

# **Gestión Integrada, Descentralizada y con Participación social del agua en México. Un proceso en Construcción**

María Luisa Torregrosa  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Instituto de Investigaciones Sociales UNAM  
[mltorre@flacso.flacso.edu.mx](mailto:mltorre@flacso.flacso.edu.mx)

## **Introducción**

En los últimos 25 años México ha atravesado por un profundo proceso de reestructuración de la gestión del agua, el cual ha tenido como ejes dos aspectos fundamentales, por un lado la transformación de la estructura legal que rige y norma la gestión del agua en el país y sus diferentes entidades federativas; por el otro, un importante proceso de desconcentración y descentralización del recurso que abarca un espectro muy amplio: de las oficinas centrales de la CNA a sus oficinas regionales, de la federación a los estados, a los municipios, la apertura a la participación a los usuarios, a la sociedad organizada y a la empresa privada. Lo anterior conlleva a reforzar las instancias regionales de gestión y regulación del recurso, como las gerencias regionales, los Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares, y, en proceso de construcción, los Organismos de Cuenca.

En un período de 15 años se pasa de un modelo de “racionalidad administrativa” altamente centralizado a uno en construcción, desconcentrado, descentralizado y con apertura a la participación social. Este tránsito en proceso ha significado importantes transformaciones tanto en el ámbito gubernamental como en el social. La desconcentración, la descentralización de la gestión del agua y la apertura a la participación se ha dado en el marco de una fuerte presión de los organismos internacionales a las estructuras de gobierno por transferir funciones y servicios, a los gobiernos estatales y municipales, hasta entonces concentradas en la federación, por un lado, y a los usuarios y al sector privado por el otro. Paralelamente, y como consecuencia de este proceso, se acentúa la crisis del sistema político mexicano que estuvo articulado en torno al gobierno de un partido único, el PRI, por más de setenta años. Las estructuras de control corporativo y de participación que se gestaron en este periodo han sido desmanteladas paulatinamente y se proponen nuevas formas de articular la relación entre el Estado y la Sociedad mexicana que aún no acaban de expresarse.

En este contexto nos preguntamos: ¿Qué tipo de participación se está impulsando? ¿Qué problemas son los que enfrenta? ¿La participación de quiénes y para qué? En este documento trataremos de manera sucinta los problemas más urgentes que presenta la participación en la gestión del agua en México considerando un aspecto central: la participación a nivel de los Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares. Para lo anterior haremos una breve presentación de la transformación de la ley para la construcción de espacios mixtos y de los usuarios, analizaremos el proceso de desconcentración y descentralización, las transformaciones en la estructura institucional, las formas que adoptan los conflictos y las luchas por el agua, los problemas que se están generando para finalmente plantear el tema de la participación social y el carácter de la misma.

## **Transformaciones del marco legal e institucional para la participación**

En 1992 se transforma el artículo 27 de la constitución y con éste su ley reglamentaria, la Ley de Aguas Nacionales. En ésta se establece la participación de los usuarios en la gestión de los Distritos de Riego del país a través de la conformación de las asociaciones de usuarios y también se establece la constitución de espacios mixtos como los Consejos de Cuenca, y sus órganos auxiliares, concebidos como órganos de coordinación y programación hidráulica de la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan estos Consejos. En 1994 se promulga el reglamento de la LAN en el que se determinan quienes integran el Consejo de Cuenca y el carácter de la participación [1], de acuerdo a la ley la participación estaría limitada a los usuarios de los diferentes usos [2]. En este primer momento el componente gubernamental del Consejo rebasa en número al total de usuarios representantes de los distintos usos considerados. Si bien no se valora la participación y el grado de apertura de espacios políticos a la ciudadanía y a otros actores de forma cuantitativa, si es importante en cuanto a que refleja como, físicamente, las instancias siguen siendo mayoritariamente gubernamentales en vez de ser mayoritariamente formadas por usuarios (como se propone en las reformas a la LAN del 2004). Esto significa que el peso de la programación y coordinación para una gestión más integrada del recurso, a pesar de la apertura a los usuarios, hasta este momento, sigue concentrándose en las instancias gubernamentales [3].

En 1997, con la experiencia adquirida y recuperando la demanda de participación de los propios usuarios, se reforma los reglamentos de la Ley de Aguas Nacionales y se modifica la estructura interna de los Consejos de Cuenca con lo cual se busca un mejor balance entre actores gubernamentales y usuarios participantes, por lo que se reducen el número de participantes del gobierno federal y no se limita el número de usuarios representantes, logrando con ello un mayor equilibrio pero prevaleciendo el peso gubernamental.

