gestión, de los organismos gubernamentales responsables de implantar políticas económicas, sociales y ambientales, que de alguna forma tiene influencia en el manejo del agua.

No obstante, si dichos organismos cuentan con lineamientos de política sectorial preestablecidos, su participación en la gestión del agua se realizará -en el mejor de los

casos- identificando sus programas de trabajo compatibles con las necesidades de la GIRH. Poco o nada podrán hacer en el caso de que las políticas sectoriales se contrapongan o ignoren los postulados de la gobernanza. Es necesario normar explícitamente la concurrencia de las diversas atribuciones competenciales de los órdenes de gobierno o de organismos participantes. De otra manera, se logrará discutir un tema pero no necesariamente implica llevarlo a la aplicación de la política sectorial de la cual es responsable, como hemos visto.

La gobernanza supone la capacidad de generar políticas adecuadas y capacidad de llevarlas a la práctica. Esas capacidades pasan por la construcción de consensos, la construcción de sistemas de gestión coherentes (regímenes: que suponen instituciones, leyes, cultura, conocimientos, prácticas), y la administración adecuada del sistema, que supone participación y aceptación social y el desarrollo de competencias. La incapacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades dinámicas de la población conduce a la pérdida de confianza de las instituciones públicas. Aún las mejores políticas del agua, incluso si fueron previamente consensuadas con los usuarios, pueden fallar si su instrumentación en sectores diferentes al hídrico interfiere con la obtención de resultados.

El incremento en la demanda de agua para los diferentes sectores usuarios y la competencia que se genera en consecuencia, la administración de riesgos en condiciones de abundancia o escasez del recurso, o los requerimientos de descarga de aguas residuales versus la capacidad de asimilación de contaminantes en un cuerpo de agua, son ejemplos de los temas presentes en la mesa de gestión del agua, y cuyos logros pueden verse mermados por la existencia de políticas de desarrollo de sectores distintos al hídrico. Como ejemplo, basta imaginar cómo se incrementa la complejidad de la gestión para dotar de agua potable a una población ubicada en una zona de escasez de agua, cuando la política de desarrollo urbano del lugar fomenta el aumento de la oferta de

vivienda, sin haber considerado previamente la disponibilidad de agua.

Es necesario identificar las políticas públicas de sectores diferentes al hídrico, que provocan cambios en la cantidad y/o la calidad del agua. Sin embargo, la apertura para que las instituciones públicas correspondientes se integren a la mesa de gestión del agua no es suficiente para lograr la Gobernanza; es necesario que el desarrollo de políticas públicas que tienen influencia en la gestión del agua sea un trabajo intersectorial desde la fase de planeación de las mismas. El reto para la gestión integrada del agua es conseguir una adecuada prioridad política, y que las acciones necesarias para su contribución al desarrollo se planteen y se lleven a cabo en el marco de la sustentabilidad. Lo anterior no debiera entenderse como necesidad de subordinación de diversos sectores a la gestión del agua, sino de encaminar esfuerzos hacia el diseño de políticas públicas convergentes, que fortalezcan las acciones comunes y complementarias.

El reto es grande, ya que requiere de la coordinación interinstitucional e intersectorial en los diferentes órdenes de gobierno, y seguramente, de romper paradigmas persistentes de desarrollo no sustentable.

La participación social debe tener una incidencia real en las decisiones sobre los recursos hídricos para prevenir el surgimiento de conflictos y solucionar los latentes.

Ante la agudización de los problemas por el acceso y manejo del agua en nuestro país, el tema de gobernanza del agua cobra especial importancia para orientar la capacidad social de participar en el uso sustentable y conservación de los recursos hídricos. Con este enfoque, el papel de la sociedad crece y apunta hacia una

corresponsabilidad en la GIRH, que incluye la identificación de soluciones, la participación social informada y activa³ y una actitud de diálogo y concertación.

Una gestión efectiva del agua necesita de una gobernanza efectiva y de varios espacios de concertación sobre las políticas públicas y sobre las acciones emprendidas en relación con los recursos hídricos. Estos espacios de concertación y las actitudes de diálogo entre diversos actores sociales permite que los grupos de la sociedad puedan expresarse y opinar, analizar, conocer e incidir tanto en políticas públicas como en programas institucionales; dar seguimiento y evaluar.

Los consensos reales son importantes para que las acciones que se emprendan, en la GIRH, no sean sólo gubernamentales, sino que recojan las necesidades, orientaciones y opiniones de diversos grupos sociales.

Con lo anterior se pueden minimizar los conflictos⁴ por el agua, ya que se consideran las diversas miradas del manejo de la misma, la diversidad de opiniones y de actores sociales, que permiten enfocar los esfuerzos hacia marcos más incluyentes y, en consecuencia, una confluencia hacia una solución conjunta y la reducción del margen de conflicto. Los conflictos seguirán apareciendo, pero se puede reducir su gravedad.

