

NECESITAMOS UNA LEY DE AGUAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO EN MÉXICO

*OLIVER GABRIEL HERNÁNDEZ LARA
ALEJANDRO RAFAEL ALVARADO GRANADOS
COORDINADORES*



Universidad Autónoma
del Estado de México

Dr. en Ed. Alfredo Barrera Baca
Rector

M. en E. U. y R. Marco Antonio Luna Pichardo
Secretario de Docencia

Dr. en C. I. Amb. Carlos Eduardo Barrera Díaz
Secretario de Investigación y Estudios Avanzados

M. en C. Jannet S. Valero Vilchis
Secretaria de Rectoría

Dr. en A. José Edgar Miranda Ortiz
Secretario de Difusión Cultural

Dra. en Ed. Sandra Chávez Marín
Secretaria de Extensión y Vinculación

M. en E. Javier González Martínez
Secretario de Finanzas

M. en Dis. Juan Miguel Reyes Viurquez
Secretario de Administración

Dr. en C. C. José Raymundo Marcial Romero
Secretario de Planeación y Desarrollo Institucional

M. en L. A. María del Pilar Ampudia García
Secretaria de Cooperación Internacional

Dra. en Dis. Monica Marina Mondragón Ixtlahuac
Secretaria de Cultura Física y Deporte

Dr. en C. S. Luis Raúl Ortiz Ramírez
Abogado General

M. en R. I. Jorge Bernaldez García
Secretario Técnico de la Rectoría

M. en P. y D. C. Gastón Pedraza Muñoz
Director General de Comunicación Universitaria

M. en A. P. Guadalupe Ofelia Santamaría González
Directora General de Centros Universitarios
y Unidades Académicas Profesionales

M. en D. F. Jorge Rogelio Zenteno Domínguez
Encargado del Despacho de la Contraloría Universitaria

**NECESITAMOS
UNA LEY DE AGUAS
PARA GARANTIZAR
EL DERECHO HUMANO
EN MÉXICO**

DIRECCIÓN DE PUBLICACIONES UNIVERSITARIAS
Editorial de la Universidad Autónoma del Estado de México

Dr. en Ed. Alfredo Barrera Baca
Rector

Dr. en A. José Edgar Miranda Ortiz
Secretario de Difusión Cultural

Dr. en A. Jorge E. Robles Alvarez
Director de Publicaciones Universitarias

FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL

Dr. en U. Juan Roberto Calderón Maya
Director

Lic. en Pl. T. Benigno González García
Subdirector Académico

M. en D. M. Sergio Rivera Morales
Subdirector Administrativo

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Dr. Marco Aurelio Cienfuegos Terrón
Director

Mtra. Karina Sánchez García
Subdirectora Académica

Mtro. Ricardo Sandoval Martínez
Subdirector Administrativo

NECESITAMOS UNA LEY DE AGUAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO EN MÉXICO

OLIVER GABRIEL HERNÁNDEZ LARA
ALEJANDRO RAFAEL ALVARADO GRANADOS
COORDINADORES



Universidad Autónoma
del Estado de México



“2020, Año del 25 Aniversario de los Estudios de Doctorado en la UAEM”

Este libro fue positivamente dictaminado con el aval de dos revisores externos, conforme al Reglamento de la Función Editorial de la UAEM.

Primera edición, abril 2020

Necesitamos una Ley de Aguas para garantizar el Derecho Humano en México

Oliver Gabriel Hernández Lara, Alejandro Rafael Alvarado Granados

Coordinadores

Universidad Autónoma del Estado de México

Av. Instituto Literario 100 Ote.

Toluca, Estado de México

C.P. 50000

Tel: (52) 722 277 38 35 y 36

<http://www.uaemex.mx>



Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional. Los usuarios pueden descargar esta publicación y compartirla con otros, pero no están autorizados a modificar su contenido de ninguna manera ni a utilizarlo para fines comerciales. Disponible para su descarga en acceso abierto en: <http://ri.uaemex.mx>

ISBN: 978-607-633-158-3

Hecho en México

Editor responsable: Jorge E. Robles Alvarez

Diseño: Israel Alvarado Zariñana



Índice

| | |
|---|-----|
| Introducción | 9 |
| Parte 1 | |
| Enfoques Normativos e Integrales para la Legislación | 15 |
| Derecho humano al agua y justicia ambiental: Reflexiones sobre el papel del Estado y la Sociedad <i>Patricia Ávila-García</i> | 17 |
| Gobernanza y pluralismo legal en la gestión agua potable: interacción de instituciones <i>Citlalli Aidee Becerril-Tinoco, Alejandro Tonatiuh Romero-Contreras, Luisa Fernanda Rodríguez-Cortéz</i> | 41 |
| Gestión integral de cuencas. Un enfoque poco atendido por la legislación hídrica en México <i>Alejandro Rafael Alvarado-Granados, Elizabeth Díaz-Cuenca, María Soledad Gaitán Olmedo</i> | 57 |
| Participación social de las organizaciones gestoras y el desempeño asociativo de comités autónomos de agua. La necesidad de su integración en la ley <i>Esmeralda Pliego-Alvarado</i> | 71 |
| Parte 2 | 83 |
| Estudios de Caso | |
| Situación Jurídica de los Sistemas Autogestivos Comunitarios de Agua en la actual Ley de Aguas Nacionales (LAN), en la llamada Ley Korenfeld (LK) y en la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas (ICLGA) <i>José Ricardo Ovando Ramírez, Oliver Gabriel Hernández Lara</i> | 85 |
| La gobernanza hídrica en San Rafael municipio de Tlalmanalco Estado de México <i>René Arenas-Rosales</i> | 97 |
| La calidad del agua para consumo humano como problemática social y política en Santa Fe, Argentina, 2007-2015. Una aproximación empírica <i>Melisa Victoria-Orta, Margita Isabel-Portapila, Gustavo Antón, Gustavo Alberto-Forte</i> | 111 |
| Planificación y gestión del agua potable en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca: un análisis desde la gobernanza <i>Arturo Venancio Flores, Edith Imelda Bernal González, Mario Federico Bassols Ricárdez</i> | 139 |
| Gobernanza regulatoria en los servicios de agua potable y saneamiento: Colombia y México <i>María Soledad Gaitán Olmedo, Andrea Eliana Castilla Sánchez</i> | 161 |

INTRODUCCIÓN

Oliver Gabriel Hernández Lara y Alejandro Rafael Alvarado Granados

El reconocimiento del acceso al agua como un derecho humano es uno de los más importantes acontecimientos jurídicos a nivel internacional, y que debe llevar a que cada Estado –desde su situación geográfica, temporalidades y política particular– emprenda caminos óptimos para diseñar instituciones y leyes adecuadas para garantizar el acceso al recurso vital más importante para la reproducción de la vida. Sin embargo, las tendencias políticas y económicas prevalecientes en América Latina no son buen augurio para dicho proceso. El neoliberalismo y las dinámicas neoextractivistas que éste generó en la región son expresiones de un orden político y económico que ha violentado sistemáticamente los derechos humanos y territoriales de la mayoría de la población del continente. Todo ello a favor de la acumulación y monopolización de la riqueza por parte de élites nacionales y corporaciones extranjeras. Los gobiernos de los veinte o treinta años más recientes han sido activos impulsores y facilitadores de dicha situación.

En dicho sentido, nos encontramos en un contexto en el que el derecho y las instancias públicas han sido empleadas para beneficio de intereses privados. Si bien uno de los principales argumentos a favor del ajuste estructural fue que éste permitiría eliminar la corrupción, debido a que serían la competencia y rentabilidad los principales criterios a favor de los consumidores, lo cierto es que el neoliberalismo ha acentuado arreglos público-privado poco convenientes al bienestar de la ciudadanía y de las finanzas públicas; permitiendo que actores con intereses privados y mercantiles sean parte de la toma de decisiones públicas.

Sin embargo, además del sistemático violentamiento y desmantelamiento de derechos políticos y sociales previamente conquistados (Hernández y Monterroso, 2019), o del paulatino declive del Estado en asuntos vinculados con la política económica y de desarrollo, nos preocupa la dinámica ecocida producida por las tendencias del actual modelo de desarrollo.

Según datos del Banco Mundial (BM) en tan solo un año –de 2008 a 2009– 56 millones de hectáreas fueron arrendadas o vendidas en los países del Sur (Seoane, 2012). Ello ha favorecido a un proceso de acaparamiento de territorios y recursos en manos de empresas transnacionales que priorizan el negocio por sobre la reproducción de la vida. Si bien es comprensible que el actuar de las empresas persiga dicha impronta, lo que resulta incoherente es que las instancias públicas actúen sistemáticamente a favor de dichos intereses. Esto repercute negativamente en nuestras geografías ya que, siendo América Latina una región en la que se concentra gran parte de la biodiversidad y los recursos hídricos del planeta, las legislaciones permisivas para su explotación no hacen más que atraer y facilitar los intereses corporativos (Saiger y Ghiotto, 2018).

Con este contexto de por medio, y asumiendo los problemas ambientales que enfrenta nuestro país (Barreda, 2009), la Red Temática “Estudios Críticos del Agua” se ha trazado como objetivo el abrir espacios para el diagnóstico, análisis y discusión de los problemas hídricos que aquejan

a nuestro país en general y al Estado de México en particular. Ello mediante tres instrumentos principales que son: el Seminario Permanente de Problemáticas y Estudios del Agua en el Estado de México, la organización de Foros, Conversatorios y Presentaciones del Libro que aborden y hagan visibles estos temas, y la publicación periódica de libros en los que especialistas y actores sociales puedan presentar sus argumentos de manera sistemática y con el rigor que exige el quehacer académico. La presente es la primer publicación colectiva generada a partir de dicho esfuerzo, mismo que integra la labor de numerosos investigadores de nuestra máxima casa de estudios reunidos en al menos cuatro Cuerpos Académicos. Los autores invitados a la publicación han participado previamente con una conferencia, en la que presentaron primeras versiones de los capítulos que integran el presente libro. Nuestro agradecimiento más sincero a quienes aceptaron ser parte de esta dinámica, que nos compartieron su conocimiento de manera oral y que, posteriormente, culminaron el esfuerzo presentando documentos para ser dictaminados. Valga este espacio también para expresar el reconocimiento a su trabajo y la paciencia a lo largo del éste proceso.

El libro está dividido en dos grandes partes: 1) “Enfoques normativos e integrales para la legislación”, y 2) “Estudios de caso”. El tono de la primera parte del presente volumen es establecido magistralmente por la Dra. Patricia Ávila, quien aborda el papel del Estado en relación con el derecho humano al agua. En este caso Ávila propone las nociones de seguridad hídrica y justicia ambiental como categorías idóneas para dar cuenta de la responsabilidad pública frente al actual panorama hídrico y ecológico. Para ello parte del plano internacional, ya que fue en dichas esferas en las que inició el reconocimiento de este derecho, para después descender a los Estados nacionales. La participación de la Dra. Ávila en distintos Foros y en el Tribunal Latinoamericano del Agua le permite tener una amplia experiencia en la materia, y conocer diversos casos en los que el derecho humano al agua ha sido violado. Es por ello que, al final de su contribución, nos presenta un caso para su consideración.

El capítulo “Gobernanza y pluralismo legal en la gestión agua potable: interacción de instituciones” es una contribución presentada por tres especialistas en el tema: Citlalli Becerril Tinoco, Tonatiuh Romero Contreras y Luisa Fernanda Rodríguez Cortés. En dicho documento, los autores se remiten a una de las nociones más visibles en los debates contemporáneos de la ciencia política y las teorías de la administración: la gobernanza. De particular interés es que los autores aborden dicha discusión desde el pluralismo jurídico ya que, si bien los modelos de gobernanza y de gestión integral de los recursos hídricos han sido impugnados, debido a que no terminan por germinar dinámicas participativas, la consideración de la diversidad de actores y el reconocimiento de los matices y contrastes de sus racionalidades, permite pensar en diseños mucho más adecuados para la realidad que vivimos en México. En su documento los autores subrayan la importancia de reconocer las leyes informales que actúan a nivel local de las comunidades. Ello permitiría reconocer que éstas legitiman, validan y toman decisiones a partir de cauces formales e informales.

El capítulo presentado por Alejandro Alvarado plantea la necesidad de que la legislación hídrica del país aborde la gestión integral de cuencas. Dicho argumento reposa en considerar al agua no sólo con un insumo o factor para la producción económica, sino en entender su relevancia en la reproducción de la biodiversidad. El ciclo hidrológico es uno de los principales ciclos naturales, de él depende la reproducción de la biodiversidad y sus etapas establecen ritmos para las especies y los territorios en los que habitamos. Es por ello que la regulación de las cuencas hidrológicas debe considerar las particularidades de cada etapa del ciclo pero desde una perspectiva integral. La contribución del Dr. Alvarado está dividida en una parte conceptual y en el análisis de iniciativas legislativas recientes relacionadas con el manejo integral de las cuencas hidrológicas.

En sintonía con estos planteamientos, el capítulo de Esmeralda Pliego subraya la necesidad de que los comités autónomos de agua sean reconocidos como actores decisivos en la participación social. Nuestra autora argumenta que dichos comités son una de las formas más comunes de participación social en el país, por lo que su reconocimiento como organización autogestora de agua es indispensable para garantizar el acceso de sectores populares al agua. El documento culmina presentando el caso de un comité comunitario que es valorado de manera aceptable a través de variables como desempeño práctico y funcional, desempeño organizativo, y relación con el entorno. El documento presentado por la Dra. Pliego plantea que el estudio de la importancia de este tipo de instancias debe ser abordado desde una visión social, ya que esto abona a resaltar su pertinencia de cara a una ley inclusiva y que fomente la participación.

Los estudios de caso son inaugurados por Ricardo Ovando, quien se desempeña como asesor y comisionado de prensa y propaganda del Sistema de Agua Potable de Tecamac, municipio del Estado de México ubicado al norte de la Ciudad de México. Desde dicha experiencia parte el interés del profesor Ovando de discutir la situación jurídica de los sistemas autogestivos comunitarios de agua. En su análisis busca revisar la Ley de Aguas Nacionales vigente –que data de 1992–, la propuesta presentada por David Korenfeld, entonces director de CONAGUA, y la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas que incorpora voces de distintos sectores aglutinados en la Coordinadora Nacional Agua para Todxs, Agua para la Vida. El documento del profesor Ovando es muy valioso ya que se trata de la voz de un actor social implicado y con experiencia en la administración del recurso. En dicho sentido es que, si bien su documento aborda la ley, no lo hace en su generalidad sino que particulariza en los comités autónomos siendo un actor social con experiencia en dicho rubro.

La contribución del Dr. René Arenas Rosales es realizada desde la economía, por lo que emplea los conceptos de abundancia y escasez para entender la situación del recurso en el municipio de Tlalmanalco, Estado de México. Así mismo, argumenta que el uso irracional del agua que propicia el desarrollo capitalista es la principal razón estructural de su agotamiento. La demanda de volúmenes crecientes de agua para la producción de alimentos y otro tipo de mercancías, orilla a la necesidad de analizar su administración y distribución eficiente. El documento inicia con un breve análisis de la situación nacional, para después descender al municipio de Tlalmanalco de Velázquez, particularizando en las comunidades de San Rafael, Pueblo Nuevo y San Juan Atzacualoya.

En tanto la referencia a realidades externas permite tener elementos para contrastar los procesos nacionales y locales, la incorporación del documento de Melisa Orta, Margarita Portapila, Gustavo Antón y Gustavo Forte nos pareció invaluable. En su documento los autores realizan una aproximación a la calidad del agua para el consumo humano en Santa Fe, Argentina, para lo que, en primera instancia, se remiten al accionar de organismos gubernamentales, de prestadores de servicios sanitarios, y de organizaciones de la sociedad civil. En la investigación evalúan las acciones de diversos actores involucrados, así como sus relaciones de cooperación y conflicto. Lxs autorxs analizaron documentos institucionales, como la Ley provincial N° 11.220/94, el decreto N° 655/09 del Poder Ejecutivo provincial, y cinco resoluciones emitidas por el Ente Regulador durante 2007 y 2015. Complementario a ello realizaron un registro de la prensa escrita seleccionando sesenta y seis noticias de El Litoral de Santa Fe y La Capital de Rosario. Por último realizaron seis entrevistas en profundidad a actores pertenecientes a sectores gubernamentales y prestadores de los servicios sanitarios. El estudio les permite concluir que 122 prestadores de servicios no han logrado adecuarse a los parámetros de calidad exigidos por la legislación. Así mismo, lxs autorxs plantean que el incumplimiento de los parámetros de calidad es en gran parte explicado por la presencia de aspectos propios del privatismo y del racionalismo administrativo.

En seguida Soledad Gaytán Olmedo y Eliana Castilla Sánchez nos proporcionan un interesante estudio comparativo entre las realidades de México y Colombia. El ejercicio de comparación repara en la noción de gobernanza regulatoria, aplicándola a los servicios de agua potable y saneamiento de ambos países. En el documento se da cuenta de las recientes reformas institucionales que, a decir de las autoras, han sido aplicadas para mejorar la gobernanza regulatoria en los servicios de agua potable y saneamiento. El estudio realizado examina tres variables para caracterizar la reestructuración institucional del sector. La primera son las reformas institucionales para habilitar la participación del sector privado. La segunda la constitución de una agencia regulatoria independiente. Y la tercera los mecanismos institucionales habilitados para facilitar la participación ciudadana en sistemas regulatorios.

Volviendo a la realidad nacional y local, el libro culmina con el capítulo que Arturo Venancio Flores, Edith Imelda Bernal González y Sergio González López presentan en coautoría. Al igual que en otros capítulos del presente, se hace uso de la noción de gobernanza con la intención de dar cuenta de la planificación y gestión del recurso en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Su objetivo es analizar las formas en que la gobernanza puede mejorar la coordinación entre actores metropolitanos. En dicho sentido es que, desde 2005, el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca (CECMVT) ha intentado incidir en la coordinación para generar dinámicas de desarrollo participativo. La situación que guarda la ZMVT en relación al agua potable es tan solo uno de los seis sectores críticos que enfrenta la región. A ello hay que agregarle que dicha metrópoli se ubica en la región más habitada del país, y una de las seis megalópolis más densas del planeta. Ello implica que hay una serie de problemas, entre ellos el agua, que no son responsabilidad de un solo gobierno municipal, lo que plantea nuevos retos en materia de gobernanza considerando las estelas municipal, estatal y federal.



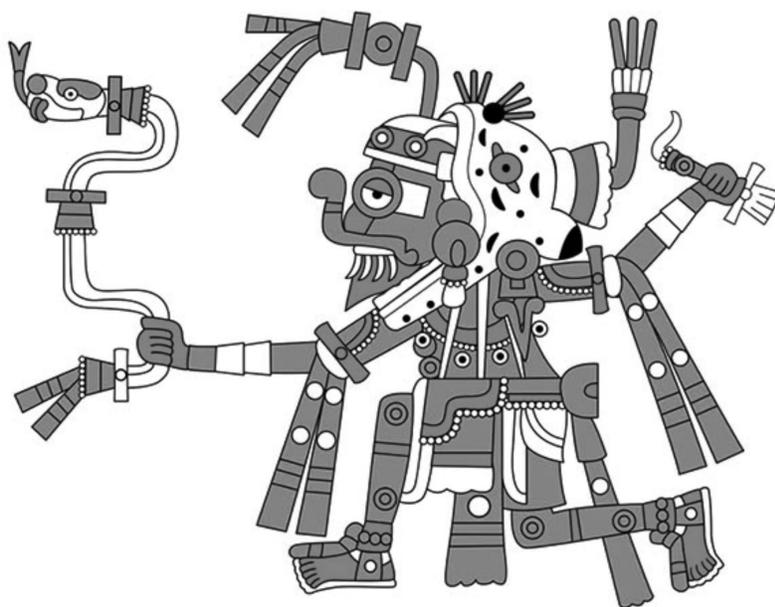
Fuentes Consultadas

Barreda Marín, Andrés (2009) Diagnóstico Ambiental de México. Asamblea Nacional de Afectados Ambientales. México. Disponible en: <http://www.afectadosambientales.org/andres-barreda-marin-diagnostico-ambiental-de-mexico-anaa-2009/>

Hernández Lara, Oliver Gabriel y Neptalí Monterroso Salvatierra (2019) “Financiarización y Violencia. Notas sobre las Expresiones del Estado Neoliberal en México”. En: García Vela, Alfonso et. al. (Eds.). Estado, Capitalismo y Subjetividad. BUAP, Del Lirio, México. pp. 189-210.

Saguer, Marcelo y Luciana Ghiotto (2018) “Las empresas transnacionales: un punto de encuentro para la Economía Política Internacional de América Latina” En: Desafíos, 30 (2), Colombia, pp. 159 – 190.

Seoane, José (2012) “Neoliberalismo y ofensiva extractivista. Actualidad de la acumulación por despojo, desafíos de Nuestra América” En: Revista Theomai 26. “Trazos de sangre y fuego: ¿continuidad de la acumulación originaria en nuestra época?” México.



**ENFOQUES
NORMATIVOS E INTEGRALES
PARA LA LEGISLACIÓN**
Parte 1

DERECHO HUMANO AL AGUA Y JUSTICIA AMBIENTAL: REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD

Patricia Ávila-García

Doctora en Antropología Social por el CIESAS. Profesora-Investigadora adscrita al Instituto de Investigaciones en Ecosistemas y Sustentabilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus investigaciones interdisciplinarias se apoyan en un enfoque antropológico y sociológico para conocer a las sociedades rurales y urbanas, con especial atención en los grupos vulnerables como indígenas, campesinos y pobres urbanos y su relación con el territorio y el manejo de recursos naturales como el agua. También estudia los impactos del cambio global en las políticas públicas asociadas con la gestión del agua, bosque y suelos a nivel local y regional, así como en la generación de conflictos socioambientales en México. Ha sido jurado de las audiencias del Tribunal Latinoamericano y preaudiencias del Tribunal Permanente de los Pueblos capítulo México.

Correo Electrónico: pavila@cieco.unam.mx



Resumen

El presente ensayo se propone entender los alcances y limitaciones del reconocimiento del derecho humano al agua en el plano internacional; y el proceso que deben seguir los Estados para cumplir con este compromiso. Todo ello en la perspectiva de analizar los nexos entre el derecho humano al agua, la seguridad hídrica y la justicia ambiental, ya que se reconoce la existencia de una crisis del agua que requiere abordarse bajo una dimensión humana. El ensayo se divide en tres partes: la primera aborda la crisis del agua y su relación con la seguridad hídrica y el derecho humano al agua; la segunda ubica los alcances y limitaciones del derecho humano al agua así como los mecanismos para lograr su cumplimiento por parte de los Estados; y la tercera expone un caso de violación de este derecho por parte del Estado mexicano y el papel jugado por la sociedad para demandar la aplicación de justicia ambiental en ámbitos internacionales.

Introducción

Desde la segunda mitad del siglo xx, hubo avances importantes a nivel internacional en materia de reconocimiento de los derechos humanos, en particular los considerados de segunda y tercera generación, que llevaron implícita la noción del agua como derecho esencial para la vida, el bienestar humano, la producción de alimentos, el desarrollo y el funcionamiento de los ecosistemas. No obstante, en la medida en que hubo reconocimiento político de los impactos sociales y ambientales del modelo económico dominante y en particular de la crisis del agua, fue que se logró avanzar en la noción del derecho al agua, a través de la aprobación del Comentario 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas en el año 2002.

Cabe señalar, que tal reconocimiento parte de la noción del desarrollo y por ende de una dimensión amplia del derecho humano al agua, es decir: no sólo se protege a los individuos sino también a las comunidades y los grupos sociales; y no se restringe al tema de abastecimiento de agua potable y saneamiento, ya que reconoce su importancia en la producción de alimentos, el equilibrio de los ecosistemas y el desarrollo de los pueblos.

Además, resulta relevante el papel jugado por los movimientos sociales y las organizaciones ciudadanas en el impulso del derecho humano al agua, frente a las presiones internacionales (de organismos supranacionales como el Banco Mundial) para convertir el agua en una mercancía y bien económico; y avanzar en la privatización del servicio y asignación de derechos de propiedad entre los diferentes usuarios (doméstico, servicios, agrícola, industrial).

En particular destaca el liderazgo que tuvo el gobierno boliviano (emanado de las luchas sociales que se opusieron a la privatización del agua en Cochabamba y los Altos-La Paz) en el Foro Mundial del Agua en México en 2006 y luego ante las Naciones Unidas para impulsar el reconocimiento de este derecho. Tal resolución finalmente fue aprobada en una Asamblea de Naciones Unidas en julio 2010, donde se reconoció el derecho al agua potable y saneamiento como un derecho esencial para el pleno disfrute de la vida y todos los derechos humanos; y se exhortó a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, con el fin de brindar un acceso económico al agua potable y el saneamiento a la población.

En el plano internacional esto representa un avance importante, ya que los países firmantes se comprometieron a adoptar medidas concretas y graduales para lograr el cumplimiento del derecho humano al agua. Para ello requieren diseñar una estrategia que incluya: los cambios legales necesarios para reconocer tal derecho en sus constituciones y leyes en la materia; la aplicación de políticas públicas y programas sobre agua potable y saneamiento; y la disponibilidad de recursos financieros y tecnológicos para los proyectos y obras requeridas.

A partir de este reconocimiento, su cumplimiento es obligatorio y los retrocesos no son permitidos, salvo casos excepcionales (crisis económica, inestabilidad política) donde es factible apoyar a los Estados (con asistencia internacional). Las violaciones por omisión o comisión deben ser observadas, con el fin de emitir algún exhorto e incluso sanción para que cumpla con este compromiso.

Bajo este marco en este ensayo se propone entender los alcances y limitaciones del reconocimiento del derecho humano al agua en el plano internacional; el proceso que deben seguir los Estados para cumplir con este compromiso en sus países. Todo ello en la perspectiva de analizar los nexos entre el derecho humano al agua con la seguridad hídrica y la justicia ambiental, ya que se reconoce la existencia de una crisis del agua que requiere abordarse bajo un enfoque humano. El ensayo se divide en tres partes: la primera aborda la crisis del agua y su relación con la seguridad hídrica y el derecho humano al agua; la segunda ubica los alcances y limitaciones del derecho humano al agua así como los mecanismos para lograr su cumplimiento por parte de los Estados; y la tercera expone un caso de violación de este derecho por parte del Estado mexicano y el papel jugado por la sociedad para demandar la aplicación de justicia ambiental en ámbitos internacionales.

1. La cuestión del agua y los derechos humanos

La crisis del agua está asociada con procesos como la urbanización y el dinamismo demográfico, así como con el crecimiento económico y la industrialización, ya que generan una mayor demanda del agua y afectan la disponibilidad y calidad de las fuentes superficiales y subterráneas. Además se relaciona con las desigualdades sociales en el campo y la ciudad que conllevan a un acceso limitado al agua potable y saneamiento, sobre todo, para los más pobres y marginados. Asimismo se asocia con la mayor competencia por el uso del agua que genera disputas por su control entre actores sociales, económicos y políticos, que tienen valoraciones diferentes del recurso: unos lo ven como bien común con alto valor social, cultural y/o ecológico; otros como un bien económico sujeto a la apropiación privada y las leyes del mercado; y algunos más como un recurso político, fuente de poder y control.

Estas disputas traspasan incluso las fronteras nacionales y generan tensiones (diplomáticas y políticas) en el plano internacional. Tal panorama se torna aún más crítico con el deterioro ambiental (deforestación, contaminación del agua) y la pérdida de servicios ecosistémicos relacionados con el agua (recarga de acuíferos, control de inundaciones); así como con las alteraciones en el patrón de precipitación y la presencia de eventos extremos (sequías e inundaciones) por el cambio climático global. De allí que se proyecta el incremento de la vulnerabilidad de la población y ecosistemas ante los impactos generados por el cambio climático, ya que habrá mayor incertidumbre en la disponibilidad de agua, se alterarán los ciclos agrícolas y será irreversible la degradación ecológica (UN, 2012).

En respuesta a esta crisis del agua asociada con procesos globales como el cambio climático, la globalización económica y la urbanización, han emergido visiones que tratan de abordarla como un problema de seguridad internacional y nacional, dado que están en riesgo la población humana, los ecosistemas y la vida misma. Al respecto en el Segundo Foro Mundial del Agua se planteó en su declaración final (WWF, 2000), la importancia de lograr la seguridad hídrica como un medio para enfrentar la inminente crisis del agua, a través de cumplir los siguientes retos:

Satisfacer las necesidades básicas: reconocer que el acceso a agua salubre y suficiente y al saneamiento son necesidades básicas de los seres humanos y son fundamentales para la salud y el bienestar, y dar poder a la gente, especialmente a las mujeres, a través de un proceso participativo de manejo de agua. Asegurar la provisión de alimentos: aumentar la seguridad hídrica, particularmente de los pobres y vulnerables, a través de una movilización y uso más eficientes, y una distribución hídrica más equitativa para la producción de alimentos. Proteger los ecosistemas: asegurar la integridad de los ecosistemas por medio de un manejo sostenible de los recursos hídricos. Compartir recursos hídricos: promover la cooperación pacífica y desarrollar sinergias entre los diferentes usos del agua a todo nivel, cuando sea posible, dentro y, en el caso de recursos hídricos transnacionales y de fronteras, entre los Estados involucrados por medio de un manejo sostenible u otros métodos apropiados. Manejar los riesgos: proporcionar seguridad en caso de inundaciones, sequías, contaminación y otros riesgos relacionados con el agua. Valorar el agua: manejar el agua en tal forma que refleje sus valores económicos, sociales, ambientales y culturales para todos sus usos, y valorar los servicios hídricos para reflejar el costo de su provisión. Este método debe tener en cuenta la necesidad de equidad y las necesidades básicas de los pobres y vulnerables. Gobernar sabiamente el agua: garantizar un buen manejo para que el compromiso del público y de los intereses de todos los grupos involucrados estén incluidos en el manejo de los recursos hídricos.

En los últimos años, se ha profundizado en la noción de seguridad hídrica y en particular destaca la desarrollada por el Grupo del Agua de las Naciones Unidas (UNU, 2013), que hace un planteamiento holístico e integral, al vincular la dimensión humana (sustento, bienestar humano y desarrollo socioeconómico) con la biofísica (calidad del agua, fenómenos climáticos extremos, ecosistemas), en el sentido de lograr un manejo sustentable del ciclo del agua para

el bienestar humano y la preservación de los ecosistemas. Es decir, la noción lleva implícita la satisfacción de las necesidades básicas relacionadas con el abasto de agua, la protección de la calidad del agua frente a la contaminación y el manejo de los conflictos desde la escala individual a la grupal y desde el nivel local hasta internacional.

Esto nos lleva a reconocer los estrechos vínculos entre el agua, los ecosistemas y la sociedad y la importancia de proteger el medio biofísico y a la población para garantizar un desarrollo sustentable, es decir, se requiere proteger los derechos humanos y de la naturaleza para las generaciones presentes y futuras. De acuerdo con ONU (2013), el reconocimiento del derecho humano del agua es un primer paso para alcanzar la seguridad hídrica en el nivel individual y grupal. Además de que puede actuar como catalizador en las discusiones a nivel de política pública entre actores y sectores involucrados y en el desarrollo de programas que hagan posible la total realización de los derechos.

Desde un punto de vista ético, la seguridad hídrica está ligada con el derecho humano al agua al enfatizar en: la protección de los individuos y grupos (y por ende la dignidad humana), la satisfacción de las necesidades esenciales y la provisión del agua a través de un manejo sustentable de los ecosistemas. Por lo que alcanzar la seguridad hídrica es factible, en la medida en que los países reconozcan estos derechos; armonicen los objetivos económicos con los sociales y ambientales; reorienten los patrones de producción y consumo sobre una lógica de sustentabilidad; y actúen solidariamente, a través de la cooperación internacional y el cumplimiento de acuerdos de importancia planetaria (cambio climático).

2. Derecho humano al agua: alcances y limitaciones

2.1 La dimensión ética

La dimensión ética es central cuando se habla de derechos humanos, ya que es el reconocimiento a la dignidad humana en todas sus facetas: derecho a la vida, al bienestar, a la libertad, a la autodeterminación y al desarrollo. La perspectiva abarca tanto a los individuos como a los grupos. Es decir, los derechos fundamentales de los seres humanos son ante todo derechos morales, que anteceden a lo jurídico (Murillo, 2013). Estos provienen de demandas y luchas sociales, que a lo largo de la historia, se han apoyado en valores éticos para reivindicarlos como garantías (por ejemplo, las luchas contra la esclavitud y el colonialismo, que buscaban la libertad y autodeterminación de los pueblos). Además, las grandes tragedias de la humanidad (guerras mundiales, genocidios, hambrunas) que ocurrieron en el siglo xx, pasaron del reconocimiento moral al reconocimiento jurídico de los derechos humanos, por medio de acuerdos internacionales, que con poder vinculante, obligaron a los Estados a adoptarlos en sus marcos legales y en sus políticas y programas nacionales. Bajo esta línea se inscribe la Declaración Universal de Derechos Humanos, emitida por la Organización de las Naciones Unidas en 1948.

En el caso del agua, la dimensión ética está asociada con la dignidad humana y el derecho a la vida, ya que es una necesidad básica de los individuos y los grupos. Su acceso en calidad y cantidad adecuada permite garantizar la salud y el bienestar humano. En este sentido, Gleick (1999) señala que un enfoque adecuado para abordar el derecho humano al agua es satisfacer las

necesidades básicas de agua para cubrir el uso personal y doméstico (consumo, aseo personal, cocción alimentos). Por lo que ninguna persona puede quedar excluida de esta condición básica (una disponibilidad mínima de agua) para tener una vida digna. Es pues, ética y moralmente inaceptable, excluir de este derecho esencial a los individuos y los grupos, ya sea por razones económicas, políticas y/o culturales.

Al respecto Jennings et al (2009) plantea siete principios éticos que deben estar incluidos en la gestión del agua: igual respeto por la dignidad humana, equidad y proporcionalidad, solidaridad, bien común, ética responsable, participación inclusiva y deliberativa. Por ejemplo, con relación a la dignidad humana, señala que debe centrarse en satisfacer las necesidades básicas para promover la salud y el bienestar humano. Noción que está estrechamente ligada con los derechos humanos.

De igual manera la noción ética del agua nos lleva al tema de equidad social y justicia, en el sentido de que el derecho humano al agua debe estar garantizado para todos los individuos, en especial los más pobres y marginales (por razones económicas, culturales y políticas). Esto implica un reconocimiento internacional de que millones de personas en el mundo carecen de los requerimientos esenciales de agua para satisfacer sus necesidades. Además de que justifica por sí misma la ayuda y cooperación internacional y muestra las responsabilidades de los Estados para resolver un problema que afecta la dignidad humana en sus respectivos países.

Es importante mencionar que la noción ética de satisfacer las necesidades esenciales debe incluir no solo las generaciones presentes sino también las futuras. Esto conduce a reconocer al agua como un recurso finito, que requiere conservarse y manejarse adecuadamente. Además de que el agua es particularmente sensible a los impactos del cambio climático global. Por ello, el reconocimiento de la dimensión ambiental del agua es esencial para la sobrevivencia humana. Sin agua de calidad y cantidad adecuada, no es posible satisfacer los requerimientos de la población para tener una vida digna y alcanzar el bienestar. De allí que la conservación de los ecosistemas y los servicios ecosistémicos asociados al agua son de importancia vital para la humanidad.

En un sentido ético, la violación de los derechos humanos asociados con el agua debe ser sancionado y en caso de que los espacios formales de justicia se cierren para la población afectada, es factible recurrir a instancias internacionales, que con el poder de la sanción moral y de la denuncia logren hacer respetar sus derechos así como presionar para que se reconozcan nuevos derechos (como el derecho humano al agua). Bajo este marco es que han surgido los tribunales éticos, que son espacios alternos de justicia cuando el Estado se niega de forma reiterada a respetar los derechos humanos y la aplicación de la justicia es imposible para la sociedad, dado el control que ejerce (cooptación de jueces, interpretación a modo de la ley).

Es así como han emergido el Tribunal Permanente de los Pueblos y el Tribunal Latinoamericano del Agua, que han documentado casos graves de violación de los derechos humanos. En particular este último ha documentado casos de afectación a los recursos hídricos por parte del Estado y el sector privado (empresas transnacionales principalmente) en diversos países latinoamericanos, que ponen en riesgo a la población, sus medios de vida y los ecosistemas.

Recuadro 1. Tribunales éticos y justicia ambiental

El Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA) es una instancia internacional, autónoma e independiente, de justicia ambiental, creada con el fin de coadyuvar a la solución de conflictos relacionados con los cuerpos de agua y sistemas hídricos de Latinoamérica. Se basa en principios de convivencia, respeto a la dignidad humana, solidaridad entre los pueblos, sacralidad de las formas vivientes y responsabilidad ambiental (TLA, 2015). Su papel es eminentemente didáctico y de conciencia, ya que busca lograr el consenso político y social para transformar los valores ético-ambientales y un cambio de los paradigmas dominantes. Como tribunal de conciencia se apoya en la fuerza de la condena moral y en la movilización civil para defender el derecho fundamental de los latinoamericanos al agua, en adecuada calidad y cantidad (Bogantes, 2007).

Como instancia de justicia ambiental busca contribuir al empoderamiento de la sociedad civil para hacer una contrabalanza a los poderes empresariales y estatales que afectan de manera directa o indirecta a los sistemas hídricos de la región e impiden el disfrute de agua, en calidad y cantidad adecuada, a las generaciones presentes y futuras. Asimismo, busca que la población tome conciencia y opine sobre el manejo y protección de los recursos hídricos y tenga una actitud vigilante sobre los proyectos que afectan o puedan afectar los sistemas hídricos.

En las sesiones o audiencias internacionales se analizan los casos en controversia: los actores exponen y fundamentan con recursos diversos como documentos, videos, testimonios orales, etc., las violaciones a sus derechos o afectaciones a los ecosistemas y recursos naturales. Para ello previamente arman un expediente que de sustento a sus denuncias. También se permite que los actores que son cuestionados, expongan sus argumentos y presenten pruebas de defensa ante la supuesta afectación a la población o ecosistemas. Tras una revisión de los expedientes y casos expuestos en las audiencias, el TLA hace veredictos que incluyen resoluciones y recomendaciones. La sentencia es entregada públicamente a los actores del contradictorio y se envía una copia a los actores en oposición. La sentencia es divulgada en los medios de comunicación y por Internet (TLA, 2015).

No obstante, centrar el derecho del agua en la dimensión humana es limitarse a una visión antropocéntrica. En el planeta, los humanos son una especie más, los otros seres vivos (animales y plantas) tienen también derecho a disponer del agua necesaria para su supervivencia. Bajo este marco, la ética ambiental incluye a los humanos como a las otras especies que habitan el planeta, así como a los ecosistemas (Hiskes, 2006). Al respecto, ha habido acciones encaminadas a hacer valer, en el plano ético, los derechos de la naturaleza. El gobierno boliviano ha jugado un papel de liderazgo, al promover la Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza y emitir la Ley de la Madre Tierra. Asimismo, se ha creado un tribunal ético denominado Tribunal de los Derechos de la Naturaleza, cuya primera audiencia fue en Perú en 2014.

Desde la perspectiva de la justicia ambiental, Arrojo (2006) señala que el modelo de globalización neoliberal vigente ha tendido a marginar los valores sociales y ambientales relegando a un segundo plano los principios éticos e imponiendo la simple lógica de mercado. Por lo que asumir el reto de gestionar la biosfera y los recursos básicos para la vida (como es el agua) desde principios éticos de equidad y sostenibilidad, exige recuperar el sentido holístico y superar los estrechos enfoques mercantilistas del modelo dominante. En muchos países del sur, la vida de las comunidades rurales e indígenas depende de forma más directa del buen estado de los ecosistemas acuáticos, por ello la importancia de garantizar por encima de los intereses del mercado condiciones de vida digna mediante la gestión de intangibles, como valores de justicia, de equidad y cohesión social, hacia los que el mercado es insensible.

2.2 La dimensión legal

Los derechos humanos son esenciales en el desarrollo de los individuos, constituyen un intento por responder a las fallas de los sistemas económicos y políticos que ocasionan miserias humanas intolerables. Desde la perspectiva jurídica estos derechos son universales, inderogables, inalienables, imprescriptibles, indivisibles e interdependientes porque todos tienen la misma jerarquía y se complementan entre sí.

Las terminologías que se usan para hablar de los derechos humanos son diversas: garantías individuales, derechos del hombre, derechos naturales, derechos fundamentales, derechos económicos sociales y culturales, derechos políticos. Carpizo (1979) marca una diferencia entre el concepto de derechos humanos y garantías individuales al señalar que los primeros son generales y abstractos; mientras que las garantías son ideas individualizadas y concretas que tienen como finalidad asegurar y proteger.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y la Convención Interamericana Sobre Derechos Humanos son instrumentos internacionales que definen estos derechos y establecen principios, criterios y estándares de carácter general. Con base en el contexto histórico en que han surgido los derechos humanos, así como en su reconocimiento social y formal, se clasifican en tres generaciones (Sandoval, 2001):

a) La primera generación refiere a los derechos civiles y políticos reconocidos en la segunda mitad del siglo XVIII con las ideas de la Revolución Francesa e independencia de los Estados Unidos, entre estos derechos se encuentra el de igualdad ante la ley, la libertad de pensamiento, conciencia y religión.

b) La segunda generación corresponde a los derechos económicos, sociales y culturales cuyo reconocimiento se da con las demandas obreras, las ideas socialistas del siglo XIX y las luchas sociales de la primera mitad del siglo XX (la Revolución Mexicana en 1910 y la Revolución Rusa en 1917), entre estos se encuentra el derecho a la educación, a la alimentación, a la vivienda y al trabajo.

c) La tercera generación corresponde a los derechos de los pueblos cuyo reconocimiento comienza con los acontecimientos de la segunda mitad del siglo XX, la internacionalización de conflictos entre países, los movimientos de liberación nacional, el papel del bloque de países no alineados durante la guerra fría y el deterioro ambiental que afecta a todo el planeta, entre ellos se encuentra el derecho a la paz, el derecho a la autodeterminación, el derecho al desarrollo y el derecho a un medio ambiente sano.

Dentro de esta gama de derechos, el del agua está incluido en las tres generaciones, ya que en condiciones de desigualdad es imposible garantizar su acceso a la población, tampoco es posible producir alimento ni tener una vivienda digna. Lo mismo ocurre si hay deterioro de los ecosistemas, ya que no se podrán disfrutar de los servicios ecosistémicos asociados con el agua.

De allí que la noción del derecho al agua ha estado implícita en instrumentos legales internacionales de carácter vinculante (obligatorio) para los Estados como la Convención de Ginebra de protección a las personas civiles en tiempos de guerra (1949), el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y la Convención sobre los derechos de la niñez (1989). En particular destaca el comentario 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitido en 2002, donde se hizo un esfuerzo por especificar el derecho humano al agua (UN, 2002: Scanlon, et al 2004)

Otros instrumentos internacionales, de carácter no vinculante, se han emitido desde 1948, como la Declaratoria Universal de Derechos Humanos. Sin embargo, es sobre todo, a partir de los años 1970, que se reconoció en diferentes conferencias internacionales y foros mundiales (desde las Cumbres sobre Medio Ambiente hasta los Foros Mundiales del Agua), la importancia del agua para la sociedad y los ecosistemas y su reivindicación como un derecho humano y ambiental.

Con el fin de avanzar en el camino del reconocimiento del agua como un derecho humano de forma vinculante para los Estados, en 2006 la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, aprobó las directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento. También el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconoció la importancia de que el derecho al agua fuera considerado como un derecho humano. En 2008, el Consejo de Derechos Humanos creó el mandato del “Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento” para esclarecer el alcance y el contenido de esas obligaciones (UN-WHO, 2011). Posteriormente se hicieron informes de la Alta Comisionada de Derechos Humanos en materia de derechos humanos relacionados con el agua y saneamiento, así como de la experta independiente sobre las obligaciones de estos derechos. Tales acciones derivaron en el reconocimiento explícito del derecho humano al agua potable y saneamiento, con la resolución emitida por la Asamblea de las Naciones Unidas en julio de 2010, que tiene un carácter vinculante y por tanto obligatorio para los Estados firmantes.

Según Langford y Khalfan (2006), el enfoque del derecho humano al agua está basado en principios legales y normativos de carácter universal que deben contribuir a que: a) los gobiernos prioricen el acceso al agua, sobre todo para los sectores más pobres y vulnerables; b) el acceso sea asumido como un derecho y no como una caridad o mercancía; c) el acceso no conlleve a la discriminación por las condiciones socioeconómicas, diferencias culturales, raciales y de género, creencias religiosas o posición política e ideológica; d) haya consulta y participación social en la toma de decisiones, sobre todo, en aquello que tiene que ver con el acceso, distribución y conservación del agua; y e) los gobiernos nacionales, la comunidad internacional y el sector privado sean responsabilizados de garantizar el acceso al agua.

Desde una perspectiva integral, el derecho humano al agua es considerado como una garantía para alcanzar un nivel de vida adecuado, ya que es un esencial para la supervivencia de la población. Sin embargo para lograr su cumplimiento y respeto se necesita que estén garantizados otros derechos humanos como: el derecho a la salud, la vivienda y la alimentación adecuadas; el derecho a la vida y a la dignidad humana; el derecho a la no discriminación; el derecho a la participación; el derecho a la integridad personal y comunitaria; y el derecho

al desarrollo (UNDP 2006; CESCR 2002). Como se observa, el derecho al agua se articula estrechamente con otros derechos, ya que:

a) Sin agua, en adecuada cantidad y calidad, no habrá una población saludable ni se respetará la vida y dignidad humana.

b) Sin dotación del servicio de agua en los asentamientos y viviendas donde habitan los pobres, no estará garantizado el volumen necesario para la supervivencia y se propiciará la discriminación y exclusión social.

c) Sin agua destinada para la producción de alimentos, no se logrará cumplir con los requerimientos elementales para la dieta de la población y se atentará con la autosuficiencia alimentaria.

d) Sin una participación social en la toma de decisiones sobre el acceso, uso y manejo del agua, ni un respeto a la integridad personal y comunitaria se propiciará el surgimiento de conflictos que pueden atentar con la vida misma y la armonía entre los pueblos.

e) Sin un respeto al medio ambiente y desarrollo será imposible asegurar agua para las generaciones presentes y futuras.

2.2.1 El Comentario General Número 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Con la firma y entrada en vigor en 1976 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), impulsado en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, hubo el compromiso internacional por respetar tales derechos, así como cumplir con las observaciones realizadas de forma adicional. Estas últimas actúan como un marco regulatorio vinculante no legal que busca su aplicación progresiva en cada país (Langford y Khalfan 2006; UNDP 2006).

Los países suscritos en el Pacto asumen una serie de obligaciones tanto de abstención como de dar o hacer, de medio y de resultado. Esto significa que los Estados deben hacer adecuaciones al marco legal, formular planes y programas, destinar recursos económicos para su cumplimiento; y a su vez tienen la obligación de garantizar niveles esenciales de derechos, la obligación de progresividad y la prohibición de regresividad (Rodríguez 2007).