El impulso más importante a la creación de Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares en el país se da a partir de 1997 cuando se crea dentro de la estructura orgánica de la CNA, la Gerencia de Coordinación de Consejos de Cuenca [4], a través de la cual se ejecuta la estrategia general para la creación de los Consejos y sus órganos auxiliares. Esta estrategia contaba con cuatro fases: gestación, instalación, consolidación inicial y operación y desarrollo. Así se pasó de un Consejo de Cuenca en 1993, a los 25 Consejos de Cuenca en la actualidad [5].

Es hasta el 2004, con las reformas a la Ley de Aguas Nacionales, que se fortalece el marco legal de la gestión del recurso a nivel de Cuencas Hidrográficas y se amplía la participación social en los consejos. Por ley, esta participación ya no se circunscribirá exclusivamente a los usuarios sino también a la sociedad organizada en general. En las reformas a la ley se establece que los representantes de los usuarios, en sus diferentes usos, y la sociedad organizada, entre ellas las ONG's, deberán ser por lo menos el 50% del total de participantes en el Consejo.

En esta reforma también se fortalece la desconcentración de la gestión de los recursos hídricos por cuenca, a través de la creación de los Organismos de Cuenca, retomados del modelo francés de gestión del agua, de índole gubernamental, con carácter rector, y de los Consejos de Cuenca de composición mixta, con participación de los tres órdenes de gobierno, de los

usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad, con funciones programáticas. Los organismos de Cuenca se conciben como unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo que les confiere la Ley, adscritas directamente al Titular de la CNA, y cuyas facultades son conocer, acordar y normar la política hídrica regional por cuenca hidrológica, en congruencia con la política hídrica nacional.

Estos Organismos de Cuenca introducen un elemento adicional a la reestructuración política administrativa de la CNA organizada, hasta antes de las reformas a la ley, en 13 regiones hidrológicas administrativas que abarcan a las 37 regiones hidrológicas naturales del país. Esta estructura regional se fortaleció a partir de la década de los noventa cuando la CNA inicia el retiro de algunas de sus oficinas estatales, transfiriendo algunas de sus funciones, en materia de agua potable, a los gobiernos de los estados y fortaleciendo su administración a nivel regional. Esta reestructuración, de doble nivel, fortalece, por un lado, a los poderes estatales al transferirles funciones y recursos, y por el otro impulsar la creación de una instancia regional cuya función es regular y normar la gestión integrada de la cuenca que esté por encima de las instancias estatales, contribuye a crear una tensión entre los gobiernos estatales y las instancias regionales de la CNA no resuelta a la fecha. Esta tensión se expresa en la tendencia creciente al fortalecimiento y autonomización de los gobiernos de los estados que demandan mayores atribuciones y funciones en la gestión del recurso para resolver problemas que se les presentan en su ámbito mas inmediato y las dificultades que tienen las gerencias regionales de la CNA para responder a las demandas estatales de solución y atención a los problemas por la reestructuración institucional que está sufriendo, y la complicación que esto implica en la toma de decisiones, los problemas presupuestales y las limitaciones de personal para responder con eficiencia.

### ***Problemas que se enfrentan para una gestión no centralizada***

Esta reestructuración ha tenido consecuencias importantes tanto al interior de la instituciones, federales y estatales, como en las instancias mixtas que se están generando, Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares. Por un lado, está claro que todo proceso de desconcentración y descentralización de funciones implica el derivar espacios de poder en la gestión del recurso, inicialmente concentradas a nivel federal, a otros ámbitos de gobierno y sectores.

Hay poca claridad, en el proceso de descentralización y desconcentración de qué ámbitos de poder se van a transferir, o qué ámbitos de poder de hecho se transfieren, que no estaban previstos pero que aparecen una vez llevados a cabo el proceso. Tampoco hay mucha claridad de qué instancias y qué nivel territorial de ingerencia le corresponde a cada una de las partes involucradas y qué o cómo se concibe la participación [6]. Todo lo anterior ha favorecido la confusión respecto a qué función, o funciones, y qué responsabilidades tiene cada instancia, tanto por parte de los diferentes niveles de gobierno como de los usuarios y las organizaciones sociales.

Este proceso se ha complicado aun más por las condiciones político social que en la actualidad vive el país. En este sentido, uno de los mayores problemas para la construcción de esta gestión gubernamental desconcentrada, descentralizada y mixta a nivel de cuenca, es que aún no se ha logrado agrupar y definir las prioridades regionales que posibiliten una

gestión más integrada del recurso. Si bien existen los programas regionales hidráulicos, aún no se constituyen, ni en su diseño ni en su aplicación, en un ejercicio participativo de definición de prioridades y compromisos de las diferentes partes involucradas para el mejor funcionamiento de estos espacios. A continuación trataremos de señalar algunos de los que consideramos los problemas más significativos.