La participación social activa y una posición de diálogo institucional y de los sectores productivos y sociales, permiten el camino para una incidencia real en las políticas públicas y facilita la atención a problemas y la resolución de los conflictos hídricos

³ Entenderemos por participación social activa aquella que se basa en una actitud comprometida con cierto tema en particular; no es únicamente para lograr consensos ni representativa, sino cuya acción es continua, comprometida y responsable. Es un mecanismo de democratización opuesto a la participación administrativa, en la que se busca la sola generación de consensos.

⁴ Entenderemos por conflicto, en este documento, como el conjunto de acciones o sucesos 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, en relación con el agua. Por ello, debe partirse de la premisa de que un conflicto nace a partir del impacto o daño que las acciones o decisiones de ciertos actores generan en otros. La percepción de los actores, su forma de entender el conflicto y su postura respecto al mismo son dinámicas, se modifican y evolucionan durante el proceso. Además, el conflicto está inserto en un contexto social, político, ambiental y temporal que lo determinan.

en sus fases iniciales, pero también la construcción de objetivos compartidos y orientaciones claras de un hacer en común: la preservación del agua.

Es necesario contar también con estructuras formales, que permitan los consensos y acuerdos, en los que participen todos los actores del agua. Uno de los ejemplos, entre otros, son los Consejos de Cuenca establecidos en la *Ley de Aguas Nacionales*, que a la fecha no se han constituido como órganos de decisión, por lo que se requiere impulsar su proceso de maduración y, sobre todo, otorgarle lo establecido en la propia ley o inclusive revisar su figura.

La información y el conocimiento permiten decisiones más adecuadas y legítimas y facilitan la acción social.

El conocimiento acumulado y compartido del agua, generado históricamente en nuestro país adquiere la dimensión de patrimonio cognitivo. No obstante, existen brechas y desigualdades en la reproducción del conocimiento del agua, su sistematización y su documentación. Reconocemos que cada grupo social tiene un patrimonio cognitivo del agua y que no sólo lo ha archivado, sino que le motiva a realizar acciones.

Pero no basta con tener un patrimonio cognitivo sobre el agua; es necesario impulsar procesos de cuestionamiento para que la información sea discutida, analizada, criticada, comprendida y apropiada. Se requiere que estos capitales cognitivos sobre el agua impulsen las acciones que, a su vez, generen los cambios que permitan a la sociedad en su conjunto estimular su crecimiento sustentable y mejorar sus niveles de vida, a través de decisiones colectivamente concertadas y mediante el diálogo e intercambio entre estos

conocimientos.

Es importante, entonces, la socialización del conocimiento, pero no sólo del conocimiento tecnológico⁵ o técnico, sino de la diversidad de conocimientos sociales, incluyendo los conocimientos tradicionales, que permita una confrontación de ideas y un estado de debate y diálogo para impulsar a la acción colectiva en torno al agua.

Hay que avanzar en una plena comunicación a través de redes comunicacionales y decisoras, para impulsar una participación activa de la sociedad en la toma de decisiones y en las prácticas de preservación de los recursos hídricos, en la mitigación de riesgos, en la definición y logro de metas de desarrollo regional y nacional en las que el agua juega un papel fundamental.

Las autoridades del agua deben facilitar y/o propiciar el intercambio de información y conocimiento, en lenguajes, medios y en las escalas adecuadas.

El fortalecimiento de las capacidades de los actores del agua sustenta los procesos de gobernanza

La eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, particularmente en materia hídrica, están relacionadas con los procesos de colaboración y coordinación entre los actores, es decir, dependen del consenso dentro de un sistema de gestión

⁵ La brecha digital en países en desarrollo es uno de los retos tecnológicos a atender. Sin embargo, no se puede confundir el uso de Tecnologías de Información y Comunicación con el conocimiento, ni reducir éste último a procesos de información. El conocimiento no sólo se refiere a las tecnologías, no sólo se reduce a circulación de información o de datos, sino a los patrimonios cognitivos.

interinstitucional, de su cultura y de la capacidad para identificar y replicar las mejores prácticas, con un enfoque de responsabilidad compartida, pero acotado por un marco normativo que permita la acción independiente de los actores involucrados y con recursos financieros suficientes para no limitar el desempeño.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales -entendido como un proceso dinámico y permanente- parte de la identificación de los actores involucrados y de las capacidades que poseen. Para el caso de México, el universo debe incluir a legisladores, entidades y dependencias relacionadas con el manejo del agua tanto del Ejecutivo Federal, de los gobiernos estatales, así como de las administraciones municipales. Se deben incluir, por supuesto, a las organizaciones sociales como los Consejos y Comités de Cuenca, asociaciones gremiales vinculadas, a las instituciones académicas y de investigación, grupos y líderes locales.