El Comentario General número 15 del PDESC aprobado en 2002 señala que los gobiernos tienen la obligación de garantizar el derecho humano al agua a través de respetar, proteger y cumplir. Allí se reconoce que el agua es un recurso limitado y un bien público fundamental para la vida y salud. Además de que es indispensable para alcanzar una vida con dignidad humana. Por ello plantea la importancia de la cooperación internacional y los medios para lograrlo van desde la provisión de agua hasta la asistencia financiera y técnica (CESCR 2002).

A pesar de las resistencias de países como Estados Unidos de América, Australia y Arabia Saudita para elevar el agua a la categoría de derecho humano, el Comentario 15 fue aceptado por casi 70 países en el año 2003 (incluyendo a la región Latinoamericana). De igual manera, el Parlamento Europeo declaró al agua como un derecho humano y varios países como Holanda e Inglaterra realizaron reformas a su legislación. En el caso de la región Latinoamericana, Uruguay fue el primer país que aprobó en referéndum la adopción del agua como derecho humano y se realizaron reformas a la constitución (Langford y Khalfan 2006). Posteriormente otros países como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Brasil y Nicaragua incorporaron la noción del agua como un derecho humano en sus respectivas constituciones y leyes.

Con el fin de dar contenido a la noción de derecho humano al agua y evaluar los avances de cada país, el Comité en su Comentario General número 15 propuso los criterios de disponibilidad, calidad y accesibilidad del agua. Así se definieron las obligaciones básicas de los Estados en materia del derecho humano al agua como son, entre otros: garantizar el acceso a una cantidad y calidad de agua, que sea suficiente y apta para uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades; y asegurar el derecho de acceso al agua e infraestructura y servicios de agua sin discriminación, sobre todo, a los grupos vulnerables o marginados. En caso que exista violación de estos criterios e incumplimiento de las obligaciones básicas y particulares (definidas por cada país), se señala que debe hacerse una distinción entre la incapacidad de un Estado para cumplir sus obligaciones con respecto al derecho al agua y la renuencia de dicho Estado a cumplirlas. Es decir, las violaciones puede ser por actos de comisión, es decir por acciones directas de los Estados o de otras entidades que no están bien reguladas; o por actos de omisión que se refiere a no adoptar medidas apropiadas para garantizar el pleno disfrute del derecho universal al agua, no contar con una política nacional sobre el agua y no hacer cumplir las leyes pertinentes.

2.2.2 La resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Humanos donde se reconoce el derecho humano al agua potable y el saneamiento

Como resultado de las gestiones de varios países y presión internacional de organizaciones civiles por la defensa del agua como derecho humano, en julio de 2010 la Asamblea de las Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Humanos declararon el acceso al agua potable y saneamiento como un derecho humano. Tal iniciativa fue propuesta por Bolivia y apoyado por 33 estados miembros de las Naciones Unidas, obtuvo 122 votos a favor, cero en contra y 41 abstenciones.

La resolución parte de principios éticos como son: el reconocimiento de la existencia de millones de personas en el mundo sin acceso al agua potable y saneamiento básico; la importancia de que ambos requerimientos se dispongan de forma equitativa para el disfrute de todos los derechos humanos; la responsabilidad de los Estados de promover y proteger todos los derechos humanos y tratarlos de forma global, justa y equitativa; y el compromiso de los países por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo referente a la aplicación de medidas que reduzcan los déficits en materia de agua potable y saneamiento. Ésta se basa en tres puntos (UN, 2010: 3):

Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos;

Exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento;

Acoge con beneplácito la decisión del Consejo de Derechos Humanos de pedir a la experta independiente sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento que presente un informe anual a la Asamblea General, y alienta a la experta independiente a que siga trabajando en todos los aspectos de su mandato y a que, en consulta con todos los organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, incluya en el informe que le presente en su sexagésimo sexto período de sesiones las principales dificultades relacionadas con el ejercicio del derecho humano al agua potable y el saneamiento y su efecto en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Tal resolución fue ampliada por el Consejo de Derechos Humanos (UN, 2011), donde reconoce que el derecho humano al agua potable y saneamiento está derivado del derecho a un adecuado nivel de vida y estrechamente relacionado con el logro de la salud física y mental, así como con el derecho a la vida y dignidad humana. Es decir, ratifica principios éticos esenciales sobre la dimensión humana de este derecho.

No obstante, la dimensión del agua como un derecho humano debe ampliarse más allá de cubrir los requerimientos esenciales de los individuos y abordarse de forma más integral: la producción de alimento, la vivienda, el territorio, la cultura, el desarrollo, el ambiente. Esto conlleva a ligar el agua con otros derechos humanos, donde está implícita su condición esencial para que estos se realicen. Es así como es pertinente tanto su reconocimiento implícito como explícito, en los tratados internacionales de carácter vinculante, como el comentario 15 y el acuerdo de Naciones Unidas de 2010.

Con su existencia y reconocimiento formal, se abre el abanico de posibilidades para la defensa legal así como para el cumplimiento de los Estados de derechos humanos esenciales de los individuos y comunidades. De acuerdo con UN-WHO (2011) algunos grupos o personas tienen dificultades particularmente grandes para ejercer su derecho al agua, debido a la discriminación, a la estigmatización, o a ambos factores a la vez. A fin de proteger eficazmente el derecho al agua, es necesario prestar atención a la situación concreta de las personas y los grupos, especialmente los más vulnerables (UN-WHO, 2011).

2.3 El papel del Estado

De acuerdo con UN-WHO (2011), los Estados tienen la obligación básica de proteger y promover los derechos humanos. Los compromisos en materia de derechos humanos son generalmente definidos en tratados internacionales que crean compromisos vinculantes sobre los Estados que deben ser ratificados. Éstos se pueden clasificar en tres categorías:

a) La obligación de respetar implica que los Estados deben intervenir directa e indirectamente en el disfrute del derecho al agua.

b) La obligación de proteger demanda que los Estados eviten que terceras partes afecten el derecho al agua. Los Estados deben adoptar medidas legales u otras que aseguren que el actor privado cumpla con la normatividad en materia de derechos humanos relacionados con el agua,

c) La obligación de realizar implica que los Estados adopten de forma apropiada medidas legales, administrativas, financieras y judiciales, entre otras, para que se logre el total cumplimiento de este derecho. Sus políticas de agua deben dar prioridad a una gestión que se oriente a la satisfacción de los usos personales y domésticos.

Además enfatiza en la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos a través de evitar que actores no estatales afecten el derecho al agua. Ello implica que tales actores (individuos, organizaciones no gubernamentales, empresarios) tienen responsabilidades en la promoción y protección de los derechos humanos (UNHR-WHO, 2011).

Con el fin de dar más contenido a la noción de derecho humano al agua y evaluar los avances hechos por cada país, el Comentario número 15 de PDESC propuso los criterios de disponibilidad, calidad y accesibilidad del agua, que luego se derivaron en varios indicadores

(físicos, económicos y accesibilidad información y no discriminación). Estos criterios son útiles para definir las obligaciones básicas de los Estados con relación al derecho humano al agua, como son: garantizar el acceso al agua en cantidad y calidad que sea suficiente y adecuada para los usos personales y domésticos y para la prevención de enfermedades; y que garanticen el derecho al acceso al agua y a la infraestructura y servicios sin discriminación, sobre todo, grupos vulnerables o marginales.

En casos de violación de los criterios arriba mencionados o por los especificados como obligaciones en cada país, el Comentario señala que debe hacerse una distinción entre la incapacidad del Estado para el cumplimiento de estas obligaciones con relación al derecho al agua y las resistencias del mismo a cumplirlas. En otras palabras, las violaciones quizás sean actos de comisión (como hechos directos cometidos por el Estado u otras entidades sin suficiente regulación); o actos de omisión que se refieren a la no adopción de medidas apropiadas para garantizar el total disfrute del derecho al agua, por no tener una política nacional de agua o por no cumplir con la aplicación de las leyes.

De igual manera el Consejo de Derechos Humanos (UN, 2011), enfatiza en la responsabilidad básica de los Estados para asegurar la total realización de los derechos humanos, y plantea que debe hacerse de forma gradual con la asistencia y cooperación internacional para que se alcance la total realización del derecho al agua potable y saneamiento. Ello implica que los Estados hagan adaptaciones en sus legislaciones para queden explícitas sus obligaciones en la materia. Además señala el importante papel que deben jugar sus planes de acción como herramientas para la promoción de los derechos humanos, como el del agua potable y saneamiento.

En consecuencia hace un llamado a los Estados para que avancen de forma progresiva en el logro de este derecho, a través de una serie de acciones y medidas concretas en sus países. Esto sin duda es un punto de partida fundamental para evaluar su cumplimiento, como puede ser, entre otros (UN, 2011):

- a) Monitorear con regularidad el estatus de cumplimiento del derecho al agua sobre la base del criterio de disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad.
- b) Evaluar las políticas, programas y actividades de los sectores de agua y saneamiento.
- c) Desarrollar planes y estrategias en materia de agua y saneamiento que conlleve al logro progresivo del derecho humano al agua; o que se lleven a cabo las medidas necesarias para asegurar su consistencia con los estándares en materia de derechos humanos.

Además, en el Reporte de 2013 de la Relatora Especial en materia de derecho humano al agua y saneamiento, se hacen algunas recomendaciones a los Estados para lograr el cumplimiento de este derecho (UN, 2013: 22):

- a) Buscar desarrollar una planeación más integrada que tenga como meta la cobertura universal de agua para todos, incluyendo aquellas instancias del sector privado y organizaciones no gubernamentales que estén relacionadas con la provisión del servicio.
- b) Orientar recursos que prioricen los niveles básicos de accesibilidad para todos.
- c) Lograr el balance entre las obligaciones que aseguren la no discriminación y sustentabilidad (para todos y por siempre) con la sustentabilidad económica y social en el acceso al agua y saneamiento.

d) Evaluar cuidadosamente y justificar los retrocesos que puedan ocurrir por la adopción de medidas de austeridad. Estas deberán ser hechas de tal manera que los grupos más vulnerables o marginales no sufran el mayor impacto y sean acordes con los criterios desarrollados por el CDESC.

En el último Reporte de 2014, la Relatora Especial hace una tipología de las violaciones comunes de los Estados en materia del derecho humano al agua y saneamiento. A continuación se enlistan algunas (UN, 2014: 23):

- a) Las violaciones quizás resulten de acción o fallas de acción
- b) Las violaciones quizás sean intencionales o no intencionales, como resultado de políticas, programas u otras medidas.
- c) Las violaciones quizás sean de un individuo o de naturaleza estructural y sistémica.
- d) Las violaciones quizás resulten de una acción directa del Estado o por una falla al no regular a los actores no estatales.
- e) Las violaciones quizás ocurran por fallas en sus obligaciones substantivas o de procedimiento como es asegurar la participación social.
- f) Las violaciones quizás sean por fallas en el acceso a medidas correctivas.

Finalmente, este Reporte hace algunas recomendaciones con el fin de garantizar que las violaciones por los Estados sean identificadas, prevenidas o corregidas. Entre ellas se tienen (UN, 2014: 23-25):

- a) Reconocer la gama total de violaciones de los derechos al agua y saneamiento y asegurar el acceso a la justicia para los afectados.
- b) Asegurar que se tenga un marco completo en materia de derechos humanos que articule la legislación, la política y las acciones con los objetivos que prevengan y remedien las violaciones.
- c) Asegurar que la legislación internacional y la jurisprudencia sobre el derecho al agua y saneamiento sean interpretados y aplicados en la legislación, regulaciones y políticas nacionales.
- d) Garantizar que las víctimas de violaciones tengan derecho a la reparación adecuada del daño, incluyendo la restitución, compensación, satisfacción o la garantía de no repetición, y que el marco legal permita que demanden en los tribunales la aplicación de soluciones parciales o totales.
- e) Garantizar que los individuos y grupos no enfrenten obstáculos en el acceso a la justicia, independientemente de su condición económica, física, lingüística, cultural u otra, y se tomen medidas para enfrentar tales barreras, incluyendo el apoyo legal.
- f) Garantizar que las organizaciones de la sociedad civil vigilen que las violaciones de los derechos al agua y saneamiento sean adecuadamente medidos, que tengan acceso a información relevante y puedan participar en el proceso de toma de decisiones.

En resumen, en los últimos años se han logrado avances en la manera de abordar el tema del Estado en la aplicación del derecho humano al agua; así como en la identificación de su posible violación por omisión y comisión, a partir de los compromisos internacionales adquiridos ante Naciones Unidas (Comentario General 15 y Declaratoria de Derecho Humano al Agua, entre otras). Esto brinda mayores posibilidades de defensa de la sociedad ante la afectación en el disfrute de este derecho humano.

3. Conflicto socioambiental y movimiento de justicia ambiental: el caso de la CECOP y el proyecto de presa hidroeléctrica “La Parota” en México

Una constante en varios de los megaproyectos emprendidos por el Estado (como presas hidroeléctricas, trasvases de agua, obras de agua potable) es que atrás de su justificación como causa de utilidad pública, tienen objetivos paralelos que buscan garantizar el interés privado por encima del general. Es decir, los actores estatales (federales, estatales y/o municipales) llegan a usar la bandera del interés público para impulsar y afianzar los intereses de los grupos de poder local, regional y/o transnacional. El argumento político es que tales proyectos son estratégicos y necesarios para el desarrollo del país y por tanto la población afectada debe contribuir a tal objetivo, aun si no son directamente beneficiados.

Lo público se traduce entonces en que los costos sociales, ambientales, económicos y financieros son asumidos por el conjunto de la sociedad, no así los beneficios que son concentrados en unas cuantas manos. Dentro de este esquema, la inversión pública (vía gasto público o endeudamiento) y la expropiación de tierras (ejidales y comunales, generalmente) con los recursos naturales incluidos (agua, bosques, minerales) son esenciales para asegurar la realización de los megaproyectos. No obstante, si hay oposición y resistencia local es común que desde el aparato estatal se trastoquen la legalidad e instituciones públicas y se altere la paz social y vida comunitaria, a través de violar los derechos humanos y aplicar mecanismos como: la desinformación y falta de consulta a la población, la cooptación de los líderes locales, el divisionismo y debilitamiento de las formas de organización social, la represión y uso de la violencia (física y psicológica).

En el marco de megaproyectos impulsados por el Estado, donde proliferan los conflictos socioambientales por el agua, cobra sentido documentar ¹ el caso del proyecto hidroeléctrico “Presa La Parota”, en la cuenca del río Papagayo en el estado de Guerrero. Desde el año 2003, la Comisión Federal de Electricidad (CFE, organismo descentralizado del Estado) proyectó construir la presa, sin permiso alguno (en flagrante violación de la ley) y comenzó las obras sin informar a la población local (conformada por campesinos e indígenas). Como resultado, emergió una alta resistencia social que se tradujo en uno de los movimientos sociales más emblemáticos en el país (por su persistencia de 12 años y vinculación con otras luchas), representado por el Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la presa la Parota (CECOP).

El proyecto hidroeléctrico fue suspendido en varias ocasiones por la resistencia social de la CECOP a la privatización de sus tierras y aguas por medio de acciones expropiatorias y construcción de obras hidráulicas, sin que hasta la fecha se haya cancelado. Es decir, el Estado continúa insistiendo en su realización como se especifica en el Programa de Obras de la CFE, 2012-2018 y en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018.

Es importante señalar que de acuerdo con la Manifestación de Impacto Ambiental del proyecto hidroeléctrico, la CFE (único promotor) planteó como objetivo central de la obra: contribuir a la generación de energía eléctrica. Sin embargo entre sus objetivos secundarios propuso: a) conectarse al sistema eléctrico nacional para satisfacer la demanda regional y nacional; b) brindar energía eléctrica para el corredor turístico del Pacífico Sur; c) contribuir al aprovechamiento múltiple del embalse por medio de obras para abastecimiento de agua y realización de actividades pesqueras y recreativas; y d) apoyar los programas de desarrollo urbano y municipal.

¹ La información de este apartado es resultado de trabajo documental y de campo, así como la participación directa como jurado en la Audiencia de México 2006 del Tribunal Latinoamericano del Agua y la Pre-Audiencia de Presas y Derechos de los Pueblos del Tribunal Permanente de los Pueblos.

Es decir, el proyecto hidroeléctrico tiene objetivos múltiples (como lo recomienda el Banco Mundial) y la generación de energía eléctrica no es el más importante. Sin embargo, al especificar que solo es para generar energía eléctrica, excluye a otras instancias clave como la Comisión Nacional del Agua, y hace menos complejo el proceso de realización del proyecto. Es decir, se oculta de principio el objetivo principal del proyecto a la población, sobre todo, la directamente afectada ante el despojo de su territorio, donde sus tierras y aguas son estratégicas para la reproducción social, producción de alimentos y conservación del sistema hidrológico de la cuenca del río Papagayo.

La agenda paralela u objetivo no manifiesto por el Estado y el sector privado, consiste justamente en que el proyecto hidroeléctrico es multi-funcional (con objetivos más allá que la generación de electricidad). Su ubicación es estratégica para asegurar agua para los proyectos inmobiliarios y turísticos de la región de Acapulco Diamante y la costa del pacífico. Incluso se señala la posibilidad de trasvasar agua a la ciudad de México; así como para atraer población del centro del país para que inviertan en los nuevos desarrollos inmobiliarios que se pretenden realizar en el contorno de la presa, con el fin de crear una especie de “Valle de Bravo” con deportes acuáticos, entre otras cosas.

Estos objetivos no manifiestos fueron plasmados (por medio virtual) por el propio diseñador del proyecto hidroeléctrico (que laboró en la CFE y asesoró al gobierno de Guerrero), a través de un proyecto de país denominado: México Tercer Milenio². Que en los hechos es un proyecto promovido desde el sector privado para el gobierno federal, con el fin de avanzar en la privatización de los bienes de la nación como el agua, la energía, el suelo y subsuelo (Flores, 2010). Es decir, tal proyecto no es otra cosa que una agenda neoliberal donde el sector privado comprometió al gobierno federal (desde Vicente Fox a la fecha) a invertir en regiones estratégicas (como la cuenca del río Papagayo), por la riqueza de sus recursos naturales y donde se demanda la intervención del Estado en propiedad social (ejidos y comunidades indígenas) para afianzar los intereses económicos.

Una vez clarificado el objetivo real del proyecto de la presa La Parota, es importante señalar que el actuar del Estado para concretarlo ha pasado por diferentes etapas (2003-2015), donde destaca la reiterada violación a los derechos humanos: la realización de obras sin permiso ni consulta de la población afectada; los intentos de cooptación a los opositores del proyecto y la compra de voluntades para lograr mayoría en asambleas comunitarias; la injerencia de actores externos para dividir a la organización; la búsqueda de legitimación vía pago de honorarios ante instancias académicas, como la Universidad Nacional Autónoma de México, quien realizó la Manifestación de Impacto Ambiental; el uso de la fuerza pública y violencia, que culminó con la represión de dos asambleas y la muerte de 2 opositores; la criminalización de la protesta social por medio de la detención de sus principales líderes; y la constante intimidación a la población local que se opone a las obras, como la llegada de un millar de policías en la medianoche del 7 de abril del 2015 en los principales bastiones de la CECOP como son: los Bienes Comunales de Cacahuatpec y en particular las comunidades de Aguacaliente y La Concepción.

Frente a la estrategia de confrontación del Estado y el uso faccioso de la legalidad, así como violación de la misma, la CECOP ha logrado mantenerse en resistencia desde 2003 ante el despojo de sus tierras y aguas. En total son 47 comunidades y ejidos que, de hacerse el proyecto, serán afectadas directa (desalojo de sus tierras) e indirectamente (despojo del agua). Aunque la CFE solo maneja 13 poblados con alrededor de 20,000 habitantes, ya que considera

² Véase Frías, Manuel, México Tercer Milenio en <http://blog.friasgroup.com/proyecto-de-multifunciones-papagayo-la-parota/>

únicamente a los que serán reubicados por la construcción del embalse. En este marco es que la CECOP ha emprendido tanto una estrategia de defensa legal (ganando cinco denuncias ante el Tribunal Agrario por ilegalidad de las asambleas para aceptar la expropiación de sus tierras); así como de movilización social (plantones en los puntos de acceso de la CFE; marchas dentro y fuera del estado; reuniones regulares para mantener cohesión y organización; alianzas con otras luchas y movimientos sociales).

También la CECOP ha emprendido acciones de denuncia a nivel nacional e internacional por el cierre de canales de acceso a la justicia ambiental y de negociación con el Estado, ya que ha habido un mayor recrudecimiento de la violencia y criminalización de la lucha social. En particular la CECOP ha concurrido a dos tribunales éticos internacionales: en 2006 en la Primera Audiencia del Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA); y en 2012 en la Pre-Audiencia sobre “Presas, derechos de los pueblos e impunidad” del Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP) en su capítulo México, con el fin de exponer y documentar su caso como un acto de injusticia ambiental y violación de derechos humanos por parte del Estado. En este camino es como han buscado formas novedosas de acceso a la justicia ambiental, con el fin de que sean respetados sus derechos elementales a vivir en un territorio, que contiene riquezas naturales, productivas y culturales para el desarrollo de las comunidades y disfrute de la población indígena y campesina.

Cabe señalar la importancia del veredicto del Tribunal Latinoamericano del Agua, donde se hicieron declaraciones importantes en materia violación de los derechos humanos (incluido el agua en su visión integral de desarrollo) e incluso hubo recomendaciones al Estado para resarcir y evitar daños a las comunidades que demandan la aplicación de justicia ambiental por las afectaciones del citado proyecto. El poder del veredicto es más en el plano político y mediático, ya que no tiene carácter vinculatorio para los Estados. Es decir, es una forma novedosa de ejercicio de la sociedad en la defensa de sus derechos humanos y aplicación de la justicia ambiental cuando el Estado, en su alianza con el sector privado, viola la ley y los acuerdos internacionales.

Recuadro 2. Resumen del Veredicto del Proyecto Presa “La Parota” en la Audiencia de México, 2006

El Tribunal Latinoamericano del Agua resuelve declarar que:

1. Los derechos agrarios de las comunidades afectadas y el control del territorio y sus recursos naturales deben ser garantizados como lo marca el Artículo 27 Constitucional. De igual manera debe respetarse la diversidad cultural, la existencia de comunidades indígenas y los derechos agrarios y formas de gobierno, usos y costumbres en su territorio como se especifica en el Artículo 2º de la Constitución. Por consiguiente, el proyecto hidroeléctrico La Parota debe cancelarse, ya que no se demuestran los beneficios a la población local ni su contribución al desarrollo regional ni a la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

2. La SEMARNAT debe aplicar la normatividad ambiental y evitar la autorización de proyectos hidroeléctricos que atenten contra la biodiversidad (especies en peligro de extinción y amenazadas) y los ecosistemas; alteren el funcionamiento hidrológico y geohidrológico de la cuenca; y aumenten la vulnerabilidad ambiental al construir una obra en una zona de alta sismicidad, de los cuales la propuesta de presa sobre el río Papagayo es un ejemplo ilustrativo.

3. La Comisión Nacional del Agua es responsable del control y administración de las aguas nacionales que se especifica en la ley de aguas nacionales, debe evaluar el impacto de la citada obra en el funcionamiento de la cuenca hidrológica del río Papagayo. Además dentro de los objetivos particulares del proyecto, se proponen funciones más allá de la producción de energía eléctrica que no han sido evaluados como son: los nuevos usos del agua para el abastecimiento de centros urbanos y nuevos desarrollos inmobiliarios y turísticos, la irrigación y el aprovechamiento del embalse y el uso de la laguna de Tres Palos para fines recreativos.

4. El gobierno del estado de Guerrero debe garantizar las condiciones de seguridad para la población, respetar los derechos humanos y contribuir a la paz social de los habitantes de la región afectada.

5. La Procuraduría Agraria deberá garantizar el estado del derecho en materia agraria y las condiciones adecuadas para que las asambleas y demás decisiones sean realizadas en ambiente de legalidad y libertad.

6. La Comisión Federal de Electricidad debe apegarse a la legalidad y evitar realizar asambleas ilegales, hostigar a la población y alterar la paz social y armonía de las comunidades.

7. El estado de derecho debe respetarse en la región y en específico deben cumplirse las disposiciones legales nacionales y compromisos internacionales de México respecto al:

- Derecho a la información para que los ciudadanos ejerzan con total y real conocimiento sobre cualquier asunto que se vean precisados de opinar.
- Derecho a la consulta y participación, con el fin de brindar las condiciones básicas legales para que la población participe en la toma de decisiones sobre proyectos que les afectan.
- Derecho a la libre determinación respecto al derecho de los pueblos a establecer su condición política y a proveer a su desarrollo económico, social y cultural; disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y no ser privados de sus medios de subsistencia.
- Derecho a la vivienda para garantizar el funcionamiento y reproducción de las relaciones familiares y comunitarias.
- Derecho a la alimentación en la perspectiva de que la población depende de sus tierras para la subsistencia y aprovecha las aguas del río para la pesca.
- Derecho al agua como una condición básica para que haya un disfrute en calidad y cantidad adecuada para la población.
- Derecho a la tierra como un medio que permite la obtención de alimento para el sustento de la familia y la comunidad.
- Derecho al territorio en la perspectiva de que el control de las tierras y los recursos naturales contribuyen a preservar su territorio y a construir la identidad comunitaria.
- Derecho al desarrollo es indispensable para garantizar mejores condiciones de vida para la población local.

El Tribunal Latinoamericano del Agua recomienda:

1. Hacer una valoración integral de los impactos ambientales, sociales, económicos y culturales asociados con megaproyectos hidroeléctricos.

2. Que se instale una comisión interinstitucional y ciudadana, donde estén representados los afectados, las organizaciones sociales y civiles, para propiciar el diálogo y la solución pacífica del problema con el fin de establecer un mecanismo para la resolución de los conflictos suscitados por la construcción de la presa.

3. Que el proyecto hidroeléctrico sea conocido y evaluado tanto por la Comisión Nacional del Agua como sus instancias de participación social como el Consejo de Cuenca del Pacífico Sur y el comité de cuenca del río la Sábana y Laguna de Tres Palos. Es recomendable que se cree en esas instancias un espacio de participación para los actores afectados.

4. Que se exhorte a las instancias federales, estatales y municipales que remedien los actos violatorios de los derechos humanos y de los derechos procedimentales de los afectados.

Fuente: <http://tragua.com/wp-content/uploads/2012/04/Caso-La-Parota.pdf>

Reflexiones finales

Desde una perspectiva integral, el derecho humano del agua se define como la responsabilidad de una sociedad para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas tanto para las generaciones presentes como futuras, sin afectar a los ecosistemas y sistemas hidrológicos. Ello implica que para alcanzar tal fin se requiere de la regulación del Estado y la participación de los actores privados y sociales. La dimensión planetaria conduce a la cooperación y solidaridad internacional para lograr que tales necesidades sean satisfechas en todos los países, sin importar su condición económica, política o religiosa. Además incluye los aspectos ambientales, ya que se reconoce que para el logro de tales necesidades se requiere proteger la base natural que da soporte a la vida en el planeta, es decir, a los ecosistemas y sistemas hidrológicos.

Es importante señalar que la satisfacción de las necesidades básicas va más allá de garantizar un adecuado abastecimiento de agua, requiere además que sea de buena calidad para la población y su acceso no esté condicionado. De igual manera, incluye la producción de alimentos para la subsistencia y el uso adecuado del agua de riego y conservación de los ecosistemas acuáticos (como los lagos, manglares y ríos, donde se realiza la pesca); la gestión democrática del agua a través de la participación social en la toma de decisiones referentes a los usos y destino; así como a la conservación del recurso hídrico y los ecosistemas. Finalmente, conlleva a garantizar el respeto a los estilos de desarrollo y formas de vida e identidad comunitaria en los territorios con población campesina e indígena, donde existe un uso y manejo sustentable de los ecosistemas y recursos hídricos, a través de usos y costumbres que son anteriores a la legislación estatal.

Si bien, la dimensión integral del agua como derecho humano se convierte en un ideal a alcanzar por la sociedad; en los hechos, la visión se ha simplificado en términos de satisfacer las necesidades básicas de abastecimiento de agua potable y saneamiento. Es decir, la complejidad e interconectividad del agua con el desarrollo, bienestar social, salud y protección ambiental, identidad cultural, participación política y libre autodeterminación, se simplifica y restringe a garantizar una adecuada disponibilidad de agua para satisfacer las necesidades esenciales de la población. Tal simplificación hace más factible que los Estados asuman el compromiso de respetar el derecho al agua, a través de crear, reformar y/o mejorar leyes, políticas e instituciones; e implementar mecanismos de compensación y responsabilidad gubernamental para que se garantice agua para todos.

Además, la importancia legal de este reconocimiento explícito del agua como un derecho humano es que brinda herramientas formales para el cumplimiento por los Estados y se convierte en un medio para la defensa jurídica en el plano nacional e internacional, en caso de haber una violación por omisión y acción. Así contribuye a enriquecer la jurisprudencia, al haber elementos legales formales que protegen a los individuos y grupos, ante casos de afectación de sus derechos humanos esenciales como los del agua. En este sentido, es un primer paso para avanzar en materia legal y política, ya que corresponde a los Estados su aplicación y vigilancia para que tanto él como otros actores (por ejemplo, las empresas transnacionales) respeten los derechos humanos. También corresponde a la sociedad vigilar que sea una realidad el cumplimiento de este derecho, a través de su participación en la concreción y enriquecimiento del marco jurídico nacional, así como en su inclusión en la toma de decisiones relacionadas con el diseño y aplicación de políticas públicas y programas sobre agua.

El problema surge cuando los Estados no respetan los acuerdos internacionales, por actos de comisión y/o omisión y se convierten en violadores permanentes de los derechos humanos. Situación en la que actualmente se encuentran la mayoría de Estados latinoamericanos (especialmente México) y que se refleja en la diversidad y frecuencia de los conflictos por el agua en la región.

En la perspectiva de cumplir con los compromisos signados en Pactos y Resoluciones Internacionales sobre el derecho humano al agua, así como alcanzar la Agenda Post 2015 de Desarrollo Sustentable (como asegurar la disponibilidad y gestión sustentable del agua para todos) es esencial que los Estados asignen una partida presupuestal mayor para resolver los problemas de pobreza y marginalidad social, que son una constante en las regiones indígenas y campesinas de Latinoamérica. Con ello se avanzaría en el respeto a derechos tan elementales y esenciales como el acceso al agua para la población y los Estados dejarían de estar en una situación de violación permanente de acuerdos y compromisos internacionales

Sin embargo, a través de la presión social y cabildeo político, es posible reorientar las acciones del Estado para que implemente medidas legales y políticas públicas que contribuyan a resolver los problemas esenciales de la población, como es el agua potable. En este sentido, el papel de la sociedad civil y los movimientos sociales son esenciales para reorientar las prioridades del Estado hacia la defensa del interés colectivo y el respeto de los derechos humanos e indígenas. Bajo este marco es que cobra relevancia el papel de los tribunales éticos, como instancias alternativas de justicia ambiental y defensa del derecho humano al agua.

Fuentes Consultadas

Arrojo, Pedro (2006) “Los retos éticos de la nueva cultura del agua” en *Polis* (On line), Núm. 14. Recuperado de: <http://polis.revues.org/5060>

Ávila, Patricia (2007) “El manejo del agua en territorios indígenas en México”. Serie del Agua en México, vol. 4. México: Departamento de México y Colombia, Región de Latinoamérica y el Caribe y Banco Mundial.

Bogantes, J. (2007) “Tribunales éticos: un acercamiento filosófico y práctico a la justicia ambiental.” en Sophie Esch et al, *La gota de la vida: hacia una gestión democrática y sustentable del agua*. Fundación Boll. México. pp. 150-157.

Flores, Nancy (2010) “Proyecto México 2030: la venta de un país” en *Contralínea*. 21 febrero. Disponible en: <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2010/02/21/proyecto-mexico-2030-la-venta-de-un-pais/>

Gleick, Peter (1999) “The Human Right to Water” en *Water Policy*. Vol 1. Num. 5: 487-503.

Hiskes, Richard P (2006) “Environmental human rights and intergenerational justice” . Disponible en : *Human Rights Review*. Abril-Junio. Vol 7. Núm 3. pp. 81-95.

Jennings Bruce, Heltne Paul and Kintzeke Kathryn (2009) “Principles of Water Ethics” en *Minding Nature*. Vol. 2. Num. 2. pp. 25-28.

Langford, M. and Khalfan, A. (2007) “Introducción al agua como derecho humano” en Sophie Esch et al. *La gota de la vida: hacia una gestión democrática y sustentable del agua*. Fundación Boll. México. pp. 30-62.

Murillo, Daniel (2014) “Las dimensiones eludidas en el derecho humano al agua y al saneamiento actual en México” en Ricardo López, José Luis Martínez y Eduardo López, Coord. *Viabilidad y Barreras para el ejercicio del derecho humano al agua y saneamiento en México*. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. México. pp. 37-73.

Sandoval, Terán Areli (2001) “Los derechos económicos sociales y culturales. Una revisión del contenido esencial de cada derecho y de las obligaciones del Estado”. Equipo Pueblo A.C. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción. México.

Scanlon, John, Cassar Angela and Nemes Noémi (2004) “Water as a human right?”. IUCN .Gland. Switzerland and Cambridge, UK.

Tribunal Latinoamericano del Agua (2015) “Fundamentos éticos y jurídicos”. Recuperado de: <http://www.tragua.com/es/>.

UN Economic and Social Council (2002). General Comment No. 15: The Right to Water. Articles 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. United Nations- Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Ginebra. Noviembre. E/C.12/2002/11. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A.HRC.21.42.Add.1.sp.pdf>

UN General Assembly (2010) The human right to water and sanitation: resolution adopted by the General Assembly. United Nations. Julio. A/RES/64/292. Disponible en: https://www.un.org/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

UN General Assembly (2011) Resolution adopted by the Human Rights Council. 18/1 The human right to safe drinking water and sanitation. United Nations General Assembly- Human Rights Council. Octubre. A/HRC/RES/18/1. Disponible en: <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-18-1/>

UN General Assembly (2013) Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque. United Nations-Human Rights Council. Julio. A/HRC/24/44. Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/issues/water/SR_AnswersQuestions_HRC24.pdf

UN General Assembly (2014) Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque. United Nations-Human Rights Council. Junio. A/HRC/27/55. Disponible en: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6VqC9QNmvjQJ:https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A_HRC_27_55_ENG.doc+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx

UN Water (2012) Report 4: Managing Water under Uncertainty and Risk: Executive Summary. United Nations World Water Development- UNESCO. París. Disponible en: <https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/789-eng-ed4-v3.pdf>

UN Water (2013) Water Security & the global water agenda: A UN-Water Analytical Brief. United Nations University- Institute for Water, Environment & Health. Ontario. Disponible en: <http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/999-eng.pdf>

UN Water (2014) A Post-2015 Global Goal for Water: Synthesis of key findings and recommendations from UN-Water. United Nations Water. Disponible en: <https://www.unwater.org/publications/post-2015-global-goal-water-synthesis-key-findings-recommendations-un-water/#targetText=A%20Post-2015%20Global%20Goal%20for%20Water%3A%20Synthesis%20of%20Key,and%20Recommendations%20from%20UN-Water&targetText=The%20result%20is%20a%20consolidated,goal%20with%20five%20interlinked%20targets.>

UNDP (2006) Human development report 2006. Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis. United Nations Development Program. New York. Disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2006%20Global%20HDR/HDR-2006-Beyond%20scarcity-Power-poverty-and-the-global-water-crisis.pdf>

UN-WHO (2010) Right to water. Fact Sheet No. 35. United Nations Human Rights-UN Habitat- World Health Organization. Ginebra. Disponible en: https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief.pdf

WHO (2003) Right to water. World Health Organization. Francia. Disponible en: https://www.who.int/water_sanitation_health/en/righttowater.pdf

WWF (2000) Ministerial Declaration of The Hague on Water Security in the 21st Century. Second World Water Forum. The Hague. Disponible en: http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents/world_water_forum_2/The_Hague_Declaration.pdf.

GOBERNANZA Y PLURALISMO LEGAL EN LA GESTIÓN AGUA POTABLE: INTERACCIÓN DE INSTITUCIONES

Citlalli Aidee Becerril-Tinoco

Doctora en Estudios del Desarrollo por la Universidad de East Anglia, Reino Unido. Es Investigadora Cátedra CONACyT- Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial. Líneas de investigación: Manejo comunitario del agua, pluralismo legal, resiliencia/adaptación a situaciones de estrés hídrico. Forma parte de la red WaterLat-Gobacit. Correo Electrónico: citlalli_est@yahoo.com

Alejandro Tonatiuh Romero-Contreras

Doctor en Ciencias Antropológicas. Es Profesor-Investigador de Tiempo completo en el Instituto de Interamericano de Tecnología y Ciencias del Agua (IITCA) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Miembro del Cuerpo Académico de Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Sus líneas de investigación son Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, Gobernanza del Agua, e Historia y Antropología del Manejo y Uso del Agua.

Correo Electrónico: atromeroc18@gmail.com

Luisa Fernanda Rodríguez-Cortéz

Doctora en Antropología. Es Profesora-Investigadora del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Miembro del Cuerpo Académico “Área Territorio y medio ambiente”. Sus líneas de investigación son Exclusión social, pobreza y segregación urbana; Ciudadanía, sociabilidad y espacio público; Movimientos y organizaciones sociales urbanas.

Correo Electrónico: lrodriguez@institutomora.edu.mx



Resumen

La teoría de la gobernanza ha sido vista como un enfoque para revelar las relaciones existentes en sistemas de gestión con dos formas de gobierno a menudo conflictivos: el formal y el informal. Ésta, también intenta comprender las implicaciones de las decisiones tomadas por las instituciones formales e informales para así encontrar formas adecuadas de gestión.

Este documento hace uso del concepto de gobernanza definido como “las reglas que guían la toma de decisiones colectivas en entornos donde hay una pluralidad de actores u organizaciones” (Chhotray y Stoker, 2009: 3). Este concepto tiene tres componentes principales de la gobernanza: 1) las reglas, 2) la toma de decisiones colectivas y 3) la pluralidad de actores. Esta teoría sirve de base para analizar la gobernanza del agua, en general, con enfoque en el servicio de agua potable (SAP) proporcionado a nivel comunitario.

El documento concluye que hay reglas y leyes que no son necesariamente formales para ser legítimas y válidas a nivel comunitario. Las leyes consuetudinarias son válidas en un contexto local y legítimas para su población. Por lo general, esta ley se usa en la gestión de los recursos naturales, como el agua, para proporcionar un servicio. Es común hallarla en sistemas comunitarios y en espacios rurales o rur-urbanos. En repetidas ocasiones, existe una coexistencia del derecho consuetudinario con otros diferentes, tal como el derecho formal. Asimismo, con frecuencia, existe una coexistencia de relaciones sociales y de poder con el derecho consuetudinario.

Palabras clave

Teoría de la gobernanza, manejo comunitario, pluralismo legal, derecho consuetudinario, recursos hídricos

Introducción

La teoría de la gobernanza surgió a principios de la década de 1990. Desde entonces, se ha visto como un enfoque que permite conocer las relaciones existentes entre sistemas de gestión con dos sistemas de gobierno a menudo conflictivos, el formal e informal. La teoría de la gobernanza intenta comprender las implicaciones de las decisiones tomadas por las instituciones formales e informales para encontrar formas adecuadas de gestión.

El problema teórico al que responde este artículo toma en cuenta las instituciones de agua que gobiernan y administran el servicio de agua potable (SAP). Este trabajo contribuye a conceptualizar teóricamente la gobernanza del agua potable como las reglas, la toma de decisiones y la pluralidad de actores que interactúan para proporcionar el SAP y, reconoce a las instituciones y autoridades consuetudinarias que participan en la dotación del agua como otro tipo de sistema de gobierno que asume la gestión, operación y mantenimiento de este servicio, a nivel comunitario. Las instituciones consuetudinarias se entienden como otra autoridad legítima, formada por representantes comunitarios, capaz de tomar decisiones relacionadas con el sistema de agua, su organización, distribución y mantenimiento.

Por lo anterior, este trabajo hace uso de la teoría de la gobernanza y el enfoque del pluralismo legal para comprender la gobernanza del agua; la investigación incluye conceptos sobre instituciones y aportes acerca del pluralismo legal (Von Benda-Beckmann 1995; Von Benda-Beckmann et al. 1998; Zwartveen et al. 2005). El documento toma en cuenta, principalmente, las reglas, la toma de decisiones y la pluralidad de actores que interactúan dentro de un sistema. Para contribuir con el análisis teórico, esta investigación también se basa en los resultados de varios estudios realizados en México sobre el suministro de agua potable, sus límites, las experiencias de la comunidad, la organización social y los alcances de las comunidades. Como se mencionó, el alcance principal del artículo es teórico. No incluye todos los resultados de las experiencias de trabajo de campo; sin embargo, la teoría ha sido probada con trabajo empírico y de escritorio en diferentes comunidades mexicanas que se estudiaron a través de métodos cualitativos como entrevistas guiadas, y semi estructuradas, visitas de trabajo de campo, investigación participativa, grupos de enfoque, entrevistas a informantes clave, entre otros. También se tomó en cuenta información resultante de tesis de Maestría y Doctorado, así como documentos científicos sobre gestión comunitaria. El conocimiento sobre el SAP en México es crucial para comprender los mecanismos de gobernanza y su vinculación con el pluralismo legal.

Este documento se divide en tres secciones. El primero aborda la teoría de la gobernanza y la definición del concepto. El segundo define y explica el pluralismo legal y su legitimidad cuando se trata de la gestión y la gobernanza de los recursos naturales. La tercera parte incluye un análisis de las relaciones sociales y de poder en el uso y la coexistencia de diferentes leyes. Finalmente, incorpora observaciones finales sobre la importancia de estos enfoques.

Teoría de la gobernanza

La teoría de la gobernanza surgió a principios de la década de 1990 en las disciplinas de administración pública y ciencias políticas (Chhotray y Stoker 2009). Era una nueva forma de pensar derivada de los cambios experimentados en el gobierno, como el proceso de democratización del Estado y las mejoras introducidas en la función pública a través de nuevos canales para la participación ciudadana. El creciente interés en temas de gobernanza refleja cambios sociales y políticos. A través de la teoría de la gobernanza se intenta comprender las implicaciones de estos cambios y encontrar una forma adecuada de gestionarlos. Los investigadores de diferentes disciplinas han adoptado la gobernanza desde diferentes perspectivas para tratar de explicar los problemas sociales, ambientales, políticos y económicos que observan (Neaera Abers 2007; Biswas y Tortajada 2010). Es por ello que, para definir un concepto funcional de gobernanza que pueda aplicarse a la gobernanza del agua a nivel comunitario, primero es necesario familiarizarse con las nociones de gobernanza y las formas en que las diferentes disciplinas lo abordan.

En la literatura se ha abordado la gobernanza como un concepto que se ha estudiado a partir de una amplia gama de disciplinas como la ciencia política, la economía, las relaciones internacionales, la política, los estudios de desarrollo, la geografía y los estudios socio-legales (Benda-Beckmann et al. 1998; Liverman 2004; Batterbury y Fernando 2006; IEEM 2006; Bobbio 2009; Chhotray y Stoker 2009) y ha sido influenciado por la literatura relacionada con la gestión ambiental, la participación y el gobierno corporativo (Falkner 2003; Batterbury y Fernando 2006; Chhotray y Stoker 2009).

Dentro de la disciplina de las ciencias políticas es posible encontrar el trabajo de Camou (1993); González-Villarreal y cols. (2006); Solanes y Jouravlev (2006); Allouche (2007); Franks y Cleaver (2007); González-Villarreal (2008); Roy (2008); Alvarado-Pechir (2009); Duit y col. (2010); Tortajada (2010); Van de Meene y col. (2011), por mencionar algunos de ellos. Las obras de Falkner (2003) han surgido desde la perspectiva de las relaciones internacionales.

Los estudios de desarrollo se han ocupado de cuestiones de gobernanza desde principios de los años ochenta (Biswas y Tortajada, 2010b). Esta área de estudios se beneficia del enfoque de otras disciplinas para construir su propio enfoque de gobernanza. Los estudios de desarrollo se centran en la forma en que la organización y la toma de decisiones impulsan los proyectos de desarrollo para lograr objetivos específicos (Roy 2008; Biswas y Tortajada 2010; Biswas y Tortajada 2010b). A pesar de las continuas discusiones dentro de estas disciplinas, aún no existe un consenso para tener una sola definición. Sin embargo, los estudios de desarrollo adoptan los principios de participación, rendición de cuentas, transparencia, gestión y prácticas presupuestarias, sugeridos por el Banco Mundial para lograr la “buena gobernanza” (Kaufmann y Kraay 2002; Kaufmann y Kraay 2007; Tortajada 2010). En este sentido, el “buen gobierno” se caracteriza por dar una mayor autonomía, a las instituciones comunitarias, del aparato burocrático y permite a las comunidades organizar y controlar sus derechos de propiedad (Roy 2008; Tortajada 2010). También busca promover mayor participación de la sociedad civil y las instituciones comunitarias para la asignación y gestión adecuadas de los recursos, con el objetivo de resolver los problemas colectivos de acuerdo con lo que es bueno para las personas y el medio ambiente (Biswas y Tortajada 2010; Tortajada 2010).

A pesar de los esfuerzos del Banco Mundial por definir la gobernanza y la inclusión de instituciones formales en el concepto, no refiere o aborda otras formas alternativas de gobierno (Kaufmann y Kraay 2002; Kaufmann y Kraay 2007: 6). La mayor parte de la literatura del Banco Mundial sobre gobernanza centra su atención en los amplios preceptos de gobernanza que lo limitan a niveles administrativos formales, una autoridad formal y normas y reglamentos escritos. Esta literatura tiene en cuenta principalmente la gobernanza a nivel internacional, nacional, estatal o incluso local (municipal). Sin embargo, no refiere su atención a la gobernanza llevada a cabo a nivel comunitario, donde participan múltiples instituciones y actores legales, con diferente origen, que establecen sus propias leyes y normas legítimas. Es por lo anterior que, los actores e instituciones locales y

comunitarios hacen esfuerzos diarios para resolver problemas y tomar decisiones legítimas fuera de la estructura jerárquica existente (Mayntz, 2005), dejando atrás los esquemas tradicionales de gobierno y definiendo nuevas relaciones con actores y organizaciones sociales, políticas y privadas para alcanzar autonomía, desarrollo y bienestar social, sin que todos éstos logros o avances, estén apoyados o tengan una base derivada de la estructura formal de gobierno.