En primer lugar la simultaneidad de la construcción de las instancias de gestión regional con el fortalecimiento de la gestión estatal del agua a través de la descentralización del recurso a las entidades federativas, consolidando esta gestión a través de las Comisiones e Institutos Estatales de Agua, la promoción de la creación de las leyes estatales de agua, etc., así como la transformaciones de la legislación municipal para poder dar en concesión el servicio público urbano de agua a la participación privada. Esta doble construcción en la gestión del agua, estatal y regional, no deja claro la función y responsabilidad de cada ámbito, gubernamental, mixto y de cada instancia federal, regional y estatal, lo que ocasiona conflictos entre autoridades de los diferentes niveles y la pugna entre la consolidación de la gestión por regiones y cuencas hidrológicas y la gestión por entidades federativas, contradicción que no apunta a resolverse en el corto plazo.

Por otro lado, existe una descoordinación entre las diferentes instancias de la CNA, oficinas centrales, regionales y estatales. Lo anterior es resultado de un desencuentro entre las transformaciones establecidas en la ley para la nueva forma de gestión del agua y la ausencia de una estructura institucional en correspondencia. Es decir, no ha habido una reestructuración institucional que permita fortalecer y consolidar a las instancias regionales. La estructura de las 13 regiones administrativas de la CNA tiene una correspondencia uno a uno, con las subdirecciones, gerencias y subgerencias de las oficinas centrales, los funcionarios de las regionales tienen que responder a dos líneas de mando: a sus contrapartes de las oficinas centrales y a los Gerentes Regionales, creando confusión en los cuerpos operativos de la institución.

El proceso de descentralización de los recursos hídricos en el país se da en un contexto en el que la mayor parte de los estados carece de la infraestructura física, institucional e incluso humana para recibir las nuevas responsabilidades que se les transfieren. Además toda la disciplina partidista entre gobernadores-presidentes municipales creada a raíz de formas de control central, y amalgamadas en un partido único, que facilitaba poner en operación las decisiones, ya no necesariamente se da con la competencia política que actualmente se da en el país. El gobernador puede ser de un partido, el presidente municipal de otro y los temas del agua suelen politizarse con mucha facilidad y convertirse en bandera política de gobiernos opositores

Con respecto a los órganos mixtos como los Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares, el hecho de que su creación sea una resolución instrumentada "de arriba hacia abajo" hace más difícil la conformación de un ámbito que represente legítimamente al conjunto de intereses involucrados en la territorialidad en la que operan, la cuenca, subcuenca, acuífero, etcétera. La selección de los representantes de usuarios y actores organizados es un proceso complejo que a la fecha no logra resolverse, considerando que hay cuencas que involucran a cinco o seis entidades federativas, que abarcan un territorio de cientos de kilómetros, y que involucra varios tipos de usos. Por otro lado, los responsables institucionales tienen la presión de cumplir con metas establecidas que los obliga a constituir de manera prematura estos espacios y

aceptando una participación, en los mismos, sin representaciones reales. En la actualidad las instancias de representación que operaron por mucho tiempo, organizaciones campesinas, autoridades ejidales, organizaciones profesionales y sectoriales, organizaciones patronales, los partidos, etc. están en crisis y la participación ciudadana en organizaciones fuertes, es aún un proceso en construcción. Asimismo, hay una gran desconfianza en las autoridades e instituciones, en general, lo que dificulta aún más la participación y contar con representantes legítimos en estos espacios mixtos que se están constituyendo.

### ***Participación en la gestión del agua***

El tema de la participación se ha constituido en un tema recurrente en México, no solo por las presiones de los organismos financieros internacionales que exigen contar con la participación de los usuarios en los programas y políticas de modernización del sector para el otorgamiento de los créditos, [7] BID, (1997) o por las exigencias de la ley que establece que así sea sino también por la creciente demanda social de participar [8]. En un sentido amplio podemos decir que la participación es el mecanismo por el que los distintos actores (*stakeholders*) que habitan o desarrollan sus actividades productivas, sociales, profesional, comerciales, etcétera, en la cuenca, el acuífero, el distrito de riego, el organismo operador, entre otros, tienen influencia parcial o total en una o varias de las fases de la política hidráulica: las decisiones que afectan a los recursos hídricos, la implantación de las decisiones adoptadas y su evaluación. Esta influencia puede variar: desde la información de las autoridades a los usuarios, la consulta a los interesados, la invitación a la deliberación sobre las opciones a seguir hasta la decisión conjunta sobre los cursos de acción. Parrado, S. (2003) [9]

Si tomamos como punto de partida lo que establece la Ley de Aguas Nacional, los Consejos de Cuenca son “órganos colegiados de integración mixta, que serán instancias de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre “La Comisión” [Comisión Nacional del Agua], incluyendo Organismos de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal y los representantes de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica” [10].