El análisis de las capacidades institucionales deseables para sustentar los procesos de gobernanza nos permitirá construir una “agenda temática” cuya instrumentación favorecerá:

- Alcanzar consensos y acuerdos.
- Implantar los programas, proyectos y acciones orientados al desarrollo de las capacidades que aumenten la competitividad institucional.
- Incrementar los niveles de eficiencia en el desempeño de la función pública.
- Emplear con eficacia las capacidades tanto institucionales como individuales adquiridas.
- Responder con oportunidad a situaciones emergentes.

Esta “agenda temática” no puede ser vista como un simple listado de contenidos, deberá tener el carácter holístico de la GIRH y garantizar la inclusión de todos los niveles gerenciales y operativos de las instituciones involucradas, promoviendo la equidad

regional ya que sólo algunas entidades cuentan con programas de formación administrativa, técnica y gerencial.

En México, la *Ley de Aguas Nacionales* exige formar, capacitar, evaluar y certificar al personal de los organismos del sector hídrico en los aspectos técnicos y operativos, facilitando así los mecanismos para que las organizaciones cuenten con personas más competentes, disposición que ha sido poco atendida, pues los programas de desarrollo del sector limitan la disponibilidad de recursos destinados a ello.

El Sistema Nacional de Servicio Civil de Carrera en el Sector Hídrico promueve la especialización de funciones y estimula el desarrollo de capacidades individuales para dar cohesión operativa a las instituciones públicas; fue creado para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, a través de procesos transparentes, objetivos y equitativos, sin embargo los resultados hasta hoy alcanzados tampoco han sido satisfactorios.

El Sistema de Gestión por Competencias tiene la responsabilidad de proponer y definir qué organizaciones e instituciones deben llevar a cabo los procesos de evaluación y certificación de las personas con base en los Estándares de Competencia Funcionales desarrollados por personal experto en materia. En el 2010 se integró el Comité de Gestión por Competencias del Sector Hídrico (CGCSH) bajo el modelo CONOCER que define la agenda de capital humano para la competitividad del sector hídrico y propone la pertinencia de los procesos de evaluación con fines de certificación⁶.

⁶ Las universidades e institutos de investigación como la UNAM, el IMTA, el Centro del Agua, el Centro interamericano de Recursos del Agua entre muchos más, ofrecen cursos y talleres de capacitación orientados al desarrollo de capacidades individuales la introducción de innovaciones en los campos tecnológico, demográfico, económico, financiero y regulatorio, tratando de crear una masa crítica que provoque el uso masivo de las tecnologías ofrecidas.

Estos esfuerzos sin duda han rendido frutos y han incrementado las capacidades de las instituciones; sin embargo, el diseño aislado de los programas no ha favorecido de manera sustantiva la gobernanza del agua en México por lo que es necesaria la construcción de la agenda para el fortalecimiento de las capacidades de los actores del agua.

Partiendo de la consideración que el proceso es dinámico y permanente, el documento deberá incluir los siguientes criterios:

- Diseño en función de las capacidades locales y articulados con el contexto regional de la gobernanza del agua.
- Diferencias entre los niveles de actuación y de toma de decisión
- Que den respuesta a la demanda y realidad de los actores.
- Que cuenten con facilitadores especializados.
- Selección cuidadosa de participantes.
- Inclusión de consideraciones de género.

La transparencia y rendición de cuentas debe orientarse a mecanismos formales y de observación independientes para todos los actores del agua

La legitimidad institucional, pilar de la gobernanza, se ve amenazada cuando la sociedad percibe que el bien común es relegado a un segundo término a favor de intereses particulares, políticos o partidistas, lo que se traduce en el rechazo hacia las

Es importante mencionar el esfuerzo de las agencias internacionales y multilaterales en la promoción y apoyo a los programas de capacitación para el sector. Valga mencionar el ejemplo del “Diplomado en Dirección de Organismos Operadores”, bajo el formato de educación a distancia, proyecto conjunto en el que participan la ONU Habitat-UNAM-ANEAS, con el que se pretende fortalecer las capacidades gerenciales de los mandos superiores y medios de los organismos operadores del país.

políticas públicas y el fracaso de los programas de desarrollo social con la consecuente insatisfacción del desempeño institucional.

En la administración pública, la transparencia y rendición de cuentas representa un compromiso que el funcionario debe cumplir con la sociedad para garantizar que los recursos, bienes y responsabilidades que tiene a su cargo se utilizan de manera eficiente y con enfoques de sustentabilidad.

La gobernanza del agua se ve favorecida cuando existen los mecanismos para socializar los resultados del ejercicio de la función pública.