Actualmente, los enfoques de gobernanza todavía dan forma a muchos estudios de ciencias políticas y administración pública. Bobbio (2009) destaca que es importante tener en cuenta la toma de decisiones colectiva y el desafío continuo de la gobernanza para permitir a los gobiernos mediar a través de una red compleja de instituciones y redes. Las instituciones, por su parte, intentan hacer frente a los complejos cambios políticos y socioeconómicos observados en la gobernanza, así como a la multiplicidad de intereses y decisiones de las instituciones de gobierno. Esta complejidad es abordada por, entre otros, Allouche (2007); Franks y Cleaver (2007); Roy (2008); Tortajada (2010). Para Camou (1993), la gobernanza es un conjunto de reglas que determinan quién gobierna en un sistema donde hay elementos reales de poder que garantizan la estabilidad, así como las instituciones con perfiles inciertos que aún están surgiendo y creciendo. El poder es un componente clave en la jerarquía de puestos de trabajo, importancia de las reglas, instituciones, actores y toma de decisiones. La siguiente sección aborda el concepto de gobernanza utilizado en esta investigación para comprender la gobernanza del agua a nivel comunitario.

Definiendo un concepto funcional de gobernanza

Como se discutió anteriormente, la gobernanza ha sido definida desde diferentes disciplinas. Sin embargo, no existe un consenso único para integrar todos los elementos involucrados en este concepto en una definición que abarque la variedad de intereses de diferentes instituciones y actores. El concepto de gobernanza se refiere a la forma en que las personas construyen y practican la toma de decisiones colectivas para alcanzar resultados que beneficien a la sociedad, la economía y el medio ambiente. Esta conceptualización también se encuentra en las contribuciones de Neaera-Abers (2007); Lozano González (2009); Biswas y Tortajada (2010); Kurrild-Klitgaard (2010); Larson y Petkova (2011). Por lo general, la gobernanza también está asociada con un sistema de gobierno donde una autoridad o un grupo de personas trabajan juntas para tomar decisiones comunes como se menciona en la literatura de Batterbury y Fernando (2006); González-Villarreal (2008); Alvarado-Pechir (2009); Duit y col. (2010); Van de Meene y col. (2011).

Chhotray y Stoker define la gobernanza como “las reglas que guían la toma de decisiones colectiva en entornos donde hay una pluralidad de actores u organizaciones y donde ningún sistema de control formal puede dictar los términos de la relación entre estos actores y organizaciones” (Chhotray y Stoker 2009: 3, 228). Este es el concepto que utilizaremos en este capítulo para abordar y también comprender la gobernanza de los recursos naturales y específicamente los recursos hídricos. Esta definición demuestra que hay más instituciones y actores legales, además de los actores formales. Los actores legales-plurales se identifican especialmente en la toma de decisiones con respecto a la gobernanza de los recursos naturales, porque a diferencia de los formales, éstos no se basan en leyes y reglas escritas, sino en la legitimidad de las decisiones tomadas por la comunidad. Para comprender las decisiones relacionadas con el acceso, la gestión y la distribución de los recursos naturales, es necesario observar las negociaciones, intereses, actores y prácticas, entre otros, que participan a nivel comunitario y no solo en el marco institucional.

En la gobernanza, el compromiso de las instituciones es el elemento clave para alcanzar el consenso entre los principales actores sociales y políticos, lo que resulta en una toma de

decisiones colectiva acordada (IEEM 2006; Kurrild-Klitgaard 2010). Sin embargo, llegar a un consenso no es fácil. El concepto de gobernanza en sí plantea el problema de que en la gobernanza hay agendas en conflicto, diferentes prioridades de los actores y, por lo tanto, las acciones e intervenciones institucionales no pueden llevarse a cabo de manera directa (Chhotray y Stoker 2009: 218; Wilder 2010). En cambio, las instituciones informales enfrentan diferentes problemas de la comunidad que requieren una solución rápida, como la provisión del SAP. Estas necesidades se convierten en parte de un sistema de gobernanza consuetudinario, y aún más, cuando están relacionadas con el acceso a un recurso básico y necesidad primaria, tal como lo es el consumo de agua.

Todo el proceso de gobernanza requiere una mejora continua para hacer frente a los desafíos, experiencias y problemas que se enfrentan en los cambiantes entornos sociales, políticos y económicos (Solanes y Jouravlev 2006). Según Rogers (2002), la gobernanza abarca la relación entre una sociedad y su gobierno. Este proceso no se limita exclusivamente a las leyes escritas o normas impuestas cuando la realidad sigue diferentes normas legales legitimadas a través de instituciones informales (González-Villarreal 2008).

A nivel comunitario, la gobernanza informal y los sistemas de gestión comunitaria, llamados sistemas consuetudinarios, también juegan un papel relevante en la toma de decisiones, la elección de autoridades, la legitimidad y la participación de la sociedad civil (Kyessi 2005; Roy 2008; Bobbio 2009). Este tipo de gobierno generalmente existe a nivel comunitario. Hoy en día, la gobernanza comunitaria se reconoce como un elemento, cada vez más importante, en la provisión de infraestructura y la gestión de los recursos naturales que hay en las zonas urbanas, periurbanas y rurales (Kyessi 2005). La gobernanza comunitaria implica dimensiones culturales y de identidad, mediante las cuales los individuos y grupos organizan su mundo, definen la estructura de significación y prácticas basadas en una variedad de instituciones sociales, políticas y económicas (Sewell, 1999). En este reconocimiento y comprensión del tema, también se conoce que en repetidas ocasiones, un sistema de gobierno tradicional puede fusionarse con un sistema de gobierno oficial y puede funcionar en conjunto como un sistema híbrido.

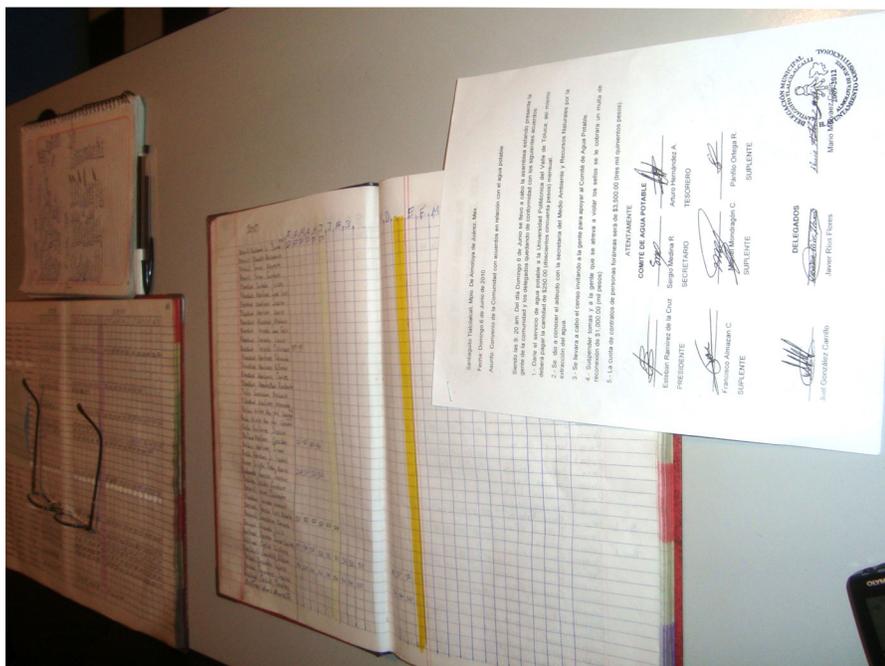
El autogobierno, como aquellos que han surgido a nivel comunitario, se han formado con actores comunitarios para hacer frente a la necesidad de organizarse y hacer uso de algún recurso natural, gestionarlo y decidir sobre éste, así como para permitir a otros actores tener o no acceso a éste. En este sentido, busca mantener su autonomía a pesar de las presiones del sistema económico globalizado que respalda a las instituciones, los procesos y las decisiones formales. En algunas comunidades, el autogobierno puede tener la aceptación de un gobierno legítimo y válido, que podría no ser formal (Falkner 2003). Este concepto de gobernanza implica un cambio de enfoque de gestión de sistemas de gobernanza oficiales a no oficiales para permitir una reevaluación permanente de la toma de decisiones y acciones colectivas (Sandoval-Minero 2007). Por lo tanto, no solo las instituciones locales sino también las comunitarias buscan fortalecer las formas en que se organizan para enfrentar el desafío de la gobernanza tanto a nivel local como comunitario (Kyessi 2005; Mukherji y Shah 2005; Roy 2008; Jiménez y Pérez-Foguet 2010). Esta sección se centró en conceptos amplios de gobernanza. Estos conceptos son relevantes para encontrar elementos clave, como autoridad, reglas, legitimidad, toma de decisiones y diferentes actores que se pueden aplicar a a su definición para la gestión del agua a a nivel comunitario y, con frecuencia, implica la interacción de una pluralidad de actores e instituciones que no son necesariamente formales; por lo tanto, es necesario comprometerse con un enfoque plural para comprender las diferentes formas de gobernar y legitimar las decisiones en aquellos espacios donde las autoridades e instituciones pueden no ser formales, sino informales o híbridas. La siguiente sección define y explica el pluralismo legal.

Pluralismo legal: derecho consuetudinario en la gestión de los recursos naturales.

Para comprender la gobernanza del agua a nivel comunitario, es necesario comprender los preceptos del pluralismo legal, que reconocen la pluralidad de actores que interactúan dentro del mismo sistema de gobernanza. Cada actor sigue sus propias reglas y establece las normas que regulan lo que está permitido o no al momento de proporcionar el SAP.

En casi todas las áreas rurales contemporáneas de los países menos desarrollados económicamente que fueron colonizados, es posible identificar alguna forma de pluralismo legal en términos de gestión y explotación de los recursos naturales. El pluralismo legal se refiere a diferentes reglas y leyes legales (válidas) que surgen de diferentes orígenes (es decir, estado, costumbre, convención, religión, etc.) y legitimación en usos históricos (Benda-Beckmann et al., 1998), reconocimiento de reuniones comunitarias o un pago. El pluralismo legal también se ha identificado en algunas de las áreas rurales que crecieron en población y se convirtieron en áreas periurbanas o aquellas áreas rurales planificadas y transformadas en parte del paisaje urbano pero en un área rural-urbana. Esto significa que en este tipo de comunidades los derechos para mantener el control político y administrativo sobre los recursos naturales y los derechos para usarlos y transferirlos no solo están regulados por las instituciones estatales y aplicados por los tribunales. Por el contrario, hay instituciones consuetudinarias que crean y aplican su propio derecho consuetudinario.

Fotografía 1. “Acuerdos de derecho consuetudinario y el libro comunitario donde se registran los usuarios de agua potable”.



Autora: Citlalli Aidee Becerril-Tinoco (2009)

Douglass North define las instituciones como las reglas del juego dentro de una sociedad. Las instituciones son una construcción social y cumplen el propósito específico de establecer límites a la conducta social para el mantenimiento de una sociedad (North, 1991). Las instituciones son la forma de materializar valores, sanciones y formas de organización dentro de una comunidad. Levantan y regulan el acceso a diferentes posiciones y establecen normas de intercambio entre individuos. Por lo tanto, las instituciones consuetudinarias también juegan un papel en el orden de la vida cotidiana, en este caso son importantes, ya que definen el acceso diferencial a los bienes y servicios colectivos.

Los significados sobre los SAP son el resultado de un proceso histórico de uso de los recursos naturales y un contexto social que promueve un tipo particular de relación entre los individuos y la sociedad y la sociedad y los recursos naturales; estas relaciones se basan principalmente en la estructura institucional habitual. Este marco institucional no es estático, por el contrario, constituye una estructura flexible que mantiene el pasado como una parte importante de su identidad actual. El pasado está integrado en las sociedades desde el presente gracias al conjunto de estructuras de significado actual, las prácticas particulares y sus relaciones sociales.

En este contexto, en los países colonizados es común encontrar sistemas coloniales previos y posteriores a la colonización. Las potencias colonizadoras anteriores gobernaron países económicamente menos desarrollados y las comunidades establecidas, de los Estados coloniales, tenían su propia estructura política y económica, su propia organización y leyes, así como sus propios procedimientos para manejar conflictos. Las comunidades y algunas instituciones locales tenían, y algunas de ellas todavía tienen, un sistema legal plural que gobierna la gestión de los recursos naturales. Por un lado, el sistema de gobierno del Estado en los países colonizados establece los derechos sobre los recursos naturales que los gobernantes coloniales pretendían explotar (Benda-Beckmann et al., 1998). Estas reglas se establecen en una ley formal escrita. Por otro lado, existe una ley consuetudinaria no escrita generalmente transmitida oralmente en ceremonias públicas (Ibid). Las comunidades plurales legales utilizan principalmente este derecho consuetudinario para legitimar sus decisiones.

Fotografía 2. Comité comunitario de agua potable de Santiaguito Tlalcilcalci



Autora: Citlalli Aidee Becerril-Tinoco (2009)

En los países latinoamericanos, como territorio colonizado, durante décadas, las intervenciones gubernamentales aprobaron políticas que buscaban la sustitución de los sistemas legales y de gestión tradicionales por una ley estatal “moderna” y la gestión de recursos. En estos países, esta transformación legal se lograría declarando los recursos naturales, como la tierra, el agua, los bosques y la propiedad del Estado. Por ejemplo, el gobierno mexicano declaró que la tierra y el agua ubicadas dentro de su territorio son propiedad del Estado (Cámara de Diputados, 2010). Dado que los recursos hídricos en México se declararon como propiedad nacional, el Estado tiene el derecho de controlarlos mediante una ley estatal. No obstante, aunque el Estado mexicano tiene derechos formales para controlar las aguas nacionales, todavía hay comunidades que bajo un régimen consuetudinario controlan las aguas ubicadas dentro de su comunidad. En la literatura, los académicos han identificado que para el gobierno estatal las leyes consuetudinarias locales y tradicionales, si se llegaran a reconocer, se catalogan como un obstáculo para lograr el desarrollo económico porque se cree que los regímenes de propiedad con una comunidad fuerte

y las características tradicionales son la causa de la explotación y uso ineficiente de los recursos (Benda-Beckmann et al., 1998). Por lo tanto, cuanto más estuvo involucrado el Estado en el control y la explotación de los recursos naturales, en los países colonizados, los sistemas legales más tradicionales (también llamados consuetudinarios o indígenas) fueron oficialmente sustituidos por la ley estatal.

En muchos casos, la ley estatal enfrenta falta de legitimidad entre las comunidades, principalmente cuando se decide no reconocer el manejo, la distribución y el acceso a los recursos naturales por parte de las comunidades y se transfieren esta responsabilidad a organizaciones públicas o privadas. Debe tenerse en cuenta que el grado de legitimidad de una u otra institución determina si se aceptan o no los imperativos normativos de esa institución. La forma en que se determina es a través del conocimiento de cómo se ejerce el poder, cómo se impone y se negocia dentro de una sociedad, cómo se promueve la formación de imaginarios que lo apoyan o no (Baczko, 1991). La imposición de reglas e instituciones externas en comunidades con una estructura tradicional de gestión de recursos naturales puede resultar en un mal funcionamiento y un acceso problemático a dichos recursos. Y aunque sucede recurrentemente, también es cierto que existen casos exitosos que sirven como ejemplo de organización.

Frente al pensamiento neoliberal, los académicos (Lynch y Talbott, 1995; Benda-Beckmann et al., 1998) han estudiado y concluido que las comunidades, los derechos comunitarios y el derecho consuetudinario es un elemento positivo en la gestión de recursos porque estos enfoques respaldan que las normas y reglas de la comunidad son una expresión de los valores y necesidades de las personas. Estos académicos sugieren que cualquier legislación formal debería evitar medidas que debiliten o contradigan la forma en que las personas organizan, controlan y administran sus recursos. La validez y el reconocimiento de las leyes no estatales pueden tener una influencia limitada en la ley oficial. Sin embargo, la ley de las personas, ya sea en la comunidad o como individuos, sigue siendo una parte importante de la vida rural y algunas áreas periurbanas. Cabe mencionar que las leyes consuetudinarias continúan existiendo en la mayoría de los países con menor crecimiento económicamente.

En algunas comunidades hay múltiples reglas legales plurales que pueden estar interactuando al mismo tiempo. Por lo tanto, los investigadores, los individuos, las comunidades y las instituciones estatales no solo se enfrentan a un único sistema legal, sino a la coexistencia y la complejidad de múltiples sistemas legales normativos y derechos sobre el control, la gestión y la operación de múltiples recursos naturales, especialmente, cuando se trata de los recursos hídricos. El derecho consuetudinario es uno de los sistemas legales que lidera y frecuentemente es responsable de la forma en que provee el servicio de agua. La siguiente sección discute sobre las principales características de esta ley y su legitimidad.

Derecho consuetudinario

El derecho consuetudinario, también es definido como reglas consuetudinarias, reglas tradicionales, o derecho indígena y se utiliza en dos sentidos. El primer significado solo se refiere a “reglas”; esas reglas habituales que han sido aceptadas y utilizadas por las comunidades durante mucho tiempo. El segundo se refiere a un sistema de reglas que se llama “derecho consuetudinario” no solo por la población local sino también por los legisladores, jueces y expertos en derecho. Hay más de una construcción de “derecho consuetudinario”. En esta investigación, el derecho consuetudinario se refiere a las reglas creadas y aplicadas por la población comunitaria a través de sus instituciones, creadas por los usos y costumbres de la población, y que se han utilizado durante un tiempo prolongado e incluso históricamente.

En las comunidades tradicionales puede haber más de una ley legal que rijan el sistema de gestión del agua. El derecho consuetudinario puede no ser el único aplicado dentro de la comunidad. El derecho consuetudinario probablemente siempre se ha combinado con otras leyes y normas legales derivadas de otras fuentes de poder y autoridad, generadas fuera de la comunidad; por ejemplo, en las leyes aprobadas por el gobierno, en la ley de grupos religiosos o algunas otras organizaciones (Benda-Beckmann et al., 1998). La coexistencia e interacción de múltiples leyes dentro de un entorno social es el llamado pluralismo legal. En un dominio plural legal, estos diferentes órdenes interactúan e influyen entre sí en lugar de aislarse unos de otros. Lo mismo sucede con las instituciones gubernamentales que gestionan los recursos hídricos. A veces también sucede que la ley estatal puede combinarse con asumir el liderazgo tomando en cuenta los consejos tradicionales. Estas leyes mixtas se conocen como “leyes compuestas” (Benda-Beckmann et al., 1998). Actualmente, en muchas comunidades mexicanas todavía es común identificar una ley consuetudinaria en la administración total o parcial de los recursos hídricos y, por lo general, también están relacionadas con un sistema de responsabilidades en el que existen múltiples esquemas estructurales de organización y en la asignación de roles y responsabilidades. Esto se ha corroborado en visitas de trabajo de campo. Además, se encuentra que, en México, como en muchos otros países latinoamericanos, existen sistemas legales oficiales que rigen la gobernanza y la gestión de los recursos hídricos utilizados para proporcionar el servicio de agua potable. En muchos casos a nivel comunitario, el sistema legal, tradicional, es el habitual. Sin embargo, la ley del Estado también se convierte en parte de los elementos oficiales y legales utilizados por los comités de agua, por ejemplo, para obtener derechos de agua y los derechos de propiedad para tener acceso al agua subterránea, superficial o de trasvases. Y hay casos en los que las instituciones del Estado (ya sea alguna institución municipal, organismos operadores, regidurías del agua, o alguna institución estatal) participan asumiendo la actividad financiera. Ellos frecuentemente asumen y aceptan las tarifas del agua, cobra por ella y recaudan los pagos.

Los académicos también sostienen que en las comunidades que se rigen por la tradición existen versiones más antiguas y más nuevas de las relaciones y leyes tradicionales o consuetudinarias que coexisten. Sin embargo, no todas las leyes consuetudinarias dejan ver la diferencia entre los diversos tipos de normas y prácticas que existen dentro de cada comunidad. Esto significa que las reglas habituales que se utilizan a nivel comunitario son mucho más complejas y dinámicas de lo que se espera porque cada comunidad, cada sistema tradicional, tiene sus propias características y dinámicas sociales particulares y cada comunidad puede tener sus propias normas adaptadas a sus prácticas, que son sensibles a su contexto. Por lo tanto, para diferenciar los múltiples niveles y reglas en un contexto social, también es necesario comprender el concepto de “ley local”.

Las leyes locales no son leyes o normas consuetudinarias. Las leyes locales son las interpretaciones y transformaciones localmente dominantes de las reglas y dominan sobre las formales o algunas no formales. Y las mezclas de interpretaciones de esas normas dominantes podrían integrar las leyes locales. La ley local se refiere a las reglas utilizadas que guían las prácticas tradicionales diarias; constituye la realidad presente moldeada por las relaciones sociales (Spiertz, 1992). El uso práctico de la ley local no significa que el derecho consuetudinario pueda ser reemplazado. Sin embargo, muchos elementos de la ley local pueden ser habituales en términos de la continuidad de una tradición legal. El derecho local puede, pero no necesariamente, ser incorporado al derecho consuetudinario.

Por el contrario, “el derecho consuetudinario, o diferentes construcciones del derecho consuetudinario, es parte del pluralismo legal que constituye el entorno en el que se generan las leyes locales en diferentes localidades” (Benda-Beckmann et al., 1998: 60). Depende del contexto y el lugar en el que las personas manejan los elementos del derecho consuetudinario que se convierten en parte del derecho local particular y dinámico. Por lo tanto, según Meinen-Dick y Pradhan (2005), la forma en que estos diferentes órdenes legales interactúan e influyen

entre sí, en contextos sociales específicos, depende de las relaciones sociales y de poder entre los titulares y poseedores de diferentes leyes. La siguiente parte discute sobre las relaciones de poder y cómo estas relaciones influyen en la dinámica social y la organización estructural.

Relaciones sociales y de poder en el uso y coexistencia de diferentes leyes.

La coexistencia de múltiples leyes no significa que todas ellas sean igualmente poderosas. El derecho formal o derecho del Estado es, en la mayoría de los contextos, más poderoso que el derecho consuetudinario u otras leyes. En términos de recursos hídricos, la ley del Estado, formal y escrita, se utiliza para asignar agua de ríos, acuíferos y otros embalses, no solo para actividades agrícolas sino también para actividades no agrícolas. Las instituciones gubernamentales, los grupos de poder externos, o los grupos comunitarios más débiles apoyados por agencias externas generalmente usan la ley oficial, del Estado, para reclamar derechos sobre los recursos naturales que otros grupos de poder les niegan. Aunque la ley del Estado, la ley formal, se utiliza para reclamar derechos, no significa que todos los usuarios la acepten, legitimen o implementen. En comunidades plurales legales, los individuos o grupos de personas pueden hacer uso de más de una ley o partes de diferentes leyes adaptadas a su contexto para legitimar sus decisiones. Según Meinzen-Dick y Pradhan (2005), la ley que se acepta y aplica a nivel comunitario depende principalmente del poder y las relaciones sociales entre los diferentes grupos o individuos demandantes.

Fotografía 3. Pozo de agua potable. Comunidad San Mateo Oztzacatipan



Autora: Citlalli Aidee Becerril-Tinoco (2010).

Zwarteveen y col. (2005) sugieren que el tema del agua es sobre poder, intereses e ideologías, el agua es política y requiere un análisis profundo porque la naturaleza del agua es muy controvertida. La dinámica en torno a la política del agua, incluidos los derechos y las leyes del agua, no se puede entender sin analizar las relaciones de poder, los discursos y las prácticas que guían la percepción de los problemas y las posibles soluciones (Ibid). No se trata solo de derechos y leyes en un sentido estricto. También es necesario un análisis más amplio de los derechos y las leyes del agua que incluya el acceso y control de los recursos porque reflejan las relaciones sociales y el poder de los actores. Es decir, es el “poder” para tomar decisiones, para legitimar, es el poder para delegar responsabilidades e influir en las decisiones de las personas. Cualquier análisis relacionado también debe tener en cuenta no solo la zona de captación de agua, sino también las tecnologías, la organización, la cultura, la economía y la ecología.



Autora: Citlalli Aidee Becerril-Tinoco (2010)

Además, para comprender las relaciones sociales y de poder en el uso y la coexistencia de diferentes leyes, también representa un desafío comprender que los diversos tipos de actores, intereses, instituciones y organizaciones involucrados en el SAP requieren nuevas articulaciones de gobernanza que tomen en cuenta los usos y costumbres, la tradición, así como los marcos regulatorios y el papel de las instituciones formales, privadas y la ley oficial. Aunado a ello, a lo largo de este proceso, es importante incorporar una visión más amplia que reconozca el agua como un activo político marcado por antecedentes culturales, sociales y políticos y como un recurso natural insertado en una comprensión extensa de la relación entre la sociedad y su entorno. La gobernanza como concepto y como práctica gubernamental requiere una visión más amplia para todavía ser reconocida como una práctica actual y válida en algunas comunidades mexicanas. Su estructura política ha sido legitimada por la sociedad y continua estando vigente en múltiples comunidades. Algunos de estos desafíos contribuyen a las prácticas de derecho consuetudinario, al otorgar a las autoridades legitimadas por usos y costumbres el pleno poder y las responsabilidades de la gestión de los recursos hídricos. Otros han incorporado a su estructura política tanto a las instituciones y autoridades formales como a las tradicionales, creando un sistema híbrido. Por lo tanto, todos estos mecanismos en la forma de gobernar, en general, contribuyen a la comprensión de los sistemas de gobernanza a nivel local y comunitario.

Observaciones finales

Este documento reconoció y discutió sobre las reglas y leyes legales plurales que guían la gestión, operación, mantenimiento y reparaciones del servicio de suministro de agua potable a nivel comunitario. Se encontró que en la gestión de los recursos hídricos en México, hay elementos económicos, la gestión de un bien colectivo, pero también elementos de poder que, frecuentemente, influyen en las decisiones. Por supuesto, es importante establecer reglas y leyes claras para reducir o evitar la mala gestión. También es importante tomar en cuenta los aspectos financieros y las tarifas de agua y considerar en el costo total del servicio el pago a cada miembro del comité de agua. Los miembros generalmente brindan su servicio de forma gratuita, porque consideran que es un servicio comunitario; sin embargo, se ha encontrado que las comunidades que administran con éxito el suministro de agua potable también consideran entre sus gastos el pago a cada miembro del comité. Es importante proporcionar un ingreso a las personas responsables de la gestión, operación, mantenimiento y reparación de los sistemas de agua para

que reconozcan que su labor es un trabajo remunerado y éste sirva como un incentivo para que estos actores realicen un trabajo adecuado.

En la gobernanza del agua potable, la gestión completa, los derechos de agua y los derechos de propiedad para el acceso al agua subterránea son elementos importantes para estudiar y comprender la propiedad y la prestación del servicio de agua potable. La preocupación que surge después de estudiar este enfoque es cuestionar por qué estos enfoques y sistemas tradicionales son importantes. Incluso cuando no hay una respuesta única, el objetivo de estudiar las instituciones tradicionales de agua y la forma en que están organizadas para proporcionar el servicio de agua potable es contribuir a comprender la gobernanza de los recursos hídricos. Además, es relevante reconocer los múltiples sistemas legales que interactúan al mismo tiempo y que son tan válidos como un sistema oficial, pero cada uno con sus propias reglas, regulaciones y legitimidad. Finalmente, se espera, para trabajos futuros, proponer un concepto operativo que todavía sea válido y legal incluso cuando no haya reglas escritas que guíen el proceso.

Este documento tuvo como objetivo contribuir a las discusiones sobre la gobernanza, el pluralismo legal, la gobernanza comunitaria y el derecho consuetudinario que protegen los recursos naturales de una comunidad y dictan cómo administrarlos. Este trabajo analiza el agua utilizada para proveer el servicio de agua potable. Por lo tanto, los autores consideran que la investigación futura sobre estos temas debe tener en cuenta a) el derecho consuetudinario; especialmente, cuando los recursos naturales están involucrados en un problema y, b) también las comunidades autoorganizadas para aprender sobre los procesos, el éxito y los fracasos de éstas para mejorar la discusión y proporcionar elementos precisos para comprender el pluralismo legal y la gobernanza comunitaria tradicional de los recursos hídricos.

Fuentes Consultadas

- Allouche, J. (2007) "The governance of central Asian waters: national interests versus regional cooperation". Disarmament forum. Four.45-55.
- Alvarado, Pechir .O. C. (2009) "La gobernanza en las organizaciones. Hacia un modelo en la Administración pública mexicana". Revista IAPEM. Apertura, gestión y gobernanza. 72(Enero-Abril). pp. 63-84.
- Baczko, B. (1991) "Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas". Buenos Aires. Ediciones Nueva Visión.
- Batterbury, S. P. J. y Fernando, J. L. (2006) "Rescaling governance and the impacts of political and environmental decentralization: an introduction". World Development. 34(11). pp. 1851-1863.
- Benda, Beckmann, F. von; K. von Benda-Beckmann y J. Spiertz (1998) "Equity and legal pluralism: taking customary law into account in natural resource policies". Ed. Rutgerd Boelens and Gloria Dávila. Searching for equity. Conceptions of justice and equity in peasant irrigation. Van Gorcum, Assen. The Netherlands.
- Biswas, A. K. y Tortajada, C. (2010) "Future water governance: problems and perspectives". International Journal of Water Resources Development. 26(2). pp. 129-139.
- Biswas, A. K. y Tortajada, C. (2010b) "Water supply of Phnom Penh: an example of good governance". International Journal of Water Resources Development. 26(2). pp. 157-172.
- Bobbio, N. (2009) "Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política". México. Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Diputados (2010) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917", texto vigente. Última reforma publicada DOF 29-07-2010. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, 170.
- Camou, A. (1993) "Gobernabilidad y democracia en México. Avatares de una transición incierta". Nueva Sociedad. 128 (Noviembre-Diciembre). pp. 102-119.
- Chhotray, V. y Stoker, G. (2009) "Governance theory and practice. A cross-disciplinary approach". Great Britain. Palgrave Macmillan.
- Duit, A, Galaz, V., Eckerberg, K. y Ebbesson, J. (2010) "Governance, complexity, and resilience". Global Environmental Change. 20(3). pp. 363-368.
- Falkner, R. (2003) "Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the links". Global Environmental Politics. 3 (2). pp. 72-87.
- Franks, T. y Cleaver, F. (2007) "Water governance and poverty: a framework for analysis". Progress in Development Studies. 7(4). pp. 291-306.
- González, Villarreal, F. J. (2008) "Gobernabilidad Hidráulica" en II Encuentro Universitario del Agua. 13-14 Noviembre. Cocoyoc. Morelos. 13-14 Noviembre 2008. Red del Agua. UNAM.
- González, Villarreal, F. J, Val-Segura, R, Zambrano-González, L, Matus-Pacheco, J. y Aguilar-Amilpa, E. (2006) "Orientaciones estratégicas. Propuestas para el manejo del agua en México". Documento ejecutivo. México. D. F. Red del agua. UNAM.
- IEEM (2006) "Memoria del homenaje póstumo a Norberto Bobbio". Primera edición ed. Toluca. México. Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).
- Jiménez, A. y Pérez-Foguet, A. (2010) "Challenges for water governance in rural water supply: lessons learned from Tanzania". International Journal of Water Resources Development". 26(2). pp. 235-248.
- Kaufmann, D. y Kraay, A. (2002) "Growth without governance". November. Washington. The World Bank.
- Kaufmann, D. y Kraay, A. (2007) "Governance Indicators: where are we, where should we be going?". Washington D. C. The World Bank.
- Kurrild-Klitgaard, P. (2010) "Exit, collective action and policentric political systems". Public choice. 143. pp. 339-352.
- Kyessi, A. G. (2005) "Community-based urban water management in fringe neighbourhoods: the case of Dar es Salaam, Tanzania". Habitat international. 29(1). pp. 1-25.
- Larson, A. M. y Petkova, E. (2011) "An introduction to forest governance, people and REDD+ in Latin America: obstacles and opportunities". Forest. 2. pp. 86-111.
- Liverman, D. (2004) "Who governs, at what scale and at what price? Geography, environmental governance, and the commodification of nature". Annals of the association of American Geographers. 94(4). pp. 734-738.

- Lozano González, C. R. (2009) "Institucionalismo, gobernanza y sociedad civil". Revista IAPEM. Apertura, gestión y gobernanza. Enero-Abril 2009 (72). pp. 37-62.
- Lynch, O. J. y Talbott (1995) "Balancing acts: community-based forest management and national law in Asia and the Pacific". Washington. World Resources Institute.
- Mayntz, R. (2005) "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza" in Cerillo Martínez. A. coord. La gobernanza hoy. 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 83-98.
- Meinzen-Dick, R. y Pradhan, R. (2005) "Analysing water rights, multiple uses, and intersectoral water transfers". In Dik Roth. Rutgerd Boelens and Margreet Zwarteveen. Liquid relations. Contested water rights and legal complexity. Rutgers University Press. U.S.A.
- Mukherji, A. y Shah, T. (2005) "Groundwater socio-ecology and governance: a review of institutions and policies in selected countries". Hydrogeology. 13. pp. 328-345.
- Neaera Abers, R. (2007) "Organising for governance: building collaboration in Brazilian river basins". World Development. 35(8). pp. 1450-1463.
- North, D. (1991) "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". México. Fondo de Cultura Económica.
- Rogers, P. (2002) "Water Governance in Latin America and the Caribbean". Fortaleza. Brazil. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Department.
- Roy, I. (2008) "Civil society and good governance: (Re-) conceptualizing the interface". World Development. 36(4). pp. 677-705.
- Sandoval Minero, R. (2007) "Tracking governance indicators and measurements for constructing learning water management systems". Paris. World Water Assessment Programme, UNESCO and The Centre de Gestion Scientifique (CGS). École Nationale Supérieure des Mines de Paris (ENSMMP).
- Solanes, M. y Jouravlev, A. (2006) "Water governance for development and sustainability". Santiago. Chile: CEPAL. United Nations.
- Spiertz, H. L. J. (1992) "Between cannibalism and pluralism: on the construction of legal frameworks in irrigation management in Bali and Sri Lanka". In F. Von Benda-Beckmann and M. van der Velde (eds). Law as a resource in agrarian struggles. Wageningen. Pudoc.
- Sewell, W. (1999) "The concept(s) of culture" in Bonnell, V. y Hunt, L. eds. Beyond the Cultural Turn New Directions in the Study of Society and Culture. University of California Press. Berkeley - Los Angeles. pp. 35- 61.
- Tortajada, C. (2010) "Water governance: some critical issues". International Journal of Water Resources Development. 26(2). pp. 297-307.
- Van de Meene, S. J, Brown, R. R. y Farrelly, M. A. (2011) "Towards understanding governance for sustainable urban water management". Global Environmental Change. 21(3). pp. 1117-1127.
- Von Benda-Beckmann, F. (1995) "Anthropological approaches to property law and economics". European journal of law and economics. 2. pp.309-336.
- Von Benda-Beckmann, F, Von Benda-Beckmann, K. y Spiertz, J. (1998) "Equity and legal pluralism: taking customary law into account in natural resource policies" in Boelens. R., Dávila. G and Menchú. R., eds. Searching for equity. Conceptions of justice and equity in peasant irrigation. Assen. The Netherlands: Van Gorcum and Comp. 183.
- Wilder, M. (2010) "Water governance in Mexico: political and economic apertures and a shifting State-citizen relationship". Ecology and society. 15(2). pp. 22-36.
- Zwarteveen, M, Roth, D. y Boelens, R. A. (2005) "Water rights and legal pluralism. Beyond analysis and recognition" in Roth, D, Boelens, R. A. and Zwarteveen, M. eds. Liquid relations. Contested water rights and legal complexity. New Brunswick. New Jersey. Rutgers University Press. USA. pp. 254-278.

GESTIÓN INTEGRAL DE CUENCAS.

*Un enfoque poco atendido
por la legislación hídrica en México*

Alejandro Rafael Alvarado-Granados

Doctor en Ciencias Ambientales, por la Universidad Autónoma de Guerrero, Profesor investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de planeación Urbana y Regional, línea de investigación: Recursos Naturales para la actividad económica regional y transformaciones territoriales, Miembro del Cuerpo Académico “Desarrollo, Ambiente y Procesos de Configuración Territorial”.

Correo Electrónico: alex13_bum@hotmail.com aalvaradog@uaemex.mx

Elizabeth Díaz-Cuenca

Maestra en Desarrollo Municipal, por El Colegio Mexiquense, Profesor investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de planeación Urbana y Regional en la línea de investigación: Recursos Naturales para la actividad económica regional y transformaciones territoriales, Miembro del Cuerpo Académico “Desarrollo, Ambiente y Procesos de Configuración Territorial”.

Correo Electrónico: ediazc@uaemex.mx

María Soledad Gaitán Olmedo

Doctorada en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora-Investigadora adscrita a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Cuerpo Académico “Desarrollo, Ambiente y Procesos de Configuración Territorial”. Sus líneas de investigación son Gobernanza y Gestión Integral de los Recursos Hídricos, Gobernanza local y la gestión del territorio y Gobernanza y gestión de los servicios de agua y saneamiento.

Correo Electrónico: msgaytano@uaemex.mx



Resumen

El derecho humano al agua requiere obligadamente contar con fuentes de abastecimiento que hagan posible su apropiación y distribución para lograr satisfacer las necesidades humanas. Por ello se requiere entender a la cuenca de captación que transforma la precipitación pluvial en escurrimiento, para gestionarla con un criterio de compatibilizar su funcionamiento hidrológico, con los usos del suelo que la sociedad requiere, para atender otro tipo de necesidades que también son importantes.

En tal sentido la legislación hídrica no le otorga suficiente atención al cuidado de las cuencas y, es el sector forestal que desde su legislación y operativamente atiende el cuidado y conservación de las cuencas, mediante la gestión forestal, que incluye, entre otros el instrumento económico denominado “pago por servicios ambientales hidrológicos” que trata de cuidar las fuentes de abastecimiento y procurar la conservación de las zonas forestales, pero deja al margen a los otros usos del suelo, que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos trata de regular desde el sector urbano, hasta ahora con dudosos resultados en materia de cuidado de los acuíferos y regulación de escurrimientos superficiales.

Palabras clave

Cuenca hidrológica, usos del suelo, legislación hidrológica

Introducción

El agua, vital para la vida y las actividades productivas es un elemento natural con una trayectoria cíclica en la naturaleza a través de la atmósfera, litosfera, hidrosfera y biosfera. Durante la historia del planeta ha mostrado la capacidad de autodepuración para su incorporación en otros procesos, que permiten su reutilización permanente, cuando las sustancias que contiene son asimilables por el sistema hídrico, tanto por su naturaleza como por su cantidad, cuando no excede las capacidades del mencionado sistema.

Por ello, cuando se le utiliza con una perspectiva inmediatista, de corto plazo y sin control de las sustancias que se le adicionan, o con extracciones en exceso, por las formas de su aprovechamiento, se establece un desequilibrio que, altera al sistema hídrico y a otros con los que se vincula, como son los acuíferos o las cuencas hidrológicas que se afectan, con desequilibrios sociales, económicos, políticos y en la biodiversidad, principalmente.

En esta perspectiva de uso y abuso del llamado líquido vital, en este capítulo se muestran algunas reflexiones sobre su regulación en las cuencas hidrológicas, a través de la gestión integral de las cuencas, en la ley vigente y otras iniciativas que en los últimos años han surgido, por parte de los legisladores como de la sociedad civil. De esta manera, el capítulo muestra dos apartados que mencionan la parte conceptual y el análisis de la ley y las iniciativas recientes, en relación con el manejo integral de cuencas hidrológicas

El contenido del presente capítulo se sustenta en la revisión documental sobre la importancia de la cuenca hidrológica para el estudio de los procesos hídricos en la naturaleza como en la sociedad, con la finalidad de vincularlos con los planteamientos jurídicos vigentes y en proyecto, para la formulación de la legislación nacional en la materia, requerida a partir de las reformas constitucionales de 2012, que dieron lugar al reconocimiento del derecho humano en México, que permita el “acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible” (gobierno Federal, 2017: Art. 4), el cual deberá garantizar el Estado mediante la legislación que regulará dicho derecho.

De esta manera, el procedimiento seguido en esta investigación que publica resultados en este capítulo está sustentado en el análisis de las condiciones ideales para el manejo integral de las cuencas hidrológicas, de acuerdo con los planteamientos teóricos vigentes y su contraste con los instrumentos jurídicos en la materia, tanto vigentes como en las propuestas de ley general de aguas; así como la normatividad en materia forestal, que ha asumido un papel protagónico para el manejo de cuencas, con fines hidrológicos, de conservación de suelo, biodiversidad, captura de carbono y paisajes.

1. El agua y la cuenca

La cuenca es un concepto de uso cada vez más generalizado que rebasó el ámbito del comportamiento hídrico, entre otros para ordenar el territorio, puesto que tiene una expresión espacial, que originalmente hizo alusión al comportamiento de los procesos del ciclo hidrológico, pero el término se amplió a otros ámbitos de la ocupación territorial que buscan una integración entre los procesos de la naturaleza con los de la sociedad. En ese marco, el presente texto pretende generar alguna reflexión sobre los alcances y limitaciones del concepto y su aplicación en el ámbito jurídico de la legislación vigente y en proyecto.

El concepto de cuenca nació en la hidrología, comprende cada una de las porciones de la superficie terrestre emergida de las aguas oceánicas y que son sujetas de aprovechamiento o no por parte de la sociedad; es una manera de delimitar a la superficie terrestre, en función de la dinámica del agua, por lo que Aparicio (2007: 19) la define con una analogía, entendida como “una zona de la superficie terrestre en donde (si fuera impermeable) las gotas de lluvia que caen sobre ella tienden a ser drenadas por el sistema de corrientes hacia un mismo punto de salida”.

Por su parte Cotler (2007) reconoce a la cuenca como un sistema complejo por la diversidad de componentes interactuantes en ella, con niveles jerárquicos y “alta intensidad de interconexiones”, con una dinámica gobernada por procesos de autoorganización y retroalimentación, que se adapta y depende de su historia, por lo tanto, las actividades humanas que en ella se realicen deberán valorar los impactos que puedan generar en ámbitos distintos al de la incidencia, tanto del orden social como del natural, en un amplio espacio de interacciones.

En el ámbito del manejo y gestión del líquido el concepto es totalmente aceptado, por lo que González (2013) destaca, entre otras aspiraciones del sector hídrico: el uso de la cuenca hidrológica como unidad de planeación y administración del agua; el agua como factor de desarrollo regional, que incluye, entre otros, la participación de la población; el fomento al manejo integrado y sustentable del recurso, su eficiencia y su reutilización y; la construcción de una nueva cultura del agua entre la población.

Para ello, establece una serie de orientaciones estratégicas de política pública, entre las que destaca: la gestión integrada de recursos hídricos y mitigar el riesgo por fenómenos hidrometeorológicos; y concluye, entre otros, con la necesidad de tener agua limpia; avanzar en la hacer realidad el derecho humano al agua y a su saneamiento; así como contar con un manejo eficiente y balanceado de las cuencas hidrológicas. Sin embargo, con la materialización esta última conclusión, referida al manejo eficiente y balanceado de las cuencas, las otras se logran, conjuntamente con las orientaciones estratégicas y las aspiraciones del sector hídrico, porque todas ellas están contenidas en el funcionamiento adecuado de la cuenca, y en tal sentido surge la pregunta: ¿cómo se gestiona desde la legislación dicho manejo?

Dentro de la importancia de la cuenca en la literatura científica (Acevedo y otros, 2008; Aguilera y Martínez, 1996 y SARH-Colegio de Posgraduados, 1982), establecen que las relaciones entre la vegetación y el agua está mediada por el suelo donde crece la primera y forma una triada indisoluble en los ciclos biogeoquímicos que se entrelazan, se complementan y dan lugar al funcionamiento de las cuencas hidrológicas, mismas que, son espacios de la corteza terrestre delimitados por parteaguas y una salida o exutorio, donde descarga el agua de toda su superficie, a través de una red de drenaje.

Esta serie de elementos interactuantes y las intervenciones humanas que los modifican pueden estudiarse como un sistema, conformado por componentes naturales diversos y los propios de la sociedad, que no solo utilizan el agua, sino también el suelo, la vegetación, los minerales y otros recursos naturales, y con estos aprovechamientos simultáneos provoca sinergias, que generalmente son desfavorables para la cuenca en su conjunto, pero también para otros sistemas como el económico o el social, que pueden aflorar en distintos periodos de tiempo.

Por ello, existe la posibilidad de conformar unidades funcionales a través de la cuenca, para tener presentes estas interacciones del mundo natural, que se entrelazan con los de la sociedad, con la finalidad de buscar sinergias favorables entre los ecosistemas y los sistemas productivos de la sociedad que requieren de equilibrios dinámicos entre los diversos sistemas considerados y no solamente centrarse en uno, por más importante que sea.

En suma, el funcionamiento de una cuenca es de vital importancia por los procesos geológicos y geomorfológicos que tienen lugar, así como los hidrológicos: superficiales y subterráneos, los climáticos, edáficos y biológicos; como también los productivos y sociales; y los cambios promovidos en ellos, principalmente por las intervenciones humanas que pretenden procesos de desarrollo, que frecuentemente dejan de lado las diversas interacciones.

Algunos ejemplos que buscan ilustrar dichos cambios que llevan a desequilibrios en las cuencas son:

- Cuando se abren campos al cultivo, que sustituyen comunidades vegetales silvestres, por otras que son cultivadas y, a pesar de tratarse de vegetación también, las comunidades no son las mismas ni las condiciones en que se desenvuelven. En consecuencia, la respuesta hídrica de la cuenca es distinta, por la cantidad de agua que drena en ella, como por su calidad;
- Cuando se trasvasa el agua de una cuenca a otra y se modifican los caudales en ambas cuencas, que son desequilibradas, o;
- Cuando se reduce el caudal de un río para satisfacer necesidades humanas y se afectan a otros usuarios aguas abajo, o a la propia biodiversidad, llevando con ello a un conflicto social.

En el ámbito de la urbanización, las obras de infraestructura y cambios de usos del suelo son modificaciones a la cuenca, cuyo impacto es mayor, porque se impermeabiliza el suelo, que no solo pierde su capacidad productiva, también se impide la función de infiltración y recarga de acuíferos, que es uno de los procesos del ciclo hidrológico, además de la contaminación que genera su utilización cuando no se sanea. En fin, las modificaciones en la cuenca alteran su dinámica y con ello su respuesta hídrica, con consecuencias en otros ámbitos.

Por ello, el concepto de cuenca se aplica para la utilización del territorio y la gestión ambiental mediante la “Gestión integral de cuencas”, que inicialmente se aplicó para fines del aprovechamiento del agua y de los bosques, sobre todo por los profesionales forestales, según lo establecieron Dourojeanni y otros (2002), pretensiones de equilibrio entre esos componentes de la cuenca, lo cual significó un avance cognitivo en términos de la integración de componentes, más allá de visiones unidisciplinarias.