Desde esta perspectiva los Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares podrían considerarse como los espacios orientados a construir la nueva institucionalidad que lleve a identificar las prioridades del recurso a nivel de cuencas, subcuenca y acuífero, que estén por encima de los intereses individuales y colectivos, reconociéndolos y agrupándolos, desde una perspectiva integral que pueda trascender la delimitación territorial de la división política - administrativa del país, construyendo los consensos necesarios para el diseño de los programas y la orientación de las acciones para la sustentabilidad del recurso y el medioambiente

Uno de los principales problemas que han enfrentado los Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares constituidos para asumir estas funciones se deriva de la forma como surgen. En la medida que nacen como una determinación de “arriba hacia abajo”, y no como resultado de un proceso histórico social que lo va conformando en el tiempo, como sucede en otros países europeos, ha dado lugar a la creación de instancias prácticamente imposibles de operar [11]. Algunos consejos están integrados por cinco o seis

entidades federativas, y sin organismos de base que los sustenten, el más grande incluye a nueve. En el mismo están considerados como miembros todos los gobernadores de los estados, o sus representantes, los representantes de las instituciones federales involucradas en el tema y los representantes de los usuarios. El poder municipal está representado, de manera indirecta, por la presencia del uso público urbano. El nivel de responsabilidad de los integrantes hace muy difícil la asistencia de los titulares a las reuniones, lo que dificulta que se pueda llegar a concretar los acuerdos tomados y dar un seguimiento a los mismos [12]. Esto se ve reforzado por el recambio de las autoridades estatales y de las municipales así como de los representantes de los diferentes usos. Todos estos aspectos influyen en la dinámica de los Consejos y sus órganos auxiliares.

Otro factor que incide, ya lo mencionábamos, es la calidad de la representación de los usuarios y de la sociedad organizada que participan en el Consejo. El mecanismo de selección es por tipo de uso y por entidad federativa; los representantes electos en cada entidad se reúnen a nivel regional y eligen al que quedará en el Consejo. El mecanismo no tendría ningún problema si hubiera organizaciones de usuarios fuertes y consolidadas; sin embargo es muy poca la participación en estas instancias y generalmente se elige al representante a través de las directivas de estas asociaciones, por designación directa. Cuando la elección es a partir de una convocatoria en Asamblea, por lo general, por falta de *quórum* se tiene que recurrir a una segunda convocatoria con la asistencia de un número muy reducido de los usuarios.

Esta fragilidad en la representación de los usuarios en los Consejos y en sus órganos auxiliares repercute en el conocimiento ampliado de las decisiones tomadas en el mismo. No existen mecanismos eficientes para informar a los representados de las decisiones y acuerdos tomadas a nivel del Consejo, de los Comités o de los COTAS, lo que resulta en el desconocimiento, por parte de los usuarios y de la sociedad, de lo que son estos órganos mixtos, qué se está decidiendo y qué medidas se están tomando para el beneficio de todos y la sustentabilidad de la cuenca, subcuenca o acuífero en cuestión.

Otro problema radica en que no hay claridad, por parte de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, de lo que entienden por participación y en qué escala se inscribe su participación en el órgano mixto de que se trate. Por ejemplo, en una escala de participación partiendo de la más elemental como es asistir para informar y ser informado respecto a decisiones tomadas por el gobierno en torno a la Cuenca, hasta participar para tomar decisiones conjuntas. La ausencia de éstos parámetros ha llevado a que en estos órganos mixtos no se pueda resolver respecto a asuntos centrales que les atañen o, por el contrario se tomen medidas y decisiones que no les corresponden, ya que esta función de decisión conjunta no se aplica a todos los temas y situaciones de la cuenca, subcuenca, acuífero, etcétera, dado que por ley hay aspectos que son de competencia estrictamente federal. Este punto es muy importante porque en la medida que estos órganos mixtos contribuyan a la solución de los problemas más sentidos de los habitantes de la cuenca, la participación de los usuarios y de la sociedad organizada se incrementará. Por el contrario, en la medida en que estos órganos sean incapaces de resolver, o canalizar la solución, de los problemas el interés y motivación por estas instancias mixtas irá decreciendo con el tiempo y contribuirá a reforzar el desinterés de las partes.