La transparencia y rendición de cuentas favorece la toma de decisiones sobre distribución de los recursos que se administran, fomenta la inversión en tecnologías y desarrollo de infraestructura básica y mejora la calidad de los servicios; estimula la participación social.

Para ello es necesario contar con un sistema de transparencia y rendición de cuentas que sea funcional y que permita superar las limitaciones operativas y de coordinación interinstitucional.

Para todos los actores que están vinculados al agua es importante contar con mecanismos formales que les permitan mantenerse comunicados entre sí y adherirse a las redes de información existentes de manera vinculatoria.

Los medios de difusión de información con los que cuentan las instituciones son la mejor herramienta para favorecer la transparencia y rendición de cuentas por lo que habrá que hacer los análisis de impacto correspondientes a cada medio y diseñar la estrategia más apropiada para ello, con un enfoque multicultural.

En el caso del internet y los medios telefónicos que permiten la comunicación de

doble vía no podemos asumir que la información puesta a disposición es asimilada por el receptor.

Sin embargo existen otros actores cuya intervención es fundamental pues legitiman el flujo de información. Nos referimos a los observadores externos, que pueden ser ciudadanos, institucionales nacionales o internacionales. Su papel se convierte en reguladores y árbitros en el proceso.

Actualmente, la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información* obliga a las instancias de gobierno a presentar la información requerida por los usuarios, sin embargo es necesario que instancias como el IFAI garanticen el cumplimiento de esta ley⁷.

La falta de eficacia en los sistemas de rendición de cuentas afecta la legitimidad de las instituciones públicas y de los sectores de servicios del país, sin embargo en el sector hídrico esta carencia se traduce en el deterioro de los recursos y afecta directamente la calidad de la gestión y por lo ende, la calidad de vida de la sociedad.

En México los ejercicios por instituir observatorios ciudadanos que fueren la rendición de cuentas y la transparencia del desempeño institucional y fortalezcan la gobernanza del agua se encuentra en etapas incipientes. Proyectos como el “Programa Conjunto” liderado por las distintas agencias de la ONU en coordinación con los gobiernos estatales de Tabasco, Veracruz y Chiapas, es un buen ejemplo de ello.

⁷Uno de estos actores es el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) tiene a su cargo la función de garantizar el acceso a la información pública, proteger los datos personales que están en manos del gobierno federal y apoyar a los ciudadanos en caso de que alguna entidad gubernamental les niegue alguna información requerida.

El sector público está sujeto a evaluaciones de desempeño que favorecen la rendición cuentas como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permite mejorar la toma de decisiones en la materia y hace públicos los resultados de sus hallazgos.

En el escenario ideal se considera que los Consejos y Comités de Cuenca deberían entre sus funciones desempeñar papeles de observación con lo que la Gestión de los Organismos de Cuenca se vería fortalecida y favorecida a la vez la gobernabilidad del agua.

Se requiere un adecuado financiamiento y apoyo en instrumentos económicos orientados a la sustentabilidad del agua

El financiamiento para la gobernanza en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos es un tema muy debatido y es frecuente que la discusión se oriente sobre los mecanismos e instrumentos financieros que permitan inversiones en el sector, ya sea para satisfacer necesidades o para acciones de remediación.

Sin embargo, las acciones o políticas que permitan mayor eficiencia en la aplicación de los recursos, son temas poco abordados como parte de los esquemas de financiamiento. Independientemente de los montos de inversión, es importante conocer cómo se aplican, a qué escala y, sobre todo, con qué visión.

La planeación y toma de decisiones centralizadas, por parte de las dependencias del gobierno federal, no permiten en muchos de los casos la planeación regional y, sobre todo, armonizar e integrar las acciones comunes en beneficio de una buena gestión de los recursos hídricos. Inclusive, los programas federales no están interrelacionados, lo que genera esfuerzos aislados con poco impacto.

Por ello, para una buena aplicación del financiamiento, es necesario la descentralización de la planeación y la toma de decisiones, lo que permitiría establecer programas hídricos regionales, consensuados y priorizados entre los diferentes órdenes

de gobierno y actores del agua locales. Sin duda, se contaría con planes a corto, mediano y largo plazo, certidumbre en los beneficios esperados y orden en la aplicación de las inversiones.

Estos mecanismos aportarían elementos reales para que las autoridades y los legisladores diseñen los presupuestos de egresos anuales, basados en la planeación y no por decisiones centralistas o políticas.

La mayor parte del presupuesto se destina a la infraestructura y poco se destina al desarrollo de capacidades y generación del conocimiento, lo que dificulta la inclusión participativa de actores del agua no gubernamentales y asumir su corresponsabilidad.