Una experiencia que es referente mundial de suma importancia en esta temática fue la intervención en cuenca del Tennessee, al inicio de la década de los años treinta del Siglo XX, en Estados Unidos, luego de la “Gran Depresión”. Entre los objetivos de las modificaciones en esta cuenca de 105,000 Km², escasamente poblada, con reducida actividad económica y con problemas de inundaciones destacaron: mejora de la navegación y control de inundaciones;

re población forestal y uso adecuado de los terrenos del valle, con desarrollo agrícola e industrial del (Palancar, 1959), Todo ello a través de la Tennessee Valley Authority (TVA), que es un organismo paraestatal del Gobierno Federal de los Estados Unidos, todavía en funciones de seguimiento, luego de las transformaciones físicas de la cuenca, la economía y la sociedad.

El modelo fue replicado en México a mediados del Siglo xx, a partir de 1947, mediante la Secretaría de Recursos Hidráulicos, sin mucho éxito, pero con un marco de planeación por cuenca, que alcanzó cobertura de regiones hidrológicas, y funciones transversales en el marco de la administración pública, con la finalidad de integrar acciones del Gobierno Federal.

En tiempo más reciente, la Organización de las Naciones Unidas estableció el “Decenio Internacional para la Acción ‘El agua fuente de vida’ 2005-2015”, durante el cual afianzó el concepto de “gestión integrada de recursos hídricos” (GIRH), que es un enfoque “aceptado internacionalmente como el camino hacia un desarrollo y gestión eficientes, equitativos y sostenibles de unos recursos hídricos cada vez más limitados y para abordar unas demandas en competición” (ONU_DAES, 2014: 1).

De acuerdo con el mencionado organismo el concepto nació de la experiencia de los profesionales en la materia, pero desde distintas perspectivas y durante la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 fue objeto de debate por sus implicaciones prácticas. Para el nuevo milenio, “La GIRH es un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, el suelo y los otros recursos relacionados, con el fin de maximizar los resultados económicos y el bienestar social de forma equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.” (ONU_DAES, 2014: 1). Para la misma fuente, el concepto se basa en la trascendencia del líquido como “factor determinante en el desarrollo económico y social”, a la vez que fundamental para el entorno natural.

El antecedente de la GIRH en América Latina, se presenta en el marco del debate durante la última década del Siglo xx, en el marco del impulso a los organismos operadores de agua, que requieren una visión integral que permita orientar la centralización del manejo y la gestión del líquido para ofertar su servicio, bajo un enfoque holístico, como lo plantearon Dourojeanni y otros (2002).

Sin embargo, en el marco de la GIRH, el agua es el elemento de interés, y las cuencas, las actividades económicas y sociales se estudian en función del líquido, y no como gestión integral de cuencas, que es un concepto de mayor amplitud, puesto que considera al territorio de la cuenca y su red hídrica como la prioridad, donde el agua, con todos sus procesos, es un elemento fundamental, como la población, los procesos sociales y económicos, el suelo y sus usos, la biodiversidad y los procesos geológicos y geomorfológicos que la configuran a través de las interrelaciones.

De esta manera, la trascendencia de la integración de procesos radica en que una visión simple, que solo atiende a una vertiente de la realidad es parcial e incompleta, en contraste con una perspectiva de la realidad compleja, por la diversidad de puntos de vista que influyen en un fenómeno de la realidad estudiada y que conforman una totalidad de procesos interactuantes e interdependientes, como lo reconoce García (2011).

Ante la disyuntiva: la GIRH o la gestión integrada de cuencas, Aguirre (2011) plantea que la primera hace explícita la relación entre: agua, tierra y recursos relacionados, lo que le da un carácter holístico a la gestión del agua, aproximando el concepto con el de “Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas” que se acerca al sector forestal y a la gestión de recursos naturales en cuencas, al considerarla como: un proceso que promueve el aprovechamiento coordinado del agua y los recursos relacionados con el fin de maximizar el bienestar social y económico de manera equitativa y sin comprometer

la sustentabilidad de los ecosistemas vitales, por lo que concluye con la necesidad de una nueva conceptualización, que establezca límites claros con la GIRH.

Una aplicación a la gestión integral de cuencas con fines de ordenamiento del territorio en México surgió en el año 2017 con los “Lineamientos Conceptuales para la Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano y la respectiva Guía Metodológica. En dichos documentos se pondera el espacio de la cuenca hidrológica, como una delimitación ambiental con la desagregación, dentro de la estructura hidrológica nacional, que la amplitud municipal lo permita.

Para tal fin, la guía refiere a un ámbito de complejidad que integra: naturaleza, municipio(s) y área urbana, en el contexto natural de la cuenca, con las siguientes finalidades (SEDATU, 2017a: 19):

- ser un “...soporte en la toma de decisiones en el marco de los límites político administrativos de la aglomeración de municipios y promover su manejo para la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales”
- Conocer los balances hídricos; precipitación, evapotranspiración potencial, escorrentía superficial, recarga de acuíferos/infiltración y agua disponible.
- Fortalecer el manejo responsable y reducir el grado de presión de los recursos hídricos, a partir del conocimiento del suministro y la demanda anual por sector (gastos y consumos): agrícola, urbano e industrial.”

En resumen, la cuenca hidrológica es un concepto utilizado fuera del campo de la hidrología por la vitalidad del líquido amenazado por las acciones humanas que requieren regulación, toda vez que el manejo de los recursos naturales, desde el ámbito de su explotación, ha conducido a su deterioro, con enfoques unilaterales. En contraposición, desde la perspectiva conceptual de la complejidad que encierra su manejo y aprovechamiento existen básicamente dos perspectivas holísticas para su gestión, mismas que son:

- una que se puede denominar de tipo ecosistémica, con una visión panorámica, que incorpora, en el mismo nivel de importancia diversos procesos naturales y sociales que en su interacción configuran a la cuenca, a partir de las particularidades en que se desenvuelven las actividades humanas, sobre ámbitos biofísicos específicos, y;
- la que se centra en el agua, para direccionar las acciones necesarias que hacen posible el mantenimiento del líquido en las condiciones de calidad y cantidad óptimas.

Desde estas concepciones, la regulación hídrica mediante instrumentos jurídicos se manifiesta a través de los énfasis de sus disposiciones, por lo que a continuación se presenta un análisis de algunos de estos preceptos, desde la perspectiva de integralidad.

2. Análisis de Leyes que plantean la gestión integral de cuencas

2.1 Ley de Aguas Nacionales (1992)

La gestión integral de cuencas es un concepto que no aparece en la Ley de aguas Nacionales (LAN) vigente en 2018, sin embargo, existen otros dos que son: la “Gestión del Agua” y la “Gestión Integrada de los Recursos Hídricos” (GIRH). El primero, lo define la ley como un proceso que, con la participación del Estado, los usuarios y las organizaciones sociales, tiene por finalidad el desarrollo sustentable con beneficio social, económico y ambiental (art 3 XXVIII); así como:

1. el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende, su distribución y administración,

2. la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y

3. La preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente (Gobierno Federal, 2016). Más adelante la misma fracción afirma que: “la gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua”, lo cual implica una gestión sectorial, a la vez que, con esta afirmación inhibe la participación de los usuarios y las organizaciones sociales.

A la GIRH la define como un “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. Dicha gestión está íntimamente vinculada con el desarrollo sustentable”; (Gobierno Federal, 2016: art 3 xxix), para ello, la misma fracción considera esencial al agua y al bosque, sin embargo, esta aclaración parece llegar a la redundancia, puesto que se entiende, que, para gestionar el agua debe ser primordial ese líquido. Por su parte, el bosque y en general la vegetación natural es de suma importancia, para el recurso hídrico en el contexto de la cuenca.

En esta perspectiva, el precepto legal declara de utilidad pública, entre otros, al Programa Nacional Hídrico, y lo considera prioritario y un asunto de seguridad nacional; lo entiende como un “instrumento que integra los planes hídricos de las cuencas a nivel nacional.... para lograr el equilibrio del desarrollo regional sustentable y avanzar en la gestión integrada de los recursos hídricos” (Gobierno Federal, 2016: art 3 xlii). Dicha gestión tiene como órgano superior con carácter técnico, normativo y consultivo en el orden federal a la Comisión Nacional del Agua (art. 9), mientras que la Asamblea General de Usuarios conocerá los aspectos relativos a la Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH) (art. 13 bis I) y los Consejos de Cuenca contribuyen a la GIRH (art. 13 bis 3). Por su parte, la fracción XLIII del art. 3 reconoce de utilidad pública al programa hídrico de cada cuenca.

En el ámbito del interés público las cuencas y los acuíferos son reconocidas por la LAN, pero como las unidades básicas para la GIRH, no por las funciones ambientales que tienen, según lo establece el artículo 7 bis, fracción I. Paralelamente, la mayor eficiencia y modernización de la agricultura de riego también es de interés público, por contribuir a la GIRH, no por la trascendencia de la producción de alimentos.

En materia de principios: “la GIRH por cuenca hidrológica, se sustenta en el uso múltiple y sustentable de las aguas y la interrelación que existe entre los recursos hídricos con el aire, el suelo, flora, fauna, otros recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas que son vitales para el agua” (art. 14 bis 5: x). Nuevamente, los elementos de los componentes de los ecosistemas y sistemas productivos están en función del agua, pero no de los perjuicios de la gestión hídrica sobre ellos.

En consecuencia, “la planificación hídrica es de carácter obligatorio para la gestión integrada de los recursos hídricos, la conservación de recursos naturales, ecosistemas vitales y el medio ambiente” (art. 15).

2. Iniciativa de Ley General de Aguas, También llamada Ley Korenfeld (2015)

De acuerdo con el proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Aguas, presentado por las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento y de Recursos Hidráulicos de la Cámara de Diputados, en marzo de 2015, la cuenca hidrológica y su gestión integral no cobran relevancia. La cuenca se reduce al lugar donde se localiza el vital líquido; sin embargo, para la iniciativa es relevante su carácter de ley general, porque establece facultades para cada uno de los tres órdenes de gobierno que facilitan la coordinación entre autoridades.

En contraste, la relevancia se presenta en “la gestión integrada de los recursos hídricos” (GIRH), entendida como el “Proceso coordinado y sustentable del sector hídrico que permite maximizar equitativamente el bienestar” (Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2015: Art. 10: XXVIII), es un concepto utilitarista con criterio de maximización y no de equilibrios entre los componentes ambientales involucrados, por lo que surgen un par de interrogantes: ¿Quiénes se coordinan; el bienestar equitativo que se pretende es entre quienes?

Dicho proceso es, entre otros, causa de utilidad pública, en sus ámbitos superficial y del subsuelo, “a partir de cuencas y acuíferos, como prioridad y asunto de seguridad nacional” (Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2015: Art. 8: I). Al centrar su atención en la GIRH, el proyecto de decreto declaró de interés público¹ a “las cuencas y los acuíferos, como las unidades territoriales básicas para la GIRH” (Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2015: Art. 9: I).

Para el mismo artículo también es de interés público, entre otros: el conocimiento del ciclo hidrológico; la sustentabilidad ambiental y la valoración social y económica de las aguas y; la eficiencia y modernización de las áreas bajo riego; pero siempre en función de la GIRH. Ante estas ponderaciones, cabe la pregunta: ¿el conocimiento del ciclo hidrológico es una pretensión protegida por la intervención directa y permanente del Estado?, y en dado caso, ¿quién o quiénes lo deben conocer?

De este prospecto de ley destaca, en materia de gestión integral de cuencas, el artículo 12, fracción IV, que faculta al Ejecutivo Federal para “emitir políticas y lineamientos que orienten la gestión sustentable de las cuencas y de los acuíferos” que, por otra parte, es también un tema interinstitucional del Gobierno Federal, enmarcado en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, que establece la promoción del manejo integral de las cuencas hidrográficas, mediante la coordinación entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la SEMARNAT, con la participación de la Comisión Nacional Forestal (Gobierno Federal, 2018, art. 24: VIII).

Por otra parte, cabe destacar que en la llamada Ley Korenfeld, la GIRH excluye entre otros, a los desastres y emergencias hidrometeorológicas, que suceden en las cuencas y son el resultado de la exposición social a los eventos extremos de la naturaleza en materia hídrica, mismos que frecuentemente son intervenidos por las actividades humanas, sobre todo productivas y pueden alcanzar o agravar las amenazas hidrometeorológicas.

Por lo anterior, se observa en esta iniciativa de ley que la gestión hídrica tiene una visión simple, que no contempló las dinámicas atmosféricas, del suelo, del subsuelo, de la biodiversidad y de las actividades humanas que influyen en los procesos hídricos y que son mediadas por estos factores, por lo que únicamente se centró en el recurso y su gestión, de una manera “integral”, que no abarca a los desastres y emergencias hídricas, en relación con sus cuencas, así como a otros aspectos que definen la dinámica del líquido vital.

3. Borrador de Ley General de Aguas, también llamada Ley Pichardo (2017)

En un nuevo intento de formular la Ley General de Aguas, la H. Cámara de Diputados (2017) informó que el presidente de la Comisión de Agua Potable y Saneamiento, diputado José Ignacio Pichardo Lechuga (PRI), presentó un borrador de legislación que puso a consideración de los interesados que ingresaron a un micrositio, mismo que concentró las propuestas de la LXII y LXIII legislaturas de la Cámara de Diputados Federal, que permanecieron durante los

¹ Interés público: “El conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado” (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982: 167)

periodos 2012-2015 y 2015-2018, con una repetición de la “Ley Korenfeld” en materia de gestión de cuencas, pero el intento de la nueva ley caducó durante el primer semestre de 2018.

4. Iniciativa ciudadana

La Iniciativa ciudadana presentada por la organización civil “Agua para Todos, Agua para la Vida”, formuló entre 2015 y 2018 distintas versiones de Ley General de Aguas, la cual se va transformando, conforme se discute en diversos foros de consulta entre actores disímiles que opinan y argumentan. De esta manera, la iniciativa define a la gestión integral de cuencas, en su versión de noviembre de 2018, como un “proceso colaborativo y planificado que busca lograr que las actividades humanas respeten y ayuden a restaurar a los ecosistemas y flujos subterráneos (artículo 3 XVII).

La iniciativa también reconoce la “gestión integral de las aguas” y la “gestión integrada de los recursos hídricos”, que no define, pero al menos en dos ocasiones relaciona al primero como un medio para alcanzar al segundo, cuando declara a la gestión integral de las aguas como un asunto de utilidad pública (art. 27) y, cuando declara al mismo concepto de interés público, (art. 28), en ambos casos para alcanzar la gestión integrada de los recursos hídricos: De manera similar a las iniciativas mencionadas anteriormente, que declararon a la gestión integrada de los recursos hídricos como causas de utilidad pública y, a la gestión de los recursos hídricos por cuenca o acuífero como asuntos de interés público.

Cabe mencionar que en esta versión de la iniciativa, la gestión integral de cuencas es un concepto que se define, pero no se utiliza, porque no se vuelve a mencionar en el documento, a diferencia de la versión de 2015, en la que su concepto era distinto, puesto que se refería a un “Proceso colaborativo y planificado a través del cual se busca comprender la compleja interacción entre las aguas pluviales y superficiales, los suelos, los ecosistemas, los asentamientos y actividades humanas y los flujos subterráneos locales y regionales, con el fin de consensuar, ejecutar y evaluar programas de acción que restauren y mantengan los servicios ecosistémicos y flujos subterráneos requeridos para contar con agua de calidad para las actuales y futuras generaciones”, a la vez que reconocía en el marco de la planeación hídrica a los “planes rectores para la gestión integral de la cuenca y sus aguas”, como instrumento para la operación del sector.

5. La legislación forestal y el cuidado de las cuencas

En México la conservación de los bosques, se promulgó desde el año de 1861, no solo para fines de mantener el recurso forestal como un elemento de prosperidad para México, sino también para regular los ciclos naturales, en particular el mantenimiento de los procesos del ciclo del agua. Bajo estos principios, la primera ley forestal nacional, aplicable a las tierras públicas, estaba motivada según Simonian (1999), en una vertiente económica de la importancia de los recursos naturales para la producción, así como por la trascendencia de la vegetación para conservación del agua.

Dicha Ley fue pionera en la materia y previa a la Forestry Act de los Estados Unidos, en 1891, con sensibilidad hacia una perspectiva de integración que vinculó a los bosques con el bienestar humano e iniciar una tradición en el aprovechamiento múltiple de recursos naturales, que desafortunadamente no siempre se cumple. De esta manera, Juárez y la legislatura, reconocieron la importancia de “un medio ambiente estable que propiciaba la salud y la seguridad humanas” (Simonian1999: 69).

Actualmente, el Programa Nacional Forestal 2014-2018 se planteó “fortalecer la gestión integral y sustentable del agua, garantizando su acceso a la población y a los ecosistemas, a través de la promoción y ejecución de acciones de conservación de suelo y agua en cuencas hidrográficas prioritarias, en coordinación con la Comisión Nacional del Agua”; pero dejando de lado a las cuencas no prioritarias.

Cabe destacar que las “cuencas hidrográficas prioritarias” fue un programa de la Comisión Nacional Forestal, publicado en 2012, con el objetivo de “restaurar y reforestar áreas degradadas de las microcuencas en zonas prioritarias ...”, para mitigar los efectos del cambio climático, recuperar la cubierta vegetal, evitar la erosión del suelo, inundaciones, azolve de presas, ríos, canales y demás cuerpos de agua y captura de bióxido de carbono, mediante la realización de acciones de restauración ...” (CONAFOR, 2012: 16)

Conclusiones

El manejo integral de cuencas en México es un ámbito de acción del sector forestal, a través de la Comisión Nacional Forestal, que formuló en 2012 el Programa de restauración forestal de cuencas hidrográficas prioritarias y posteriormente el Programa Nacional Forestal 2014-2018, en el que se propuso, entre otros, fortalecer la gestión integral y sustentable del agua, garantizando su acceso a la población y a los ecosistemas; así como recuperar la funcionalidad de cuencas mediante acciones de conservación de suelo y agua en cuencas prioritarias, en coordinación con la CONAGUA, que no mostró acciones claras en este sentido.

El paradigma dominante en materia de agua, según la legislación vigente y la propuesta es la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), con ausencia importante en la Gestión Integral de Cuencas, lo cual tiene mérito por cuanto se lleva implícito el reconocimiento de la complejidad que tiene el sector, sin embargo, el ámbito de la gestión se limita al recurso y deja al margen otros recursos con los que interactúa, así como los procesos sociales y económicos que suceden en las cuencas y quien asume la gestión de la cuenca es el sector forestal, que atiende la cobertura de comunidades vegetales de valor forestal, el suelo y el agua, pero no atiende las comunidades vegetales de cultivos agrícolas, ni las actividades ganaderas, urbanas, mineras y de otros usos de la tierra, menguando la integralidad de la cuenca.

Ante ello existen esfuerzos sectoriales que apuntan hacia la integración de procesos en la cuenca, como es el del ordenamiento del territorio a partir de un marco territorial de cuenca, que se impulsa desde el sector del Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, conjuntamente con el de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que tiene a su cargo la gestión forestal y la del agua. Todo ello a partir de diagnosticar en las cuencas: las zonas no urbanizables por trascendencia de procesos naturales o de producción agropecuaria; las zonas “artificializadas”, que incluye a las urbanas y las urbanizables, o destinadas para el futuro crecimiento, sin embargo, deja de lado las actividades forestal y acuícola, entre otras.

Es por ello, que todavía hay un trecho por avanzar en materia de instrumentos para el manejo integral de cuencas, tanto de orden técnico como jurídico, de concertación y coordinación para acceder a tan anhelada meta de la gestión integral de cuencas en México.

Es por ello, que todavía hay un trecho por avanzar en materia de instrumentos para el manejo integral de cuencas, tanto de orden técnico como jurídico, de concertación y coordinación para acceder a tan anhelada meta de la gestión integral de cuencas en México.

Fuentes Consultadas

Acevedo H. Edmundo, Silva R. Herman, Silva C. Paola y Ortiz L. Mauricio (2008) “Relación Suelo-Agua-Planta”. Universidad de Chile.

Aguilera C. Mauricio, Martínez E. René. (1996) “Relación agua suelo planta atmósfera”. Universidad Autónoma de Chapingo. México.

Aguirre Núñez, Mario (2011) “La cuenca hidrológica en la gestión integrada de recursos hídricos”. Revista Virtual REDESMA. Marzo. Vol. 5(1). La Paz, Bolivia, Disponible en: http://www.siagua.org/sites/default/files/documentos/documentos/cuencas_m_aguirre.pdf

Aparicio Mijares, Francisco Javier (2007) “Fundamentos de hidrología de superficie”. Limusa. DF. México.

Cámara de Diputados, LXII Legislatura (2015) “Dictamen en sentido positivo que presentan las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento y de Recursos Hidráulicos de la Cámara de Diputados con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Aguas”. en Gaceta Parlamentaria. Número 4228. Anexo II. del 5 de marzo. DF. México.

CONAFOR, Comisión Nacional Forestal (2012) “Programa de restauración forestal de cuencas hidrográficas prioritarias”. Gerencia de Suelos. Guadalajara. México, Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/85426/Programa_de_restauracion_de_cuencas_hidrograficas_prioritarias.pdf

Coordinadora Nacional Agua para Tod@s Agua para la Vida (2018) “Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas”. Documento en construcción. versión 2.0 con revisiones al 16 de septiembre. Disponible en: <http://aguaparatodos.org.mx/la-iniciativa-ciudadana-de-ley-general-de-aguas-2/>

Cotler, Elena (2007) “El manejo integral de cuencas en México. Estudios y reflexiones para orientar la política ambiental”. SEMARNAT-INE. DF. México.

Dourojeanni, Axel, Jouravlev, Andrei y Chávez Guillermo (2002) “Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica”. ECLAC-CEPAL . División de Recursos Naturales e Infraestructura. No. 47. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6407-gestion-agua-nivel-cuencas-teoria-practica>

FAO (2007) “La nueva generación de programas y proyectos de gestión de cuencas hidrográficas”. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma. Italia. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-a0644s.pdf>

Gobierno Federal (2016) “Ley de Aguas Nacionales”. Cámara de Diputados. Secretaría de Servicios Parlamentarios. DF. México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_240316.pdf

Gobierno Federal (2018) “Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Cámara de Diputados, Secretaría de Servicios Parlamentarios”. DF. México. en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDFS_050618.pdf

García, Rolando (2011) “Interdisciplinaria y sistemas complejos”. Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales. Vol. 1. No. 1. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Buenos Aires Argentina. Disponible en: <https://www.relmecs.fahce.unlp.edu.ar/article/view/v01n01a04>

González Villarreal, Fernando J. (2013) “La red de agua en el Plan nacional de Desarrollo”. Jornadas del Agua .UNAM. Disponible en: http://www.agua.unam.mx/jornadas2013/assets/resultados/conferencias/gonzalez_fernando_jda.pdf

H. Cámara de Diputados (2017) “Presenta Comisión nueva plataforma digital para el análisis y discusión de la Ley General de Aguas”. Boletín de prensa N°. 3852 del 20 de julio de 2017. DF. México. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2017/Julio/20/3852-Presenta-Comision-nueva-plataforma-digital-para-el-analisis-y-discusion-de-la-Ley-General-de-Aguas>

Instituto de Investigaciones Jurídicas (1982) “Diccionario Jurídico Mexicano”. Biblioteca Jurídica Virtual. UNAM. DF. México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1172/7.pdf>

Margalef, R. (1997) “Our Biosphere. Excellence in Ecology, Oldendorf”-Luhe, Germany. Existe traducción catalana: Margalef, R. 2012. La nostra biosfera. PUV. Valencia. España.

Pérez, Merino, Leticia y Velázquez Montes, Alejandro. coordinadores (2018) “Agenda Ambiental 2018. Diagnóstico y propuestas”. UNAM. Ciudad de México. México. Disponible en: <http://agendaambiental2018.susmai.unam.mx/wp-content/uploads/2018/03/Libro-Merino-Agenda-Amb-UNAM-web.pdf>

ONU_DAES Organización de las Naciones Unidas-Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2014) “Decenio Internacional para la Acción ‘El agua fuente de vida’ 2005-2015” Disponible en: <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/iwrm.shtml>

Palancar Penella, Mariano (1959) “La Autoridad del Valle del Tennessee (Tennessee Valley Authority (T.V.A))”. Revista de Obras Públicas. No. 107. tomo I. diciembre. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Madrid. España. Disponible en: http://ropdigital.ciccp.es/revista_op/detalle_articulo.php?registro=13670&numero_revista=2936&anio=1959&anio_ini=1950&anio_fin=1959

SARH y Colegio de Posgraduados (1982) “Manual de conservación del suelo y del agua”. Segunda edición. Chapingo. México.

SEDATU, SEMARNAT, GIZ, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2017a) “Lineamientos conceptuales para la elaboración y actualización de programas municipales de desarrollo urbano”. SEDATU, SEMARNAT, GIZ. Ciudad de México.

SEDATU, SEMARNAT, GIZ, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2017b) “Guía metodológica para la elaboración y actualización de programas municipales de desarrollo urbano”. SEDATU, SEMARNAT, GIZ. Ciudad de México.

Simonian, Lane (1999) “La defensa de la tierra del Jaguar. Una historia de la conservación en México”. CONABIO, SEMARNAP, Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables. DF. México. Disponible en: http://centro.paot.org.mx/documentos/semarnat/defensa_jaguar.pdf

Terradas, Jaume (2015) “El pensamiento evolutivo de Ramón Margalef”. Ecosistemas. Revista Científica de Ecología y Medio Ambiente de la Asociación Española de Ecología Terrestre. enero-abril. Barcelona España. Disponible en: <http://www.ub.edu/margalef/docs/2015%20Terradas,%20Ecosistemas%20Evoluci+%C2%A6%20i%20ecologia.pdf>

PARTICIPACIÓN SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES GESTORAS Y EL DESEMPEÑO ASOCIATIVO DE COMITÉS AUTÓNOMOS DE AGUA

La necesidad de su integración en la ley¹

Esmeralda Pliego-Alvarado

Doctora en ciencias sociales. Actualmente es Jefa del Departamento de Investigación y Desarrollo Tecnológico en el Tecnológico de Estudios Superiores de Tianguistenco (TEST), es investigadora huésped en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)-sureste. Fue investigadora Asociada en el Centro del Cambio Global y la Sustentabilidad A.C. Sus intereses de investigación incluyen gestión del agua, conflictos socioambientales y política climática.

Correo Electrónico: sociology_e@yahoo.com.mx

¹ Este capítulo es resultado preliminar de la investigación realizada para la obtención del grado de Doctora en Ciencias Sociales, por la Universidad Autónoma del Estado de México. El trabajo de campo para este apartado fue financiado por Conacyt a través del proyecto “Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) y Seguridad Hídrica (SH): Un análisis de los pilares de la política hídrica mexicana desde las experiencias locales”, coordinado por la Dra. Edith Kauffer de CIESAS-Sureste.



Imagen I: “XALATLACO, vista panorámica”



Fuente: Esmeralda Pliego, 2019

Resumen

La propuesta es que la Ley de aguas que necesita México debe contemplar una de las formas de participación social más común en el país; la organización por comités de agua potable. Si bien, en cada territorio la funcionalidad de cada organización puede variar, el caso de los comités comunitarios como organización autogestora de agua, es indispensable su reconocimiento para poder garantizar el acceso al agua.

Con el objetivo de mostrar la importancia y las posibilidades de éxito en la figura de los comités de agua potable, es que se presenta este capítulo a través de dos resultados: a) la reflexión sobre la necesidad de incorporación de las organizaciones autogestoras en el marco jurídico y a) la presentación del caso de un comité comunitario de agua, que a pesar de los problemas internos que presenta ha logrado ser valorado de manera aceptable por el instrumento en tres vertientes: desempeño práctico y funcional, desempeño organizativo y la relación con el entorno. Mostrando que si bien se le está observando con estándares objetivos, además de los argumentos culturales y de libre expresión de los que se pueda hacer referencia, los resultados son aceptables y hasta el momento han logrado tener el asentimiento y legitimidad por parte de la población, al menos en las tres esferas consideradas en el caso abordado.

El estudio desde la visión social de los comités es indispensable para poder alimentar la discusión sobre su pertinencia, y abona a las posibilidades de ser incorporadas en la ley con un papel preponderante en la gestión del agua con participación social.

Palabras clave: comités de agua potable, desempeño organizativo y participación social

Introducción

En el México posrevolucionario se buscó consolidar la nacionalidad mexicana con diversas estrategias; en cuestión de agua, destaca el proceso de centralización y los intentos por descentralizar el agua y la estructura institucional en general. A mediados del siglo XIX, México adoptó el federalismo como modelo nacional y el triunfo de la Revolución fortaleció esta centralización haciéndose evidente con la concentración del poder en la figura postrevolucionaria del presidente Calles; la tendencia fue justificada en el esfuerzo de la construcción de una nación y la integración territorial.

A partir de los 40, México se integró a un periodo de modernidad mediante el desarrollo industrial, sin embargo, esta visión centralista olvidó las necesidades del desarrollo regional. En la devaluación de 1982 se reconoció abiertamente la crisis y la necesidad de cambiar el modelo y emprender acciones descentralizadoras; en primer lugar, porque discursivamente es plausible y convincente; y, en segundo, para delegar responsabilidades a los gobiernos locales.

El discurso y las leyes de aguas que actualmente nos rigen han demostrado su intención de descentralizar el recurso, pero persiste un marco legal y constitucional que fortalece el control central de las decisiones. Estamos ante un escenario que discute fervientemente sobre la viabilidad de las formas de gestión con las que se cuentan de hecho, la organización comunitaria se encuentra cuestionada y nuevamente se ve como alternativa a la privatización de los servicios, en este caso del agua.

Tal vez una manera de mostrar que no todo está perdido en la gestión de organizaciones como los comités locales, comunitarios y llamados autónomos, es a través de la medición de su desempeño y como se encuentra en un continuo proceso de adaptación. En este capítulo se presentan los resultados de una investigación realizada mediante la aplicación de un instrumento de evaluación del desempeño asociativo a la red de comités autónomos por bombeo existentes en el municipio de Xatlaco, Estado de México. Apoyado con recorridos de campo y entrevistas semiestructuradas a los pobladores, se presentan tres dimensiones: el desempeño práctico o funcional, el desempeño organizacional y la relación con el entorno.

Estrategias nacionales y política hídrica mexicana: la gestión del agua en el territorio

En México el enfoque por cuencas hidrológicas ha estado presente desde la primera mitad del siglo xx. Barkin (1970) menciona una trayectoria histórica que desde el desarrollo regional ha generado grandes cambios en el país; inició en 1821 con Lucas Alamán, quien resaltó que el problema central se concentró en el desarrollo y en la colonización de las regiones menos pobladas del país, con lo cual se generaron esquemas de aprovechamiento de los recursos naturales paralelos a la oferta de la tierra.

La política de colonización y poblamiento de las zonas alejadas también estuvo presente a principios del siglo xx con la reforma agraria de 1915, que después se incorporó en la constitución de 1917 y se declaró a la tierra y a su subsuelo como propiedad de la nación mexicana delegando el derecho a ceder su explotación al poder central. Esta reforma creó el ejido como posesión de la tierra donde se puede cultivar colectivamente, no obstante, con frecuencia se hacía de manera individual sin tener propiedad sobre ella, pero con la posibilidad de heredarla.

En 1926, se promulgó la ley de colonización y se determinaron las condiciones para establecerse en tierras públicas originarios y extranjeros (los requisitos fueron corregidos varias veces); años después, en 1946, se creó la Comisión Nacional de Colonización, incrementando la tasa de colonización; en este periodo de Miguel Alemán (1946-1952) se inició el programa integrado de las cuencas hidrológicas relacionado, en parte, a este programa de colonización (Barkin, 1970). Entonces, el programa surgió de una necesidad de desarrollo económico del país, sobre todo en aquellas zonas más alejadas del centro.

Los recursos hídricos de las cuencas Lerma-Chapala se obtienen inicialmente desde el Curso Alto de Lerma, y los ríos tributarios incrementan el caudal conforme avanza el río. En la Cuenca Lerma se encuentran diversos momentos de apropiación del territorio, el cual está dominado por la presencia lacustre y su radical rompimiento, con la obra de trasvase en Lerma.

La Ley de Aguas Nacionales, emitida en 1992 por el presidente Carlos Salinas de Gortari, tenía como objeto la regulación del uso, el aprovechamiento y la explotación de las aguas superficiales o subterráneas, además de su distribución y control. Por influencias internacionales, no sólo mencionaba la cantidad sino la calidad en el marco de la sustentabilidad, iniciada con el informe de Brutland. En cuanto a la organización de usuarios, los señalaba como parte indispensable del proceso. Los artículos, 5º y 102º, dicen que:

la participación de los usuarios y de los particulares en la realización y administración de las obras y de los servicios hidráulicos [...] se considera de interés público la promoción y fomento de la participación de los particulares en el financiamiento, construcción y operación de infraestructura hidráulica federal, así como en la prestación de los servicios respectivos (Collado, 2008: 21-22).

Después, en 1993 se establece el Registro Público de Derechos de Agua para dotar de seguridad jurídica a los concesionarios de agua y, en consecuencia, fomentar los mercados de derechos de uso de agua. Dos años más tarde, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología fue sustituida por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y, derivado de ella, se incorpora a la Comisión Nacional del Agua. Esto implicó gestionar el agua no sólo como recurso para la producción o para los diversos usos sociales, sino como ecosistema. Así se reconocieron nuevos usos de agua.

Por otro lado, a finales de este siglo se realiza una reforma más al artículo constitucional 115, la cual señala que los ayuntamientos asumirán la responsabilidad de proveer de servicios

públicos de agua potable, alcantarillado, drenaje y, en mejor de los casos, del tratamiento de las aguas residuales, a la par del servicio de limpia, recolección, traslado y tratamiento de residuos sólidos; asimismo, tienen la facultad de tomar decisiones administrativas en cuanto a estos servicios. También se declara la posibilidad de celebrar convenios a mediano y a largo plazos, en los que el municipio estuviera comprometido más allá de un solo periodo del ayuntamiento (Collado, 2008).

En el marco de la transición política en México, en el 2000, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca se transformó en Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales². En el 2002, el presidente Vicente Fox declaró el tema del agua un asunto de seguridad nacional reaccionando a las graves tensiones provocadas por la demanda de Estados Unidos de saldar la deuda de agua, devenida del tratado firmado en 1944 y a los datos que señalaban la sobre explotación de una centena de acuíferos (Aboites, 2009). Dos años más tarde, en 2004, se publicó la nueva Ley de Aguas Nacionales, donde se reconoce lo siguiente: la existencia de cuencas y acuíferos como unidad territorial básica en la gestión; dicha gestión debe hacerse descentralizada y por cuencas; se reconocen los servicios ambientales de los ecosistemas; se señalan responsabilidades por daño ambiental y uso del agua que no se encuentre establecido.

Sin embargo, aún no se aborda la descentralización de los recursos financieros, lo que se convierte en el principal obstáculo para obtener resultados óptimos; además, se señala una tendencia a la visión principalmente económica del recurso. Más tarde, en 2006 y 2007, se realizaron propuestas de reformas a la Ley de Aguas Nacionales de 2004 agregándole artículos y transitorios (Collado, 2008). La CONAGUA tenía objetivos declarados hacia la participación de los usuarios mediante cuencas; incluía la sustentabilidad:

La misión de la Comisión Nacional del Agua consiste en administrar y preservar las aguas nacionales, con la participación de la sociedad, para lograr el uso sustentable del recurso. La Comisión considera que la participación de la sociedad es indispensable para alcanzar las metas que se han trazado en cada cuenca del país, ya que entre otros aspectos, los habitantes pueden dar la continuidad que se requiere a las acciones planteadas (CONAGUA, 2014).

A pesar de esta declaración, en la dependencia que tiene las transferencias estatales y federales, se encuentran los problemas de los municipios para manejar el recurso (no sólo en materia de agua potable), así como respecto a: la fragilidad del marco normativo, ya que, si hay alguno fuerte, no es adoptado en la realidad; la falta de capacitación de los funcionarios locales para gestionar el agua; la ausencia de planeación en materia de agua potable para un municipio, e incluso intermunicipal; por consiguiente, las decisiones tomadas en el gobierno federal no fortalecen las capacidades de los gobiernos municipales; se observa la disminución gradual de la disponibilidad del agua potable, pero sobre todo el incremento de los conflictos por su distribución y contaminación. Una de las complicaciones es la falta de diálogo y cooperación entre los gobiernos municipal, estatal y federal. La lucha de intereses ha impedido relaciones intergubernamentales saludables; incluso, la intermunicipalidad se vuelve compleja y problemática en muchos casos. Cada municipio tiene particularidades y se pueden resolver algunos de los problemas citados, sin embargo, en general, se presentan las mismas dificultades.

La última reforma a la Ley de Aguas Nacionales se llevó a cabo el 11 de agosto de 2014, y estipula otorgar facilidades administrativas a los usuarios de aguas nacionales que cuenten con títulos de concesión o asignación vencidos o que no hayan solicitado prórroga a tiempo.

² También, se crearon instituciones para gestionar los recursos naturales del país, incluyendo el agua potable: la Comisión Nacional Forestal, la Comisión de Áreas Naturales Protegidas y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, y la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA) (Collado, 2008).

La Cámara de Diputados, mediante las comisiones unidas de Recursos Hidráulicos y Agua Potable y Alcantarillado, el 5 de marzo de 2015 aprobó la nueva Ley General de Aguas,³ a pesar de las distintas controversias políticas y sociales. Los académicos y las organizaciones sociales la han calificado como una estrategia para favorecer el uso de agua en la técnica del fracking para extracción, principalmente, con beneficios a privados, comercializadores y constructores. En realidad, pasó por alto las contribuciones de las distintas voces de la sociedad civil, incluso la propuesta articulada de académicos e investigadores que conforman “Agua para todos, agua para la vida”, quienes en 2012 trabajaron en un documento de propuesta de Ley de Aguas con notables diferencias con el fin de ser discutido.

La propuesta llamada Korenfeld (por el apellido del ex director de CONAGUA) limita las asignaciones y fomenta las concesiones y el ámbito académico se ve profundamente afectado, ya que se sancionarán de acuerdo con el artículo 126: “Realizar obras de exploración, estudio, monitoreo, reinyección y remediación sin contar con el permiso correspondiente”; con este apartado y otros, se limita la investigación científica y toda forma de estudio; no sólo se pierde terreno en la administración comunitaria del agua, sino también en la posibilidad de generar conocimiento sobre éste.

El dictamen no provee la modificación a las figuras de consejos de cuenca que hasta el momento se han visto limitadas y, como herramientas, poco útiles en el fomento de la participación social. Respecto a la participación por medio de organizaciones indígenas o comités autónomos, aún no se considera dentro de la propuesta.

En caso de no estar de acuerdo con algún designio que afecte de manera local, la Ley Korenfeld incluye el ejercicio de la fuerza pública en el artículo 263: “Para hacer cumplir sus determinaciones, las autoridades federales, estatales, del Distrito Federal o municipales podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública”, lo que invita a mayores contextos de conflictividad y menos de negociación. El país se encuentra en un momento crucial, a pesar de que la ley fue congelada, ha habido tendencias hacia la privatización de sistemas operadores de agua locales como en Querétaro, Puebla y Baja California, y se espera que pronto se presenten propuestas de Ley que puedan ser controversiales.

El caso de la gestión del agua en Xalatlaco y su desempeño asociativo

En este apartado se presenta la experiencia de la red de comités autónomos de agua potable, no en su estructura o relaciones con otros actores⁴, si no su funcionamiento interno, es decir, que se presenta un autodiagnóstico desarrollada a partir de la adaptación de un instrumento cuantitativo, complementado con la percepción social de los beneficiarios que son atendidos por la organización.

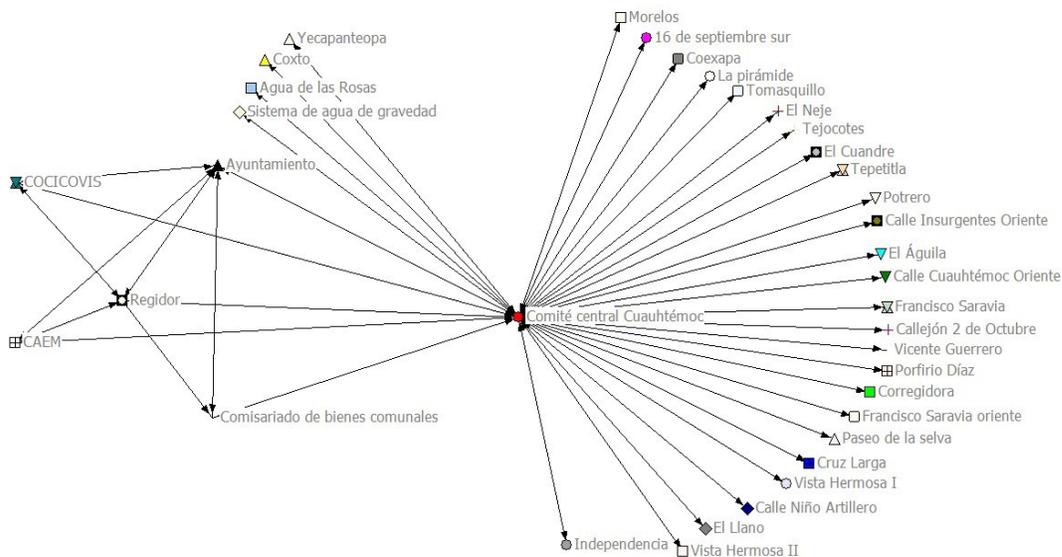
Xalatlaco es un municipio que se encuentra en el Estado de México, y cuya transformación social ha sido acelerada, debido a la cercanía a la Ciudad de México y Toluca, donde gran parte de la población desarrolla su actividad socioeconómica. Sin embargo, esta localidad se ha organizado colectivamente para la dotación de servicios como el agua potable; que a lo largo del tiempo se ha complejizado generando una gran red de organizaciones que se encargan de

3 Fue aprobado con 31 votos de los diputados de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN), Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (Panal); los partidos de izquierda abandonaron el recinto, por lo que no se registraron votos en contra ni abstenciones.

4 Un estudio sobre las relaciones sociales alrededor de la organización y los elementos de gobernanza fue publicado en la Journal de Ciencias Sociales, con el título: “Redes de gobernanza y organizaciones que intervienen en la gestión pública del agua en la esfera local: comités de agua potable del municipio de Xalatlaco, México” en abril de 2017.

la distribución del agua (imagen 1). Desde aquellos que obtienen el agua por gravedad y que participan eventualmente con la red que opera por bombeo, las organizaciones comunitarias locales como el comisariado de bienes comunales, que dependiendo de las obras y de los representantes de cada organización, se generan relaciones de cooperación o de conflicto:

Imagen 1. Red de actores internos y externos en la gestión del agua



Fuente: Guadarrama y Pliego, 2017: 78

Cada comité o subcomité es nombrado por la calle, localidad o fuente de agua que les provee, dependiendo en cada caso, la red siempre está en crecimiento, generándose por el incremento poblacional. Y si bien parece contradictorio, las relaciones con las instituciones formales como la Comisión del Agua del Estado de México y el Ayuntamiento, este último a través del regidor de agua y el de obras, son constantes y se puede valorar como positiva. En el caso del comité central Cuauhtémoc, es la organización que se encuentra integrada por tres representantes (presidente, secretario y tesorero) que son votados en asamblea y que representan a la totalidad de los comités del municipio que son provistos de agua por bombeo. El instrumento de evaluación del desempeño asociativo fue aplicado solo a la organización provista de agua de bombeo, es decir, al Comité central Cuauhtémoc.

El instrumento aplicado ha sido desarrollado por la Red de Desempeño Asociativo (REDA), quienes han realizado un esfuerzo colectivo continuo en este rubro. En el libro Protocolo para la evaluación de asociaciones se menciona que se entiende por asociaciones a los “cuerpos colectivos que tienen miembros más o menos permanentes y que comparten reglas, identidad y objetivos” (Puga y Luna, 2012: 13). Y aunque en el caso de los comités no necesariamente se integran voluntariamente, ya que tiene que ver con la necesidad de cubrir un servicio público para su familia, y cuyas condiciones de acceso son restringidas, los cuestionarios aplicados⁵ fueron adaptados al contexto y lenguaje de las organizaciones de estudio.

Por su parte, el desempeño asociativo de acuerdo al texto, es la “visión de lo que prevalece en el conjunto de la asociación para compararlo con los estándares establecidos” (Puga y Luna, 2012: 16). Por lo tanto, se presentan los resultados de la evaluación del Comité Central de Agua Potable “Cuauhtémoc” (gráfica 1), en sus tres dimensiones: desempeño práctico (8.0), desempeño organizativo (7.4) y relación con el entorno (7.1).

⁵ Se aplicaron cuatro instrumentos: 1) cuestionario de colocación (CC); 2) cuestionario de desempeño (CD); 3) ficha individual (FI); 4) ficha de asociación (FA).

Gráfica 1. Desempeño asociativo del Comité Central Cuauhtémoc



Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de instrumento para la evaluación del desempeño asociativo (Puga y Luna, 2012).

Desempeño práctico o funcional

El desempeño práctico de una organización es el conjunto de las acciones que despliega para cambiar el entorno donde opera (Puga y Luna, 2012: 90). De manera general, las respuestas obtenidas con el instrumento, muestran que en el caso de la red de comités de agua potable por bombeo, la calificación más baja se obtuvo en la eficiencia (5.8), explicada a partir de que si bien hacen uso adecuado de los recursos que tienen, en realidad no siempre es al menor costo y en el menor tiempo posible, esto se debe a que realizan largos procesos de aceptación y legitimación de las decisiones⁶.

Gráfica 2. Desempeño Práctico (8.0)



Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de instrumento para la evaluación del desempeño asociativo

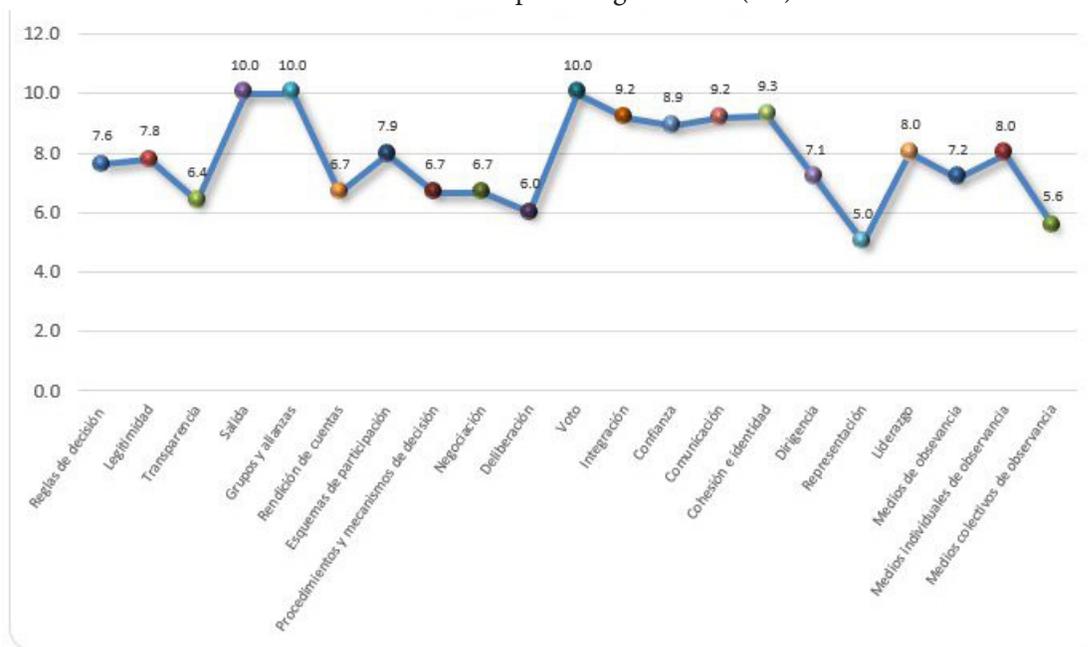
Sin embargo, de manera global los resultados y los valores se encuentran altos, justificado con que los proyectos si bien se han tardado en realizarse, los habitantes expresan que se han hecho realidad, y que en ningún momento han dejado que violenten su autonomía a cambio de material o dinero.

