

El agua viene de las cuencas

Una experiencia
de cogestión en Veracruz

En la búsqueda de instrumentos de gestión que faciliten la transversalidad de políticas sectoriales, diversos países han encontrado que el manejo integral de cuencas es un instrumento de planeación y de gestión adecuado. En las últimas décadas el manejo integrado de cuencas, la gestión integral de recursos hídricos y la gestión conjunta o compartida de cuencas se han ido sucediendo como nuevos conceptos para guiar las políticas públicas y definir los espacios más idóneos para la planeación ligada a recursos hídricos de uso estratégico, para diferentes grupos sociales del ámbito rural o urbano.



LUISA PARÉ OUELLET

Instituto de Investigaciones
Sociales, UNAM.

Hasta hace pocos años predominaba en México y otros lugares lo que llamamos una visión hidráulica de la gestión del agua, es decir, una visión que define la gestión básicamente como una cuestión tecnológica, como la captación, el entubamiento, la potabilización, la distribución, la comercialización, el alcantarillado y el desecho –en el mejor de los casos el saneamiento– del agua servida. A esto hay que agregar que las políticas públicas y sus presupuestos siguen la lógica de divisiones municipales que no coinciden con las cuencas hidrográficas. En otras palabras, el tema no sólo es traer agua a las ciudades sino ver que las condiciones de su captación se mantengan en el mediano y largo plazo. Además, hay que agregar que, si bien el agua viene de las cuencas, éstas son territorios habitados por familias campesinas, con sus propias prácticas de manejo. Esto significa que los beneficios que representa el agua para los usuarios urbanos deben ser compartidos con los habitantes de los territorios donde “se produce el agua”, si podemos decirlo así, o donde se capta.

La relación bosques-agua no ha estado presente de manera suficiente o clara en las mentes de los responsables del abasto de agua a las ciudades en la gestión de este bien común.

¿Qué retos representa posicionar esta relación en las diversas dimensiones que implica: técnicas, socioambientales, culturales, económicas y administrativas?

En la práctica, distintas instituciones actúan sobre un segmento del flujo, además de que una coordinación muy débil e inadecuada dificulta abordar correctamente una problemática tan compleja e impide planear estrategias desde una perspectiva integrada y de mediano y largo plazo. Por ejemplo, la Comisión Nacional Forestal (Conafor) atiende las cuestiones forestales, y la Conagua, las estrictamente hídricas, como las concesiones, por ejemplo. Y cuando a los sistemas operadores urbanos se les acaba el agua de una fuente, recurren a traerla de otras cada vez más lejanas, incluso mediante trasvases entre cuencas. Soluciones hidráulicas.

En la búsqueda de instrumentos de gestión que faciliten la transversalidad de políticas sectoriales, diversos países han encontrado que el manejo integral de cuencas es un instrumento de planeación y de gestión adecuado. En las últimas décadas el manejo integrado de cuencas, la gestión integral de recursos hídricos y la gestión conjunta o compartida de cuencas se han ido sucediendo como nuevos conceptos para guiar las políticas públicas y definir los espacios más idóneos para la planeación en cuencas o regiones ligadas a recursos hídricos de uso estratégico, para diferentes grupos sociales del ámbito rural o urbano. Sin embargo, es principalmente desde la sociedad civil –más que como política pública generalizada y vinculante– que se han ido construyendo importantes experiencias de gestión de cuenca.

A partir de 2003, la Conafor inició un programa de pago por servicios ambientales justamente con el fin de crear incentivos para que los campesinos no cambien el uso de suelo de forestal a agrícola y mantengan sus bosques, proveedores de importantes servicios ambientales a las ciudades como es la provisión de agua o la regulación del clima. El programa ofrece a los campesinos dueños de bosques un incentivo económico, una suma que ha ido variando entre 300 y 800 pesos anualmente. Una de las críticas al programa ha sido que este estímulo es demasiado bajo para ser competitivo con los beneficios económicos que recibiría el campesino si cambiara el uso del suelo de forestal a agropecuario. Otro es que tiene carácter de subsidio individual y por lo general no comunitario. Finalmente, el tipo de monitoreo con base en interpretación de imagen satelital y visitas aleatorias no necesariamente permite medir si realmente se está conservando ni la intención de seguir haciéndolo al suspenderse el subsidio (Figuroa *et al.*, 2016). Gracias a la participación de organizaciones de la sociedad civil, al acompañamiento del programa y a nuevas sinergias desarrolladas, en no pocas ocasiones se ha podido no sólo superar algunos de estos problemas, sino

también impulsar procesos de gestión territorial desde los ejidos y comunidades.