Es necesario replantear los objetivos de los programas federalizados, sobre todo aquellos que requieren de contraparte de los estados y municipios, ya que al no obedecer a criterios de desarrollo regional, los recursos se concentran en entidades que tienen las mayores capacidades financieras. Además el flujo de los recursos nos son oportunos y existe mucha regulación para su aplicación. En los componentes de estos programas, es factible se destinen recursos para la gobernanza de la GIRH.

Hay que destacar que existen programas que son financiados con fondos concurrentes, con la aportación de la sociedad, empresas⁸ y los tres órdenes de gobierno, tal y como se da en el “Pago por Servicios Ambientales”. Este mecanismo de financiamiento podría ser replicado en otros servicios que provee la GIRH.

⁸ Asociaciones como la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento” y la Asociación Nacional de Usuarios de Riego, están realizando grandes esfuerzos para mejorar las prácticas para el uso eficiente del recurso, así como maximizar las inversiones y mejores esquemas de financiamiento. También empresas, instituciones educativas y fundaciones están realizando grandes esfuerzos e inversiones en la GIRH.

Finalmente, siempre se requerirán de recursos adicionales, sin embargo la oportunidad se presenta en la descentralización de la planeación hídrica, los arreglos institucionales, la transversalidad de acciones, en el involucramiento de los actores del agua, y en la creación de un sistema financiero del agua, con elementos jurídicos y normativos que garanticen que los ingresos que se obtengan en los diferentes órdenes de gobierno, tengan como destino financiar la GIRH. Y en establecer un marco jurídico que dé certidumbre y fomente la participación de todos los sectores cuando invierten en infraestructura o en la conservación del agua.

GOBERNANZA DEL AGUA: DEL CONCEPTO A LA IMPLEMENTACIÓN

Existe la necesidad de que el Estado norme, intervenga en acciones de su competencia; también se necesita la participación, el escuchar cada uno de los grupos de la sociedad. Y existe también la necesidad de un marco regulatorio que permita la implementación de políticas y programas públicos y/o privados.

La gobernanza del agua necesita de aplicaciones, no sólo de discursos teóricos que suelen perder el correlato con las dimensiones reales. Este tipo de discursos, aislados, impiden hacer políticas públicas que puedan aplicarse, que sean prácticas y que respondan a las condiciones socioeconómicas, culturales y ambientales de su población objetivo.

Esta gobernanza debe lograr una vinculación con los objetivos de la GIRH, debe responder, también, al cumplimiento de metas y objetivos del desarrollo económico, del desarrollo social y de la recuperación ambiental.

Pero no es suficiente poner en práctica las concepciones de gobernanza del agua, ya que existe, en el otro extremo, mucha simplificación, sobre todo de las llamadas “cajas de herramientas” que pueden ser incorrectamente aplicadas a problemas concretos, al tomarlas e implementarlas sin una necesaria traducción a los contextos de México. La implementación de la gobernanza del agua requiere, también, de una tarea crítica, para hacer que estas cajas de herramientas funcionen en contextos adecuados y ayuden a resolver problemas, no a crear nuevos.

La implementación de la gobernanza del agua, en el contexto de la GIRH, debería basarse en la cooperación, en fomentar el interés entre la sociedad en su conjunto para objetivos comunes. El sector privado se incluye, con un enfoque de conducta de negocios

responsables socialmente.

En este mismo sentido, la implementación de la gobernanza del agua debe armonizar la política hídrica con el resto de las políticas de desarrollo del país: la agropecuaria, la forestal, la ambiental, la energética, la social, la de ordenamiento territorial. Para una implementación de la gobernanza del agua que obtenga resultados visibles se necesita de la implementación coordinada de todos los actores sociales.

Se necesita lograr una transición desde lo privado hasta lo social o buscar sinergias entre estos sectores, porque hace falta impulsar capacidades de desarrollo. Se necesita avanzar en el fortalecimiento de la gobernanza desde lo local, se trata de encontrar soluciones adecuadas, viables, pero no centrar la mirada sobre los resultados, sino sobre las acciones, sobre los mecanismos de cooperación para un fin común. Se trata de conocer las acciones locales que fortalezcan los esquemas de gobernanza, los esfuerzos de grupos sociales, privados y gubernamentales que realmente impulsen una sinergia en el ámbito de la GIRH. Y también se necesita no perder el objetivo central: no se trata de llevar a la práctica un concepto, sino de, con ese esfuerzo teórico y práctico, se alcancen mejores condiciones de desarrollo para nuestro país.

HACIA INDICADORES DE GOBERNANZA EN MÉXICO

Las estructuras y los procesos multinivel, multisectorial, así como de múltiples actores que caracterizan la gobernanza de agua, presentan un sistema sumamente complejo y al mismo tiempo altamente variable, ya que las situaciones y contextos, en las cuales se efectúa, presentan aspectos propios y específicos. Por lo tanto, se requiere de indicadores que consideren ese contexto propio, identifiquen la complejidad sistémica y proporcionen contenidos que se puedan extrapolar a un contexto más general.