## ***Conflictividad social en torno al agua***

Paralela y simultáneamente a este proceso de promoción de la participación implementada, “de arriba hacia abajo”, por el gobierno en el sector del agua, se observa en el ámbito social una creciente conflictividad en torno al recurso. En los últimos 10 años las luchas sociales por el agua se han incrementado significativamente en todo el país expresando un esfuerzo por encontrar formas de incidir para lograr condiciones dignas de vida, ascenso social, reconocimiento de los múltiples valores con que se interpreta el agua, no solo como recurso productivo, sino también como elemento indispensable para el sostén de la vida y como expresión de la relación del hombre con la naturaleza. El espectro valorativo de las luchas abarca un rango muy amplio que va desde el agua como recurso económico hasta el agua como patrimonio de la biosfera. (Kloster, K. 2005).

En un estudio reciente (Kloster, K. 2005), en el que se analiza la conflictividad social en torno al agua en México se demuestra que entre la década del noventa y el dos mil hubo cambios importantes en carácter y contenido de la movilización. Mientras en el noventa la mayoría de la población movilizada lo hacía por la demanda de infraestructura, 36% de los conflictos y por la inconformidad en el pago del agua, 30%, en el 2000 la movilización es por la mejor distribución del recurso y los conflicto entre los usos, 47% y, en menor grado, por la demanda de infraestructura, 29%.

Otro importante cambio es que en el 2000 la mayor parte de la población que protesta (37%) no presenta una forma de organización explícita, a diferencia de la década del noventa en la que el 44% de los conflictos presentaban algún tipo de forma organizativa, en estos diez años ha bajado considerablemente la protesta organizada. Asimismo se pasa de acciones declarativas en el noventa, 68.3%, ahora solo son el 12%, a acciones de lucha directa, 33%, en el noventa solo eran el 8.6%.

Lo anterior podría constituir una resultante de lo que estamos viendo como la desestructuración y fragmentación del orden político imperante en las décadas anteriores y de su capacidad para organizar y canalizar los conflictos en otra dirección. Por otro lado, se han incrementado los conflictos entre la población y los funcionarios de gobierno, que surgen a partir del disciplinamiento de la población al pago de los servicios, como son los cortes, las multas y sanciones.

En estos últimos años han aparecido en el escenario de la lucha social un número importante de organizaciones, coaliciones, alianzas y redes de corte ambientalista y de derechos humanos que han tomado la problemática del agua como bandera importante, que a su vez están vinculadas a movimientos **[13]** y valores **[14]** de las luchas globales **[15]**. Algunos ejemplos son la Red Ciudadana del Agua, la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua, COMDA, la Coalición Río Grande/Río Bravo, la Alianza Mexicana para la Nueva Cultura del Agua, la Asamblea Nacional en defensa del Agua y la Tierra, entre otras. Sus demandas se centran en el derecho humano al agua (agua para todos), no a la privatización, defensa de los recursos públicos, desarrollo sustentable (posicionamiento y resolución a la crisis de sustentabilidad ocasionada por el modelo económico, demandan una mayor participación en lo referente a las decisiones sobre un recurso vital y escaso,

democratización de la gestión del agua. Estas organizaciones generalmente son visualizadas como muy problemáticas por los sectores gubernamentales y excluidos de los espacios mixtos que se generan, no se ha desarrollado una estrategia sistemática que permita la construcción de espacios para que estos disensos se expresen y se construyan consensos posibles.

Si no logramos construir espacios y canales que respondan y asuman esta determinación de la lucha por el agua y las organizaciones sociales que demandan una mayor participación y gestión democrática del recurso, corremos el riesgo, como señala Carrión, de que se “continúe desestimando la participación social sustantiva y autónoma en el diseño y ejecución de políticas sociales novedosas, en la labor vecinal local y en el trabajo comunitario constructivo, y se cae en un modelo que sólo responda a presiones políticas ejercidas directamente desde el centro del sistema de poder, creando una pauta mediante la cual el gobierno... se mueve al ritmo de las manifestaciones encabezadas por algunos sectores sociales que reciben trato especial (Carrión, 1986: 69-80).

### ***Algunos problemas del modelo de participación vigente***

En gran medida el modelo de participación propuesto se limita a la creación de instancias consultivas conformadas por actores individuales e institucionales de relevancia social, pero 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. Cuando estos canales existen, con frecuencia su existencia se limita a las coyunturas político-electorales, de duración efímera, que no se cristalizan en instituciones de protección a los derechos ciudadanos y que pronto dejan lugar al retorno de las viejas formas clientelísticas. (Castro, E., M.L. Torregrosa, K. Kloster 2004)

Otro problema central de la participación es que el término 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 quién participa, qué decisiones se toman y a quiénes y cómo afectan o benefician.