⁶ Una evidencia de esto se encuentra en el proceso de toma de decisiones, que se puede iniciar en la dirigencia del comité, pero para su aprobación requiere del consenso de la totalidad de los representantes y estos a su vez requieren transmitirlo a la comunidad que representan, realizar reuniones, hacer acuerdos, mostrar diferencias y negociar, de tal manera que puede ser un proceso largo: “se supone que ya se aprobó la venta de diez tomas, pero a un falta ver en la reunión a quien se le va a dar, y cuanto va a pagar, si va a pagar además con trabajo. Varios se opusieron a la venta la primera vez (dos meses atrás), pero ya logramos que acepten, porque es un derecho y se quiere el dinero...” (Entrevista a vecino del comité 16 de septiembre, 3 de mayo 2017).

Desempeño organizativo

Se entiende por desempeño organizativo a “...la capacidad que tiene la asociación para coordinar las acciones de sus miembros, tomar decisiones, establecer acuerdos y procesar los conflictos internos... la capacidad de la asociación para reproducir y aumentar su propio capital organizativo” (Puga y Luna, 2012: 93). Es la parte medular de la búsqueda por expresar como es que los comités se construyen y generan mecanismos de participación, de acuerdo a la percepción general que se tiene de la misma organización. La calificación baja en cuanto a la Representación (5.0), debido primordialmente porque más que representante existe un delegado, es decir, que su capacidad de actuar libremente es limitada, siempre está sujeto a las decisiones colectivas, y representa grupos amplios, por lo que en múltiples ocasiones no representa los intereses de la totalidad, y de manera intermitente puede afectar a sus representados al apoyar acciones específicas. Esto se encuentra relacionado con los Medios colectivos de observancia (5.6), ya que el líder es cuestionado en todas las acciones que toma, como difunde la información, los tipos de alianzas que realiza, y continuamente se encuentra en procesos de Deliberación (6.0) y Negociación (6.7) con los habitantes, ya sea de manera individual o en subgrupos de interés que se van organizando dependiendo de los proyectos que se estén realizando.

Gráfica 3. Desempeño Organizativo (7.4)



Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de instrumento para la evaluación del desempeño asociativo

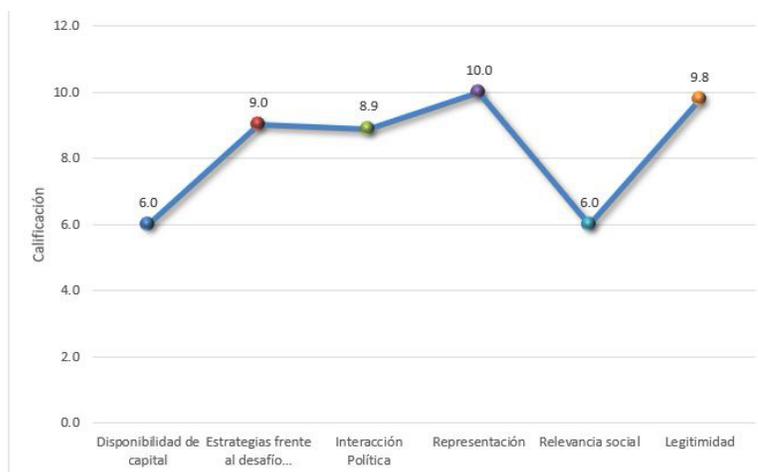
Tenemos números altos en Salida (10.0), ya que todos coinciden que en el momento en que las personas deseen abandonar el cargo o no aceptarlo lo pueden hacer con libertad. Sin embargo, en las entrevistas semiestructuradas se mencionaron las consecuencias que esto implica, sobre todo cuando se acepta y no se cumple la función, en cada comité ha habido casos de abandono de cargo, por trabajo o por decisión de no participar, lo que deriva en exclusión de la comunidad, o en sanciones sociales, como que en las reuniones se les recuerde su falta: “...yo les dije, que no me parecía la obra porque haciendo cuentas resultaba costosa, y un cuate me dijo, que yo ya había pasado por el cargo y me salí, que nada más hablaba por hablar...si yo no estaba hablando de eso...” (Entrevista realizada a ex representante de comité en Cruz Larga, 1 de enero 2016).

También se pueden mencionar como altas las calificaciones de Grupos y Alianzas (10.0), debido a su apertura para trabajar con cualquier organización que les provea de recursos materiales, técnicos o humanos para realizar su labor, sin importar tendencias políticas o religiosas, en la percepción general; el Voto (10.0), ya que todos los representantes son elegidos por votación directa, y los habitantes consideran su forma de elección correcta; la Integración (9.2) y la comunicación (9.2) aparecen altas debido a que los habitantes consideran que los representantes son adecuados y las formas de comunicar la información son suficientes, desde la visita casa por casa para informar, hasta el voceo general, o la publicación de carteles en escuelas y lugares públicos⁷; y la Identidad (9.3), que tiene que ver con el sentido de pertenencia que sienten las personas, en este caso, al formar parte del comité; la calificación se explica porque los acuerdos para las obras y acciones se construyen de manera colectiva y los dirigentes tienen un referente histórico de su participación en las reuniones previas, e incluso de los esfuerzos de las generaciones anteriores.

Relación con el entorno

En este apartado se busca lograr observar el medio en el que se desarrolla la asociación y por lo tanto los recursos con los que cuentan y en donde impactan sus actividades. Las calificaciones más altas se encontraron en la Representación (10.0), que implican como se ven los representantes de cada comité ante instancias internas, si tienen la fuerza suficiente para poder ser considerados como influencia en los grupos que representan, esto es claro, ya que ante otras instituciones los líderes de cada comité son clave.

Gráfica 4. Relación con el entorno (7.1)



Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de instrumento para la evaluación del desempeño asociativo

Las calificaciones más bajas se obtuvieron en la Disponibilidad de capital (6.0) y la Relevancia social (6.0), la primera porque para cada acción hacen el presupuesto y luego se planean las fuentes de financiamiento, que puede ser municipal o cooperación de cada beneficiario del

⁷ Los comités autónomos de agua potable de esta localidad, han tenido un cambio adaptativo importante a las Tecnologías de la Información y la comunicación, de tal manera que, ahora ya puede enviar información por correo, hacer impresiones de circulares, participar en redes sociales y otros mecanismos que han incrementado la posibilidad de comunicar sus resultados. Pero también ha tenido adaptaciones interesantes en cuanto a la inclusión de las mujeres en la dirigencia de comités, cuya experiencia merece mención aparte. Cada comité ha tenido acercamientos desiguales a nuevas formas de comunicación y de transversalidad de género, estos temas se han explorado un poco más en la publicación de Sánchez y Pliego, 2017.

agua, además pagan a la Comisión Federal de Electricidad, por la luz para que funcionen las bombas, lo que lleva a tener un gasto continuo durante el año. El segundo tiene que ver con la valoración positiva que se tiene de la organización en la comunidad a la que pertenecen, que consideran que el trabajo de los comités es importante, pero que cuya relevancia no siempre logran transmitir.

Si bien se reconoce, que cuantitativamente se han obtenido calificaciones altas, un estudio comparativo con otras formas de gestión del agua pueden fundamentar con más fuerza, las potencialidades de los comités y de las organizaciones que autogestionan el agua, en la sociedad mexicana.

Conclusiones

La influencia internacional ha abonado un enfoque participativo a la política ambiental e hídrica en México; pero, si bien la participación social, se ha reconocido como objetivo que deben lograr los países en la gestión de sus recursos naturales, incluyendo el agua, no se ha podido lograr la transformación completa, se han abierto mecanismos de participación promovida desde el gobierno, pero aún faltan opciones y vías de interrelación entre actores y mirar a la organización histórica de las comunidades como un potencializador de la buena gestión. Una de las principales críticas al modelo de gestión que el país ha adoptado, tiene que ver con la inclusión del sector empresarial, tomando como pretexto la participación social, pero se mira más como un paso intermedio hacia la privatización del agua. En este sentido, se pueden numerar distintos casos en los que la participación de empresas en la dotación de agua doméstica ha fallado, a nivel nacional e internacional.

La importancia de los comités de agua frente a otras formas organizativas radica no solo en los antecedentes históricos locales logrados por cada comunidad, acumulando experiencias de negociación y fortalecimiento del tejido social; también existe complejidad en lograr que la totalidad de los municipios gestionen el agua, incluso los mismos integrantes de los ayuntamientos se sienten limitados para lograr el emprendimiento, con la suficiente legitimidad y con los recursos y capacidades actuales.

El municipio de estudio es un caso relevante, ya que muestra cómo es que la organización comunitaria ha logrado sobrevivir a las transformaciones legales y políticas, y que de momento, se encuentra con un desempeño asociativo positivo, por los integrantes del comité.

La Ley de Aguas Nacionales (LAN) aún no considera la totalidad de las formas existentes de gestión del agua (que si bien ha sido mencionado en documentos oficiales, no se encuentra explícito en la LAN) y marca una sectorización que no ha producido efectos positivos en cuanto al uso sustentable del agua. Su inclusión es necesaria en la Ley, debido a que es una realidad, si bien su actividad se encuentra en proceso de adaptación constantemente, no se puede prescindir de ellos de manera tajante, simplemente porque su existencia está fortaleciendo la participación social, indispensable en una sociedad democrática.

Fuentes Consultadas

Aboites Aguilar, Luis (2009) “La decadencia del agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México. Segunda mitad del siglo XX”. El Colegio de México A.C. México.

APTAPV (2011) “El manual Agua para todos agua para la vida”. Consejo Consultivo del Agua. A.C. (2014). Disponible en: <http://www.aguas.org.mx/sitio/02b.html>.

Barkin, D. y King T. (1970) “Desarrollo económico regional. Enfoque por cuencas hidrológicas de México”. México. Siglo XXI Editores.

Collado, Jaime (2008) “Entorno de la provisión de los servicios públicos de agua potable en México”. En El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas. Roberto Olivares y Ricardo Sandoval (coord.). Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México. A. C. (ANEAS) México.

Comisión Nacional del Agua. CONAGUA. (2014). Disponible en: <http://www.gob.mx/conagua>.

Guadarrama, G. y Pliego, E. (2017) “Redes de gobernanza y organizaciones que intervienen en la gestión pública del agua en la esfera local: comités de agua potable del municipio de Xalatlaco”. México. Journal de Ciencias Sociales. Año 5. No 8. Argentina: Universidad de Palermo.

Puga, Cristina y Matilde Luna (coords.) (2012) “Protocolo de evaluación de asociaciones”. Universidad Nacional Autónoma de México. El Colegio Mexiquense. México.

Sánchez, R.M, Pliego, E. (2017) “Resiliencia socioambiental y prácticas de gestión de agua en la Cuenca del Alto Lerma”. México. Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad de Quintana Roo. Entrevistas: Entrevista a vecino del comité 16 de septiembre, 3 de mayo 2017 y Entrevista realizada a ex representante de comité en Cruz Larga, 1 de enero 2016.



ESTUDIOS DE CASO

Parte 2

SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS SISTEMAS AUTOGESTIVOS COMUNITARIOS DE AGUA EN LA ACTUAL LEY DE AGUAS NACIONALES (LAN), EN LA LLAMADA LEY KORENFELD (LK) Y EN LA INICIATIVA CIUDADANA DE LEY GENERAL DE AGUAS (ICLGA).

José Ricardo Ovando Ramírez

Secretario de Acción Social del Sistema de Agua Potable de Tecámac, Estado de México. Miembro de la Coordinadora Nacional Agua para Todos, Agua para la Vida. Ha sido invitado como ponente en distintos Foros Sociales sobre temas vinculados al manejo comunitario del agua, así como de luchas socioambientales a nivel nacional e internacional.

Correo Electrónico: vals poeticobocadepiedra@hotmail.com

Oliver Gabriel Hernández Lara

Doctor en Sociología por el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Profesor-Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Líder del Cuerpo Académico Actores Sociales, Participación y Desarrollo Alternativo. Coordinador de la Red Temática “Estudios Críticos del Agua” y activista miembro de Comunidad, Autonomía y Libertad (Comunal). Sus intereses de investigación incluyen Formas comunitarias de Gestión del Agua, Historia Crítica de la Psiquiatría en México, y Luchas socioambientales.

Correo Electrónico: oligahl@gmail.com



Resumen

México tiene una larga tradición de instancias autónomas que emergieron para garantizar el acceso de pueblos, barrios y comunidades a los servicios de agua. De hecho, gran parte de la infraestructura para acceder al agua a nivel doméstico fue construida a través de trabajo colectivo y voluntario de actores que, una vez formalizados, generaron Sistemas Autogestivos de administración del agua. Sin embargo, estos Sistemas Autogestivos (comunitarios, ciudadanos, rurales, etc.) no han recibido el reconocimiento jurídico que merecerían en las legislaciones que han intentado regular el acceso al bien vital en nuestro país. El presente capítulo particulariza en esta dimensión comparando la legislación existente antes de 1992, año de expedición de la Ley de Aguas Nacionales vigente, así como con la llamada Ley Korenfeld y la Iniciativa Ciudadana de Ley de Aguas Nacionales. Así, haciendo énfasis a modelos normativos cercanos al pluralismo jurídico y apelando a una comprensión de las dinámicas históricas y culturales que han ido transformando nuestra relación con el vital líquido en nuestros territorios, los autores del presente capítulo buscan sustentar la necesidad de un marco jurídico que reconozca y reinvidique el papel de los Sistemas Autogestivos Comunitarios para garantizar el Derecho Humano al Agua.

Palabras Clave

Sistemas Autogestivos Comunitarios de Agua, Derecho Humano al Agua, Pluralismo Jurídico, Iniciativa Ciudadana de Ley de Aguas Nacionales, Democratización de Acceso al Agua.

Introducción

Cuando el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) entró en negociaciones con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá para echar a andar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), acordó hacer modificaciones a nuestra Constitución y a diversas leyes secundarias que facilitarían la entrada del capital privado para explotar la tierra y demás bienes naturales de la nación, tales como el agua, la biodiversidad, el gas, petróleo, y todo tipo de minerales útiles para la gran industria. El artículo 27, que era el corazón y sustento jurídico agrario esencial de la Constitución de 1917 –emanada del movimiento revolucionario iniciado en 1910–, y que daba al campesino la tenencia de la tierra y al capitalista sólo la concesión de ella, fue modificado en 1992 para favorecer la inversión, los cambios de uso del suelo, y la compra-venta de la tierra. En este sentido, autores como Andrés Barreda (2006), Efraín León y Octavio Rosas Landa (2006) refieren al año de 1992 como el año en el que se abre el mercado de tierras y de agua en México. Esto fomentó y dio mayores posibilidades para la tenencia de la tierra al capitalista, mientras al campesino lo introdujo en reglas del juego que resultarían en distintas formas de despojo.

En el caso de las leyes secundarias que Salinas promulgó en 1992 tenemos, por ejemplo, la actual Ley Minera (DOF, 1992A), que calificó a esta actividad de “utilidad pública” y “preferente”. Semejante respaldo jurídico ha contribuido al concesionamiento de hasta un tercio del territorio nacional a empresas mineras –sobre todo canadienses– amen de estar provocando una brutal sobreexplotación y contaminación de los acuíferos en el territorio mexicano¹. Precisamente la ley que ha permitido esa sobreexplotación de agua es la Ley de Aguas Nacionales (LAN) expedida en 1992 (DOF 1992B), ya que ésta última supuso una estructura jerárquica y autoritaria de toma de decisiones, delegándolas en el Presidente de la República, quien las ejerce discrecionalmente a través de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Cabe recordar que 1992 también es el año de la realización de la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente en Dublín, Irlanda, la que –según algunos especialistas– “constituye un mojón ineludible en las políticas de mercantilización” (Taddei, 2013: 113). A partir de dicho año en nuestro país se creó un sistema de concesiones conocido como Registro Público de Derechos de Agua (REPDa), el cual aparenta manejarse con criterios de libre mercado, pero que en realidad tiene tintes de clientelismo y nepotismo, ya que se ha prestado al reparto preferencial de concesiones a empresas nacionales y extranjeras que sean “amigas” del Presidente de la República en turno. Se trata, como diría Joseph Stiglitz (2002) –premio nobel de economía en 2001– de un “capitalismo de cuates”.

¹ Según datos de La Jornada, más de 36 millones de hectáreas han sido concesionadas a empresas mineras privadas. La Jornada, 23 de noviembre de 2015. Pág. 11. Minería: Saldo nefasto. La Jornada 22 de julio de 2017. Pág. 6.

Los cambios jurídicos de la ley de aguas nacionales de 1992

Las leyes que antecedieron a la actual LAN fueron la Ley Federal de Irrigación de 1927 (Lanz, 1982), la cual fue expedida en un contexto en el que el país tenía una marcada vocación rural y agraria, y que consideraba al vital líquido como un “bien comunal”. Posteriormente, en un escenario nacional menos rural y que apostaba por la industrialización y urbanización del país, se promulgó la Ley Federal de Agua de 1972 (DOF, 1972). Ésta partía de la definición del agua como un “bien nacional”, es decir, como propiedad de la nación. La Ley Federal de Irrigación establecía que la gestión de este recurso dependía de las propias comunidades, al tiempo que la autoridad sobre el agua recaía en los gobiernos estatales. La ley de 1972 –aunque respondía al excesivo centralismo urbano-capitalista de mediados del siglo XX en México– al considerar el vital líquido como “bien nacional” permitió –junto con la ley de 1927–, que la gestión comunitaria tuviera cierto reconocimiento y la tolerancia del Estado.

Es por ello que Gonzalo Flores y Efraín León (2006) hablan de una doble y aparentemente contradictoria tendencia de integración y fragmentación respecto de la administración de nuestros recursos hídricos; ya que muchas de las instancias que regulan o administran el recurso, han emergido en distintos momentos históricos y han tenido objetivos y premisas diversas, incluso contradictorias. Un factor decisivo para la reorganización de una nueva hegemonía en materia de agua será la creación de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) en 1989, que, desde ese año, concentrará la gestión integrada² del recurso vinculada al poder ejecutivo. Esto se acentúa en 1992, cuando se establece una nueva fase de ordenamiento a través de Organismos de Cuenca, mismos que disminuyen la injerencia de estados, municipios y comités locales en la administración del agua. Pero a esta primera tendencia de centralización le siguió un movimiento de fragmentación o atomización, ya que desde la segunda mitad de los noventa la legislación que regula la gestión del recurso quedará establecida en los distintos usos con reglas muy particulares (Flores y León, 2006).

Por su parte, la LAN (DOF, 1992B) salinista incorporó un cambio en la denominación y definición básica para el libre comercio. Además de considerar al agua como “bien nacional”, la denominó “bien económico”. Es precisamente aquí cuando la gestión comunitaria del agua, que practican principalmente las comunidades rurales y periurbanas para satisfacer ese derecho humano fundamental, empieza a encontrar obstáculos. En primer lugar, desde que entra en vigor la LAN, a los sistemas comunitarios de agua se les ha presionado para que se conviertan en sujetos obligados a obtener una concesión de agua que –como se dijo– es otorgada por el presidente de la República a través de la CONAGUA. Para la CONAGUA, de acuerdo con una muy libre interpretación de la misma LAN, estos sistemas comunitarios deben ser considerados como empresas de carácter público o privado. En este sentido nos remitimos a la definición de concesión contenida en la LAN (DOF, 1992B: 2-3), la cual señala que esta es un “título que otorga el Ejecutivo Federal...para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales...a las personas físicas o morales de carácter público o privado”.

Lo anterior ha provocado que las comunidades que venían gestionando su agua sin ninguna finalidad mercantil más que la de garantizar su acceso, se vean obligadas a pagar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el derecho de extraer el agua en bloque. Con las definiciones del agua como un “bien de la nación” o un “bien común” estas disposiciones

² Gestión Integrada de los Recursos Hídricos: Concepto acuñado por la Asociación Mundial del Agua que permea toda la actual Ley de Aguas Nacionales y que, en teoría, promueve la participación ciudadana en la gestión del vital líquido.

no tenían cabida, sin embargo, en la actual LAN el agua es, de facto, propiedad del Estado Mexicano –es decir del Presidente en turno– y no necesariamente de “la nación”. Además de cobrar de manera excesiva el agua en bloque, si las comunidades no pagan puntualmente, la SHCP puede cobrarles multas, recargos y actualizaciones como a cualquier “persona física o moral”. Esto contraviene toda lógica elemental de respeto a los derechos humanos ya que, como se dijo, la finalidad de los sistemas comunitarios dista mucho de ser mercantil. Esta es una de las razones por las que la lucha contra el sistema de concesiones previsto en la LAN debe ser un punto central para la supervivencia de los Sistemas Comunitarios de Autoabasto de Agua Potable.

En tercer término está lo que para la LAN (DOF, 1992B: 31) se denomina “Organización y Participación de los Usuarios y de la Sociedad”. En el segundo párrafo del artículo 14 BIS se prevé que “se brindarán apoyos para que las organizaciones ciudadanas...con objetivos, intereses o actividades específicas en materia de recursos hídricos y su gestión integrada, participen en el seno de los Consejos de Cuenca, así como en Comisiones y Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS)”. Desde aquellos años ha sido en estos COTAS en donde la participación de los Sistemas Comunitarios de Autoabasto de Agua ha sido confinada. Sin embargo, de acuerdo a nuestra experiencia³, estas Comisiones y Comités han pasado a desempeñar un papel subordinado a los intereses capitalistas de desarrollo territorial, que no han traído más que una dinámica de urbanización salvaje (Barreda, 2009). En este sentido, cuando asistimos a las reuniones de los COTAS en 2005 y 2006, sólo se nos expuso un sinfín de megaproyectos, como el enorme trasvase que traería agua de la Cuenca del Pánuco a la Cuenca de México para –según los ingenieros de CONAGUA– abastecer a los grandes fraccionamientos que desde fines del siglo XX han estado invadiendo la Cuenca de México. Otro tema sistemáticamente expuesto y fomentado desde los COTAS es el Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA, 2012)⁴, instrumento mediante el cual, siguiendo el esquema de asociaciones público-privadas, se ha estado imponiendo la municipalización-privatización del servicio de agua potable en nuestro país. Una vez que cuestionamos estos megaproyectos y programas, las respuestas de los representantes de la CONAGUA fueron tajantes: “ustedes pueden opinar, pero las decisiones las tomamos nosotros”. ¡Qué forma tan interesante de promover la “participación de los usuarios y de la sociedad” en materia de gestión hídrica previó la LAN! Con semejante trato, después de cuatro reuniones y entendiendo que se trataba de todo menos de fomentar la participación, decidimos no volver jamás a los COTAS.

Así, desde nuestra propia experiencia y con los argumentos ofrecidos hasta el momento, coincidimos con lo dicho por Efraín León y Octavio Rosas Landa (2006) respecto a que las más importantes estrategias conducentes a la privatización son: 1) el cambio progresivo en la definición del agua, desde la Ley Federal de Irrigación de 1927 que la consideraba como “bien comunal”, hasta la de 2004, que profundiza la tendencia privatizadora de la LAN salinista considerando al agua como “bien de la nación”, “bien económico” y “bien estratégico”; 2) la modificación de los mecanismos de gestión a través de organismos que, a la vez que excluyen a la mayor parte de la población, incentivan la participación de empresas privadas; 3) la clasificación de usos de agua, que favorece a los usuarios y consumidores industriales, y genera un control estricto sobre los consumidores agrícolas y domésticos urbanos; y 4) el establecimiento de medidas fiscales, burocráticas y legislativas, que favorecen la inversión de capital privado.

3 Nos referimos a la experiencia de la que el profesor Ovando ha sido parte en tanto Asesor y Comisionado de Prensa y Propaganda del Sistema de Agua Potable de Tecámac, Estado de México, A.C.

4 La versión más actualizada del PROMAGUA en 2019 se encuentra en este documento (Pág. 117): https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/448856/Cat_logo_2019__2_.pdf

El nuevo contexto jurídico y la necesidad de una nueva ley de aguas nacionales

La primera década del siglo XXI culminó con interesantes experiencias en defensa del agua que hicieron visible el tema a nivel internacional, y que llevaron a que gobiernos e instancias internacionales prestaran atención a la necesidad de proteger, desde la legislación, el agua como un bien básico para la vida. Acaso la expresión de defensa y organización más importante es la que se dio en Bolivia a partir de 2000 y que se ha conocido como “La Guerra del Agua”. Esto es lo que llevará a que sea la misma delegación boliviana la que presente, en la Organización de las Naciones Unidas, la iniciativa para decretar el Derecho Humano al Agua (2010). En nuestro país este acontecimiento jurídico adquirió estructura y relevancia con la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos en 2011, misma que obligó al gobierno mexicano a elevar a rango constitucional todo acuerdo internacional en materia de Derechos Humanos al que decida adscribirse. Posteriormente, el ocho de febrero de 2012 y en congruencia con la iniciativa anteriormente descrita, se otorgó rango Constitucional al Derecho Humano al Agua y Saneamiento en el artículo 4º. Así, en dicho artículo se lee textualmente: “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines” (DOF, 1917: 8).

Con ello, una vez garantizado el Derecho al Agua de todos los mexicanos, el artículo 3º Transitorio (DOF, 1917: 5) abrió un plazo para la expedición de un nuevo marco jurídico con vistas a su aplicación: “El Congreso de la Unión –afirma– contará con un plazo de 360 días para emitir una nueva Ley General de Aguas.” Esto representó para muchos académicos, colectivos y organizaciones que han estado participando en la democratización del acceso al agua, la apertura de un amplio escenario para luchar por la construcción del Buen Gobierno del Agua en nuestro país. Más aún cuando, en agosto de 2012 nuestra carta magna facultó, mediante los artículos 35 y 71, a los ciudadanos a presentar iniciativas de Ley.

Es en ese contexto que, una vez realizadas las reformas constitucionales, se abrió un plazo a partir del que –convocados por la Coordinadora Nacional Agua para Tod@s, Agua para la Vida– se realizaron numerosos Foros Académicos y Participativos para recuperar distintas voces y presentar una Iniciativa Ciudadana de Ley de Aguas Nacionales⁵. Dicha iniciativa se presentó a los medios de comunicación desde febrero del 2013 y ha recibido varias observaciones y modificaciones que la han ido complementando y enriqueciendo al grado que, podemos afirmar, actualmente es el instrumento jurídico más completo, integral y democrático en la materia. Dos cualidades generales podemos destacar respecto de la Iniciativa Ciudadana, la primera es que recupera voces y argumentos de distintos sectores sociales, clases populares, pueblos indígenas, ambientalistas, académicos, políticos, etc. Y la segunda es que, al hacerlo, es un documento cercano al pluralismo jurídico (Tapia, 2009), lo que la aleja de las perspectivas reduccionistas o claramente empresariales que suelen ser promovidas desde el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) y que – como hemos dicho– dieron origen a la Guerra del Agua en Bolivia.

5 El Primer Congreso de Agua para Tod@s se llevó a cabo en diciembre del año 2012, en la Rectoría General de la UAM Xochimilco. El segundo en Guadalajara, Jalisco, en 2014. El tercero en Jalapa, Veracruz, en 2016. Y el cuarto en la Ciudad de Zacatecas, Zacatecas, en 2018, entre otros muchos eventos que han dado vida a la ICLGA.

Si ahondamos en las características de nuestro país, podemos resaltar dos dimensiones que –nos parece– deberían ser contempladas para el diseño de cualquier instrumento jurídico o política pública. Se trata de una dimensión interna, cultural e histórica; y otra externa, económica y geopolítica. La primera es la composición multiétnica de nuestro país: México es el país con mayor población indígena en números absolutos de toda América Latina. Si consideramos que pocas leyes han hecho valer esta condición a lo largo de la historia de nuestro país, tenemos que reconocer que estamos frente a una deuda histórica que no ha permitido un desarrollo participativo ni ha generado condiciones democráticas para que distintas voces sean escuchadas para la toma de decisiones.

Imagen 1. “Logo de la Organización Civil ‘Agua para Todxs, Agua para la Vida’”



Fuente: <http://aguaparatodos.org.mx/>

En segunda instancia, y respecto de la dimensión externa, tendríamos que reconocer los intereses geopolíticos y cómo éstos se manifiestan respecto al control y manejo de distintos recursos estratégicos (energéticos o naturales). En este sentido la invitación de Luis Tapia (2009) a pensar la democracia geopolíticamente, lo que –para el caso del agua– implicaría producir leyes que permitan democratizar su acceso sin mercantilarla. Es decir, si bien es loable pensar en diseños institucionales de gobernanza hídrica que realmente integren a distintos sectores sociales; hay que asumir la desigualdad política, económica y social realmente existente entre empresarios e indígenas –por mencionar sólo dos sectores– para, desde dicha condición fáctica, preguntarse por los instrumentos jurídicos que realmente permitan garantizar el Derecho Humano al Agua y Saneamiento, al Medio Ambiente sano, y la toma de decisiones más pertinente para el Desarrollo Sustentable. Se está convencido de que el dilema entre eficiencia fiscal y democratización del acceso al agua es un dilema falso (Barkin y Klooster, 2006), pues el verdadero obstáculo está en los intereses privados implícitos en el control del recurso hídrico. De hecho, como lo analiza Emilio Taddei (2013), el discurso hegemónico de la escasez del agua juega, en muchas ocasiones, un papel muy importante en la legitimación de acciones que buscan su mercantilización. Es algo parecido a lo que sucede con el discurso de la sustentabilidad, mientras más se le escucha menos sustentable se está siendo (Monterroso y Zizumbo, 2009), y allá en los pueblos y comunidades indígenas que tienen prácticas que podrían ser tildadas de “sustentables”, ellos las nombran con otros términos. Es por ello que –consideramos– el derecho crítico y en específico el pluralismo jurídico son las tradiciones más pertinentes para la producción de una ley que garantice el acceso al agua en un país como el nuestro.

La ley Korenfeld, la persistencia de las iniciativas neoliberales y la situación de los sistemas comunitarios

Tres años después del plazo que abrió el Artículo 3° transitorio descrito más arriba, y en un grave intento de imposición, se presentó la denominada “Ley Korenfeld”⁶. Desde nuestra perspectiva la Ley Korenfeld era totalmente contraria a la lógica de los Derechos Humanos, sin embargo, el Estado Mexicano no ha podido imponer una ley aún más agresiva que la LAN de 1992 debido a la férrea oposición ciudadana. Hay que ser claros con que la privatización no es reciente, pero, así mismo, hay que aclarar que frenar la Ley Korenfeld no implica frenar la privatización del recurso. En este sentido retomamos lo dicho por Andrés Barreda (2006: 17) quien puntualiza que uno de los problemas para dar cuenta del proceso de privatización tiene que ver con que son numerosas sus dinámicas y particularidades a lo largo del territorio nacional. Él da cuenta de dos mecanismos diferenciados, el acaparamiento y la distribución. En el primero distingue entre los acuerdos en favor de: a) empresas operadoras de servicios urbanos, b) empresas a favor de requerimientos industriales; y en el segundo dirigido a empresas cuyo objetivo es la monopolización de las principales fuentes rurales de agua. Y en lo que se refiere a los mecanismos vinculados con la distribución, se incluyen las pautas generales para regular los nuevos mercados del agua, el intercambio de volúmenes de agua entre las ciudades, las industrias y el campo o, incluso, los trasvases entre las diversas cuencas del país (Barreda, 2006: 17). Es de esperarse que este entramado jurídico e institucional desfavorezca a los Sistemas Comunitarios de gestión del agua por lo que, en las líneas que siguen realizaremos una comparación de la situación jurídica de dichos Sistemas en relación con la LK y la ICLGA.

Foto 1. “Integrantes de Agua para todxs y de otras OSC en un Foro Social del Agua en Colombia”



Fuente: Archivo personal de Ricardo Ovando

El intento mediáticamente más visible y frontal para privatizar jurídicamente el agua en México fue el realizado en 2015. Sin embargo, el legislativo tuvo que dar marcha atrás debido al descontento y la movilización de distintos sectores sociales. Pero ¿Qué papel le tenía reservado a los Sistemas Comunitarios la citada Ley Korenfeld? ¿Qué otros aspectos negativos tenía esa ley? En primera instancia tendríamos que decir que, además de inducir “en el ámbito de sus competencias”, a todas las autoridades para que concertaran y fomentaran

⁶ Cabe mencionar que el nombre oficial de la Iniciativa presentada era Ley General de Aguas, no éste, sin embargo, en tanto que se trata del apellido del exdirector de CONAGUA que la impulsó, tanto los medios de comunicación como colectivos, asociaciones y actores políticos, comenzaron a identificar la iniciativa con dicho nombre. Ello ha llevado a que dicho nombre se utilice tanto a nivel cotidiano como en foros académicos y especializados.

la participación privada en la prestación del servicio de agua potable (arts. 80 y 81), la LK no preveía la participación real de los sistemas comunitarios de agua, tal como quedó de manifiesto en la fracción V de su artículo 58:

V.- Las organizaciones de la sociedad, incluyendo organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, colegios y asociaciones de profesionales, empresarios, y otros grupos organizados y vinculados con la explotación, uso, aprovechamiento o conservación, preservación y restauración de las aguas de la Cuenca Hidrológica y de los acuíferos, también participarán en las actividades de los Consejos de Cuenca en la calidad que se determine en las reglas generales de integración, organización y funcionamiento del propio Consejo de Cuenca (Gaceta Parlamentaria, 2015: 48).

En dicho sentido la LK no preveía una participación social a través de los sistemas comunitarios de agua, sino que todo lo dejaba en manos de un futuro reglamento que nunca llegamos a conocer porque la ley fue parada en seco por los ciudadanos. Sin embargo –y contradictoriamente–, en su artículo 61, la LK (Gaceta Parlamentaria, 2015: 50), reconoce como “organización de la sociedad civil” al “Consejo Consultivo del Agua”, pero en ningún lado de la ley se nos explica quienes integran dicho consejo. También reconoce en esta categoría a los grandes agroexportadores agrupados en la Asociación Nacional de Usuarios de Riego, quienes, como el ya fallecido Javier Usabiaga, conocido como el “rey del ajo”, depredaba y su empresa aún depreda acuíferos para cultivos de exportación. Siguiendo esta misma lógica, la LK metía en el mismo paquete de “organizaciones de la sociedad civil” a la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México (ANEAS) que, como es sabido, representa a la iniciativa privada que vela por privatizar el vital líquido en nuestro país. El mismo David Korenfeld Federman, ex director de la CONAGUA, fue presidente de ANEAS. Ni hablar: el rebaño al cuidado de los lobos.

Otros de los artículos que denotaban la perversidad y el autoritarismo de la LK (2015) es el 263 que a la letra proponía: “Para hacer cumplir sus determinaciones las autoridades federales, estatales, del Distrito Federal o municipales podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública” (Gaceta Parlamentaria, 2015: 113). Por su parte, el 267 criminalizaba la investigación científica independiente si no se contaba con un permiso expreso de la CONAGUA. Claro que, sin decirlo, la propuesta pretendía centralizar la investigación y tenía dedicatoria especial a los investigadores de las universidades públicas del país: “Artículo 267.- La Comisión sancionará conforme a lo previsto por esta ley, las conductas siguientes: (...) XXVI.- realizar obras de exploración, estudio, monitoreo, reinyección y remediación sin contar con el permiso correspondiente” (Gaceta Parlamentaria, 2015: 115). En el Artículo 268 quedaban establecidas las multas como uno de los mecanismos para sancionar administrativamente las conductas ilícitas y, para cerrar el cuadro, el artículo 269 establecía:

Las faltas a que se refiere el artículo 267 de esta ley serán sancionadas administrativamente por la Comisión con multas entre 200 y 50,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento en que se cometa la infracción.

Las multas que imponga la autoridad en materia hídrica se deberán cubrir dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que cause estado de resolución en la que fue impuesta.

Cuando las multas no se paguen en el término señalado, el monto de las mismas se actualizará mensualmente desde el momento en que quedó firme la resolución y hasta que el pago se efectúe, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Se consideran faltas graves las contenidas en las fracciones X al XXVIII del artículo 267...” (Gaceta Parlamentaria, 2015: 116).

En contraste, el papel que juegan los Sistemas Comunitarios Autogestivos en la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas (ICLGA) es un papel central, en donde se les dota de personalidad jurídica y se les faculta para participar en el ejercicio de la buena planeación de actividades, tanto económicas como socioecológicas, en la cogestión de las cuencas. Esto lo podemos ver expresado en los artículos 23, 24 y 25 de la ICLGA. No olvidemos que el fundamento del Buen Gobierno del Agua (CNAPT, 2017) es la participación consciente e

informada de la ciudadanía, en donde el Estado debe jugar el papel de financiador, guía y árbitro imparcial de posibles conflictos hídricos. En pocas palabras, hacer realidad las Asociaciones Público-Comunitarias para la cogestión planificada de cuencas. El siguiente articulado habla por sí mismo y nos demuestra como la ICLGA es la Ley de Aguas que México necesita toda vez que su finalidad es garantizar el Derecho Humano al Agua:

Sección II. Sistemas Comunitarios de Agua y Saneamiento

ARTÍCULO 23.- Los Sistemas Comunitarios son organismos que han sido construidos y administrados por sus usuarios, generalmente en la ausencia de apoyos gubernamentales. Contarán con personalidad jurídica, y, al registrarse con el Consejo Nacional de Cuencas y Aguas a través de la Gerencia de su Comisión de Cuencas, serán reconocidos como Autoridades Hídrico-Territoriales Locales. Su patrimonio será indivisible, imprescriptible e inembargable, y pertenecerá a los usuarios. Sus operaciones serán sin fines de lucro y exentas de impuestos. No se permitirá la participación del capital privado, la venta de acciones ni esquemas de asociación con entidades con fines de lucro. Cada Sistema Comunitario dispondrá, si se requiere, de espacio en el palacio municipal para su trabajo administrativo y su relación con el público (ICLGA, 2015).

En el artículo 24 se detallan las atribuciones de los Sistemas Comunitarios entre las que encontramos administrativas, legales, financieras etc. Es decir, un paquete de atribuciones que permitirán, por primera vez en la historia del país, que aquellos Sistemas Comunitarios sin fines de lucro tengan el respaldo jurídico necesario para cumplir un papel activo y central en la garantía del Derecho Humano al Agua. Entre estas atribuciones destacamos las de elaborar y ejecutar su planes para el Acceso Equitativo y Sustentable al Agua y Saneamiento⁷, participar en el Plan Estatal y Municipal; gestionar recursos federales, estatales y municipales para cubrir sus necesidades de infraestructura; monitorear la calidad del agua y difundir esta información entre sus usuarios; garantizar el acceso universal y gratuito a bebederos y baños dignos; garantizar que la calidad de las aguas municipales tratadas cumpla con la normatividad según

Foto 2. “Pozo del Sistema de Agua Potable de Tecamac, A.C.”



Fuente: Archivo personal de Ricardo Ovando

⁷ Se trata de planes previstos en la ICLGA para que los Sistemas Comunitarios de Agua tengan acceso a recursos públicos. Consiste en: a) diagnóstico de requerimientos económicos para modernizar la infraestructura de sus sistemas de distribución de agua potable, b) diagnóstico de requerimientos para construir o modernizar su infraestructura de drenaje, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales; y c) demostración de la implementación de mecanismos de democracia interna en los sistemas comunitarios, transparencia y rendición de cuentas con sus usuarios en las asambleas.

su reúso por actividades humanas o ecosistemas; participar en la elaboración o modificación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano o planes parciales de desarrollo urbano, así como en los programas de ordenamiento ecológico municipal; promover el aprovechamiento de aguas pluviales; asegurar que los usuarios industriales logren una transición hacia cero descargas, cien por ciento reciclaje; construir infraestructura local de recolección, tratamiento y reúso de aguas residuales; utilizar sus aguas tratadas para el mantenimiento de áreas verdes en su zona de cobertura; entre otras.

Con semejantes atribuciones, los Sistemas Comunitarios tendrán un respaldo jurídico inusitado y responsabilidades para cuyo cumplimiento les será necesario recurrir a financiamiento público. En dicho sentido, el Artículo 25 establece que aquellos que carezcan de la “infraestructura requerida para garantizar el acceso a agua y saneamiento a todos los habitantes en su zona de cobertura tendrán acceso a recursos públicos a través del Fondo Nacional por el Derecho al Agua y Saneamiento, para adquirir la infraestructura necesaria, dando prioridad a proyectos que impliquen menores costos de operación” (ICLGA, 2015).

Pero la inclusión y empoderamiento de los Sistemas Comunitarios, Autónomos y Ciudadanos para la administración del recurso hídrico también permite un diseño plural en el que se darían pasos decisivos hacia la democratización del acceso al agua. Ésta es la razón fundamental por la que millones se movilizaron en Bolivia, así como la razón por la que acuerdos, constituciones, y otro tipo de documentos jurídicos han venido pujando por garantizar el acceso a este bien común natural. En este sentido, si bien la experiencia nos ha enseñado que los procesos legislativos nunca son suficientes, vemos con buenos ojos el proceso que está en ciernes. Una vez que se avance con lo jurídico, o complementando dicho proceso, son necesarias voces y movilizaciones que permitan aglutinar a los sectores menos favorecidos por el proceso de privatización del recurso. En este sentido, concordamos con Flores y León (2006: 44) quienes urgen una:

demanda social masiva dirigida a construir mecanismos de participación real de la sociedad que le permitan no sólo tener espacios institucionales donde exigir mejores servicios hídricos, sino espacios institucionales que no las obligue a comportarse como empresas privadas y legitimadoras de la privatización, y sobre todo que posibiliten, respeten e impulsen la gestión comunitaria de este recurso (Flores y León, 2006: 44).

Pero la pugna por la inclusión de los Sistemas Autónomos y Comunitarios en la ley no se reduce a la búsqueda de diseños jurídicos e institucionales más democráticos. Lo que está en juego es la inclusión de voces, saberes, cultura y premisas de sectores populares e indígenas sistemáticamente excluidos por el orden económico y político. Es sabido que la colonialidad y el gamonalismo (Mariátegui, 2007) llevaron a que los Estados y constituciones de América Latina fuesen realizadas a espaldas de la mayor parte de su población. Eso excluyó a sectores mayoritarios de la posibilidad de ser tomados en cuenta como actores políticos con capacidad de tomar decisiones respecto a su territorio y las medidas necesarias para su desarrollo. De la adecuada recuperación de dichos saberes y cosmovisiones –afirmamos– depende el futuro que tracemos en el país en general y en la sobreexplotada cuenca del Valle de México. En dicho sentido las palabras de Arturo Legorreta (2006: 317), quien afirmó que en el devenir de la historia “la naturaleza lacustre, aquella nutrida por los pensamientos indígenas, ha sido desplazada casi en su totalidad por las visiones modernizadores de construir obras más pensadas para el desalojo del agua y menos para su retención y aprovechamiento. Producto de esa incapacidad para dominar la naturaleza lacustre, la ciudad ha sido presa de constantes inundaciones”.

A manera de conclusión y línea de acción

Aunque una ley puede apoyar mucho, también es necesario construir organización de base, en donde la capacitación sea fundamental e imprescindible. En este sentido, el hecho de que Agua para Tod@s sea parte de la Red VIDA y de la Plataforma de Acuerdos Público-Comunitarios de las Américas (PAPC) desde septiembre de 2016, nos dio la pauta para aprender de las experiencias que tienen en materia de gestión comunitaria del agua nuestros hermanos latinoamericanos. Es así que en febrero de 2017 se echó a andar el “Curso de Capacitación para la Defensa y Gestión Comunitaria del Agua”, llamado cariñosamente por sus integrantes “La Escuelita del Agua”, la cual, como una semillita que se desarrolla y crece, ya pasó por su segunda etapa en 2018 y, en 2019, inició una tercera. Pero la meta final tendrá que ser una Red Nacional de Sistemas Comunitarios de Agua y Saneamiento, con liderazgos múltiples, democráticos y sin caudillismos, que además funcione de manera permanente y colabore en la construcción de los Nuevos Consejos Ciudadanizados de Cuenca que se prevén y avicinan en la ICLGA para echar abajo los caducos, inoperantes y corruptos Consejos aún existentes. El objetivo es que los pueblos de México ayuden a construir una verdadera democracia del agua porque, si construimos democracia del agua —como dice Vandana Shiva—, construiremos la paz.