Estos tres elementos forman la orientación en la construcción de indicadores de gobernanza del agua en México. A pesar de que en su construcción se han tomado en consideración indicadores de gobernanza ya establecidos a nivel internacional, se pretende elaborar instrumentos de medición propios en lugar de utilizar los mismos directamente. Lo anterior en virtud del primer propósito: la especificidad contextual. El ejemplo de la serie de indicadores de gobernanza del Banco Mundial demuestra la dificultad para aplicar indicadores generalizados por dos razones: Primero, por la diversificada situación política actual de los países y, segundo, por las condiciones específicas del sector agua.

Los indicadores del Banco Mundial son los siguientes: (1) *Voice and Accountability* (Voz y Responsabilidad), (2) *Political Stability and Absence of Violence* (Estabilidad política y Ausencia de Violencia), (3) *Government Effectiveness* (Efectividad de Gobernanza), (4) *Regulatory Quality* (Calidad Regulatoria), (5) *Rule of Law* (Autoridad del Marco Normativo), y (5) *Control of Corruption* (Control de la Corrupción)⁹. Si bien el segundo indicador proporciona implicaciones válidas en general, con respecto de la situación

⁹ Banco Mundial: The Worldwide Governance Indicators (WGI) project, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

política de cada país, se puede constatar que no cuenta con una representatividad tan destacada de la situación como los demás, en particular en el sector agua.

El conjunto de indicadores restantes presentan elementos sumamente importantes para cualquier país, no obstante, dependiendo de la situación, uno u otro debería tener más énfasis. Este es el caso del presente documento, ya que tres de los mensajes clave expuestos con anterioridad (mensajes 2, 5 y 6) encajan con el indicador de Voz y Responsabilidad, otros tres (mensajes 1, 7 y 9) lo hacen con el indicador Efectividad de Gobernanza, y sólo uno con cada uno de los demás indicadores (mensaje 4 con Calidad Regulatoria; mensaje 3 con Autoridad del Marco Normativo, mensaje 8 con Control de la Corrupción). No significa que se atribuya menor importancia a los últimos, pero ello implica que existen temáticas que requieren todavía más atención por su imprecisión conceptual y operativa, no sólo por el contexto político, sino primordialmente por el contexto sectorial. Asimismo, la aplicación de los indicadores y la verificación de los datos que los alimentan deben ser tareas a realizar.

Por lo tanto, la cuestión de definir indicadores cualitativos o cuantitativos es imprescindible, cuya importancia se expondrá en los siguientes párrafos con detalle.

Los indicadores del Banco Mundial son de carácter cualitativo, se basan en varios cientos de variables obtenidas de 31 fuentes de datos, capturadas mediante percepciones reportadas por encuestados de ONG, proveedores de información de negocios, así como instituciones del sector público¹⁰. La intención de aplicar los indicadores nuevamente en el sector del agua llevaría a replicar la misma metodología y recopilación de datos. Respecto de este documento de posicionamiento general de gobernanza ello es una tarea más allá de nuestro alcance. Por lo tanto, un propósito viable es la construcción de indicadores alternativos, que estén ligados al mismo tiempo a los indicadores internacionales. Esta

¹⁰ Kaufmann, D./ Kraay, A./ Mastruzzi, M. (2010): *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Policy Research Working Paper 5430, The World Bank, p.2.

concordancia ya se demostró mediante la correspondencia de los mensajes clave con las temáticas del Banco Mundial; con base en los mensajes clave, entonces, deberían elaborarse los indicadores.

Quedan los otros dos propósitos: manejar la complejidad del sistema de gobernanza en un contexto específico sin perder de vista la generalidad de indicadores, permitiendo su empleo en otras circunstancias. Con ese fin, se presentan indicadores cualitativos y cuantitativos. Los primeros deben determinar un estado ideal de gobernanza partiendo de cada mensaje clave, los cuantitativos presentan ejemplos de la forma en que se pueden cuantificar en un contexto específico. Es muy importante destacar la diferenciación entre los dos tipos de indicadores. Indicadores cuantitativos demuestran números “duros”, sin poder identificar causas o diferenciar entre casos. Por ende, es importante ligarlos con indicadores cualitativos. No obstante, los cualitativos muestran estados ideales sin poder demostrar, contundentemente, los impactos. Son de índole teórico, basados en la suposición inductiva, que, por su sola existencia, demuestran efectos positivos. Asimismo, sus impactos se pueden medir exclusivamente por percepciones, como lo ha realizado el Banco Mundial, es decir, mediante la aplicación de encuestas. Por ende, se deben considerar cautelosamente los objetivos y resultados que puedan proporcionar los indicadores.