Asimismo, no se asume plenamente que la construcción de estos espacios mixtos son la resultante de procesos políticos complejos, que se constituyen dentro y fuera de las fronteras nacionales, y que expresan y conjugan al conjunto de las luchas por el ejercicio del poder, que se pueden entender mejor (no ser reducidos a) como confrontaciones entre proyectos políticos rivales, representados por actores políticos rivales. El logro de consensos y la promoción de la cooperación acerca de las decisiones políticas y arreglos institucionales necesarios para enfrentar los retos planteados al interior de estos espacios mixtos no pueden llevarse a cabo si ignoramos las confrontaciones entre proyectos políticos rivales. Problemas cruciales como la falta de consenso acerca del derecho universal a los servicios básicos de agua y saneamiento como patrimonio de la biosfera o como derecho humano; acerca del rol de los sectores público y privado en la provisión de Servicios de Agua y Sanidad, o acerca de la necesidad de implementar principios de prevención en



la gestión de los recursos hídricos, son buenos ejemplos de la existencia de las rivalidades, a menudo irreconocibles, en los proyectos políticos que se enfrentan en estos espacio. (Castro, E. et. al 2006).

La experiencia mexicana ha mostrado que los espacios mixtos mas acotados en el territorio como los Comités 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 Veracruz, en Chiapas, Oaxaca, entre otras, de organización a nivel de microcuencas, en algunos casos se constituyen en Comités de Cuenca, en otros no, 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, ONG's ambientalistas que han estado preocupadas por la contaminación y sustentabilidad de la micro cuenca, acuífero, etc. en el que están localizados, grupos de medianos y pequeños empresarios, productores agrícolas y comunidades indígenas [16]. En algunos casos aparecen todos estos actores, en otros solo están las comunidades y sus autoridades tradicionales reconocidas. 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 experiencias que permitan 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 [17].

Para concluir podríamos señalar que el proceso reciente de México de avanzar en la formación y consolidación de una sociedad civil y de una ciudadanía conciente de sus obligaciones y necesidades es una tarea aún en marcha. La creación de los espacios mixtos para fortalecer la gestión integrada 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 este sentido, 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, que incide de manera diferencial en las formas de entender la participación. Aun está vigente una cultura corporativa en dónde 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 incipiente, pero creciente organización de iniciativas ciudadanas preocupadas por lo que sucede con el recurso, aun dispersas y con pocos canales institucionales para su expresión y participación.

El desafío que enfrentamos los mexicanos, sociedad y estado, es el de encontrar y construir las formas y los canales institucionales para confrontar y dirimir nuestras diferencias que nos permitan lograr llegar a 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 y la ciudadanía organizada, sin organización o en proceso de construcción?

## **NOTAS**

[1] De acuerdo al Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (1994) los Consejos de Cuenca estarían constituidos por: los titulares de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Comisión Nacional del Agua, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Salud y de Pesca; los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Cuenca; hasta seis vocales representantes de los usuarios que corresponden a cada uno de los usos, dentro del ámbito territorial del Consejo de Cuenca respectivo. Todos los representantes contaban con voz y voto, a excepción de los titulares de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Comisión Nacional del Agua, sin embargo, el primero, además de fungir como Presidente del Consejo, tendría voto de calidad en caso de empate, y el segundo, fungiría como secretario del Consejo y supliría las ausencias del Presidente

[2] Un usuario de aguas nacionales es aquella “persona física o moral que cuenta con el permiso, concesión o asignación expedida por la CNA para explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes.” LAN (2004). El derecho puede tener uso público urbano, uso industrial, servicios, agrícola o pecuario

[3] La Ley establece que la gestión del agua debe hacerse en forma integrada y descentralizada Cfr. Ley de Aguas Nacionales (1994).