Queremos referirnos a una experiencia interesante desarrollada desde 2007 en la región de Xalapa, Veracruz, en una subcuenca del río La Antigua, la del río Pixquiatic, que es afluente del primero y abastece a la ciudad capital de Veracruz. Si bien el proyecto empezó con apoyos obtenidos en el marco de subsidios a la investigación UNAM-Conacyt, pasó a formar parte de la iniciativa nacional Cuencas y Ciudades, donde participan varias otras experiencias semejantes que son apoyadas por la Fundación Gonzalo Río Arronte a través del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza.

Una nueva relación ciudad-campo

Xalapa tiene dos fuentes de abastecimiento de agua: una tradicional (desde mediados del siglo XX) que procede de la parte alta de la subcuenca del río Pixquiatic, cerca de la base del volcán Cofre de Perote, con un aporte del 38%; la otra, habilitada en 1980, viene del estado de Puebla y aporta 60% del total de agua abastecida. En la primera fuente nunca hubo compensaciones

a los ejidos por la extracción de agua. En la segunda hay presiones constantes para beneficios sociales a cambio del agua, sin que medie un marco regulador o institucional (Paré, 2017).

Entre 2000 y 2002, en el gobierno del estado se empezaba a hablar de las fábricas de agua y del pago por servicios ambientales. Fue entonces cuando un grupo de ciudadanos y algunas asociaciones civiles (Pladeyra y Sendas), después de impedir que un libramiento pasara por el Bosque de Niebla, propuso al Ayuntamiento desarrollar un mecanismo de compensación por servicios ambientales en la subcuenca del río Pixquiatic.

Fue así como a partir de 2006 se diseñó e implementó una gestión compartida o cogestión de la cuenca. Después de realizar jornadas públicas sobre agua y bosques, y de convocar a los actores

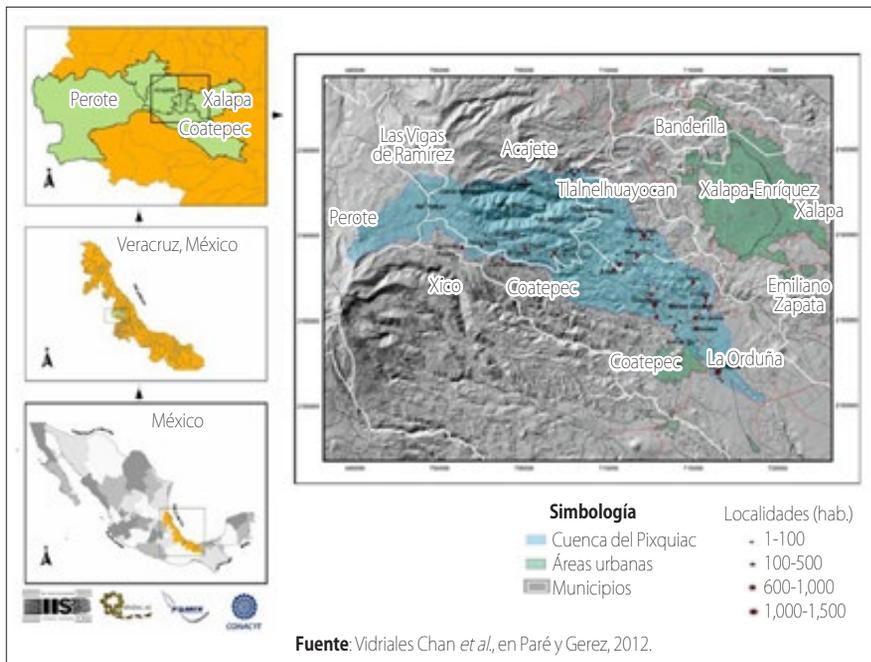


Figura 1. Subcuenca del río Pixquiatic.

sociales de la cuenca (2007) para realizar un primer diagnóstico participativo y una zonificación de problemáticas, se concretó con el Ayuntamiento el Prosapix o Programa de Compensación por Servicios Ambientales del Pixquiac, cuya función ha ido creciendo tanto en superficie y personas atendidas como en financiamiento y líneas de acción; hoy se llama ANA (Acuerdos por Nuestra Agua), y pretende ser un “instrumento para financiar las acciones necesarias para la gestión integral del territorio comprendido dentro de la subcuenca, teniendo al agua como eje articulador” (Fuentes, 2016).