Por tanto, se sugiere el denominado marco lógico como un esquema apropiado para la construcción de nuestros indicadores (véase tabla 1). Dentro de este esquema se determina el fin al largo plazo y los componentes que contribuyen a alcanzar este fin.

En el caso del presente documento, el objetivo es lograr una visión conjunta sobre el uso y el futuro de los recursos hídricos, así como su preservación y valoración. De esta manera definimos el objetivo de la gobernanza del agua, la cual es el medio para alcanzar el fin. Igualmente, proponemos los diferentes mensajes clave, que determinan el sistema complejo de gobernanza. En consecuencia, estos mensajes se vuelven componentes que

definen el esquema. Cada componente tiene su propio objetivo, hacia lo cual se orientan los indicadores. Para proporcionar generalidad y contextualidad, se agregan indicadores cualitativos y cuantitativos a cada componente. Los cualitativos aseguran la generalidad, ya que apuntan hacia un estado ideal; los cuantitativos son ejemplos de cómo se pueden aplicar estos indicadores en forma numérica, proporcionando porcentajes, frecuencias e incrementos en un contexto específico.

De esta manera se pretende integrar los tres propósitos, la contextualidad, la complejidad y la generalidad, para la creación de indicadores de gobernanza del agua en México.

Tabla 1: Ejemplo del Marco lógico

	Resumen	Objetivo	Indicadores	Caso de México:
			Cualitativo	Cuantitativo
FIN	Visión conjunta sobre el uso y el futuro de los recursos hídricos; preservación y valoración.	Gestión corresponsable con la interacción de los actores del agua.	Indicador: Gobernanza multinivel, adaptada al contexto propio.	Indicador: (Número de mensajes claves logrados/ número de mensajes claves en total)*100
COMPONENTE 1	Arreglos institucionales explícitas Suposición: Colaboración requiere independencia y autonomía de la sociedad. Colaboración al nivel local es una forma de participación sumamente importante.	Colaboración entre acciones del gobierno y la sociedad.	Indicador 1: <ul style="list-style-type: none">Composición equitativa de las instituciones.Posibilidad del liderazgo social Indicador 2: Existen instituciones al nivel local.	Indicador 1: (Consejos de Cuenca reformados/ Consejos de Cuenca en total)*100 Indicador 2: (Número de Órganos Auxiliares (Oax) instalados en las cuencas/ número de cuencas en total)*100
COMPONENTE 2	Sistema jurídico Suposición: La Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) fomenta la gobernanza. Componentes: Coordinación, Participación, Orden administrativo es la cuenca.	Soporte del marco normativo para los procesos de gobernanza.	Indicador: La GIRH está plenamente incluida en la Ley principal.	Indicador: (Número de componentes de la GIRH integrada en la LAN/ 3)*100

COMPONENTE 3	Coordinación entre los tres órdenes de gobierno e intersectorial.	Definición de los procesos de gobernanza.	<p>Indicador 1:</p> <p>Las leyes de las Entidades Federativas (EF) van de acuerdo con la GIRH.</p> <p>Indicador 2:</p> <p>Mecanismos de coordinación funcionales.</p>	<p>Indicador 1:</p> <p>(Número EF con leyes de acuerdo con la LAN/ 32)*100</p> <p>Indicador 2:</p> <p>Frecuencia de sesiones del Consejo Técnico de la SEMARNAT y de los Consejos de Cuenca reformados:</p> <p>➤ sesiones (n) año t ≥ sesiones (n) año t-1</p>
COMPONENTE 4	Incidencia real de la participación social.	Prevención y solución de conflictos.	<p>Indicador 1:</p> <p>La participación no sólo se realiza en los niveles de información y consulta, sino también en los de concertación y cogestión.</p> <p>Indicador 2:</p> <p>Instancias participativas funcionales.</p>	<p>Indicador 1:</p> <p>(ONGs integradas en instituciones participativas/ ONGs relacionadas con el tema de agua)*100</p> <p>Indicador 2:</p> <p>(Número de Oax que trabajan constantemente (cada año)/Oax en total)*100</p>
COMPONENTE 5	Información y Conocimiento	Decisiones más adecuadas y legítimas.	<p>Indicador:</p> <p>La información es accesible.</p>	<p>Indicador 1:</p> <p>(EF con información vía internet/ 32)*100</p> <p>Indicador 2:</p> <p>EF con información vía radio/ 32)*100</p>