[4] Esta es dependiente de Unidad de Programas Rurales y Participación Social

[5] Así como 15 Comisiones de Cuenca, 17 Comités de Cuenca y 71 Consejos Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS) de acuerdo a los datos consultados en la información electrónica de la CNA, julio de 2006

[6] La convocatoria a la participación de los usuarios y de la sociedad organizada en los Consejos, COTAS, etc. tiene grados de indefinición muy grandes, en parte derivados de la dificultad de identificar la figura jurídica mas apropiada para poder asumir derechos y obligaciones. Por ejemplo, en el caso de los Consejos de Cuenca no pueden constituirse en Asociaciones Civiles dado que participan en él actores gubernamentales, como si ha sido posible hacerlos en los COTAS, a pesar de que participa el uso público urbano que es un organismo público, y con las Asociaciones de Usuarios en los Distritos de Riego y por ello la figura para los Consejos es la del fideicomiso. Por otro lado, la falta de claridad respecto al contenido de la participación de los diferentes actores en el Consejo, deja abierta la puerta a que prevalezcan las percepciones de los actores, con intereses y valores antagónicos, que lleva a que no coincidan entre ellos y confundan, en muchos casos, sus funciones y atribuciones en relación a la gestión de un bien de la Nación como lo establece la Constitución. Estas percepciones van desde el asistir para informarse hasta decidir en los que les confiere e involucra, Parrado, S. (1993). En este sentido es pertinente preguntarse cuál es la forma jurídica pertinente para la organización de los bienes públicos con diferentes gradientes de participación estatal

[7] Esta exigencia, en muchos casos, ha sido entendida por el sector gubernamental estrictamente como participación de los usuarios en el pago del crédito, vía el incremento de las tarifas del agua como fue el caso de la transferencia de los distritos de riego en sus primeras etapas

[8] Es importante señalar que la presión por la participación, no solo es la respuesta a una exigencia externa, sino también reacción a una creciente conflictividad social en torno al agua presente estos últimos 20 años en el país. La demanda social por el acceso, calidad y sustentabilidad del recurso, entre otros factores, han sido

permanentes en este período. En este sentido, la demanda de participación tiene una importante base social que, en cierta medida, ha sido retomada parcialmente por la Ley de Aguas Nacionales. Cfr. Castro, Esteban, (1992) y (1998)

**[9] Cfr. Parrado, S.** El análisis institucional de los Consejos de Cuenca y de su aportación al sistema nacional mexicano de la gestión del agua, **Informe Final, CNA-OMM, México, 2003**

**[10]** SEMARNAT, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales”, **Diario Oficial**, 29 de abril de 2004

**[11]** La intención que llevó a la creación, entre otros, de los órganos mixtos, como el Consejo de Cuenca, fue pasar de una situación de monopolio gubernamental la gestión de los recursos hídricos a otra en la que el gobierno necesita de la participación de diversos actores en la gestión del agua. Sin embargo, las dimensiones territoriales que tiene que atender un Consejo de Cuenca, la diversidad de actores y la ausencia de una representatividad de los mismos hace muy difícil delimitar y concertar las prioridades para la cuenca, las medidas a llevarse a cabo y su evaluación y seguimiento. Para un estudio detallado sobre la gobernabilidad y gobernanza de la cuenca en México Cfr. Parrado, S. (2003)

**[12]** Los reglamentos exigen la presencia de los titulares para poder establecer acuerdos en los Consejos de Cuenca

**[13]** En la medida en que las condiciones marco y las bases para el suministro nacional y local de agua se definan y determinen a nivel global como FMI, el Banco Mundial o la OMC, así como por consorcios del agua multinacionales, también las campañas de las comunidades locales sean organizado y articulado internacionalmente ya que es la única manera que pueden tener éxito en el logro de sus demandas, en el mediano y largo plazo. Junto con la movilización en los niveles local y nacional, se han conformado, de manera creciente, estructuras de redes al nivel internacional. Un ejemplo de ello es lo sucedido en México con el IV Foro Mundial del Agua que convocó a importantes grupos internacionales articulados a organizaciones nacionales en torno a los diversos Foros Alternativos que se presentaron simultáneamente al Foro oficial

**[14]** Estos valores se expresan en los motivos por los que luchan: El derecho humano universal al agua, El agua como patrimonio de la biosfera, el agua como bien público, la gestión democrática del agua a todo nivel, el financiamiento público para los sistemas de suministro de agua, defensa de la soberanía y el control por parte de los pueblos y comunidades sobre sus territorios y ecosistemas, en contra de la privatización de los servicios públicos básicos

**[15]** En la medida en que las condiciones marco y las bases para el suministro nacional y local de agua se definan y determinen a nivel global como FMI, el Banco Mundial o la OMC, así como por consorcios del agua multinacionales, también las campañas de las comunidades locales sean organizado y articulado internacionalmente ya que es la única manera que pueden tener éxito en el logro de sus demandas, en el mediano y largo plazo. Junto con la movilización en los niveles local y nacional, se han conformado, de manera creciente, estructuras de redes al nivel internacional. Un ejemplo de ello es lo sucedido en México con el IV Foro Mundial del Agua que convocó a importantes grupos internacionales articulados a organizaciones nacionales en torno a los diversos Foros Alternativos que se presentaron simultáneamente al Foro oficial