Foto 3. “La Escuelita del Agua, esfuerzo regional de autocapacitación de los Sistemas Autónomos y Comunitarios de Agua del Estado de México”



Fuente: Archivo personal de Ricardo Ovando

Fuentes Consultadas

- Barkin, David y Daniel Klooster (2006) “Estrategias de la Gestión del Agua Urbana” En: Barkin, David (coord.) *La Gestión del Agua Urbana en México. Retos, Debates y Bienestar*. Universidad de Guadalajara. UAM-X. México.
- Barreda, Andrés (2006) “La Privatización del Agua y sus Servicios en México” En: Barreda, Andrés (coord.) *En Defensa del Agua. Sindicato Mexicano de Electricistas. Centro de Análisis Social, Información y Formación Popular*. Editorial Ítaca. México. pp. 13 – 28.
- Barreda, Andrés (2009) “Diagnóstico Ambiental de México”. Asamblea Nacional de Afectados Ambientales. México. Disponible en: <http://www.afectadosambientales.org/andres-barreda-marin-diagnostico-ambiental-de-mexico-anaa-2009/>
- Coordinadora Nacional Agua para Todos, Agua para la Vida (2017) “Leyes, luchas y la construcción del buen gobierno del agua en nuestros estados y en la Ciudad de México” Creative Commons. Disponible en: <http://aguaparatodos.org.mx/wp-content/uploads/Manual-para-leyes-estatales-y-CdMx-VF.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (1917) “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” DOF 15-09-2017. Querétaro. 5 de febrero de 2017.
- Diario Oficial de la Federación (1972) “Ley Federal de Aguas DOF 11-01-1972” .México. DF. 11 de enero de 1972.
- Diario Oficial de la Federación (1992A) “Ley Minera DOF 11-08-2014”. Méxic. DF. 26 de junio de 1992.
- Diario Oficial de la Federación (1992B) “Ley de Aguas Nacionales DOF 24-03-2016”. México. DF. 1 de diciembre de 1992.
- Gaceta Parlamentaria (2015) “Ley General de Aguas”. Año XVIII. Núm 4223-VI. Jueves 26 de febrero de 2015.
- Gutiérrez Rivas, Rodrigo (2016) “Académicos hablan sobre la gestión del Agua” Campaña Nacional en Defensa de la Madre Tierra. Defensa Madre Tierra. <https://www.youtube.com/watch?v=0E5dp2YCGps>
- Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas (2015) Club de Periodistas de México A.C., México, DF. 9 de febrero de 2015.
- La Jornada (2015) “Concesionadas 36 millones de hectáreas a empresas mineras privadas”. 23 de noviembre de 2015. P. 11.
- La Jornada (2016) “Minería: Saldo nefasto”. 22 de julio de 2017. P. 6.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad (1982) “Ley sobre Irrigación con Aguas Federales 1926” En: *Legislación de aguas en México: Estudio histórico-legislativo de 1521 a 1981*. Tomo II: Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco. México.
- Legorreta, Jorge (2006) “Transformación y Restauración Lacustre de la Ciudad de México” En: Barkin, David (coord.) *La Gestión del Agua Urbana en México. Retos, Debates y Bienestar*. Universidad de Guadalajara. UAM-X. México.
- León, Efraín y Octavio Rosas Landa (2006) “Leyes para la privatización del agua en México” En: Barreda, Andrés (coord.) *En Defensa del Agua. Sindicato Mexicano de Electricistas. Centro de Análisis Social, Información y Formación Popular*. Editorial Ítaca. México. pp. 29 – 35.
- Mariátegui, José Carlos (2007) *7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*. Biblioteca Ayacucho. Venezuela.
- Memoria Documental del Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua, 2012: [http://www.conagua.gob.mx/conagua07/contenido/Documentos/MEMORIAS%20DOCUMENTALES/Memoria%20Documental%20PROMAGUA%20vfinal%20\(24-oct-2012\).pdf](http://www.conagua.gob.mx/conagua07/contenido/Documentos/MEMORIAS%20DOCUMENTALES/Memoria%20Documental%20PROMAGUA%20vfinal%20(24-oct-2012).pdf)
- Monterroso Salvatierra, Neptalí y Lilia Zizumbo Villareal (2009) “La reconfiguración neoliberal de los ámbitos rurales a partir del turismo: ¿Avance o retroceso?” En: *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 50. UAEMex. México. pp. 133-164
- Proyecto de Decreto de Ley General de Aguas No. 4228-II: Gaceta Parlamentaria. Palacio Legislativo de San Lázaro. México. DF: 5 de marzo de 2015. Consultada el 30 de octubre de 2017 en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/mar/20150305-II.pdf>
- Stiglitz, Joseph (2002) “Capitalismo Amiguista al Estilo Americano” En: Project Syndicate. The World’s Opinion Page. 11 de febrero de 2002. <https://www.project-syndicate.org/commentary/crony-capitalism-american-style/spanish?barrier=accesspaylog>
- Taddei, Emilio (2013) “Las Guerras por el Agua” En: Seoane, José, Emilio Taddei y Clara Algranati. *Extractivismo, Despojo y Crisis Climática. Desafíos para los movimientos sociales y los proyectos emancipatorios de Nuestra América*. El Colectivo. Herramienta. Argentina.
- Tapia, Luis (2009) “Pensando la Democracia Geopolíticamente”. CLACSO. Comuna. Bolivia.

LA GOBERNANZA HÍDRICA EN SAN RAFAEL MUNICIPIO DE TLALMANALCO ESTADO DE MÉXICO.

René Arenas-Rosales

Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, Profesor-Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Cuerpo Académico “Actores Sociales, Participación y Desarrollo Alternativo”. Sus líneas de investigación son Sistema Financiero, Economía norteamericana y Moneda y Banca.

Correo Electrónico: drrearenas@me.com



Nada es más útil que el agua.
Pero prácticamente no se puede
conseguir nada a cambio de ella.
Adam Smith.

Resumen

Una razón estructural del agotamiento del agua es el uso irresponsable e irracional que el modelo capitalista depredador actual ha implementado. De tal suerte que la mayor producción de alimentos, de productos manufacturados, de bienes de capital y, en general, de mercancías que el mundo neoliberal produce necesita, cada vez más, de una cantidad mayor de agua. Consecuentemente, surge la necesidad de analizar la administración y distribución eficiente del agua. Bajo este contexto, el trabajo aborda sucintamente la situación nacional respecto al consumo del agua. Seguidamente, se explica la problemática municipal de la apropiación, distribución y consumo del vital líquido en el municipio de Tlalmanalco de Velázquez estado de México, particularmente las comunidades de San Rafael, Pueblo Nuevo y San Juan Atzacualoya. La última parte, está dedicada a las conclusiones que la investigación vertió.

Palabras clave: agua, administración eficiente, privatización del agua y reformas estructurales.

Introducción.

Adam Smith, el padre de la economía del libre mercado, observó esta paradoja en la Escocia del siglo XVIII, tan empapada por la lluvia como lo está hoy. Donde el agua continúa siendo abundante sus palabras siguen siendo verdaderas. Sin embargo, hoy en todo el mundo miles de millones de personas ya sufren durante las temporadas de escasez de este vital líquido. Por tanto, la sequía y el diluvio son una amenaza peligrosa en muchos países.

Así, la escasez de agua es hoy uno de los grandes retos que afronta la humanidad para el futuro próximo. A pesar de que el agua es un elemento muy abundante en la tierra su problemática radica en que el 97% del total no es consumible, es agua salada.

Esto es, el elemento escaso es el agua dulce, aquella que es imprescindible para el desarrollo de la vida. Ésta agua constituye sólo un 3% del total del agua existente en el mundo. Y de ese 3% de agua dulce, el 70% no está disponible, puesto que se encuentra congelada en los bancos de hielo polares y los glaciares. Consecuentemente, sólo contamos con un 1% del agua dulce en el planeta para que el hombre satisfaga todas sus necesidades (supervivencia, agricultura, industria y servicios). Afortunadamente, hasta ahora, la oferta mundial de agua dulce, tomada en cifras totales, es todavía superior a la demanda mundial.

No obstante, los problemas con el agua crecen día con día. Geográficamente, porque los recursos hídricos del globo terráqueo se encuentran irregularmente repartidos. Así, mientras hay zonas, como América del Sur, que disfrutan del 26% de los recursos hídricos del planeta para un 6% de la población (sólo en la cuenca del Amazonas se concentran el 15% de todas las existencias mundiales) existen otras áreas como el continente asiático, que concentra el 60% de la población mundial, y sólo dispone del 36% del agua dulce.

En la actualidad 1000 millones de personas (datos de la Fundación Aquae) viven en países con escasez y *estrés hídrico*¹. Se considera que a mediados del presente siglo más de la mitad del mundo vivirá en áreas de estrés hídrico donde los suministros no podrán satisfacer de manera sostenible la demanda. Pastizales exuberantes se convertirán en áridos desiertos y millones de personas se verán obligadas a huir en busca de agua dulce. Generando un problema de desplazamiento poblacional. Por tanto, ante la escasez de agua la gente se cambiará hacia áreas abundantes de agua.

También, como sabemos, la escasez del vital líquido es provocada por el cambio climático. Efectivamente, las mutaciones en el mundo estimuladas por la polución ambiental han propiciado que algunas partes de la tierra sean mucho más secas y otras mucho más húmedas. Generando, en algunos lugares, enormes periodos de inundaciones hasta antes desconocidas por el ser humano.

¹ El estrés hídrico es el coeficiente entre los recursos utilizados y el total disponible a largo plazo.

Otra razón estructural del agotamiento del agua es el uso irresponsable e irracional que el modelo capitalista depredador actual ha implementado. De tal suerte que la mayor producción de alimentos, de productos manufacturados, de bienes de capital y, en general, de mercancías que el mundo neoliberal produce necesita, cada vez más, de una cantidad mayor de agua. Prueba de ello, son las enormes cantidades de agua que son requeridas para la extracción del petróleo o gas a través del proceso denominado fracking o fracturación hidráulica que ha impulsado los Estados Unidos y que ha revolucionado el mercado de los hidrocarburos a nivel mundial.

Esta irracionalidad capitalista, también se reproduce a nivel de la sociedad civil. Es decir, existe la tendencia que a medida que las personas tienen más ingreso monetario, usan y abusan más del agua.

En suma, a medida que el agua se vuelve cada vez más escasa, el mundo necesita conservarla, usarla más eficientemente y establecer derechos claros sobre su uso y propiedad.

En este sentido, la administración eficiente del agua no sólo es un tecnicismo económico ni un cliché modernizador sino una necesidad para que el vital líquido no escasee en el corto plazo y se convierta en la catástrofe del mañana. Esta preocupación mundial también fue reconocida por el Foro Económico Mundial en el año 2013, donde se manifestó que la crisis de abastecimiento de agua es uno de los cinco principales riesgos mundiales. Similarmente, en el año de 2015, se adoptó en los objetivos de Desarrollo Sostenible como propósito número 6 que el agua limpia y saneamiento, sean una condición sine qua non del desarrollo societal.

Más precisamente, algunas de las preocupaciones globales sostienen que: a) La escasez de agua afecta a más del 40% de la población mundial y se prevé que esta cifra aumente, b) Más de 1700 millones de personas viven actualmente en cuencas fluviales donde el consumo de agua es superior a la recarga; c) Más del 80% de las aguas residuales resultantes de las actividades humanas se vierten en ríos o el mar sin que se eliminen los contaminantes, d) Diariamente, cerca de 1000 niños mueren a causa de enfermedades diarreicas prevenibles relacionadas con el agua, e) Aproximadamente el 70% del agua extraída de los ríos, lagos y acuíferos se utiliza para el riego y finalmente, f) el 70% de las muertes causadas por desastres naturales se deben a las inundaciones y los desastres relacionados con el agua.

www.un.org/sustainabledevelopment

Bajo este contexto, surge la necesidad de analizar la administración y distribución eficiente del agua. El trabajo aborda suscitadamente la situación nacional respecto al consumo del agua. Seguidamente, se explica la problemática municipal de la apropiación, distribución y consumo del vital líquido en el municipio de Tlalmanalco de Velázquez estado de México, particularmente las comunidades de San Rafael, Pueblo Nuevo y San Juan Atzacualoya. La última parte, está dedicada a las conclusiones que la investigación vertió.

Problemática del agua en México.

México, un país rico en recursos naturales, obtiene el agua que consume la población de fuentes tales como ríos, arroyos y acuíferos del subsuelo. Estos acuíferos se recargan de forma natural en época de lluvias.

Sin embargo, la época de lluvias tiene una duración promedio de cuatro meses lo que propicia una escasa captación. Aunado a esto, del total de agua captada por lluvias, aproximadamente el 70% se evapora.

La desproporción que existe entre la cantidad de agua que se capta por escurrimiento y las extensiones territoriales que comprenden aunado a la corta temporada de lluvias hace que la disponibilidad del agua sea cada vez menor.

Bajo este panorama México enfrenta en este momento graves problemas de disponibilidad, desperdicio y contaminación del agua. Parte de esta problemática, se enfrenta con la construcción de la infraestructura hidráulica que permite satisfacer de agua a los diferentes sectores de la población: el agrícola, el industrial, el doméstico y de servicios y para la generación de energía eléctrica, entre otros.

La anterior situación es agravada por la existencia de graves y enormes diferencias territoriales. Así por ejemplo, en el norte del territorio nacional, el agua de lluvia que se capta por escurrimiento es únicamente el 4%; mientras que en el sureste y las zonas costeras se logra captar el 50% del escurrimiento. En la zona sur del país, donde se localizan las regiones más húmedas, las presas tienen como función almacenar el agua para la generación de la energía eléctrica y el control de avenidas. La zona norte del país está constituida por regiones áridas y las presas tienen la función de captar el agua que se utilizará en la actividad agrícola.

También, es importante saber que la actividad económica en México se distribuye en relación inversa con la disponibilidad de agua: El 82% de volumen de agua aprovechable está en una zona donde habita el 24% de la población. El 18% restante está donde vive el 76% de la población nacional. Por otra parte, los principales usos del agua son: 62.7% urbano, 35.2% agrícola y 2.1% industrial.

En el sector secundario se observa una relación con el agua también bastante significativa debido a que la transformación de las materias primas vuelve indispensable la vinculación del vital líquido y el sector industrial.

Finalmente, la preocupación nacional no es privativa de nosotros. Por el contrario, con el fin de mejorar los hábitos, racionalizar el consumo e incentivar el ahorro, los países desarrollados y subdesarrollados, exigen responsabilidades a sus ciudadanos, empresas e instituciones en el uso de los recursos hídricos tomando diversas medidas.

Así por ejemplo, los países desarrollados han implementado:

- El cobro de tarifas altas por el exceso de consumo que ayudan a cambiar la forma en que el usuario se relaciona con el agua y a generar conciencia.
- La reducción en el valor de los impuestos de saneamiento a las industrias que contribuyen a generar autocontrol en el consumo.
- Y campañas educativas para motivar a la gente para que ajuste sus hábitos de consumo.

Mientras que en los países en desarrollo se plantea la necesidad de mejorar sus políticas para:

- Mantener el uso del agua dentro de los límites naturales.
- Proveer de agua a todos sus ciudadanos.
- Crear sistemas agrícolas que no impacten sobre las cuencas.
- Implementar prácticas de producción sostenible que mantengan la integridad de los ecosistemas y la productividad a largo plazo.
- Concientizar a los ciudadanos, empresas e instituciones sobre la responsabilidad en el uso eficiente de los recursos hídricos.

- Identificar e implementar acciones de responsabilidad social y ambiental empresarial enfocadas a promover una mejor gestión del agua.
- Generar conocimiento en torno al concepto de huella de agua² y divulgarlo.
- Medir y reducir la huella de agua.

Por todo ello, es necesario considerar como objetivo fundamental una gestión del agua más eficiente, responsable y ligada de forma integral a los conceptos de economía ecológica, ambiental y verde. Al mismo tiempo, ante el constante aumento de la población, el inadecuado manejo de los recursos hídricos y la sobreexplotación de las reservas, son elementos que se combinan para crear un mundo de mayor pobreza.

En suma, los principales problemas de agua que presenta México son: Agotamiento de fuentes de abastecimiento (contaminación), incremento en la demanda, disminución de áreas de recargas de acuíferos, tala inmoderada y escasa o nula cultura del cuidado en el aprovechamiento racional del agua.

Imagen I: “Contaminación del Sistema de Agua Potable en San Rafael, Municipio de Tlalmanalco, Estado de México”



Fuente: René Arenas Rosales, 2019

Y lo más grave es que la OCDE alerta del estrés hídrico severo que amenaza a nuestro país. Según el diario español El País, el aumento de la población y el cambio climático convierte el asunto en una cuestión no de prioridad, sino de seguridad nacional. Según el documento Hacer posible la reforma de la gestión del agua en México, el país está amenazado por un "estrés hídrico severo", que provoca que la calidad de ríos, lagos y acuíferos disminuya y aumenten las inundaciones, sequías y huracanes.

http://economia.elpais.com/economia/2013/01/08/agencias/1357673094_692844.html

Sistema Cutzamala

El Sistema Cutzamala es un sistema hídrico de almacenamiento, conducción, potabilización y distribución de agua dulce para la población e industria del Distrito Federal y el Estado de México, particularmente, las zonas centrales de la Cuenca de México y el valle de Toluca.

² Acorta el tiempo que pases en la ducha, cierra la llave mientras te lavas los dientes, arregla las tuberías y las llaves que goteen, junta agua para lavar los platos, aprovecha el agua de lluvia para regar tus plantas, riega el jardín por la mañana o cerca de la noche, no uses el escusado como bote de basura, ajusta el nivel de agua en la lavadora de ropa, lava el auto con la cubeta y esponja, no con manguera, no juegues con agua.

Siendo considerada una de las mayores obras de ingeniería civil en el mundo, ya que debe bombearse el agua desde una altura de 1600 m.s.n.m. en su punto más bajo hasta los 2702 m.s.n.m. en su punto más alto, este sistema se extiende por las entidades de Michoacán, Estado de México y el Distrito Federal.

El sistema Cutzamala provee al Valle de México de aproximadamente la cuarta parte del caudal que se consume en esta región, el resto del abastecimiento de agua potable proviene de 14 acuíferos localizados en el propio Valle, los cuales se ven expuestos a una fuerte presión, y la mayoría de ellos se encuentran sobreexplotados.

La tarea de llevar el agua de las comunidades lejanas a la Ciudad de México siempre motivó problemas con las comunidades locales donde nacen las fuentes, diferencias que se han salvado en buena medida con la realización de obras anexas para el beneficio de la población local, lo cual no siempre ha tenido que ver con el suministro de agua potable a las mismas comunidades ni del aseguramiento de agua para el regadío de los cultivos.

Esto mismo se ha agudizado por el proyecto de aumentar las fuentes de agua al sistema, siendo el proyecto más inmediato el construir y conectar la presa “El Tule” ubicada en las inmediaciones de la ciudad de Temascaltepec en el Estado de México, para lo cual se vuelven a poner en contra organismos civiles identificados con el movimiento zapatista y apoyados por grupos ecologistas a nivel nacional.

El uso del agua en el Municipio de Tlalmanalco en el Estado de México. particularmente las comunidades de San Rafael, Pueblo Nuevo y San Juan Atzacualoya.

San Rafael Estado de México.

La Fábrica de Papel San Rafael³ tiene historia, un elemento importante en este debate. En efecto, en 1894 se creó la empresa, la más antigua y primera en su ramo. Para asegurar la provisión de agua, (proveniente de los volcanes Ixtacihualtl y Popocatepetl), en la emergente industria del papel se crearon canales, cajas de agua, presas y plantas termoeléctricas generadoras de electricidad.

La historia de la Fábrica de Papel es impactante y de orgullo local, nacional e internacional. Esto lo testifican opiniones importantes de líderes mundiales de la industria del papel. Ejemplo de ello es la opinión del señor J. Kindleberger (presidente de la Kalamazoo Vegetable Parchment Co., conocida como la fábrica de papel modelo en el mundo) que sostenía “Nunca había visto una fábrica mejor y de mayor eficiencia”. Por otro lado, el señor Bernard Sharp, (gerente de exportación de la Republic Bag & Paper Co., de nueva York, la compañía más grande en su género) indicaba: “Tengo que decir con toda franqueza que hay muy pocas fábricas en el mundo que tengan un sistema de costos tan bueno como el que vi en San Rafael. La fábrica la trabajan en la forma más económica...”). Una opinión más es la Frederick Becker (una de las figuras más prominentes del mundo papelerero, que controló muchas fábricas de papel y pulpa en Inglaterra, Suecia, Noruega, Canadá, etc..) argumenta: “Me quedé asombrado al encontrar

3 En el año de 1879, los señores Watson Phillips y Co., de la firma N.M. Rothschild e hijos venden a J.H. Robertson y compañía de México, la Ferrería de San Rafael, que es adquirida por la razón social Ahedo y Compañía constituida por los españoles Andrés Ahedo y José Sánchez Ramos, fundadores de la Fábrica de Papel de San Rafael, que en marzo de 1892 hace sus primeras entregas. Los señores Ahedo y Sánchez Ramos se asociaron después con Tomás Braniff y al disolver el 1 de marzo de 1894 la sociedad Ahedo y compañía, formaron la Compañía de las Fábricas de Papel de San Rafael y Anexas, S.A. que en su momento fueron las más grandes y mejor montadas de América Latina. Homenaje de la Compañía de las Fábricas de Papel de San Rafael y Anexas, S.A. al Congreso Mundial de la Prensa. (1931) Ed. Talleres de la Imprenta Manuel León Sánchez, S.A.

Imagen II: “Canal de Agua, Avenida San Rafael. San Rafael Estado de México, Municipio de Tlalmanalco, Estado de México”



Fuente: René Arenas Rosales, 2019

una fábrica de papel perfecta en todos los detalles. Toda la fábrica ha sido montada teniendo en cuenta los mejores principios conocidos, sin casi una bomba y habiendo tenido cuidado de dejar espacio suficiente en todas partes”, Finalmente, la argumentación del señor H.A. Chuse de la casa Beloit Iron Works, Wiss, que es la que construye las mejores máquinas de papel en el mundo sostuvo: “de todas las fábricas de papel que he visitado en mi vida, la de San Rafael es mi mejor concepto.” (Homenaje de la Compañía. Op.cit. Pp 69-72.)

Imagen III: Fábrica de Papel, San Rafael Municipio de Tlalmanalco, Estado de México.



Fuente: René Arenas Rosales, 2019

De hecho, el desarrollo del capitalismo en México impulsó la creación de este tipo de industrias en la segunda mitad del XIX. Muchas de estas empresas rápidamente se transformaron en sustento, orgullo y emblema de la nación, región y comunidad. Más tarde, con su consolidación estas empresas pasaron a ser socias de grandes consorcios multinacionales, entre otras cosas, porque las inversiones eran demasiado grandes para la capacidad local. Sin embargo, también muchas de ellas llegaron a la ruina y a la bancarrota como lo fue la factoría de San Rafael a finales del siglo XX. El primer quiebre fue en el año de 1991. En este primer cierre se deja sin empleo a más de 1000 obreros de planta y aproximadamente a más de 350 trabajadores flotantes o eventuales. No obstante, un nuevo intento de recuperación y reapertura se logra meses más tarde. Pese a estos intentos de recuperación, la empresa cierra definitivamente el 3 de noviembre de 2011, dejando sin empleo a 390 trabajadores y paralizando 3 máquinas formadoras de papel y una recubridora de papel, otrora orgullo regional.

En el año de 2014, Bio Pappel el productor más grande de papel en México, anunció que su mayor accionista, Grupo Bio Pappel, firmaba un acuerdo para adquirir el 100% de las acciones de Corporación Scribe, S.A.P.I. de C.V. es decir, este acto permite la concentración y centralización de la industria del papel por el grupo Bio Pappel. Actualmente, la fábrica de papel San Rafael pertenece a este conglomerado.

Entre las causas fundamentales del quiebre de la Fábrica se encuentran:

- Máquinas de papel obsoletas,
- Mano de obra cara,
- El reemplazo de materias primas para la producción del papel,
- El abaratamiento del papel vía importación,
- Conformismo y abuso del trabajador y de la autoridad papelera local,
- Agotamiento del modelo tradicional para producir papel,
- Excesiva competencia nacional e internacional,
- Innovación tecnológica que sustituyó la elaboración de los libros tradicionales por la generación de libros digitales, provocando una severa disminución en la demanda de papel,
- Redes de agua obsoletas de más de 80 años,
- Desinversión lenta pero constante en la papelera,
- Constantes crisis económicas, nacionales e internacionales. Particularmente a partir de la gran recesión de 2007.

Ante el cierre definitivo de la Papelera San Rafael en el año 2011 se generó un severo problema con el uso del agua⁴. Anteriormente, el vital líquido era utilizado y explotado por la factoría en sus procesos de creación de materia prima y productos terminados. No obstante, el quiebre de la Fábrica significó que el agua ya no se usó en toda su magnitud y empezó a dejarse “libre” en la comunidad de San Rafael. Este abandono y desperdicio brutal de agua obligó a la autoridad local a tomar medidas y decisiones acerca de su uso.

En primer lugar, la autoridad local pretendió monopolizar el agua a través de su entubamiento. Ante esta situación la comunidad de San Rafael hizo las acciones conducentes para impedirlo: manifestaciones de protesta, desinstalación de los avances en tubería, vigilancia permanente

Imagen IV: “Desperdicio de Agua Potable en San Rafael Estado de México, Municipio de Tlalmanalco, Estado de México”



Fuente: René Arenas Rosales, 2019

⁴ El cierre de la fábrica no solo generó problemas con el uso del agua, sino también económicos, sociales, etc. Generando en la comunidad la ociosidad, la apatía y el creciente coqueteo con la delincuencia. Suicidando, lenta pero inexorablemente, a la población local.

por los pobladores para impedir su entubamiento por si se repiten los intentos de entubar el agua, etc. El hecho es que actualmente la entubación del agua por parte de la autoridad local no se ha podido realizar.

En segundo lugar, la autoridad decidió (sin lograrlo hasta la fecha) controlar y redirigir el vital líquido hacia otras comunidades cercanas y lejanas del municipio. Con esta decisión se politizó el problema del agua porque las poblaciones que la poseen no quieren su repartimiento con otras localidades; mientras no haya una plena satisfacción y garantía de agua en sus comunidades. Pero con este hecho, las personas de otros pueblos que no disfrutaban de agua manifestaron su insatisfacción e inconformidad tanto con la autoridad como con los pobladores que si poseen el vital líquido. Finalmente, esta situación tiene un tinte de clientelismo político en época electoral.

En tercer lugar, el fondo central del problema se encuentra en el proceso de privatización del agua en el municipio de Tlalmanalco. Es decir, las reformas neoliberales no han podido alcanzar a estas comunidades debido a sus dignas batallas que hasta el momento han impedido su realización. Sin embargo, se observa que la decisión neoliberal de privatizar el agua y ser vendida entre sus consumidores es el fin último de tales decisiones. Sin embargo, lo que no se entiende por parte de los habitantes del municipio es el hecho de porque vender el vital líquido en un lugar donde se tira el agua, existe abundancia y en dónde es válida la sentencia de Adam Smith de que ante la abundancia del agua no se puede obtener nada a cambio. Es decir, la comunidad se pregunta, con justa razón, ¿cómo es posible que el agua, pese a su abundancia, se pretenda cobrar? Asimismo, se cuestiona ¿cómo es posible que los cobros del agua se utilicen para los beneficios personales de la autoridad? Y aún más ¿por qué se quiere repartir el agua a otras comunidades, sí al interior del municipio existen colonias con carencia de agua, como son San Juan Atzacualoya, Pueblo Nuevo y San Lorenzo Tlalmimilolpan?

Hoy se vive, en el municipio de Tlalmanalco de Velázquez estado de México, una situación de hartazgo social, expresadas en protestas masivas y en conflictos de intereses por el agua. Protestas y hartazgo que se manifiestan también en otros municipios de la región como es Amecameca (tierra de los volcanes Popocatepetl e Ixtacihualtl), Tepetlixpa, etc. Y que visto en su conjunto son también expresadas, en menor o mayor medida, en todo el territorio del estado de México.

El escenario se complica porque además del conflicto del agua, existe la tala inmoderada de árboles. En efecto, la deforestación realizada en las faldas de los volcanes es brutal. La extracción de madera es sumamente lucrativa para los negocios madereros. Sin embargo, lo que irrita a las comunidades es que la tala inmoderada goce del consentimiento de la autoridad o al menos de la tolerancia del ejecutivo local y regional. Para colmo de males, existe la apropiación ilegal de predios por parte de gente que en la confusión (o en el cohecho) saca ventajas.

Por tanto, los 3 fenómenos conjuntamente (agua más deforestación y apropiación ilegal de predios) han minado y alterado el ecosistema de la región.

Bajo este contexto conflictivo y dramático la pregunta obligada es: ¿Qué hacer? Desde nuestra perspectiva las medidas se pueden dividir en acciones cortoplacistas y políticas de mediano plazo. Entre las acciones de corto plazo destacan: a) Alto al abuso, la tolerancia y el consentimiento de la autoridad ante el problema del agua, la tala inmoderada y la invasión ilegal a los predios, b) No es posible que la construcción de casas en los nuevos conjuntos habitacionales tengan el vital líquido y las primeros complejos habitacionales carezcan de ella, c) Basta que los trabajadores adscritos al municipio y la autoridad trabajen secretamente, de noche y esquiroliendo la lucha de las comunidades vecinas por el agua, d) Tanto la autoridad de un partido como de otro, no ha podido detener el problema creciente y espinoso del agua,

la tala inmoderada y la invasión de predios, es urgente la construcción de un frente común (ONG, etc.) de la sociedad civil que represente y ponga un alto a tales acciones que dañan el municipio en su conjunto, e) Hay una deuda social originaria que hay que pagar: primero satisfacer las necesidades locales y después las necesidades de otras comunidades, etc.

Entre las medidas de mediano plazo que son necesario crear, destacan desde nuestra óptica: a) La creación de leyes y normas que protejan los recursos naturales del pulmón del oriente. Estas medidas tendrían como propósito impulsar la participación del gobierno y la sociedad en las adecuaciones a las diferentes leyes y reglamentos que interviene en el manejo del agua. De la misma forma, pretenderían impulsar el desarrollo de la infraestructura de tratamiento de aguas residuales y la reutilización de aguas residuales tratadas, con el objeto de rescatar caudales de agua potable y utilizar agua residual tratada en los procesos que no requieren de dicha calidad. b) Adoptar todas las medidas urgentes para generar agua, como es la iniciativa de Aura de crear agua del aire. En efecto, algunos startups, como Aura, se concentran en problemas y necesidades básicas como el desabasto de agua potable. La empresa del físico Rodrigo Camarillo busca construir una botella capaz de generar agua para beber a partir del aire. Según el físico Camarillo el principio en el que se basa es el de condensación. Lo que hace el dispositivo es ingresar un flujo de aire e incidirlo sobre una superficie fría, lo que permite que se recolecte la humedad contenida en el aire.⁵ c) Los intereses capitalistas de la región son más grandes que el interés de las comunidades y poblaciones que luchan por la protección de sus recursos naturales, razón por la cual es necesario la intervención efectiva y no corrupta del estado así como la construcción de representaciones civiles (ONG) que garanticen el respeto de los ecosistemas del oriente y el uso adecuado del agua, d) Es necesario, modificar la política comercial neoliberal que promueve la producción externa y mercantil de cosas en aras de la eficiencia del capitalismo mundial. Para ello, es vital reorientar la lógica del proyecto de inserción subordinada de nuestro país con el sistema mundial. Y realizar acuerdos que sean mutuamente beneficiosos para las naciones que comercien. Una nueva búsqueda de comercio entre iguales y una nueva reinserción con países de Nuestramérica será fundamental, e) Es momento que las cosas cambien: que el mercado capitalista y sus empresarios trabajen para la satisfacción de las necesidades de las comunidades más desprotegidas y no como ha venido ocurriendo justamente al revés.

Sino no sé alcanzan estas acciones de corto plazo y estas medidas de mediano plazo, entonces las preguntas que nos hacemos, se convertirán en manifiestos futuros: ¿Están destinados los empobrecidos de la zona oriente a no escapar de los aumentos de tarifas de servicios públicos, entre ellos el pago por servicio de agua?, ¿Han perdido la batalla por el agua las comunidades del municipio de Tlalmanalco, una vez más? ¿No es posible, en las actuales circunstancias, que la autoridad cambie sus acciones e implemente una red de protección y tejido societal porque los intereses capitalistas locales tienen mayor fuerza y el nivel de corrupción de las autoridades es brutal? Me niego a aceptar este manifiesto futuro. Por el contrario, es tiempo de que aprendamos las lecciones y hagamos un frente común desde todos los ángulos:

5 Junto con la ingeniera Viridiana Villanueva y la diseñadora industrial Mónica Pioquinto, los emprendedores diseñaron una botella capaz de producir un litro de agua purificada en dos horas. Después, aplicaron a Colectivo Startblueup, una incubadora de proyectos de alto impacto en la Ciudad de México. Tras un proceso de selección que comenzó en diciembre, Aura fue acreedor a una beca de 80 por ciento del costo de la incubación en Startblueup, que cuesta alrededor de 160 mil pesos. Para reunir el resto del dinero, los emprendedores organizaron una campaña en Donadora. Los emprendedores planean vender su producto a través de empresas que participen en programas socialmente responsables en comunidades marginales del País. Fabricar cada botella generadora de agua tiene un costo de 2 mil 500 a 4 mil 500 pesos, con una vida útil de tres años. Según datos de la Conagua, 11 millones de personas no tienen acceso a agua potable. Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Coahuila son los estados más afectados y los que resultarían más beneficiados por Aura, por sus altos porcentajes de humedad en el aire, destacó Camarillo. (Reforma:8 abril 2017)

autoridades, sociedad civil, ONG'S, etc. En fin, lo que queda claro es que, ante esta situación; la población de San Rafael actuará y defenderá su agua, continuará el rechazo absoluto a la privatización y explotación cuasi personal del agua por la autoridad actual. Llevando el conflicto cada vez más a niveles peligrosos de enfrentamiento civil, rompimiento de obras de entubamiento del agua y a una situación, en el momento de escribir estas líneas, de impasse. Por todo ello, hay que celebrar el día mundial del agua y este foro estatal con una esperanza de que las cosas deben de cambiar radicalmente para que el futuro próximo de nuestras poblaciones y comunidades sea sustancialmente menos peor.

Conclusiones.

1. A lo largo de la investigación, se observo que a pesar de todos los esfuerzos internacionales por tener una cultura sobre el agua a nivel del siglo XXI, todavía existen serios problemas en su educación e implementación. Para conseguir ello, pensamos, es importante incorporar una administración de procesos de mejora continua en la gestión del agua. En donde, sean utilizadas las herramientas de mejora continua con la metodología KAIZEN y ciclo PDCA. En donde apliquemos los cuatro principios fundamentales de la filosofía kaizen o mejora continua en el agua, a saber: Optimización de los recursos actuales, rapidez para la implementación de soluciones, criterio de bajo o nulo costo y participación activa del operario en todas las etapas. Todo ello, con el proposito de identificar riesgos, fallas y poder solucionarlos en tiempo y forma; tanto en empresas como en casas habitación. En fin, se ha demostrado que acciones sencillas para la conservación del agua (instalación de migtorios sin uso de agua) pueden ayudar a ahorrar miles de litros del vital liquido.

2. Podemos indicar de forma particular que es manifiesta la preocupación por un abastecimiento de agua potable acorde a las necesidades de la sociedad debido a los problemas que enfrenta el sistema Cutzamala, los cuáles van desde el deterioro en la infraestructura hasta pérdidas de 34 por ciento del agua potable por fugas en las redes de distribución, y contaminación en la planta potabilizadora. Se ha detallado en informes que los conflictos entre usos y usuarios del agua son crecientes, debido a que hay: ineficiencia institucional, carencias de coordinación, ausencia de espacios de negociación y colaboración, fenómenos de degradación del medio natural en curso, los cuáles la presión humana contribuye a acelerarlos, delincuencia organizada la cual contribuye a conflictos en la zona. Estos nuevos factores afectan la confiabilidad del sistema, que se deteriora más por: Los usos agrícolas con orientación comercial en superficies regadas con agua de la subcuenca, pero que son áreas de riego fuera de la misma, la deforestación, la expansión de la frontera agrícola sin prácticas adecuadas de conservación de suelo y agua, y el crecimiento de una población urbana que no cuenta con servicios adecuados de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, etc.

3. Es primordial introducir el problema de los recursos hídricos en la agenda de la política económica. El agua es un bien público que si se sigue gestionando irracionalmente puede obstruir fuentes decisivas de crecimiento económico. Consecuentemente, es fundamental adoptar políticas que sigan los siguientes criterios: a. Evitar el despilfarro del agua, con instrumentos que vayan desde aplicar precios disuasorios para determinados fines hasta cobrar el agua embalsada utilizada en la producción eléctrica y, en último extremo, aplicar medidas selectivas de racionamiento (en todo caso, no para consumo de humano); b. Programar inversiones en regadíos, embalses, reciclaje de agua y depuración; las expectativas hídricas a tan sólo cinco años aconsejan mantener abiertas todas las opciones tecnológicas; c. El principio de que "quien contamina paga" no basta para afrontar el estrés hídrico; hay que impedir la contaminación y el despilfarro. No debe haber libertad para contaminar, aunque sea pagando, d) No pasar por alto la corrupción. Aunque se ha hecho común la práctica de ensuciar las aguas de los ríos y no preocuparse porque mediante el

chantaje se puede solucionar todo. Es tiempo de modificar estas acciones. Y de no permitir que las empresas amenacen que para mantener el empleo y los ingresos hay que tolerar la contaminación ambiental. Hay que superar los lugares comunes de la administración pública que ha conducido, incluso, a que algún ayuntamiento pague anualmente las multas medioambientales a cambio de evitar la deslocalización. En conclusión, no se puede tolerar la corrupción ni fomentar medidas inentendibles como que el dinero público debe de utilizarse para perpetuar la contaminación. Craso Error.

4. Debido a que no se cuenta con una cultura de reciclaje y de empleo responsable del agua, es fundamental implementar la cultura del reciclaje y de crear una serie de medidas en pro del cuidado y uso responsable del agua. Similarmente, es urgente establecer como objetivo fundamental una gestión del agua más eficiente, responsable y ligada de forma integral a los conceptos de economía ecológica, ambiental y verde.

5. La implementación de las reformas neoliberales, entendidas estas como la privatización y venta del agua, han generado severos problemas en las comunidades y pueblos del territorio mexiquense. Similarmente, la combinación de los 3 fenómenos conjuntamente (agua más deforestación y apropiación ilegal de predios) han minado y alterado el ecosistema de la región. Poniendo en constante amenaza y estado de riesgo severo el hábitat de la región de los volcanes.

6. Las comunidades pobres y marginadas serán el epicentro de la batalla por el agua, el movimiento municipalizador que, ineluctable como una marea, va llegando a todas partes. El municipio de Tlalmanalco estado de México es una prueba más de esa problemática cada vez más profunda, conflictiva y bravía. En donde se perpetua la idea de que no es ético ni humanamente responsable hacer negocio con un derecho fundamental como es recibir agua en casa.

Fuentes Consultadas

Aquae Fundación (2019). La fundación del agua. Disponible en: <http://www.fundacionaquae.org> . Consultado el 05 de Noviembre de 2019.

El País (2017). “La crisis oculta del agua”. Reportaje. Disponible en: https://elpais.com/economia/2017/03/31/actualidad/1490956041_368379.html. Consultado el 1 de Abril del 2017.

El País (2013). La OCDE alerta del “estrés hídrico severo” que amenaza a México. Disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2013/01/08/agencias/1357673094_692844.html. Consultado el 08 de Enero de 2013.

Donadora.org (2019). Generando agua para las comunidades a partir del aire. Disponible en : <https://donadora.mx/projects/unidos-por-el-agua-a-traves-del-aire>. 05 de Noviembre de 2019. México. D.F.

Foro Económico Mundial (2019). Las historias que dan forma a las agendas Globales, Regionales y de Industria. Disponible en: <https://www.weforum.org/es/agenda>. Consultado el 05 de Noviembre de 2019.

Homenaje de la Compañía de las Fábricas de Papel de San Rafael y Anexas, S.A. al Congreso Mundial de la Prensa. (1931) Ed. Talleres de la Imprenta Manuel León Sánchez, S.A.

Asamblea de las Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Programa de las Naciones Unidas.

Asamblea de las Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>. Consultado el 05 de Noviembre de 2019.

LA CALIDAD DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO COMO PROBLEMÁTICA SOCIAL Y POLÍTICA EN SANTA FE, ARGENTINA, 2007-2015.

Una aproximación empírica

Melisa Victoria-Orta

Licenciada en Ciencia Política. Becaria doctoral del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario. Sus líneas de investigación son Acción Estatal y Acceso a los Servicios de Agua y Saneamiento.

Correo Electrónico: melisaorta@gmail.com

Margita Isabel-Portapila

PhD in fluid dynamics. Directora del grupo de investigación “Dinámica de fluidos computacional e hidroeinformática” perteneciente al Centro Internacional Franco-Argentino de Ciencias de la Información y de Sistemas (CIFASIS), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Universidad Nacional de Rosario (UNR). Sus líneas de investigación son Simulación Numérica del Sistema Suelo-Agua-Planta a Nivel de Cuenca, Identificación de Patrones Ecofisiológicos en Cultivos a partir de Datos Espectrales y Métodos Numéricos Basados en Ecuaciones Integrales.

Correo Electrónico: portapila@cifasis-conicet.gov.ar

Gustavo Antón

Doctor en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Jefe de Trabajos Prácticos del Seminario de Iniciación a la Investigación en Ciencias Sociales.

Correo Electrónico: antongustavo@gmail.com

Gustavo Alberto-Forte

Licenciado en Sociología. Docente del Seminario de Iniciación a la Investigación Social de la Carrera de Sociología en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Sus líneas de investigación son La Representación de lo Real y su Diversidad: Concepciones del Poder y la Justicia Social en Fracciones Trabajadoras Argentinas en el Siglo XXI. Equipo consolidado en la Programación Científica de la Universidad de Buenos Aires 2018-2021, Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG).

Correo electrónico: gusforte@retina.ar



Resumen

El trabajo describe y analiza el accionar de organismos gubernamentales, prestadores centralizados de servicios sanitarios y organizaciones de la sociedad civil en relación a la problemática social de la calidad del agua para consumo humano en la provincia de Santa Fe entre 2007-2015. Se evaluaron las acciones de los diversos actores involucrados para hacer frente a la problemática y las relaciones de cooperación y conflicto que se establecieron entre ellos.

En 2007, el Ente Regulador de Servicios Sanitarios, emitió la Resolución N° 740/07, mediante la cual informó que de 334 prestadores del servicio, 237 presentaron desvíos en la calidad química del agua en relación a los parámetros fijados por el marco normativo vigente. En consecuencia, el Ente estableció plazos para llevar a cabo acciones tendientes a ofrecer soluciones a los problemas de calidad de los respectivos servicios. Se analizaron documentos institucionales tales como la Ley provincial N° 11.220/94, el decreto N° 655/09 del Poder Ejecutivo provincial y cinco resoluciones emitidas por el Ente Regulador durante el período.

Se realizó un registro de la prensa escrita durante el período 2007-2015. Se seleccionaron sesenta y seis noticias de El Litoral de Santa Fe y La Capital de Rosario, correspondientes a los años 2010 y 2011, para realizar un primer análisis exploratorio de las acciones identificadas, como aspectos observables de hechos que constituyen procesos. Finalmente, se analizaron seis entrevistas en profundidad realizadas a referentes de los sectores gubernamentales y prestadores de los servicios sanitarios.

Durante el período bajo estudio, se emprendieron acciones tendientes a abordar distintos aspectos relativos al problema del agua, sin embargo las mismas no fueron suficientes para brindar una solución integral, definitiva y concluyente. En la actualidad, la problemática continúa, 122 prestadores no han logrado adecuarse a los parámetros de calidad exigidos por el Ente. Entre otras consideraciones, se puede afirmar que la persistencia de esta cuestión está relacionada con la existencia de una lógica de gestión rígida de los SAS que, a pesar de los reclamos persistentes de la ciudadanía y de organizaciones sociales y políticas, continúa configurada por un marco normativo elaborado durante el proceso privatizador.

El análisis de las acciones implementadas por el orden gubernamental provincial nos permitió tener un acercamiento exploratorio a la forma en cómo éste se relacionó con los actores de la sociedad civil, los distintos intereses y visiones contrapuestos que estuvieron en juego y los mecanismos implementados en el proceso de toma de decisiones. Las cuestiones que predominaron en cada una de estas dimensiones configuraron una lógica en la cual estuvieron presentes aspectos propios del privatismo y del racionalismo administrativo.

Palabras clave: Derecho humano al agua; gestión del agua; participación ciudadana

Introducción

El presente trabajo estudia ciertos hechos y procesos desencadenados a partir de 2006 en lo que respecta al proceso social de producción y distribución de agua para el consumo humano en la provincia de Santa Fe. Consideramos que en dicho año, comenzó a configurarse un momento de inflexión político-institucional debido a 3 aspectos con implicancias sobre la problemática socio-política bajo análisis.

En primer lugar, un proceso de reestatización que se inicia en enero de 2006, bajo el gobierno de Jorge Obeid (2003-2007), cuando se rescindió el Contrato de Concesión de Servicios de Agua y Desagües cloacales con la empresa privada Aguas Provinciales de Santa Fe SA (APSFSA) y se constituyó Aguas Santafesinas SA (ASSA), con mayoría accionaria del Estado provincial, encargada de abastecer de los servicios de agua y saneamiento (SAS) al 60% de la población provincial.

En segundo lugar, un cambio de gobierno ocurrido casi dos años más tarde, en diciembre de 2007. Después de veinticuatro años consecutivos de gestión del Partido Justicialista, asumió la gobernación Hermes Binner, candidato del Partido Socialista Popular. El nuevo gobierno dio inicio a un proceso de cuestionamiento y redefinición de los lineamientos principales de la política pública en torno al agua en la provincia.

Finalmente, un tercer proceso estaría dado por cambios normativos respecto a la regulación de la calidad del agua para consumo humano. A nivel nacional, en mayo de 2007, la Secretaría de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias y la de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación dictaron una resolución conjunta que aprobó la disminución del valor máximo admitido de Arsénico en agua de bebida para consumo humano en el Código Alimentario Argentino, que se redujo de 0,05 a 0,01 miligramos por litro (mg/l); mientras que a nivel provincial, en octubre de 2007 el Ente Regulador de los Servicios Sanitarios (ENRESS) de la provincia de Santa Fe dictó otra resolución en la cual identifica que 237 de 334 prestadores (71% de los prestadores) que proveen el servicio de agua fuera del área a cargo del estado provincial, presentaban desvíos en la calidad química del agua, estableciendo plazos de adecuación para los prestadores que incumplían la normativa vigente.

Uno de los objetivos del presente trabajo es analizar si la interacción de los factores antes mencionados estarían dando inicio a un cambio en lo que respecta al proceso de producción y distribución de agua para el consumo humano, particularmente en lo que refiere a los modos de enfrentar los problemas de calidad del agua. Para poder responder a este interrogante se hizo foco en las complejas interrelaciones entre las dimensiones social y política de estos procesos.

En cuanto a la dimensión social, se exploraron cuáles fueron las luchas sociales que se llevaron a cabo para enfrentar el problema del acceso al agua. Siguiendo a Marín entendemos por luchas del agua, con o sin enfrentamientos, los diversos esfuerzos protagonizados por actores sociales para enfrentar la resolución del acceso al agua de calidad para consumo (Marín y otros, 2006: 389). Por otro lado, entendemos que el problema del acceso al agua está atravesado por lo que denominamos la dimensión política, comprendida como las luchas de poder que constituyen el régimen de gobierno y gestión del agua en Santa Fe.

Se buscó así, tornar observable estos aspectos o dimensiones por considerarlos de gran importancia para indagar y analizar cómo se relacionan los diversos actores involucrados en el proceso de producción y distribución del agua, las relaciones de poder que se establecen entre ellos, sus comportamientos, la elaboración de diagnósticos diversos que hacen eje en problemáticas y soluciones disímiles, la existencia o no de debates entre corrientes de opinión que buscan solucionar los problemas y las relaciones de conflicto o de cooperación que se generan, como así también, los recursos que se ponen en juego y la lógica que prima en la gestión de SAS en la provincia.