Desde un inicio la premisa central ha sido que la conservación a largo plazo de los bosques, la biodiversidad y las fuentes de agua no se puede lograr si no se toma en cuenta el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las áreas donde se generan dichos servicios ambientales. A diferencia del de la Conafor, se partió de la idea de que este programa debía incluir un mejoramiento tecnológico y económico de las actividades productivas de la zona (ganadería, aprovechamiento no regulado del bosque y milpa, principalmente) y no sólo inyectar recursos económicos para no tocar el bosque. Debía también existir una organización para negociar y dar seguimiento a estos acuerdos por el agua, sin repetir políticas de presión y chantaje como se hace en otras cuencas donde, por rezago social, falta de atención e incumplimiento de promesas que se hacen a cambio de llevarse el agua, los habitantes de esas regiones en permanente conflicto socioambiental cancelan el suministro del agua (Paré, 2017).

Entre 2000 y 2002, en el gobierno del estado de Veracruz se empezaba a hablar de las fábricas de agua y del pago por servicios ambientales. Fue entonces cuando un grupo de ciudadanos y algunas asociaciones civiles (Pladeyra y Sendas), después de impedir que un libramiento pasara por el Bosque de Niebla, propuso al Ayuntamiento desarrollar un mecanismo de compensación por servicios ambientales en la subcuenca del río Pixquiac.



Agüita Fría en el Bosque de Niebla, cuenca del río Pixquiac.

Así nace el Cocupix o Comité de Cuenca del Río Pixquiac, que agrupa actualmente a más de 200 ejidatarios de cuatro ejidos a lo largo de esta cuenca de unas 10 mil hectáreas situadas en fracciones de cinco municipios. En la mesa directiva de este comité participan autoridades ejidales o ex autoridades. La organización Sendas, A. C., es el asesor reconocido por el comité y el interlocutor en las negociaciones con tomadores de decisiones.

Con el tiempo se ha logrado una cada vez mayor articulación entre distintas instancias de gobierno –municipal, estatal y federal–, por un lado, y la sociedad civil y habitantes del campo por otro. En escala nacional, la Conafor ha abierto un programa especial, los Fondos Concurrentes, mediante el cual aporta una suma equiparable a lo que proporcionan organismos operadores de agua y fondos ambientales estatales. En este caso se tiene un fondo concurrente suscrito por la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento de Xalapa, el Fondo Ambiental Veracruzano, el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza y la Conafor, además del Cocupix. En los primeros años dependía de la voluntad de la administración municipal en turno seguir o no con el programa, como si los árboles y sus dueños tuvieran ciclos trienales. Ahora, con la administración municipal actual se tiene un convenio firmado hasta 2020, lo que, en principio, obliga al siguiente gobierno municipal a seguir con el programa; éste no tiene un carácter obligatorio, y el individuo que no desee renovar su contrato cada cinco años puede no hacerlo. El monitoreo se hace a través de brigadas campesinas, por lo que no hay posibilidad de simulación –como la hay a menudo en diversos programas.



Cascada en El Zapotal, cuenca del río Pixquiac.

Los recursos gestionados por el Cocupix se invierten en cinco líneas de acción:

- Conservación de bosques. Se han incorporado 1,040 hectáreas que reciben un pago anual de 1,100 pesos por hectárea (Acuerdos por Nuestra Agua y Fondos Concurrentes).
- Reorientación productiva. Aprovechamiento forestal maderable (con base en plan de manejo) y transformación de la madera; sistemas silvopastoriles, ecoturismo campesino, manejo integral del traspaso, estabulación de borregos, chiqueros ecológicos.

La premisa central ha sido que la conservación a largo plazo de los bosques, la biodiversidad y las fuentes de agua no se puede lograr si no se toma en cuenta el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las áreas donde se generan dichos servicios ambientales. Este programa debía incluir un mejoramiento tecnológico y económico de las actividades productivas de la zona.

- Biomercado. Comercialización de los productos y servicios resultantes de los proyectos. Con este fin se promueve la organización para la venta y la vinculación con redes y espacios regionales en los que se valora el consumo local bajo principios de comercio justo de productos libres de agrotóxicos.
- Ecotecnia para el espacio doméstico. Sanitarios secos, humedales para aguas grises, captación de agua de lluvia.
- Sensibilización y comunicación ambiental.

Estos trabajos se llevan a cabo en un marco de experimentación, de aprendizajes mutuos entre los campesinos y los técnicos y promotores; de preocupación por la formación en esos ámbitos, y de cambio en la mentalidad política clientelista y paternalista heredada de años de entrega de recursos sin plan, sin ton ni son, muchas veces de tipo asistencialista y con fines electorales.