COMPONENTE 6	Fortalecimiento de las capacidades de los actores del agua.	Sustento de los procesos de gobernanza.	<p>Indicador 1: Existe un órgano de capacitación independiente.</p> <p>Indicador 2: Capacitaciones se encuentran en los diferentes niveles.</p>	<p>Indicador 1: Incremento de certificaciones de CONOCER en materia de agua: certificaciones (n) año t ≥ certificaciones (n) año t-1</p> <p>Indicador 2: (Capacitaciones de organismos operadores/ organismos operadores en total)*100</p>
COMPONENTE 7	Transparencia y rendición de cuentas.	Legitimidad.	<p>Indicador 1: Existen mecanismos formales.</p> <p>Indicador 2: Existe observación independiente.</p>	<p>Indicador 1: (EF con portal de transparencia en cuestiones de agua/ 32)*100</p> <p>Indicador 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento con las obligaciones de Transparencia del IFAI • (Observatorios ciudadanos por estado/ estados en total)*100

COMPONENTE 8	Financiamiento	Factibilidad de gobernanza.	<p>Indicador 1:</p> <p>Financiamiento equilibrado.</p> <p>Indicador 2:</p> <p>Los instrumentos económicos de sanción son efectivos y eficientes:</p> <p>Norma técnica ecológica, que determina la contaminación, va de acuerdo con estándares internacionales.</p>	<p>Indicador 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto federal para el agua/ presupuestos de otros sectores. • Presupuesto municipal en comparación con el presupuesto federal y estatal. <p>Indicador 2</p> <p>(Instrumentos de sanción por EF/ 32) 100*</p>
---------------------	----------------	-----------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcamo, J., Grassl, H., Hoff, H., Kabat, P., Lansigan, F., Lawford, R., Lettenmaier, D., Lévêque, C., Meybeck, M., Naiman, R., Pahl-Wostl, C. & Vörösmarty, GWSP, (2005). *The Global Water System Project: Science Framework and Implementation Activities*.
- Akhmouch, Aziza, (2012) *Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-level Approach, Draft Working Paper*, OCDE.
- Banco Mundial: The Worldwide Governance Indicators (WGI) project, disponible en internet en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- Batchelor, Charles, (2009). *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.
- Biermann, Frank, (2007). 'Earth system governance' as a crosscutting theme of global change research, *Global Environmental Change* 17 pp. 326–337
- Documentos Temáticos del IV Foro Mundial del Agua, World Water Council/CONAGUA. México, (2006), pp. 268
- Domínguez, Judith, (2010). Integridad y transversalidad de la política ambiental, *Libro conmemorativo del Bicentenario y centenario*, capítulo IV, El Colegio de México, México, 2010, pp. 257-294.
- Dourojeanni, Axel; Andrei Jouravlev; Guillermo Chávez, (2002). 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
- Global Water Partnership Technical Committee. *How to integrate IWRM and national development plans and strategies*. (s/f)
- Hoekstra, Arjen, (2006). *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.
- Jordan W, Rüdiger k.w.wurzel. Anthony r.Zito, (2005). *New' instruments of Environmental Governance? National experiences and prospects*, Frank Cass publishers, London
- Kaufmann, D./ Kraay, A./ Mastruzzi, M. (2010): *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Policy Research Working Paper 5430, The World Bank
- 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. Disponible en Internet en <http://www.csva.gob.mx>
- Mayntz, Renate, (1998). *New Challenges to Governance Theory*, Jean Monet, Chair Payer, RSC No. 98/50; Disponible en

<http://www.watergovernance.org/sa/node.asp?node=1202>

- Moriarty, Patrick; Batchelor, Charles; Abd-Achadi T. Firas; Laban Peter; Fahmy, Hazen, (2007). *The Empower approach to water governance guidelines, methods and tools*, Jordan, European Union Media Water.
- Mussetta, Paula, (2009). Participación y gobernanza: el modelo de gobierno del agua en México, *Espacios Públicos*, No. 25, pp. 66-84
- Norman, Emma; Bakker, Karen, (2009). *Transgressing Scales: Water Governance Across the Canada–U.S. Borderland*, Department of Geography, University of British Columbia.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 2008. 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.
- Ostrom, Ellinor, (1994), *Rules, games, and common-pool resources* / University of Michigan, Michigan.
- Peña, Humberto; Miguel Solanes.(2002). *La Gobernabilidad del Agua en las Américas. Una Tarea Inconclusa*. Disponible en Internet en <http://www.foroagua.org.py>
- OEA-GWP, (2012) *Hacia una buena gobernanza del agua en las Américas*. Documento temático. VI FMA, Marsella
- Peter, Rogers; Hall, Alan W., (2003). *Effective Water Governance*, Global Water Partnership, Technical Committee (TEC), Global Water Partnership, Sweden.
- Rojas Ortuste, Franz, *Gobernabilidad y gobernanza. De la teoría a la práctica. Aplicación a los servicios de agua potable y saneamiento*. ANEAS, 2010
- Solanes, Miguel; Jouravlev, Andrei (2006). *Water governance for development and sustainability*, Santiago, Chile.
- UNESCAP, UNDP, ADB (2007) *Access to basic services for the poor the importance of good governance*. Asia Pacif MDG Study Serie.