La estrategia metodológica adoptada consistió en: (1) el análisis de documentos institucionales; (2) la lectura, análisis y procesamiento de información brindada por la prensa escrita local; (3) la realización de 6 entrevistas en profundidad a referentes clave del sector. Con respecto al primer punto se analizó la Ley provincial N° 11.220/94 que dispone la regulación de la prestación de los SAS en todo el territorio provincial; el Decreto provincial N° 655/09 que declara en estado de emergencia hídrica por sequía referente al consumo humano y; cinco resoluciones emitidas por el ENRESS que establecen plazos de adecuación para los prestadores que incumplen con los parámetros de calidad de agua fijados por la normativa vigente. Por otro lado, se realizó un registro de la prensa escrita durante el período 2007-2015. Se seleccionaron para realizar un primer análisis exploratorio, 66 noticias de los periódicos El Litoral de Santa Fe y La Capital de Rosario correspondientes al sub-período 2010-2011.

La cuestión de la calidad del agua para consumo humano es una problemática que está presente, en diversos grados, en todo el territorio provincial. La provincia de Santa Fe posee un total de 362 localidades de las cuales aproximadamente el 92% extrae agua para consumo de fuentes subterráneas que se caracterizan por tener contenidos de Arsénico, Nitratos, Hierro, Manganeso, Flúor, Sulfatos y Dureza en diferentes niveles, dependiendo del área geográfica en la cual se encuentren ubicadas. En 2007, según la resolución N°740/07 del ENRESS, unos 782.057 habitantes (aproximadamente el 24% de la población provincial)¹, eran servidos por 237 prestadores centralizados que presentaban desvíos en la calidad físico-química del agua con relación a los estándares de la normativa vigente. Según un informe del ENRESS publicado en el año 2012, cincuenta localidades no contaban con prestación centralizada del servicio de agua potable, por lo cual el ENRESS desconocía la calidad del agua que consumían sus pobladores (ENRESS, 2012). Aproximadamente, esta situación afectaba a 76.668 personas (2,4% de la población provincial) (Orsolini, 2013).

Como mencionamos, en el período que se estudia, tuvieron lugar sucesos y hechos que se enmarcan en procesos y dan cuenta del movimiento social y político en torno al problema. Puede observarse que los actores involucrados buscaron impulsar y desencadenar intentos de resolución de esta situación, sin embargo en la actualidad la problemática continúa vigente.

¹ Los datos de población presentados en este trabajo fueron tomados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (CNPHV, en adelante, el Censo) realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en 2010.

Partiendo desde el enfoque de los estudios ecológico-políticos focalizados en el agua como objeto empírico (Swyngedouw 1999, 2004; Castro, 2006), consideramos que la persistencia de esta problemática no se relaciona solamente con cuestiones técnicas y/o institucionales. Desde la perspectiva asumida, la transferencia de tecnología y/o la creación de instituciones encargadas específicamente de este tema no conlleva ni permite en el corto plazo, encontrar soluciones a la problemática cotidiana que afecta a un porcentaje significativo de los habitantes de la provincia. Por esto mismo, nos propusimos asumir el estudio y análisis exploratorio de las dimensiones sociales y políticas vinculadas a la problemática del agua, ya que consideramos que en su interrelación podríamos encontrar indicios de cuáles son los obstáculos que estarían dificultando una resolución satisfactoria del acceso a agua de calidad para el consumo humano para la totalidad de la población de la provincia de Santa Fe.

El problema del agua en Santa Fe **Condicionamientos de orden natural**

La provincia de Santa Fe se encuentra ubicada en la región hidrogeológica denominada Llanura Chaco Pampeana. El principal recurso hídrico de la región es el Río Paraná que se extiende en el límite este de la provincia a lo largo de más de 800 km y se destaca por el caudal y la calidad de sus aguas. El Río Paraná es la principal fuente segura de agua para consumo humano². En la actualidad se abastecen de esta fuente y de dos de sus brazos principales (Río Coronda y Río San Javier) veinticuatro localidades³, entre las cuales se encuentran las ciudades más importantes del territorio provincial: Santa Fe (ciudad capital de la Provincia) y Rosario que juntas representan el 49,6% de la población santafesina. Los dos ríos más importantes que se encuentran en el interior provincial son el Río Salado y el Río Carcarañá. Estos ríos presentan importantes concentraciones de sales: el Salado de 3 a 9 g/l, mientras que el Carcarañá de 1 a 5 g/l. El Río Salado además, está sujeto a fuertes variaciones de caudales, debido al uso para riego y generación de energía que realiza aguas arriba la provincia de Santiago del Estero. Esta situación se agudiza en invierno, cuando dicho río alcanza su nivel de caudal mínimo (estiaje) debido a la disminución de las precipitaciones. Estos condicionamientos hidrogeológicos determinaron históricamente a que las poblaciones del interior provincial utilizaran fuentes subterráneas de aprovisionamiento de agua para consumo humano (Banco Mundial, 2000).

Como mencionamos anteriormente, las fuentes subterráneas de las cuales se extrae agua para el consumo humano en Santa Fe presentan, según el área hidrogeológica, niveles de calidad que no cumplen con los parámetros fijados por la normativa vigente y deben realizarse distintos tratamientos para su potabilización como ósmosis inversa, remoción de hierro y manganeso, coagulación y remoción de arsénico, adsorción y remoción de arsénico e intercambio iónico para remoción de nitratos. La presencia de esta problemática ha motivado la realización de diversos estudios científicos para conocer los niveles de calidad de las aguas subterráneas, los regímenes

² Investigaciones en curso comienzan a señalar nuevas dificultades respecto de, por ejemplo, la acumulación de glifosato en los sedimentos acumulados en la desembocadura de 23 arroyos y cursos desde el Río Pilcomayo (ubicado al norte de Argentina) hasta el Luján (ubicado al noreste de la provincia de Buenos Aires), que tributan sus aguas al Río Paraná. Los afluentes que aportan mayores concentraciones son los relacionados con zonas de mayor producción agrícola. Las altas corrientes y la capacidad de disolución del curso principal del Paraná atenúan la entrada de los afluentes, sin embargo el metabolito del herbicida fue detectado también en los sedimentos del tramo bajo del río (Diario La Capital, 23/07/2016; Ronco y otros, 2016).

³ Directamente del Río Paraná: Reconquista, Santa Fe, Rosario y Fray Luis Beltrán. A partir de la Red de Distribución de Rosario: Capitán Bermúdez, Baigorria, Funes y Villa Gobernador Gálvez. A partir del Río Coronda: Coronda y Acueducto Centro Santafesino que abastece Monje, Díaz, San Genaro, Las Rosas, Centeno, Classon, Los Cardos, Montes de Oca, Bouquet, Totoras, María Susana y Las Parejas. Del Río San Javier: Alejandra, Romang y San Javier.

de explotación, los riesgos de salinización y contaminación natural. Los trabajos realizados sobre aguas subterráneas en la provincia toman como fuente principal investigaciones realizadas por Bojanich (1992). Este autor identificó once áreas hidrogeológicas en la provincia. En la franja este de la provincia se encuentran las áreas denominadas Transición al Puelchense, Cuña Boscosa, Albardón Costero, Saladillos y Puelchense. En las mismas se encontraron, en general, acuíferos de bajo contenido salino pero con presencia de hierro, manganeso y sulfato, que deben ser tratados para evitar el deterioro de la infraestructura para la provisión de agua. Otra problemática que afecta la calidad del agua subterránea en las zonas de mayor densidad demográfica, es la presencia de nitratos, relacionada con la cercanía de los pozos negros a los lugares de extracción de agua subterránea.

En la franja oeste de la provincia se encuentran las áreas denominadas Occidental, Río Salado y Bajos Submeridionales. Estas zonas poseen acuíferos de baja a mala calidad debido a su alto contenido salino y a la presencia de flúor y arsénico superiores a los parámetros establecidos por la normativa vigente. Esta situación mejora de norte a sur por el aumento de la capacidad de suelo para infiltrar las aguas de lluvia. Además, el extremo norte de la franja oeste estuvo sujeta a condiciones de sequía recurrentes, durante las cuales se debieron tomar medidas para limitar los caudales de explotación y evitar la mayor salinización del agua subterránea⁴. El consumo de agua con presencia de flúor, nitrato y arsénico por encima de los niveles establecidos por la normativa vigente tiene serios efectos para la salud, que detallamos con mayor profundidad en el apartado donde abordamos los cambios normativos referidos a calidad de agua realizados en el año 2007.

Por lo señalado, consideramos que la zona ubicada en el noroeste provincial, que abarca los Departamentos de 9 de Julio y Vera, es la más afectada por los problemas de acceso a agua para consumo humano, puesto que además de no contar con agua subterránea de calidad aceptable sufre períodos prolongados de sequía en los cuales se produce un descenso de los acuíferos y disminuye la cantidad de agua subterránea disponible. Las localidades ubicadas en esta zona debieron ser asistidas por el Gobierno provincial, mediante la provisión de agua por camiones cisterna y en bidones, durante agudos períodos de sequía que tuvieron lugar durante 2009-2010 y 2013-2014 (El Litoral, 28/04/2009; 20/11/2010; 12/09/2013; 25/01/2014). Estos períodos de sequía también afectaron la producción ganadera, principal actividad productiva de la zona, produciendo la muerte de cientos de miles de cabezas de ganado.

Para concluir, se puede destacar que el problema de la calidad del agua en los diversos territorios provinciales enfrenta un fuerte condicionamiento de carácter y orden natural para el cual se llevan a cabo diversos tipos de tratamiento del agua para tornarla apta para el consumo humano. Ahora bien, dichos tratamientos involucran, desde la perspectiva asumida, procesos y regulaciones de orden sociopolítica que viabilizan u obstaculizan diversas formas de resolución de dicha problemática. En este sentido, el denominado problema del acceso a los SAS puede ubicarse en la encrucijada de procesos naturales y procesos sociales.

Condicionamientos de orden social y político

La provincia de Santa Fe (ver Figura I) tiene una superficie de más de 130 mil km² y una población de más de 3 millones de habitantes según el Censo realizado por INDEC en 2010. Está dividida política y administrativamente en diecinueve departamentos que a su vez se subdividen en 362 distritos. De estos distritos, 50 son municipios y 312 asumen la forma de comunas. El sistema actual de gestión de los SAS en Santa Fe es regulado por la Ley provincial N° 11.220/94. Esta ley establece que el Estado provincial debe asumir la responsabilidad

⁴ Para acceder a una descripción más detallada de las áreas hidrogeológicas que componen la provincia, las ciudades más importantes que se localizan en cada una de ellas y sus sistemas de provisión principales, se puede consultar un trabajo anterior realizado por los autores de esta investigación (Orta y otros, 2016).

Mapa I: Provincia de Santa Fe, Argentina



Fuente: elaboración propia.

de la prestación de los SAS en solo quince localidades de la provincia (las más densamente pobladas), mientras que las restantes están a cargo de sus gobiernos locales, que administran por sí o por terceros la prestación del servicio. De esta manera se conformó un sistema de gestión de los SAS en el cual conviven tres subsistemas:

- (1) 15 localidades que representan aproximadamente el 60% de la población, son atendidas por la empresa provincial ASSA;
- (2) 297 localidades son atendidas por 351 servicios considerados por la normativa vigente (Ley Provincial N° 11.220) como “otros prestadores”. Dentro de este grupo, 205 servicios son atendidos por Comunas, 128 servicios son atendidos por Cooperativas y 18 servicios son atendidos por Municipios (ENRESS, 2012).⁵ Son estos actores heterogéneos quienes enfrentan día a día, desafíos de diversa índole para ofrecer los necesarios SAS a la población que sirven.
- (3) Para complejizar aún más el mapa y la situación que atraviesa la provincia, es importante destacar que, para 2012, existían más de 50 localidades que no contaban con red de distribución (ENRESS, 2012). Estas localidades se abastecían y, aproximadamente 27 de ellas continúan en la actualidad en igual situación (ENRESS, 2016), mediante la intervención de resoluciones individuales contratando servicios prestados por empresas privadas como la compra de bidones de agua, servicios de perforación de los pozos de agua, construcción de represas para el almacenamiento de agua de lluvia y desagote de los pozos negros. El poblador resuelve el acceso pagando la instalación de cierta tecnología e infraestructura. El acceso al agua siempre está mediado por empresas de diversos tamaños según la escala de la explotación y suministro.

Una situación muy distinta atraviesan las 12 localidades que reciben agua del Acueducto Centro Santafesino (ACO), operado por la empresa ASSA, inaugurado en agosto de 2010 (El Litoral, 04/07/2010). Mediante este sistema, se brinda agua potable en bloque a los

⁵ La cantidad de prestadores (351) no se corresponde con la cantidad de localidades abastecidas (297) debido a que existen localidades que son atendidas por más de un servidor. Por ejemplo, en la localidad de Maciel (5.748 habitantes), una parte de la población es atendida por un servicio prestado por la propia Comuna y otra parte es atendida por una Cooperativa.

municipios y/o cooperativas, prestadores del servicio de distribución y abastecimiento de agua potable en estas 12 localidades que, en conjunto, reúnen una población de más de 60 mil habitantes, representando al 2% de la población provincial. La inauguración del Acueducto Centro Santafesino ha traído como consecuencia el mejoramiento de la calidad de vida de la población que antes debía abastecerse de agua por medio de prestadores centralizados que utilizaban fuentes subterráneas.

Las 15 localidades que son abastecidas de forma directa por ASSA y las 12 localidades que reciben agua en bloque del ACO administrado por esta empresa, cuentan con subsidios provenientes del Estado provincial. En el caso de ASSA, existen tres maneras a través de las cuales el Estado subsidia a los usuarios de la empresa: (a) Un subsidio tarifario implícito, ratificado por el Decreto N° 2626/09, donde el gobierno de la Prov. de Santa Fe se compromete a dotar a la empresa de los recursos necesarios para el financiamiento del sistema, ante la posibilidad de que los recursos obtenidos por la aplicación del régimen tarifario no alcancen para cubrir los costos operativos; (b) un subsidio proporcional al volumen de agua facturado a cada usuario, conforme a lo consumido realmente o a lo asignado en forma presunta, establecido por la Resolución N° 345/2010 del ENRESS y (c) un subsidio para casos sociales, destinado a los usuarios que no pueden pagar sus tarifas por razones socio-económicas, establecido por el Decreto N° 2141/99.

En relación a las localidades abastecidas por el ACO, los prestadores asumen el compromiso de abonar al operador (ASSA) una tarifa mensual por el agua en bloque que reciben, que cuenta con un subsidio del 30%. Esto se transfiere en un costo menor en la tarifa que pagan los usuarios.

Por otro lado, en relación al grupo denominado “otros prestadores”, compuesto por Comunas, Municipios y Cooperativas, no cuentan con ningún tipo de subsidio legal del Estado provincial y solamente cuentan con el ingreso que perciben por tarifa. Algunas cooperativas resuelven el problema de las personas que no pueden pagar el servicio por cuestiones socio-económicas, a través del establecimiento de subsidios cruzados. A su vez, los problemas que sufren las localidades atendidas por este grupo varían de acuerdo al área geográfica en la que se encuentran ubicadas y la calidad de las fuentes de agua que utilicen para suministrar el servicio.

Finalmente, para poder comprender mejor el panorama que estamos describiendo, es importante destacar que nos encontramos con dos situaciones, dos realidades claramente identificables. Por un lado tenemos la Ciudad de Rosario y Santa Fe, abastecidas por ASSA, que extrae agua del Río Paraná y que presenta problemas, principalmente de carácter infraestructural y financieros –costo-rentabilidad– (Entrevista al Presidente de ASSA, 29/09/2015), entre los cuales podemos mencionar: antigüedad de las instalaciones, pérdidas en las redes de distribución de agua potable, costos para poder reemplazar las instalaciones, disminución de presión en las redes, déficit de cobertura en los barrios periféricos y reclamos por los aumentos de tarifas, entre las situaciones más frecuentes. Por otro lado, como mencionamos anteriormente, nos encontramos con localidades que integran el grupo de poblaciones no asistidas por el Estado Provincial, ubicadas en el norte santafesino, pertenecientes a los Departamentos 9 de Julio y Vera, que sufrieron un período de sequía durante los años 2008-2012. Se produjo durante este período un descenso del acuífero que abandonó los estratos más permeables, por lo cual se hizo cada vez más difícil extraer agua sin correr el riesgo de la salinización de las fuentes subterráneas. Las consecuencias implicaron que durante este período, los habitantes de estas localidades no pudieron siquiera disponer de agua, de poca o ninguna calidad. La solución implementada por el gobierno provincial en el período 2008-2012, bajo el mandato de Hermes Binner (2007-2011) fue la provisión

de agua potable a las poblaciones afectadas mediante el transporte en camiones cisternas a partir de la planta potabilizadora de Reconquista (El Litoral, 28/04/2009). Fue necesario transportar agua, en camiones cisterna, a 23 localidades y 70 Parajes y Escuelas Rurales. Desde el Establecimiento de Potabilización de Reconquista, se acarrearán semanalmente en el período crítico, los meses que abarcan de octubre de 2009 a abril de 2010, más de 100 camiones-cisterna de unos 30 m³, y poco más de 10 mil bidones de 5 litros de agua cada uno, para abastecer a cada poblador, con una dotación de 5 a 10 litros diarios de agua (Orsolini, 2013; Decreto Provincial N° 655/09).

Para concluir con este apartado, se puede destacar que el problema de la calidad del agua en los diversos territorios provinciales enfrenta un fuerte condicionamiento de *carácter* y *orden natural*, que se caracteriza por la mayor disponibilidad en la franja este de la provincia de fuentes de agua superficial y subterránea en cantidad y calidad aceptables para el consumo humano, mientras que al interior provincial existe una menor disponibilidad en cantidad y calidad de las fuentes hídricas superficiales, acentuándose en el extremo noroeste, y los recursos subterráneos presentan distintos componentes que, para poder ser potabilizados, requieren tratamientos tecnológicos de mayor complejidad y con costos económicos elevados. Estas *desigualdades de orden natural* se superponen y se relacionan con lo que denominamos condicionamientos del *orden social y político* configurado a lo largo de un proceso histórico, que encuentra en la Ley provincial 11.220/94 un momento de cristalización, creada durante el proceso de privatización, configurando una lógica de gestión y gobierno del recurso hídrico. Así, pensamos que a lo largo de la historia de la gestión del agua en Santa Fe se fue configurando una lógica discriminatoria de gestión del agua, que lejos de subsanar y remediar los condicionamientos de tipo naturales, los ha enfatizado. El Secretario de Aguas (2008-2012), entrevistado junto al Presidente de ASSA (2013-actual) y al Director del ENRESS (2009-2013)⁶ para este trabajo, así lo considera:

“Queda en claro, que la Ley 11.220 -redactada en oportunidad de la privatización de la DIPOS- fija el Modelo de Saneamiento discriminando el tratamiento que otorga a 15 poblaciones santafesinas, de las 347 restantes (poco más del 40% de la población total)” (Orsolini, 2013: 5).

En el próximo apartado analizaremos cómo, a partir del año 2007, tuvieron lugar hechos y procesos que intentaron configurar un sistema de gestión de los SAS más democrático, que partía del principio de concebir el acceso al agua como un derecho humano.

El período 2007-2015

Como mencionamos al comienzo del trabajo, la elección del inicio del período que estamos estudiando estuvo vinculado a que tuvieron lugar una serie de hechos y procesos que nos permitirían identificar y afirmar el inicio de un tramo de indefinición, de transición a otra lógica⁷, respecto a la administración y gobierno del recurso hídrico, puesto que se iniciaron un conjunto de acciones que buscaron impulsar y desencadenar intentos de resolución del acceso a agua de calidad para consumo humano, que por lo pronto no han alcanzado sus objetivos y cuyo futuro se encuentra sujeto a que el sistema político continúe sosteniendo el diagnóstico de la situación y las acciones proyectadas para su resolución en el mediano plazo.

6 Entrevista al Secretario de Aguas (28/09/2015); Entrevista al Presidente de ASSA (29/09/2015); Entrevista al Director del ENRESS (06/10/2015).

7 Esta transición la entendemos como un intento por cambiar la lógica de gestión discriminatoria que existía previamente, dónde el Estado provincial se responsabilizaba por la prestación de los SAS en sólo 15 localidades. Las 347 localidades restantes están a cargo de sus gobiernos locales y no cuentan con ningún tipo de subsidio por parte del Estado provincial. Además, el acceso al agua no era considerado como un Derecho Humano.

Como ya anticipamos, en 2007 el ENRESS dictó la Resolución N° 740/07 en la cual identifica que 237 de 334 prestadores (71% de los prestadores) que proveen el servicio de agua fuera del área a cargo del Estado provincial, presentaban desvíos en la calidad físico-química del agua, estableciendo plazos de adecuación para los servidores que incumplían la normativa vigente. Estos prestadores abastecían del servicio a 782.057 habitantes (aproximadamente el 24% de la población provincial). Mediante esta resolución el ENRESS buscó ordenar una situación de irregularidad que afectaba a la población a partir de la reglamentación de un marco de acción para los prestadores que no se adecuaban a la normativa. De esta manera, el Ente los clasificó en 4 grupos, en función de la gravedad de los desvíos en la calidad físico-química del agua que suministraban.

El Grupo I, de “Calidad Buena”, que incluía a 64 prestadores y el Grupo II, de “Calidad Aceptable”, con 54 prestadores, presentaban desvíos en el parámetro de Sodio. El límite obligatorio de Sodio según lo dispuesto por el marco normativo provincial es de 200 mg/l y el rango de concentración que define a estos dos grupos va de 100 a 300 mg/l. En relación a los efectos sobre la salud, la “Guía para calidad de agua potable” elaborada por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2006) indica que no está demostrada una asociación entre el contenido de Sodio de las aguas y la ocurrencia de hipertensión que puede desarrollar enfermedades cardiovasculares. Por consiguiente, no propone ningún valor de referencia basado en efectos sobre la salud pero sí propone valores relativos a la aceptabilidad del agua para consumo. Establece que si las concentraciones rebasan los 200 mg/l, el agua podría tener un gusto inaceptable. Así, 118 prestadores sobre 334 (35%) se encontraban en una situación aceptable porque los parámetros de concentración de Sodio que presentaban no tendrían efectos graves sobre la salud de la población. Se les otorgó un lapso de 5 y 6 años respectivamente para adecuarse a la normativa y mejorar el sabor del agua, cuestión que significaba llevar a cabo tratamientos más complejos de potabilización como, por ejemplo, la instalación de plantas de ósmosis inversa.

Por otro lado, los grupos III de “Calidad regular”, que incluía a 70 prestadores y IV de “Calidad inaceptable”, con 48 prestadores, presentaban desvíos en los parámetros de Sodio, Residuos Secos, Cloruros, Sulfatos, Hierro y Manganeso, como se puede observar en la Tabla I.

Tabla I. Parámetros de calidad de agua grupos III y IV

| Parámetros | Límite obligatorio provincial mg/l | Valor de referencia OMS mg/l | Rango de concentraciones Grupo III mg/l | Rango de concentraciones Grupo IV mg/l |
|------------------|------------------------------------|------------------------------|---|--|
| Sodio | 200 | 200 | 301 a 400 | >400 |
| Residuos Secos a | 1500 | 1000 | 1300 a 1500 | >1500 |
| Cloruros | 400 | 250 | 250 a 350 | >350 |
| Sulfatos | 400 | 500 | 200 a 400 | >400 |
| Hierro | 0.2 | 0.3 | 0.4 | >0,4 |
| Manganeso | 0.1 | 0.4 | 0.25 | >0,25 |

Fuente: Elaboración propia en base a Resolución del ENRESS N°740/07, Ley Provincial N° 11.220/94 y OMS (2006)

En relación a cada uno de los parámetros consideramos importante dejar en claro cuál es el límite obligatorio establecido por la normativa provincial y cuáles son los valores de referencia determinados por la OMS (2006) en base a los efectos sobre la salud y la aceptabilidad del agua.

Residuos Secos a 180°C: El Límite Obligatorio provincial es de 1.500 mg/l. La OMS establece un valor guía de 1000 mg/l no basado en criterio sanitario. Cuando la concentración de sales supera los 1200 mg/l el sabor del agua se deteriora, afectando además la preparación de alimentos e infusiones.

Cloruro: El Límite Obligatorio provincial es de 400 mg/l. La OMS no se propone ningún valor de referencia basado en efectos sobre la salud para el cloruro en el agua de consumo pero si en cuanto a la aceptabilidad. Las concentraciones de cloruro que excedan de unos 250 mg/l pueden interferir en el sabor del agua.

Sulfatos: El Límite Obligatorio provincial es de 400 mg/l. La OMS no propone ningún valor de referencia basado en efectos sobre la salud para el Sulfato. No obstante, debido a los efectos gastrointestinales de la ingestión de agua de consumo con concentraciones altas de Sulfato, recomienda notificar a las autoridades de salud sobre las fuentes de agua de consumo en las que las concentraciones de este componente rebasen los 500 mg/l. La presencia de sulfato en el agua de consumo también puede producir un sabor desagradable y contribuir a la corrosión de los sistemas de distribución.

Hierro: El límite obligatorio provincial es de 0,2 mg/l. La OMS no propone ningún valor de referencia basado en efectos sobre la salud pero indica que concentraciones mayores a los 0,3 mg/l pueden manchar la ropa y sanitarios.

Manganeso: El Límite Obligatorio provincial es de 0,1 mg/l. La presencia de este componente en concentraciones mayores que 0,1 mg/l en sistemas de abastecimiento de agua produce un sabor no deseable en bebidas y mancha la ropa lavada y los aparatos sanitarios. La OMS propone un valor de referencia de 0,4 mg/l. En relación a los efectos sobre la salud, existen estudios que indican que la exposición prolongada a concentraciones muy altas en el agua de consumo puede producir efectos neurológicos. Sin embargo, la OMS argumenta que en estos estudios hay factores de confusión significativos que pueden invalidar sus resultados.

De esta manera, 118 prestadores sobre 334 (35%), una misma cantidad que en los casos I y II, se encontraban en una situación de mayor gravedad en relación a los grupos anteriores y es por esto que se les otorgó un plazo menor para resolver los problemas, 3 años para el grupo III y 2 años para el grupo IV. Esta cuestión significaba llevar a cabo tratamientos más complejos de potabilización como por ejemplo la instalación de plantas de remoción biológica y de oxidación para remoción de Hierro y Manganeso y plantas de ósmosis inversa para la reducción de Sodio y Residuos Secos.

Asimismo, el ENRESS resaltó la vigencia de las resoluciones anteriores N° 385/02, 895/05 y 171/06 que fijaban plazos de adecuación para los prestadores que no cumplieran con los parámetros de Arsénico, Flúor y Nitratos. La resolución N° 385/02 establecía que los prestadores que no cumplieran con los parámetros de Arsénico, Fluoruros y Nitratos establecidos por la normativa vigente debían adecuarse en un plazo máximo de 2 años. Además, dentro de un plazo menor de 60 días debían suministrar, como mínimo, 2 litros de agua por habitante y por día, que cumplieran con los parámetros normativos. Las resoluciones N° 895/05 y 171/06 establecen plazos de adecuación de dos años para los prestadores que no habían sido incluidos en la resolución del año 2002. En estas resoluciones el ENRESS no especifica cuántos ni quiénes eran los prestadores. Según un estudio realizado por el ENRESS, en el año 2001 de un total de 247 servicios centralizados de agua, 65 servicios (un 26% del total de prestadores) proveía agua con concentraciones de arsénico superiores a los 0,051 mg/l (Corey y otros, 2005). Para poder reducir la concentración de estos componentes debían construirse plantas de ósmosis inversa y de coagulación-adsorción para el tratamiento de Fluoruro y Arsénico y plantas de intercambio iónico para la reducción del Nitrato.

Los parámetros abordados por estas resoluciones tienen serios efectos sobre la salud pública. A continuación damos cuenta de cuáles son los límites establecidos por la normativa provincial, los efectos sobre la salud y los valores de referencia establecidos por la OMS (2006).

Arsénico: El Límite Obligatorio provincial es de 0,05 mg/l. La OMS estableció un valor de referencia provisional de 0,01 mg/l, al igual que el Código Alimentario Argentino a partir de 2007. El consumo de agua con arsénico de forma crónica, puede producir a largo plazo, efectos cancerígenos principalmente en la piel. Este síndrome se conoce como Hidroarsenicismo Crónico Regional Endémico (HACRE), y causa tanto alteraciones cardíacas, vasculares y neurológicas como lesiones hepáticas y renales, con afectación del aparato respiratorio, derivando en cáncer (Corey y otros, 2005).

Fluoruro: El Límite Obligatorio provincial es de 1,5 mg/l, que coincide con el valor de referencia establecido por la OMS. La mayoría del fluoruro en aguas de consumo es de origen natural. El fluoruro afecta principalmente a los tejidos óseos (huesos y dientes). Las concentraciones mayores que este valor conllevan un riesgo creciente de provocar fluorosis dental y de fluorosis ósea.

Nitratos: El Límite Obligatorio provincial es de 45 mg/l. La concentración de nitrato en aguas subterráneas y superficiales suele ser baja, pero puede producirse un aumento por la aplicación excesiva de fertilizantes o por la filtración de aguas residuales u otros residuos orgánicos a las aguas superficiales y subterráneas. El principal riesgo para la salud por la ingestión de agua que contenga más de 50-100 mg/l de nitratos es que puede producir metahemoglobinemia, lo cual puede producir hipoxia, que significa una disminución en la cantidad de oxígeno suministrado por la sangre. La población de mayor riesgo son los niños menores de un año. El valor de referencia para el nitrato establecido por la OMS es de 50 mg/l.

Otro de los hechos importantes que mencionamos fue el cambio de gobierno que se produjo en diciembre de 2007, cuando después de más de dos décadas de gobiernos justicialistas asumió la gobernación de la provincia el candidato del Partido Socialista Popular (PSP), Hermes Binner. Con respecto a este cambio en el orden institucional, es importante destacar que el programa de gobierno de la coalición Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), de la cual formaba parte el PSP, establecía los principios que debían integrar la política hídrica de la provincia de Santa Fe, entre los cuales consideramos de interés mencionar los siguientes: incorporar el agua (para subsistencia y desarrollo) como un derecho humano en la constitución provincial; estimular y apoyar, desde el Estado provincial, al sector cooperativo vinculado a la prestación de los SAS y; readecuar el marco legal de prestación de los mismos. Esta constituyó una verdadera innovación como propuesta de transformación en el plano político y normativo que no logró constituirse en realidad en la medida que la constitución provincial finalmente no fue reformada durante el período que estamos estudiando (2007-2015).

Por otro lado, en el inicio de esta administración se produjo un reordenamiento institucional, ya que se unificó en una sola estructura la totalidad de las incumbencias en materia de gestión de recursos hídricos superficiales y subterráneos y SAS, quedando bajo la órbita del nuevo Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente (MASPyMA)⁸ (Ley Provincial N° 12817/07). Asimismo se creó, dentro del MASPyMA, la Secretaría de Aguas. La autoridad máxima de esta Secretaría cumplió un rol decisivo en el diseño de una nueva política hídrica para Santa Fe. Al poco tiempo de asumir, el Secretario de Aguas anunció que:

⁸ En la actualidad, bajo el nuevo gobierno de Lifschitz (2015-2019) el Ministerio de Agua, Servicios Públicos y Medio Ambiente se dividió en dos ministerios: por una lado, el Ministerio de Infraestructura y Transporte y por el otro, el Ministerio de Medio Ambiente.

“(…) la provincia registró hasta hace poco tiempo, una histórica ausencia de política hídrica. Durante casi 30 años, no se definió el rumbo del saneamiento. Esto introdujo una falla estructural al sistema, donde el 40% de la población, que habita en las localidades no asistidas por el Estado provincial, se encuentra en su mayoría en una preocupante situación respecto de la provisión de agua (…) Así se convalidó un modelo discriminatorio, al no brindar al total de la población provincial, el mismo tratamiento” (El Litoral, 19/01/2009).

La política hídrica en relación a la provisión de agua potable impulsada por el nuevo gobierno fue definida en el Plan Estratégico Provincial (PEP) elaborado en 2008 bajo el gobierno de Binner (2007-2011) y actualizado en 2012 bajo el gobierno de su sucesor, Bonfatti (2011-2015). En este Plan, se establece como uno de los mayores desafíos de la provincia el de garantizar, a todos sus habitantes, el derecho humano a consumir agua de calidad. Así, lo que no se alcanzó a cristalizar en la Constitución provincial, se lo definía en el Plan Estratégico Provincial, sin embargo en los hechos, si bien se ha avanzado en algunos aspectos que describiremos más adelante, un porcentaje significativo de la población santafesina sigue aún sin poder acceder a agua para consumo humano de calidad y cantidad suficiente y aceptable.

Para poder lograr este objetivo se proyectó un programa de acción configurado a partir de tres ejes: (1) El Sistema Provincial de Acueductos, considerado, desde la óptica asumida por la gestión, como la “solución definitiva”, consistente en el desarrollo de una red que permitiría distribuir agua potable desde el Río Paraná y el Río Dulce (Santiago del Estero) a todas las poblaciones del territorio santafesino a través de 12 sistemas de acueductos, con una extensión de 5.000 km y con un plazo estimado de ejecución de 30 años; (2) obras de mejoramiento de la calidad del agua suministrada en las localidades de mayor riesgo (atendidas por los 118 prestadores identificados por el ENRESS, pertenecientes a los grupos III y IV) y; (3) Obras de provisión de agua potable para las localidades que no cuentan con prestación centralizada del servicio (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2012: 224).

Con la puesta en marcha de grandes obras de ingeniería como la que conlleva la construcción de acueductos y las modificaciones al marco regulatorio vigente, se pretendía configurar un nuevo sistema de gestión del agua a partir del cual el Estado provincial asumiría la responsabilidad de captar agua cruda, tratarla y transportarla hasta cada localidad, mientras los Municipios, Comunas o Cooperativas asumirían la responsabilidad de su potabilización final y su distribución al interior de sus territorios (Orsolini, 2013).

Sin embargo, las acciones implementadas para poner en marcha el programa antes mencionado, requieren de la consideración de las dimensiones sociales y políticas, debido a que la posibilidad de su concreción es compleja y demanda que se construyan bases de acuerdos que involucran a una multiplicidad de actores. A continuación, partiendo de un análisis inicial de noticias de la prensa escrita, realizaremos una primera aproximación a cuáles fueron los actores involucrados en este proceso, qué tipo de acciones realizaron y cómo interactuaron para enfrentar el problema de acceso a agua de calidad.

Una aproximación empírica al proceso social de producción y distribución de agua para consumo humano en la provincia de Santa Fe

Para aproximarnos a cómo se manifiesta el proceso social de producción y distribución de agua para consumo humano en Santa Fe, se adoptó una metodología de reconstrucción de procesos a partir de la prensa escrita, utilizada en diversas investigaciones de América Latina sobre conflictividad social⁹.

9 Cómo ejemplo, podemos mencionar el trabajo realizado por Marín (1984). Para el caso específico de la investigación de procesos de conflicto social vinculados con el recurso hídrico cabe mencionar el estudio de Castro (2006) y Kloster (2016).

Para comenzar con el estudio empírico de nuestro problema de investigación, seleccionamos dos diarios de relevancia en la provincia, La Capital de Rosario y El Litoral de Santa Fe. Las noticias fueron buscadas en internet a partir de palabras clave¹⁰ durante el período 2007-2015. Esta búsqueda nos arrojó como resultado 247 noticias. Para poder tener un primer acercamiento exploratorio del proceso social que estamos estudiando seleccionamos las noticias correspondientes a los años 2010 y 2011. La elección de estos años devino, primero, de un criterio cuantitativo. Este consistió en seleccionar los años, comprendidos dentro del período 2007-2015, en los que encontramos mayor cantidad de noticias. En segundo lugar, las 66 noticias seleccionadas durante este período acotado nos dieron la pauta de que habían tenido lugar una serie de hechos sociales y políticos significativos en relación al problema de acceso a agua de calidad para consumo humano.

Efectivamente, una lectura inicial de las noticias nos permitió relevar los siguientes hechos de un complejo proceso social en marcha que forman parte de una crónica más amplia sobre el fenómeno del agua:

(a) A fines de diciembre de 2009, fueron designados los miembros para conformar el directorio del ENRESS, el cual estuvo acéfalo por más de dos años. Se eligió para ocupar el lugar de dirección del organismo a un militante social, que participó en las luchas por la reestatización de los SAS en Santa Fe y que no formaba parte del oficialismo provincial;

(b) En marzo de 2010, el ENRESS realizó por primera vez, luego de 12 años de estar en funcionamiento, una Audiencia Pública para discutir los temas referidos a la gestión de los SAS en Santa Fe;

(c) En mayo de 2010, venció el plazo de adecuación fijado por la Resolución N° 740/07 del ENRESS para los prestadores de SAS que integraban los grupos III de “Calidad regular” y IV de “Calidad inaceptable”. Por este motivo, el Ente convocó a una jornada de evaluación a los prestadores que aún no habían logrado adecuarse a los parámetros fijados por la normativa;

(d) En agosto de 2010, se inauguró el primer acueducto construido en la provincia, para proveer de agua potable de calidad a 12 localidades del interior. Los prestadores de SAS de las poblaciones beneficiadas firmaron convenios con el gobierno provincial para recibir subsidios en el costo de las nuevas tarifas que debían abonar. Asimismo, participó de las negociaciones previas a la firma de los convenios la Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable;

(e) En agosto de 2011, se hizo público un estudio realizado por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) sobre la calidad de agua provista por ASSA en la localidad de Cañada de Gómez, que demostró que la empresa provincial no cumplía con los parámetros fijados por la normativa vigente. Esto dio lugar a acciones de protesta por parte usuarios de ASSA de dicha localidad y a declaraciones de denuncia por parte de concejales de la oposición y de la intendenta municipal. A su vez, hubo una respuesta de ASSA a estas denuncias, anunciado que estaba en marcha un proceso de licitación para la construcción de una planta de ósmosis inversa;

(f) Durante los años 2010 y 2011, continuaron llevándose a cabo acciones para enfrentar el período de sequía y escasez de agua que estaban atravesando las localidades del norte de la provincia: se entregaron 32 cisternas para el almacenamiento y transporte de agua potable, equipos de bombeo, insumos para plantas de tratamiento de agua, bombas dosificadoras, tanques domiciliarios y se suministraron 200 millones de litros de agua potable;

10 Se utilizaron las siguientes palabras clave: calidad, agua, arsénico, santa fe. El buscador utilizado fue Google y se realizaron búsquedas específicas en los sitios web del Diario El Litoral (site:ellitoral.com) y el Diario La Capital (site:lacapital.com)

(g) Durante el período 2010-2011, se construyeron plantas de tratamiento de ósmosis inversa y de turbiedad-color, se realizaron ampliaciones y mejoras de las redes de agua y cloaca, se amplió el laboratorio del ENRESS, se instalaron dispenser comunitarios de agua y se realizaron nuevas perforaciones para obtener agua subterránea de mejor calidad.

Cada una de las 66 noticias seleccionadas, correspondientes al período 2010-2011, están constituidas por una configuración de acciones. Entonces, el problema que enfrentamos fue: ¿cuántas acciones se pueden identificar y destacar en cada noticia? Tuvimos que transformar esa serie de noticias en una n cantidad de acciones. De las 66 noticias que encontramos para los años 2010 y 2011 identificamos 174 acciones relacionadas con el problema de acceso a agua para consumo en la provincia. Para poder abordar nuestras preocupaciones iniciales, en relación a tener una primera aproximación a cómo se relacionan los diversos actores involucrados en el proceso de producción y distribución del agua, las relaciones de poder que se establecen entre ellos, sus comportamientos, la existencia o no de debates entre corrientes de opinión que buscan solucionar los problemas y las relaciones de conflicto o de cooperación que se generaron, debimos enfrentar el problema metodológico de transformar esta configuración de acciones en una matriz de datos. En este sentido, para el análisis de estas 66 noticias conformamos una base en la cual consideramos las variables siguientes: localización de la acción, sujeto que realiza la acción, forma de acción, destinatario de la acción, contra quién se realiza la acción, tema, problema y objetivo¹¹. Cada una de las acciones identificadas en las noticias da lugar a un registro. En total, obtuvimos 174 registros en nuestra base de datos. A continuación presentamos algunos resultados preliminares respondiendo a los interrogantes fundamentales que atraviesan nuestra investigación.

¿Cuáles fueron los actores que estuvieron involucrados en el proceso social de producción y distribución de agua en Santa Fe durante el período 2010-2011?

Una primera aproximación al análisis de nuestra base de datos nos permitió constatar la complejidad que posee el proceso social del agua para consumo humano en Santa Fe, debido a la diversidad de actores que están involucrados en las acciones que identificamos.

En relación a los actores comprendidos dentro del sistema político-institucional pudimos identificar que estuvieron involucrados desde el Gobernador de la Provincia hasta los presidentes comunales de pequeñas localidades del norte santafesino. Asimismo, nos encontramos con la participación de funcionarios públicos pertenecientes al ejecutivo provincial, tales como el Ministro de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, el presidente del ENRESS e intendentes de localidades medianas. También estuvieron involucradas agencias gubernamentales pertenecientes al Estado nacional, tales como el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), el Instituto Nacional del Agua (INA), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial.

En cuanto a la sociedad civil, las acciones tendientes a resolver el problema de acceso a agua de calidad agrupan a actores con diversos grados de organización. Nos encontramos con la Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable, el Sindicato del Personal de Obras Sanitarias de Rosario, asociaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores, colegios profesionales, vecinales, todas ellas con un mayor grado de organización. Con un nivel menor de organización estuvieron involucrados periodistas, docentes, investigadores, productores rurales y vecinos.

¹¹ En relación al tema, problema y objetivo, partimos de la base de que la selección de las noticias fue realizada por su relación con la problemática de la calidad del agua para consumo en Santa Fe, por lo tanto, en términos generales, es ése el tema y problema que las agrupa. En futuros trabajos, nos propones desglosar los subtemas y problemas que se derivan de esta temática más general.

Asimismo, nos encontramos con actores involucrados tanto en la sociedad civil como en el sistema político-institucional, tales como integrantes del partido oficialista y de la oposición que fueron electos por el voto popular para ocupar cargos legislativos: concejales municipales, senadores y diputados provinciales del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), del Partido Justicialista (PJ) y del Frente para la Victoria (FpV).

Por último, en relación a los prestadores de los SAS, encontramos acciones realizadas por el presidente y representantes regionales de ASSA, por Cooperativas y por pequeños prestadores municipales y comunales.

¿Cómo se intentó resolver la problemática de acceso a agua de calidad para consumo humano en Santa Fe?

Retomando nuestra concepción de luchas sociales por el agua, entendiendo por estas todo tipo de acciones, con o sin enfrentamiento, dirigidas a intentar solucionar la problemática de acceso a este bien vital, nos interesa conocer cuáles son las formas de acción que llevaron a cabo los actores antes mencionados. Un primer acercamiento, nos permite identificar un gran abanico de acciones sociales de lucha que, a su vez, distinguimos entre acciones con y sin confrontación.

En relación a las acciones sin confrontación encontramos 96 registros del total de 174 (55% del total). A su vez, dentro de este grupo, podemos distinguir acciones enunciativas, institucionalizadas, de inversión en infraestructura y de investigación. A continuación daremos ejemplos de cada una de ellas.

(a) Acciones enunciativas, 33 registros (19%). Dentro de este tipo de acciones se encontraron declaraciones de actores pertenecientes al sistema político en la realización de actos de inauguración de obras públicas de agua y saneamiento; declaraciones de actores de la sociedad civil en el marco de la realización de acciones institucionales, como la firma de convenios con autoridades políticas; declaraciones explicativas por parte de autoridades de prestadores de SAS dirigidas a hacer conocer a la población (o parte de ella) cómo se gestionan los servicios o a señalar ciertas políticas vinculados a éstos. A modo de ejemplo, se pueden mencionar los siguientes:

-Declaración del Gobernador de la provincia de Santa Fe (2007-2015) en la inauguración del Acueducto Centro Oeste:

“Esta gran obra significará poner en marcha el gran desafío que es la concreción de los otros acueductos que necesita la provincia para que todos los habitantes accedan a agua segura” (...) “Es una situación realmente inadmisibles que transitando el siglo XXI todavía haya poblaciones que consuman agua con arsénico. Esto hay que corregirlo lo antes posible porque por más hospitales o centros de salud que construyamos en cada una de las localidades, el derecho al agua segura es básico y fundamental para todo ser humano” (La Capital, 04/07/2010).

-Declaración del Presidente de la Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable (FENCAP), en el marco de la firma de convenios para fijar el precio de la tarifa de agua de las localidades beneficiadas por la construcción del Acueducto Centro Oeste:

“Después de 20 años de bregar por agua de mejor calidad para toda la franja oeste de la provincia, desde la Fencap vemos con satisfacción que hoy comienzan a producirse avances, al menos para 12 localidades” (...) “Siempre hemos buscado que se pague un precio justo, que se pueda sostener en el interior y que no nos discrimine respecto del subsidio con que cuentan los usuarios de Aguas Santafesinas S.A. y eso es lo que hemos acordado” (El Litoral, 05/07/2010).

-Declaraciones del representante de ASSA en la ciudad de Gálvez para explicar cómo funciona el proceso de potabilización del agua para consumo humano que realiza la empresa en esta localidad:

“Para asegurar la calidad del agua entregada a los usuarios se cuenta con una planta de ósmosis Inversa que trata parte del caudal entregado a red, para disminuir la concentración de sales disueltas y con una cisterna de 400.000 litros destinada al almacenamiento del agua permeada destinada a mezcla, cuyo nivel regula el funcionamiento de la planta de ósmosis como también el arranque y parada de los pozos. La calidad del agua distribuida cumple con la normativa vigente en la provincia de Santa Fe, para lo cual, se efectúan controles periódicos de laboratorio, con determinaciones físico-químicas, microbiológicas, de metales pesados y de tóxicos orgánicos” (El Litoral, 24/08/2010).

(b) Inversión en infraestructura, 30 registros (17%). Estas acciones fueron mencionadas anteriormente, sin embargo consideramos importante señalar en qué lugares se realizaron, teniendo en cuenta si las poblaciones beneficiadas corresponden a ciudades abastecidas por ASSA, otros prestadores o sin prestación. Tenemos que de las 30 acciones registradas el 23% de las obras en infraestructura se realizaron en localidades atendidas por ASSA, el 43% en localidades atendidas por el universo de “otros prestadores” y sólo un 7% en localidades sin red de distribución. Recordemos que las localidades atendidas por ASSA tienen un mayor peso poblacional, ya que representan el 60% de los habitantes de la provincia, las localidades atendidas por otros prestadores representan el 38% y las localidades sin prestación centralizada el 2%. En futuros trabajos nos proponemos identificar las dimensiones que nos permitan evaluar el poder social (peso político, Producto Bruto Geográfico, relaciones de clase e interclase, etc.) de aquellas localidades que no están atendidas por ASSA y su relación con la inversión en infraestructura realizada por los distintos niveles del orden gubernamental y otros prestadores.