Retos hacia el futuro

A través de una campaña informativa dirigida a la población urbana se busca transitar hacia un modelo en que los usuarios del agua accedan a realizar una aportación voluntaria para financiar

las actividades que se llevan a cabo en los suelos de conservación y de manejo agroecológico. Esto implica una labor de difusión importante para crear confianza en que el recurso sea manejado rindiendo cuentas y de manera transparente. Existen en otras partes del país experiencias exitosas en este sentido. En la ciudad de Saltillo, Coahuila, los ciudadanos apoyan obras de conservación y restauración en la sierra de Zapalinamé, donde se recargan los acuíferos de los que depende la ciudad.

El modelo para lograr una nueva relación ciudad-campo se está repitiendo en otra subcuenca de la cuenca alta del río La Antigua, en el municipio de Xico. De este modo, una iniciativa ciudadana busca influir en la política pública y puede ser reproducida en otras partes del estado y del país. Estas experiencias suelen enfrentarse no sólo a dificultades para disponer de manera constante de financiamiento y armonizar con otros programas y financiamientos, sino también a una visión distinta de cuenca, al obstáculo de crear una coherencia con los ordenamientos ecológicos territoriales de zonas urbanas o metropolitanas.

Desde el punto de vista organizacional, la gestión de cuenca es un enfoque útil para que las personas que habitan en una misma cuenca lleguen a percibir los impactos positivos y ne-



Impactos de las prácticas de gestión del territorio que comienzan cuenca arriba y se dirigen hacia abajo.

Actualmente se puede observar cómo la conciencia de gestión de cuenca es la que entra en juego cuando los territorios se ven amenazados por megaproyectos u otras propuestas con impactos negativos no sólo de tipo ambiental, sino de un modo de vida y una agricultura campesina. Un reto importante en estos proyectos impulsados con estímulos económicos es que exista una verdadera apropiación de los propósitos y que, en escala local, se incorpore a las reglas comunitarias, preexistentes o nuevas, para un buen gobierno del agua y de los bienes comunes en general.

gativos de las prácticas de gestión del territorio que comienzan cuenca arriba y se dirigen hacia abajo, en particular, prácticas ligadas a la contaminación del agua o a los deslizamientos de terreno provocados por la deforestación. Actualmente se puede observar cómo esta conciencia, vieja o nueva, es la que entra en juego cuando los territorios se ven amenazados por megaproyectos u otras propuestas con impactos negativos no sólo de tipo ambiental, sino de un modo de vida y una agricultura campesina. Un reto importante en estos proyectos impulsados con estímulos económicos es que exista una verdadera apropiación de los propósitos y que, en escala local, se incorpore a las reglas comunitarias, preexistentes o nuevas, para un buen gobierno del agua y de los bienes comunes en general.

Finalmente, siendo el agua un bien y un patrimonio común, esta conciencia debe ser compartida por sus usuarios urbanos, cuya responsabilidad no es sólo pagar un servicio de agua potable y alcantarillado sino velar por una gestión integral del recurso con sentido ético, democrático e incluyente del derecho de todos los que habitan el campo y la ciudad ◀

Referencias

Figueroa, F., Á. Caro-Borrero, D. Revollo-Fernández, L. Merino, L. Almeida-Leñero, L. Paré, D. Espinosa y M. Mazari-Hiriart (2016). "I like to conserve the forest but I also like the cash": Socioeconomic factors influencing the motivation to be engaged in the Mexican Payment for Environmental Services Program. *Journal of Forest Economics* 22: 36-51. Consultado el 5 de junio de 2017 en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jfe.2015.11.002>

Fuentes, T. (2016). Acuerdos por nuestra Agua. "El Pixquiác es el corazón, hagámoslo fluir". *El Jarocho Cuántico* 67. *La Jornada Veracruz*. Xalapa.

Paré, L. (2017). La cogestión de cuenca: organización, integración territorial y prevención de conflictos. En: José Luis Martínez, Daniel Murillo y Luisa Paré. *Conflictos por el agua y alternativas en los territorios indígenas de México*: 285-308. Jiutepec: IMTA, CIESAS.

Paré, L., y P. Gerez (Eds.) (2012). *Al filo del agua: cogestión de la subcuenca del río Pixquiác*. México: INE, Juan Pablos Editores, UNAM, Sendas.

Imágenes proporcionadas por la autora.