**[16]** En el caso de los Comité de Cuenca de la Costa de Chiapas, concretamente en el Comité de Cuenca del Zanatenco, toda esta diversidad logró confluir en esta experiencia original que, en la actualidad enfrenta problemas para continuar sus actividades y madurar como instancia debido al cambio de las autoridades municipales que decidieron un recambio del personal que había impulsado la experiencia. Vera, J (2005)

**[17]** La Ley de Aguas Nacionales de 2004 define a la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) como *“el proceso que promueve la gestión y desarrollo coordinado del*

agua, la tierra, los recursos relacionados con éstos y el ambiente, con el fin de maximizar el bienestar social y económico equitativamente sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales". Esta definición coincide con la elaborada por la Asociación Mundial del Agua (WPT, Global Water Partnership). Cfr. Aguilar, E., L. García, S. Parrado (2004)

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. Aguila, E., L. García y S. Parrado. (2004). Gestión Integrada de Recursos Hídricos, Documento Conceptual (Primer Borrador para Discusión), CNA-OMM.
2. BID. *Libro de consulta sobre participación*. Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible. Washington, 1997.
3. Borja Jordi. *Descentralización y participación ciudadana*, México, CESEM, 2000.
4. Carrión Fernando (1986), "Ciudades intermedias y poder local en Ecuador: una aproximación analítica". En Carrión, Diego et al. Poder local, participación pública y administración urbana en ciudades intermedias y pequeñas en América Latina. CIUDAD / CLACSO, Quito, Ecuador. Pgs. 67-88
5. Castelán Enrique (2000). "Los Consejos de Cuenca en México" en Scott, C. A. and P. Wester. *Asignación, Productividad y Manejo de Recursos Hídricos en Cuencas*. Colombo, Sri Lanka, IWMI.
6. Castro, E. (1998). "Water, Power and Citizenship. Contemporary Social Struggles in the Valley of Mexico: a long-term perspective", Tesis en Ciencia Política, Universidad de Oxford.
7. Castro, Esteban, M.L. Torregrosa, A. Allen, R. Gómez, J. Vera, K. Kloster. "Desarrollo Institucional y Procesos Políticos", Documento Base No.2, IV Foro Mundial del Agua. CMA, WWC 2006.
8. Castro, E. (1992). "El Conflicto por el agua en México. Los casos de Tuxtla Gutiérrez, Chaipas y Ciudad Juárez, Chihuahua, (1986-1991)", Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales, Flacso Sede-México.
9. Castro E., k. Kloster, I. Studer, M.L. Torregrosa. (2004) "Ciudadanía y gobernabilidad en la Cuenca del Río Bravo" en Jiménez, B. y Marín, L. (editores) *El Agua en México Visto desde la Academia*, Academia Mexicana de Ciencias, México, D.F.
10. Castro E., Kloster, K. y Torregrosa, M.L. (2004) "Ciudadanía y gobernabilidad en México: el caso de la conflictividad y la participación social en torno a la gestión del agua" en Jiménez, B. y Marín, L. (editores) *El Agua en México Visto desde la Academia*, Academia Mexicana de Ciencias, México, D.F.
11. Dourojeanni, A; Jouravelev, A. Chávez, G. (2002) "Gestión del agua a nivel cuencas: teoría y práctica", *Documento de Trabajo*, Núm. 1, CEPAL, Colegio de México, México.
12. Parrado, Salvador. (2003) "El análisis institucional de los Consejos de Cuenca y de su aportación al sistema nacional mexicano de la gestión del agua", Informe Final, OMM.
13. SEMARNAT, "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales", *Diario Oficial*, 29 de abril de 2004.
14. Vera, J. (2005). *Stakeholder Participation in Mexican Water Policy*, Agricultural University Wageningen, Environmental Sociology. The Netherlands.
15. Informes de Investigación

16. Arteaga, C., K. Kloster, M.L. Torregrosa. (2004) "Opportunities and constraints and room for improvement of the current framework regulating water supply and sanitation in peri-urban areas. The case of Mexico City", Final Report. FLACSO, DPU University College London.
17. Kloster, K., Torregrosa, M.L.(2004) "Reporte Estratégico para México", D29, PRINWASS.

### **Leyes y Reglamentos**

1. *Ley de Aguas Nacionales (1992)*
2. *Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (1994)*
3. *Modificaciones al Reglamento de Ley de Aguas Nacionales (1997)*
4. *Reglas de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Cuenca (2000)*
5. *Ley de Aguas Nacionales (Abril 2004)*