(c) Acciones institucionalizadas, 24 registros (14%). Dentro de esta tipología encontramos la realización de procesos licitatorios, adjudicación de obras, audiencias públicas, jornadas de evaluación, asambleas de cooperativas, actos de inauguración, firmas de acuerdos y de convenios, elaboración de proyectos. Algunas de estas acciones las hemos detallado anteriormente, pero nos interesa además mencionar las siguientes:

- El Ministro de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, firmó un acuerdo con la provincia de Santiago del Estero para la construcción de un acueducto con toma en el río Dulce, cuya cuenca es compartida por 5 provincias.

- El Intendente de la ciudad de Casilda (35.058 habitantes), firmó un acuerdo con el Presidente de ASSA para expandir las redes de provisión de agua en las zonas urbanas que carecen del servicio y avanzar hacia el objetivo de la universalización del acceso a agua potable. La ampliación comprenderá cien cuadras distribuidas en los barrios Yapeyú y los sectores C y E del populoso Nueva Roma, lo que beneficiará a unos 1.500 vecinos.

- El Consejo de Administración de la Cooperativa de Agua y Servicios Públicos de la localidad de San Jerónimo Norte (6.466 habitantes) realizó una Asamblea General Ordinaria, para informar a sus asociados sobre el trabajo que desarrolla la Cooperativa y la calidad del servicio que presta.

(d) Acciones de investigación, 9 registros (5%). Este tipo de acciones fueron impulsadas por el sector académico y universitario y por agencias estatales de investigación. Dentro de este tipo nos encontramos con publicación de libros, realización de trabajos y proyectos de investigación, asesoramiento técnico, desarrollo tecnológico y extensión universitaria. Como ejemplo, destacamos las siguientes:

- el Grupo de Investigaciones Hidrológicas de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas (FICH) de la ciudad de Santa Fe lleva adelante el proyecto denominado “Protección de la calidad del agua subterránea en el centro-norte de la ciudad de Santa Fe”. Se instaló una red de 23 estaciones para monitorear el nivel de agua subterránea en distintos barrios

de la ciudad con el objetivo de establecer zonas de vulnerabilidad en cuanto al nivel del acuífero e identificar posibles focos de contaminación.

- el Grupo de Investigaciones Geohidrológicas de la FICH estudia la incidencia del cambio climático y la acción antrópica en la cantidad y calidad de los recursos de agua dulce subterráneos del centro de la provincia de Santa Fe. El trabajo propone dos escenarios en el área central de la provincia de Santa Fe en la cual las aguas subterráneas constituyen la principal fuente de abastecimiento de la región, a fin de estimar la disponibilidad del recurso para el consumo humano y la producción de alimentos en el presente y durante el período 2081-2090.

Por otro lado, en cuanto a las acciones con enfrentamiento, encontramos que acumulan un total de 78 registros (45% del total) y se pueden distinguir, provisionalmente, tres grandes grupos: enunciativas, institucionalizadas y directas. Los registros empíricos que seleccionamos para dar cuenta de estos tres tipos de acciones de confrontación son los siguientes:

(a) Acción enunciativa, 54 casos (31%). Con respecto a este tipo de acciones nos encontramos con declaraciones críticas y quejas sobre el funcionamiento de las instituciones públicas; expresiones valorativas sobre cómo deben gestionarse los SAS (el acceso al agua debe ser considerado un derecho humano o una mercancía); reclamos a ASSA, al gobierno provincial y al ENRESS en el marco de instancias informales o institucionalizadas de participación; quejas, peticiones, advertencias y reclamos en el contexto de entrevistas realizadas por periodistas; publicación de notas de opinión en la prensa escrita. Para ejemplificar, citamos las declaraciones siguientes:

-Declaración del Presidente del ENRESS a un periodista del Diario El Litoral, pocos días después de haber asumido el cargo de presidente del directorio del ente de control:

“El Enress debe dejar atrás esa condición autista que tuvo en el pasado y transformarse en una institución que motorice la participación de la ciudadanía a los fines de generar instancias entre la empresa y los usuarios para resolver los problemas” (El Litoral, 19/01/2010).

-Declaración de una vecina de la localidad de Carcarañá, en el marco de una movilización realizada por vecinos para reclamar a las autoridades que realicen una investigación sobre las causas de numerosas muertes de personas jóvenes por cáncer y otras enfermedades:

“Estas dos muertes, sumadas a otras varias ocurridas a lo largo del año, son las que nos agotaron la paciencia, y por eso los vecinos nos autoconvocamos para pedirle a las autoridades provinciales y nacionales que investiguen las causas, porque estamos muy preocupados (...) Datos concretos no tenemos de las causas de las muertes, no las sabemos, pero tenemos firmes sospechas de que se trata del uso de agroquímicos por estar la localidad en plena zona rural donde se fumigan seguido los cultivos (...) También creemos que otra de las razones es el consumo de agua de red con arsénico” (La Capital, 22/11/2010).

-Declaración del presidente de la bancada de diputados del Frente Progresista Cívico y Social (frente oficialista del cual forma parte el PSP), en relación al tema del pedido de aumento de tarifa realizada por ASSA:

“Si hace falta que el santafesino tenga agua de calidad, hacen falta inversiones y las inversiones son costos públicos que hay que pagar. Hay que evaluar bandas y modalidades, y este es un punto de arranque. La empresa dice que lo deseable es que la tarifa tenga ese aumento. Eso va al ENRESS que hace una evaluación en base a lo que propone la empresa. Se hacen las audiencias públicas y a partir de allí se estaría aplicando. Lo que es indudable es que el (\$) 0.63 el metro cúbico de agua no cubre ni la mitad del valor de producción de agua. Y esta es una empresa pública, no es una empresa que de ganancias” (La Capital, 16/11/2011).

-Nota de opinión escrita por el director y profesor de la Cátedra Libre del Agua de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, en la cual se manifiesta sobre el pedido de aumento de tarifa de ASSA:

“Para que el agua no sea del mercado no se debe facturar ni aumentar. El servicio público de los servicios sanitarios debe estar en manos integralmente del Estado y costado en su totalidad directamente por la estructura presupuestaria del mismo. No hay mercado que invada al agua, si no hay tarifas ni facturas. En la actualidad los ciudadanos no tienen que abonar una factura por la salud y por la educación pública. Sus costos están subsumidos en el presupuesto provincial. Lo mismo tendría que suceder con servicios sanitarios. Agua pública en manos públicas” (La Capital, 01/12/2011).

(b) Acción institucionalizada, 19 casos (11%). Dentro de este tipo de acciones nos encontramos con la elaboración, presentación y aprobación de proyectos legislativos y ejecutivos; participación en los procesos de toma de decisiones a través de mecanismos formales e informales; dictado de resoluciones del ENRESS; pedidos de aumento de tarifas por parte de los prestadores de SAS; firma de petitorios. Nos interesa destacar las acciones siguientes:

-En marzo de 2010, ediles del FPV de Cañada de Gómez presentaron un proyecto en el Concejo Municipal para pedir a ASSA que construya una planta de ósmosis inversa para disminuir los niveles de arsénico del agua que provee la empresa en dicha localidad. Anteriormente, los ediles habían encargado a un privado la realización de análisis de calidad que dieron como resultado que el agua que proveía ASSA en Cañada de Gómez no cumplía con el límite de Arsénico establecido por la OMS (0,01 mg/l).

-En marzo de 2011 un concejal de Venado Tuerto, acompañado por grupos ambientalistas, presentó un proyecto de ordenanza para declarar la laguna El Hinojo como reserva natural.

(c) Acción directa, 5 casos (3%). Dentro de este tipo de acciones nos encontramos con concentraciones, movilizaciones, realizaciones de asambleas en el espacio público, utilización de las redes sociales.

-En noviembre del año 2010, vecinos de Carcarañá realizaron una movilización para reclamar a las autoridades locales que efectuaran una investigación que permitiera conocer las causas de muertes de personas jóvenes por cáncer en la localidad. Este hecho nos resulta de interés por involucrar varias acciones: movilización, reclamo, presentación, declaración enunciativa, constituyendo una configuración de acciones pero sin llegar al inicio de una acción institucionalizada.

-En agosto de 2011, vecinos de Cañada de Gómez se concentraron en las afueras de la oficina de ASSA para reclamar a la empresa que realice las obras necesarias para mejorar la calidad del agua que provee a los habitantes de la localidad. Días después, los vecinos realizaron una asamblea en un auditorio municipal para discutir las acciones a seguir a fin de reclamar a la empresa y al gobierno provincial que inicie la construcción del acueducto que llevaría agua desde el río Paraná hasta Cañada de Gómez y las localidades vecinas.

Conocer y confrontar situaciones adversas (injustas) no parecieran acciones que la prensa hizo presente durante el periodo estudiado ¿Así fue en el proceso real o por el contrario hay una tendencia a que la prensa releva y da a conocer un tipo de acciones más que otras? Estos interrogantes deberán ser abordados en trabajos futuros.

Para resumir lo dicho hasta aquí, presentamos la Tabla II, donde se advierte que la mitad de las acciones que se registran en la prensa sobre el proceso social de producción, distribución

de agua y su saneamiento, tienen un carácter enunciativo, es decir, intervenciones verbales, discursivas. Las otras que le siguen en peso son las de carácter institucional y de inversión en infraestructura; en realidad ambas pertenecen al ámbito institucional, es decir que entre las dos concentran el 42%. Finalmente, aquellas con menor peso: las que involucran un carácter investigativo sobre el tema, es decir de construcción de conocimiento (5%), y otras que involucra acciones directas de confrontación desencadenadas por distintos temas (3%).

Tabla II. Total de Acciones Registradas

| Tipo de acción | | Frecuencia | % sobre el total de acciones |
|----------------------------------|------------------------------|------------|------------------------------|
| Sin Confrontación (96) 55% | Enunciativas | 33 | 19 |
| | Inversión en Infraestructura | 30 | 17 |
| | Institucionales | 24 | 14 |
| | Investigación | 9 | 5 |
| Con Confrontación (78) 45% | Enunciativas | 54 | 31 |
| | Institucionales | 19 | 11 |
| | Directas | 5 | 3 |
| Total | | 174 | 100 |

Fuente: elaboración propia.

¿Qué grado de participación tuvieron cada uno de los actores en el conjunto de las acciones registradas?

Para poder dar cuenta de esta pregunta debimos realizar un agrupamiento de los actores que estuvieron involucrados en el proceso social del agua para consumo. Decidimos clasificar los actores en dos grandes campos, Orden Gubernamental Institucional (OGI) y Sociedad Civil (SC). Aquellos actores de la sociedad civil que poseen un mayor grado de organización o que participan también en el sistema político, los agrupamos bajo la caracterización de Identidades Político-Sociales (IPS). La distribución nos quedó conformada de la manera siguiente: OGI 68%, IPS 17% y SC 15%.

A partir de esta distribución, se pudo ver que el orden gubernamental asumió un rol protagónico, ya que tuvo el mayor porcentaje de participación en el conjunto de las acciones registradas. Debido a este dato, resultó de interés conocer con mayor profundidad qué tipo de actores lo integran y qué protagonismo tienen, qué tipo de acciones realizaron y contra quién confrontaron.

¿Cuáles actores tuvieron mayor protagonismo dentro del OGI? ¿Qué rol asumió el Orden Gubernamental Institucional? ¿Qué tipo de acciones llevaron a cabo los actores que lo conforman? ¿Quiénes protagonizaron las acciones confrontativas y hacia quién se dirigieron?

Dentro del orden gubernamental los actores que mayor protagonismo tuvieron fueron los que pertenecieron al poder ejecutivo provincial (Gobernador, MASPyMA, Secretarios). Este grupo realizó el 30% del total de acciones del OGI en su conjunto. Le sigue en orden de importancia la empresa provincial ASSA con un 18%, el ENRESS con un 17%, gobiernos municipales con un 14% y el gobierno nacional con 13% (ver Tabla III).

Tabla III. Grado de participación de los actores dentro del OGI (en %)

| OGI Sujeto que realiza la acción | % |
|----------------------------------|------------|
| OGI provincial | 30 |
| OGI provincial-ASSA | 18 |
| OGI provincial-ENRESS | 17 |
| OGI municipal | 14 |
| OGI nacional | 13 |
| OGI municipal-prestador de SAS | 4 |
| OGI internacional | 2 |
| Múltiple | 2 |
| Total | 100 |

Fuente: elaboración propia.

El tipo predominante de acción llevada a cabo por el OGI fue la enunciativa, 24% sin confrontación y 24% confrontativa. La acción institucionalizada sin confrontación representa el 19% y con confrontación 9%. Inversión en infraestructura representa el 22% y por último investigación, el 2% (ver Tabla IV).

Tabla IV. Tipo de acción realizada por el orden gubernamental institucional

| Tipo de acción | % a favor | % en contra | % total |
|------------------------------|-----------|-------------|------------|
| Acción enunciativa | 24 | 24 | 48 |
| Acción institucionalizada | 19 | 9 | 28 |
| Inversión en Infraestructura | 22 | - | 22 |
| Investigación | 2 | - | 2 |
| Total | 67 | 33 | 100 |

Fuente: elaboración propia.

Las acciones confrontativas representan el 33% del total de las acciones llevadas a cabo por el OGI y se dirigen principalmente contra otros actores del mismo OGI pero de distinto nivel (49%) y, en menor medida, contra la SC (21%), contra múltiples actores (18%) y contra las IPS (8%) (ver Tabla V).

Tabla V. A quién se dirigen las acciones de confrontación realizadas por el OGI

| Destinatario de la confrontación | % |
|----------------------------------|------------|
| OGI | 49 |
| SC | 21 |
| Múltiple | 18 |
| IPS | 8 |
| Orden Natural | 2 |
| Orden Social | 2 |
| Total | 100 |

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, nos resultó interesante analizar cuáles son los actores que confrontan dentro del orden gubernamental y contra quién lo hacen. El procesamiento de la base nos permitió ver que dentro de este campo, el actor más confrontativo fue el ENRESS con un 40%. El Ente combatió en varios frentes y de un modo bastante distribuido, dirigiendo sus acciones a los actores siguientes: 31% contra ASSA y el gobierno provincial, 19% contra empresas de agua embotellada, 13% contra cooperativas y prestadores de SAS municipales o comunales, 13% contra el conjunto de los prestadores (ASSA, cooperativas, municipios y comunas). El resto de las acciones se dirigen en un menor porcentaje a usuarios de SAS (6%), gobierno nacional (6%), el mismo ENRESS (6%) y a gobiernos municipales y concejales municipales (6%) ¿Hasta dónde fue esto producto de su decisión o iniciativa? ¿Hasta dónde fue una dinámica impuesta por otros, un proceso que se desencadenó o un relativo equilibrio entre ambas cosas? Estos interrogantes deberán ser estudiados en trabajos futuros.

El actor que le sigue en orden de importancia por la cantidad de acciones de confrontación realizadas, considerando el campo del orden gubernamental, fue la empresa provincial ASSA. Sus acciones de confrontación, un poco menos diversificadas que las del ENRESS, se dirigieron a usuarios (38%), concejales de la oposición (26%), gobierno nacional (12%), gobierno provincial (12%) y usuarios, concejales y académicos (12%). Pareciera ser que el sentido de las acciones confrontativas de ASSA tienen una finalidad defensiva, defender la política implementada por la empresa frente a críticas de usuarios, gobiernos locales y concejales municipales de la oposición.

¿De qué modo se relacionan los actores gubernamentales con la sociedad civil? ¿Se convocó a la sociedad civil a participar en el diagnóstico y diseño de soluciones para enfrentar el problema de acceso a agua de calidad?

En cuanto a las acciones que realizaron los actores del OGI, con el objetivo de resolver el problema de acceso a agua de calidad para consumo humano, nos encontramos solamente con 4 casos de acciones institucionalizadas de participación (3% del total de las acciones realizadas por el OGI). De estas 4 acciones 3 fueron realizadas por el ENRESS y 1 por el MASPyMA.

De esta manera, podemos ver que el modo principal a través del cual el orden gubernamental se relacionó con la sociedad civil fue a través las acciones enunciativas y de inversión en infraestructura. No hubo una predisposición, ni una intención por parte del orden gubernamental de involucrar a los actores de la sociedad civil en los procesos de diagnóstico y elaboración de soluciones. Este escaso llamado a la participación ciudadana consideramos que tiene consecuencias negativas en cuanto a la toma de conciencia de la población en relación a la problemática de la calidad de agua.

¿Qué tipo de participación tuvo la SC y las IPS en la totalidad de las acciones identificadas? ¿Sus acciones se desarrollaron dentro de los marcos institucionales y normativos vigentes o acudieron a acciones directas para impulsar sus reclamos? ¿Contra quién se dirigen sus acciones?

De la totalidad de las acciones realizadas por la SC el 54% son acciones enunciativas (4% sin confrontación y 50% con confrontación), un 23% son de investigación sin confrontación, un 15% son directas con confrontación, un 4% institucionalizada con confrontación y un 4% de acciones de inversión en infraestructura sin confrontación (ver Tabla VI). Un 69% de las acciones que realiza son confrontativas y su lucha se dirige en un 83% contra el OGI y en un 17% contra otros actores de la sociedad civil.

Tabla VI. Tipo de acción realizada por la Sociedad Civil

| Tipo de acción | % sin confrontación | % con confrontación | % total |
|------------------------------|---------------------|---------------------|------------|
| Acción enunciativa | 4 | 50 | 54 |
| Investigación | 23 | - | 23 |
| Acción directa | - | 15 | 15 |
| Acción institucionalizada | - | 4 | 4 |
| Inversión en Infraestructura | 4 | - | 4 |
| Total | 31 | 69 | 100 |

Fuente: elaboración propia.

En relación a las acciones realizadas por las IPS el 56% son enunciativas (13% sin confrontación y 43% con confrontación), 30% institucionalizadas (7% sin confrontación y 23% con confrontación), 10% de inversión en infraestructura sin confrontación y 4% acción directa con confrontación (ver Tabla VII). Las acciones confrontativas abarcan el 70% y se dirigen principalmente en contra del OGI (62%) (ver Tabla VIII).

Tabla VII. tipo de acción realizada por las identidades político-sociales

| Tipo de acción | % sin confrontación | % con confrontación | % total |
|------------------------------|---------------------|---------------------|------------|
| Acción enunciativa | 13 | 43 | 56 |
| Acción institucionalizada | 7 | 23 | 30 |
| Inversión en Infraestructura | 10 | - | 10 |
| Acción directa | - | 4 | 4 |
| Total | 30 | 70 | 100 |

Fuente: elaboración propia.

Tabla VIII. A quién se dirigen las acciones de confrontación realizadas por las IPS

| Destinatario de la confrontación | % |
|----------------------------------|------------|
| OGI | 62 |
| Múltiple | 19 |
| SC | 9 |
| IPS | 5 |
| Orden Natural | 5 |
| Total | 100 |

Fuente: elaboración propia.

Los puntos mencionados con anterioridad, desde nuestra perspectiva, dan cuenta de la complejidad que implica impulsar un proceso de cambio en la lógica de gestión del recurso hídrico, ya que involucra actores con distintos intereses. Asimismo, el acceso al agua

depende principalmente de las actividades, diagnósticos, perspectivas, planificación y acción del gobierno provincial, sus relaciones con el orden gubernamental nacional y municipal, atravesadas a su vez por contradicciones de índole político-partidaria y por procesos de equilibrio y desequilibrio de las relaciones de poder entre las clases y fracciones de clase. Asimismo, adquirió un rol fundamental durante este período el Plan de Agua y Saneamiento impulsado a nivel nacional por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA, 2007).

Lo mencionado anteriormente, coloca y ubica al problema del acceso a agua de calidad para el consumo humano como un problema de carácter social, y no solo de carácter natural, porque involucra las interacciones entre un conjunto de identidades y, a la vez, con el orden natural, que reconocen la existencia de esta problemática y orientan sus acciones a su resolución. Al mismo tiempo estas interacciones involucran un carácter político; implican relaciones de poder entre diversos actores con cuantías diferenciales de recursos (económicos, políticos, simbólicos, etc.), dando lugar a un entramado de relaciones conflictivas y de intereses en ocasiones contradictorios, donde se dirime un asunto muy concreto y puntual: el acceso al recurso hídrico.

Conclusiones

En mayo de 2016, el ENRESS dictó la Resolución N° 465/16 mediante la cual clasifica, nuevamente, el universo de prestadores fuera del territorio a cargo del Estado provincial.

Teniendo en cuenta la calidad del agua de red que distribuyen los prestadores, considera la existencia de 6 grupos: en el **Grupo 1**, integrado por 42 prestadores, ubica a quienes entregan agua cuya calidad físico-química cumple los niveles de calidad exigidos por el Anexo A de la Ley N° 11.220; en el **Grupo 2**, integrado por 146 prestadores, a quienes entregan agua cuya concentración de Residuos Secos a 180 °C se encuentre entre 1200 mg/l y 1500 mg/l y/o Sodio entre 300 mg/l y 450 mg/l, de calidad aceptable organolépticamente y sin riesgos para la salud de la población; en el **Grupo 3** integrado por 32 prestadores que entregan agua cuya concentración de Residuos Secos a 180 °C sea mayor a 1500 mg/l y/o Sodio mayor a 450 mg/l y proveen agua con elevada salinidad que genera problemas organolépticos; en el **Grupo 4** compuesto por 26 prestadores que entregan agua cuya concentración de Hierro sea mayor a 0,2 mg/l y/o Manganeseo mayor a 0,1 mg/l que generan problemas organolépticos y sanitarios; en el **Grupo 5** integrado por 9 prestadores que entregan agua cuya concentración de Nitratos es mayor a 45 mg/l que conlleva riesgos para la salud de la población usuaria vulnerable y finalmente, en el **Grupo 6** que involucra a 55 prestadores que entregan agua cuya concentración de Arsénico es mayor a 0,05 mg/l y/o Fluoruros mayor a 1,5 mg/l que conlleva riesgos para la salud de la población usuaria, tornando el agua no apta para beber. Asimismo, da cuenta de la existencia de 64 servicios sin red de distribución que suministran agua tratada en bidones y de 27 localidades sin servicio.

Esta nueva resolución del ENRESS refleja los avances pero a la vez muestra que, en la actualidad, todavía existen 122 prestadores (39% del total de 310 prestadores que cuentan con red de distribución) que continúan sin poder cumplir con los parámetros de calidad fijados por la Ley N° 11.220/94; 64 servicios sin red de distribución, donde los habitantes deben dirigirse diariamente hacia las canillas públicas para retirar agua en bidones; y la persistencia de la situación de la población de 27 localidades que no cuentan con ningún tipo de servicio y deben resolver el problema de modo particular.

Cabe destacar la evolución que se produjo en estos 9 años, de 236 prestadores que no cumplían con los parámetros en 2007, se pasó a 122 prestadores en 2016. Por otro lado, de 50 localidades que no contaban con ningún tipo de servicio se pasó a 27. Esta reducción importante da cuenta de la complejidad del proceso de adecuación de los prestadores a la

normativa y del esfuerzo socialmente realizado en pos de dar solución al problema. Así y todo, la problemática de acceso a agua de calidad para consumo humano continúa vigente.

Se ha descripto y analizado que durante el período bajo estudio se emprendieron acciones tendientes a abordar distintos aspectos relativos al problema del agua. Inversión en infraestructura (instalación de plantas de tratamiento complejo, construcción del Acueducto Centro Oeste, construcción y ampliación de redes de agua y cloaca), firmas de acuerdos y convenios, procesos de negociación y participación por mecanismos formales e informales, respuestas e intentos de resolución de los distintos conflictos que se fueron sucediendo, voluntad de concertación con otras fuerzas políticas con representación mayoritaria en la cámara legislativa provincial para impulsar cambios en el marco regulatorio vigente, pronunciamientos de discursos para anunciar los planes de acción a seguir, elaboración de programas y proyectos, entre otras. No se puede soslayar la importancia que tuvieron todas estas acciones para avanzar en el proceso de resolución de la problemática de acceso a calidad de agua, sin embargo las mismas no fueron suficientes para brindar una solución integral, definitiva y concluyente.

Entre otras consideraciones, se puede afirmar que la persistencia de esta cuestión está relacionada con la existencia de una lógica de gestión rígida de los SAS que, a pesar de los reclamos persistentes de la ciudadanía, organismos de defensa de los usuarios y consumidores, cooperativas de agua y sus asociaciones federativas, académicos, agencias de investigación nacionales, autoridades del ENRESS, intendentes y concejales, continúa configurada por un marco normativo elaborado durante el proceso privatizador.

Consideramos que el problema del agua en Santa Fe, constituye un caso y un ejemplo concreto de cómo un marco normativo puede constreñir y limitar el campo de acción de un Gobierno. Durante las dos gestiones del PSP (2007-2011 y 2011-2015), se intentaron llevar adelante transformaciones en el marco regulatorio y priorizar el derecho humano al agua. Sin embargo, no se alcanzaron los consensos necesarios entre las distintas fuerzas políticas con representación en las cámaras legislativas para darle curso al proyecto de ley del nuevo marco regulatorio. En futuros trabajos nos proponemos investigar cuáles fueron las distintas corrientes de opinión que estuvieron presentes en esta discusión y las cuestiones que dificultaron el alcance de un acuerdo.

Sostenemos que la posibilidad de alcanzar una lógica de gestión más democrática atravesó por diferentes conflictos, que nos permiten afirmar que la solución del acceso a agua de calidad no se reduce pura y exclusivamente a un problema de carácter tecnológico-institucional ni enunciativo. Por lo descripto hasta aquí, consideramos que el problema de la provisión de agua no es solamente un problema de condicionamientos naturales, técnicos, voluntad política, falta de recursos económicos, sino que la resolución del problema involucra, como resaltamos al comienzo de nuestro trabajo, condicionamientos del orden social, político y normativo.

El análisis de las acciones implementadas por el orden gubernamental provincial, nos permitió tener un acercamiento exploratorio a la forma en cómo éste se relacionó con los actores de la sociedad civil, los criterios utilizados para fijar la política tarifaria de la principal empresa prestadora de la provincia, los distintos intereses y visiones contrapuestos que estuvieron en juego y los mecanismos implementados en el proceso de toma de decisiones. Las cuestiones que priman en cada una de estas dimensiones configuran una lógica determinada de gestión de los SAS. Si consideramos la caracterización propuesta por Castro (2011), en el período analizado encontramos la coexistencia de dos lógicas de gestión, la privatista y la del racionalismo administrativo. Encontramos algunos aspectos que se relacionan con los principios del modelo privatista, por ejemplo el predominio del criterio de eficiencia y

competitividad a la hora de fijar el costo de la tarifa de agua de ASSA. No se fijaron subsidios cruzados a partir de ecuaciones que consideren el nivel de ingreso de los usuarios, sino que el criterio que primó estuvo más cercano a los principios de funcionamiento orientados al mercado. Es decir, la necesidad de reducir los subsidios hechos con el aporte del Estado provincial y aumentar el valor de la tarifa hasta llegar a recuperar los costos operativos de la empresa.

Por otro lado, en relación a los mecanismos implementados para el proceso de toma de decisiones pudimos ver que primó la lógica de gestión del racionalismo administrativo, donde las decisiones se toman de forma verticalista. Esta lógica se funda en el presupuesto de que los procesos de gestión corresponden a los políticos profesionales y a los técnicos especializados, dejando poco espacio a la participación efectiva de la ciudadanía, tanto en la toma de decisiones como en el seguimiento y control democrático de la gestión de los servicios (Castro, 2011: 71). Esta cuestión se torna observable en la medida que, en el conjunto de las acciones realizadas por el orden gubernamental, solamente un 3% tuvieron que ver con convocar a actores sociales y políticos a instancias participativas.

Frente a perspectivas que enfatizan la importancia de los actores estatales e institucionales para la resolución de este tipo de problemáticas, consideramos que resulta de importancia tener en cuenta la diversidad de actores sociales involucrados y comprometidos que en los diversos territorios, con intereses y recursos diferenciales, podrían intervenir a partir de mecanismos democráticos ya existentes, como los comités de cuenca, para participar en el proceso de toma de decisiones respecto de cómo debe gestionarse el recurso hídrico. Para ello deberá romperse el aislamiento que existe entre quienes trabajan sobre la gestión del recurso hídrico y los responsables de la provisión de los SAS.

La participación activa de la ciudadanía, su compromiso y voluntad, resultará un factor trascendente que puede incentivarse, por ejemplo, llevando adelante planes y programas de sensibilización y proyectos de investigación-acción participativa, en pos de alcanzar un diagnóstico consensuado de la problemática de provisión de SAS.

Adicionalmente, pensamos que tanto el análisis del período, como de las políticas públicas proyectadas y de las acciones y obras efectivamente concretadas, tendientes a subsanar y/o remediar la lógica que identificamos en la etapa inicial como discriminatoria, se vería enriquecido y profundizado si en futuros trabajos se enfrentan interrogantes tales como:

¿En qué medida la participación ciudadana democrática en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas podría colaborar en el diagnóstico e implementación de grandes proyectos como el plan de acueductos?

¿Qué diagnóstico realizan sobre el problema los habitantes de las localidades afectadas?

¿Qué efectos conllevan las movilizaciones y participación activa de la ciudadanía en defensa del derecho humano al agua sobre el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas?

Para finalizar, consideramos que el análisis de los aspectos evaluados en este trabajo resultan fundamentales para profundizar el entendimiento del modo en cómo se relacionan los órdenes natural, social y político y para conocer cuáles son los condicionamientos que obstaculizan o habilitan la concreción de un sistema de gestión de los SAS más democrático e igualitario, más justo e incluyente, que no ponga en riesgo la salud de los pobladores santafesinos y que transforme en realidad concreta el derecho humano de acceso al agua y saneamiento.

Fuentes Consultadas

Banco Mundial (2000) "Argentina, Water Resources Management, Policy elements for sustainable development in the 21st century". Washington DC. Banco Mundial.

Bojanich Marcovich, Esteban (1992) "Recursos hídricos subterráneos de la provincia de Santa Fe, Santa Fe". Universidad Católica de Santa Fe.

Castro, José Esteban (2006) "Water, Power, and Citizenship. Social Struggles in the Basin of Mexico". Houndmills. Basingstoke. Hampshire. Palgrave-Macmillan.

Castro, José Esteban (2011) "El proceso de democratización de la gestión de servicios públicos esenciales de agua y saneamiento". Hábitat y Sociedad (2). pp. 13-37.

Corey, G. et al. (2005). "Estudio epidemiológico de la exposición del arsénico a través del consumo de agua". Informe del ENRESS. Santa Fe.

ENOHSA Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (2007) "Planes quinquenales 2008/2012 - 2013/2017". Sector agua potable y saneamiento. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39551938>

ENRESS Ente Regulador de Servicios Sanitarios (2012) "Estado de Situación del Servicio de Agua Potable en la Provincia de Santa Fe". Disponible en: <http://www.enress.gov.ar/docs/EstadodeSituaci%C3%B3nServiciosdeAguaPotable.pdf>

ENRESS Ente Regulador de Servicios Sanitarios (2016) "Mapa de los Niveles de los Servicios de Agua Subterránea". Disponible en: http://www.enress.gov.ar/prestadores/otros_prestadores/resoluciones_regulatorias/docs/resoluciones/resoluciones%20regulatorias/2016/465/MapaNSAguaSubterraneaNC2016280416.pdf

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2012). Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030. Santa Fe. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2015). Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030. Avances 2008-2015. Santa Fe. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.

IPEC Instituto Provincial de Estadística y Censos (2007). Estadísticas Mensuales. Disponible en: https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/37503/191357/file/boletin_abril.pdf

Kloster, Karina (2016) "Las Luchas por el Agua en México 1990-2010". México DF. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Marín, Juan Carlos; Torregrosa, María Luisa; Kloster, Karina y Vera, Jordi (2006) "La Doble Alianza" en Esch, Sophie, Delgado Martha, Helfrich Silke, Salazar Ramírez Hilda, Torregrosa María Luisa y Zúñiga Pérez-Tejada Iván (editores). 2006. La Gota de la vida: Hacia una gestión sustentable y democrática del agua. México. Fundación Heinrich Böll.

OMS Organización Mundial de la Salud (2006) "Guías para la calidad del agua potable". Disponible en: http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/gdwq3_es_full_lowres.pdf

Orsolini, Hugo (2013) "El agua para consumo humano en la provincia de Santa Fe". Ponencia presentada en el XXIV° Congreso Nacional del Agua 2013. San Juan. Universidad Nacional de San Juan.

Orta, Melisa; Antón, Gustavo; Portapila, Margarita y Forte, Gustavo (2016) "La calidad del agua para consumo humano como problemática social y política en Santa Fe". 2007-2015. Ponencia presentada en el 3° Encuentro de Investigadores en Formación en Recursos Hídricos, Ezeiza: Instituto Nacional del Agua.

Pintos, Oscar (2014) "Calidad del agua de bebida. Análisis y procedimientos regulatorios. Tratamiento del arsénico en fuentes de agua Santa Fe". Argentina. Ponencia presentada en la Jornada Internacional sobre herramientas para la mejora del agua de consumo. Madrid. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Ronco, Alicia; Marino, Damián; Abelando, Mariana; Almada, Pablo y Apartín, Carina (2016) "Water quality of the main tributaries of the Paraná Basin: glyphosate and AMPA in surface water and bottom sediments". *Environmental Monitoring and Assessment*. 188 (8). pp. 1-13.

Swyngedouw, Erik (1999) "Flows of Power: Nature, Society and the City". Oxford. Oxford University Press.

Swyngedouw, Erik (2004) "Social Power and the Urbanization of Water". *Flows of Power*. Oxford. Oxford University Press.

Documentos institucionales

Ley Provincial N° 11.220/94 y 12817/07.

Decreto Provincial N° 2141/99; 655/09 y 2626/09.

Resoluciones del ENRESS N° 385/02; 895/05; 171/06; 740/07; N° 345/2010 y 465/16.

Diarios

Diario La Capital, Rosario. Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/>

Diario El Litoral, Santa Fe. Disponible en: <http://www.ellitoral.com/>

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL AGUA POTABLE EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA: *un análisis desde la gobernanza.*

Arturo Venancio Flores

Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio Mexiquense, A.C. Posdoctorado por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (CONACyT). Profesor/Investigador de Tiempo Completo de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, CONACyT-México. Principales líneas de investigación: Sistemas complejos y estudios urbanos-ambientales; Planificación y gestión del desarrollo metropolitano y regional; Gobernanza territorial y su influencia en la política urbana y ambiental.

Correo Electrónico: arturo_venancio@hotmail.com

Edith Imelda Bernal González

Doctora en Ciencias del Agua por el Instituto Interamericano de Tecnología y Ciencias del Agua de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx). Consultora Independiente. Principales líneas de investigación: Gobernanza del agua; Planeación y gestión del desarrollo territorial y ambiental.

Correo Electrónico: edim_bernal@hotmail.com

Mario Federico Bassols Ricárdez

Doctor en Urbanismo por la Facultad de Arquitectura del UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México). Profesor/Investigador Titular C de Tiempo Completo en el Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, CONACyT-México. Principales líneas de investigación: Representaciones de la Ciudad en la Literatura; Gobiernos locales, Régimen Urbano y Poder; Políticas y Gestión Ambiental en México.

Correo Electrónico: mabarmex@gmail.com



Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar formas en que la gobernanza puede mejorar las condiciones de coordinación entre los actores metropolitanos para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT). Desde el 2005, la implementación del Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca (CECMVT) se ha centrado en las dificultades de coordinación entre los actores metropolitanos que conforman un tipo distintivo de área urbana, como es la zona metropolitana, para la que no logran conformar una visión integrada de desarrollo. Para ello, se ha analizado el sector de agua potable, uno de los seis sectores críticos de la ZMVT, el cual pone de manifiesto la crisis de ésta, de modo que afrontarla no es responsabilidad de un solo gobierno municipal, lo que plantea nuevos retos en materia de gobernanza por la necesaria inclusión de los gobiernos municipal, estatal y federal, de los actores sociales y empresariales en la toma de decisiones sobre el desarrollo metropolitano.

Palabras clave: gobernanza metropolitana, planificación y gestión, desarrollo metropolitano.

Introducción

El artículo tiene como principal interés explicar las dificultades de gobernar la Zona Metropolitana¹ del Valle de Toluca (ZMVT). Las zonas metropolitanas implican la coexistencia de diversos gobiernos municipales que intervienen en la dirección de la ciudad y provisión de servicios públicos. El punto es que la gestión ordenada y eficiente de las zonas metropolitanas requiere de un rumbo integral entre actores, que poco avance tiene México. En este sentido, el 55.7% de la población del país vive en áreas urbanas descoordinadas y, por lo tanto, ineficientes en su desarrollo urbano sustentable.

En este contexto, el tema del agua potable cobra importancia como un servicio público con mayor demanda social en las áreas urbanas, lo que desencadena problemáticas en su planificación y gestión al no ser responsabilidad de un sólo gobierno municipal, planteando retos en materia de gobernanza metropolitana y, por lo tanto, replantea la función de las leyes regulatorias de recursos de importancia planetaria.

La ZMVT es la quinta zona metropolitana más poblada de México, ubicada en el Estado de México, en el centro de la República Mexicana. Ocupa actualmente una superficie de 2,719.88 Km² (GEM, 2011). Este ámbito metropolitano conformado por 22 municipios contaba en 2010 con una población de 2 millones 172 mil 035 habitantes (Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010), por lo que forma parte de la Megalópolis de México.

El origen de su metropolización se sitúa a principios de la década de los setenta cuando inicia la construcción del corredor industrial Toluca-Lerma hacia 1973, resultado del crecimiento del área urbana sobre espacios agrícolas, donde el papel del gobierno municipal, estatal y federal en la planificación y gestión es limitado y fundamentalmente normativo, sin precisar mecanismos organizacionales de participación social.²

Con la gobernanza, destacamos una forma distinta de gobernar, lejos de decisiones gubernamentales únicamente, en la que la política deja de ser aespacial para destacar el papel de la sociedad organizada y el de las políticas territoriales (Pascual, 2006: 28). Ante este contexto, es relevante la inclusión de actores distintos al gobierno en la toma de decisiones de la zona metropolitana, ya que la principal explicación de la no aceptación de esta escala de atención para la toma de decisiones se relaciona con la estructura tradicional del Estado mexicano.

¹ Entendemos por zona metropolitana o metrópoli a la unidad socioespacial, conjunto de dos o más municipios, donde el área urbanizada, las funciones y actividades de la ciudad central rebasan los límites de su municipio, conurbando físicamente o incorporando a su área de influencia a municipios vecinos, predominantemente urbanos pero con intensas relaciones con lo rural, manteniéndose un alto grado de integración socioeconómica, no así en lo institucional gubernamental (Gámez, 1972; Iracheta, 2009; GEM, 2011; Venancio, 2016).
² El Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca se creó en el año 2005 y su principal función es planificar y gestionar el desarrollo metropolitano de manera coordinada. Sin embargo, su acción se ha limitado a la voluntad política, sin concierto con actores distintos al gobierno.

En la mayoría de los casos se trata el tema metropolitano para referirse a la estructura o funcionamiento de la zona metropolitana. Sin embargo, el artículo se centra en el papel del gobierno en la zona metropolitana; lo que aquí interesa no es ese sentido de gran tamaño, sino la configuración de la zona metropolitana –conformada por distintos municipios– resultado de las decisiones gubernamentales.

Gobernanza

La gobernanza es un modo de gobernar basado en la horizontalidad y el acuerdo (Pascual y Godàs, 2010). Como lo señala Pascual (2008), la gobernanza tiene su origen durante la década de los noventa donde hacía referencia al campo de cooperación internacional, y, con el paso del tiempo, se ha usado como noción donde las decisiones públicas no corresponden a decisiones aisladas por parte del gobierno, sino que son resultado de la participación de una red de actores interdependientes, una relación de acción pública, los cuales incluyen organizaciones no gubernamentales y gubernamentales.

De acuerdo con Porras (2007: 165), la gobernanza³ se define como el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social, institucional y territorial duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

De esta manera, Pascual, Iracheta, Porras, Lefèvre, Aguilar y Venancio coinciden en que la gobernanza explica el creciente rol de actores no gubernamentales en el diseño de políticas públicas y servicios. Por lo tanto, la gobernanza no debe entenderse como la subordinación o reducción del Estado, sino como una forma de recuperación de éste, al que le corresponde conducir la construcción democrática del desarrollo metropolitano.

Así, según Porras (2007) y Lefèvre (2005, 2010), la atención teórica y práctica se desplaza del tema de la capacidad gubernativa, hacia la forma en que el gobierno puede facilitar las condiciones de coordinación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la complejidad metropolitana.

De esta manera, el término gobierno no es apropiado para referirse a la organización y administración de los problemas territoriales, bajo un contexto donde la participación privada y la sociedad civil se incrementa; de esta manera, el término gobernanza define mejor el proceso de cómo los ciudadanos participan en la resolución de problemas metropolitanos, usando al gobierno como el instrumento (ver: Porras, 2007; Pascual, 2008; Iracheta, 2009; Aguilar, 2006; 2007; 2010; Lefèvre, 2010; Venancio, 2016).

Así, la gobernanza representa un enfoque alterno para la gestión de las zonas metropolitanas de forma democrática y colectiva (Frey, 2007; Pascual, 2008). Entonces, la gobernanza implica coordinación en red entre una variedad de actores con diferentes intereses y objetivos, a causa de la incapacidad del Estado por resolver los problemas metropolitanos⁴, ya que es evidente la fragmentación institucional en la toma de decisiones, no sólo en el ámbito público, sino también entre actores distintos al gobierno.

De esta forma, la gobernanza de base territorial aparece como respuesta al hecho social metropolitano. Según Pascual (2006), se caracteriza por cuatro procesos de colaboración: “colaboración entre diferentes niveles político-administrativos (gobernanza multinivel), colaboración entre entidades municipales (gobernanza/cooperación horizontal), colaboración para el desarrollo económico y colaboración para la participación ciudadana”.

3 Se utiliza gobernanza como la traducción al español del termino governance. En lugar de gobernanza y gobernación, entre otras razones, es aceptado por la Real Academia de la Lengua Española (Porras, 2007: 163).

4 El gobierno estatal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano y Secretaría de Medio Ambiente, dirige el desarrollo de grandes proyectos y, como muestra de ello, de los 32 proyectos metropolitanos sólo se han realizado 7, en los que cada gobierno municipal queda subordinado a los mandatos del gobierno estatal y de los inversionistas que financian los proyectos (Venancio, 2016: 168).

Por lo anterior, la gobernanza se entiende como la colaboración de actores plurales en el marco de redes plurales y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, lo que significa la adopción de nuevos roles e instrumentos (Pascual, 2004: 40).

Para el caso de la ZMVT, la gobernanza representa un modelo alternativo para la planificación y gestión del agua potable, porque basa la estrategia de desarrollo en la coordinación en red ante la diversidad de actores con diferentes intereses y objetivos, y parte del reconocimiento de la incapacidad de las instituciones políticas por resolver de forma colectiva los problemas económicos, sociales y ambientales, dimensiones en los que se ha centrado la crisis de la zona metropolitana.

Planificación y gestión del agua potable desde una visión metropolitana

La gran mayoría de los países latinoamericanos no sólo tienen tasas de urbanización muy altas, “sino que también presentan un crecimiento relativo que en las últimas dos décadas ha sido más importante en las áreas urbanas de tamaño mediano que en las grandes áreas urbanas” (Balbo, 1998: 109). Ante la metropolización, los conceptos de planificación y gestión señalan la importancia que tiene la acción de los actores gubernamentales, sociales e inversionistas para lograr la coordinación intermunicipal entre los municipios que integran la zona metropolitana. Por ello, es importante comprender que la suerte de ésta depende de los esfuerzos que los actores sociales hagan por superar las limitaciones del entorno y aprovechar sus oportunidades, dando valor a sus propios recursos a favor de un proyecto metropolitano concertado.

El caso de la ZMVT se caracteriza por un centro urbano que se expande y conurba con otros de menor tamaño, ocupando diversas jurisdicciones político-administrativas; el proceso no se detiene y ha entrado en una expansión regional como tránsito hacia regiones metropolitanas⁵ (Iracheta, 2008). La zona metropolitana presenta problemas de planeación y gestión en los temas de drenaje, tratamiento de los residuos sólidos, vialidad y transporte y agua potable; los cuales se han agravado sin que su solución cause interés gubernamental y, mayormente, la incorporación del tema a la agenda gubernamental depende de la presión social.

Planificación del suministro del agua potable

La planificación metropolitana se entiende como la intervención de lo político para atender el proceso de configuración socioespacial, resultado de la relación compleja entre la sociedad y la naturaleza, así como las diversas formas y mecanismos de intervención para su transformación (Iracheta, 1997; Castells, 2004; Venancio, 2008, 2015, 2016).

A partir de la planificación se garantizan las dotaciones adecuadas en servicios, infraestructuras y equipamiento urbano-metropolitano que permitan tanto una elevada calidad de vida de la población residente como el desarrollo eficiente de las actividades económicas que se localizan en su territorio (Pujadas y Font: 1998; Contreras, 2008). Sin embargo, en numerosas entidades y zonas metropolitanas del país, el marco de planeación y el de gestión se conciben frecuentemente por las autoridades como dos tareas desvinculadas entre sí. En el caso de la planeación, con frecuencia sólo se considera útil para llenar el expediente político-administrativo y para beneficiarse de inversiones federales inmediatas o, en el caso de la gestión, para incrementar

⁵ A diferencia de la ZMVT, el 23 de agosto de 2013 se anunció la creación de la Comisión Ambiental de la Megalópolis (Came) y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2013. Se constituyó mediante un Convenio de Coordinación para llevar a cabo la planeación y ejecución de acciones en materia de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico en la zona (Diario oficial de la Federación, 3 de octubre de 2013).

de inmediato la recaudación fiscal mediante la aplicación de derechos en el otorgamiento de permisos, con lo que el crecimiento económico y el cambio social en ciudades y zonas metropolitanas queda siempre en segundo término (García, 2001).

Planificar y administrar un sistema integral basado en programas de abastecimiento de agua potable, saneamiento de aguas usadas y tratamiento y reuso del agua pluvial y residual, es un tema de nivel metropolitano por la importancia que representan las cuencas hidrológicas en las que está localizado el área urbana y hacia el cuidado de su aprovechamiento, que no sólo es con los instrumentos, sino preservar el uso común del recurso hídrico.

La atención metropolitana del tema de agua potable es fundamental para demarcar la política hidráulica, la cual depende de dos factores fundamentales interrelacionados: 1) las características físico-geográficas donde se localiza la zona metropolitana para el aprovechamiento del agua potable y 2) el fortalecimiento de la política hidráulica para administrar el uso del agua potable.

Sin embargo, los instrumentos de planeación de nivel metropolitano o regional han sectorizado el desarrollo territorial, por lo que el tema del agua potable es un servicio que cobra importancia con los años y sin fundamento legal claro en el desarrollo metropolitano.

Gestión del suministro del agua potable

Por otro lado, la gestión se entiende como la complejidad organizada y la diversidad integrada para llevar a la realidad los acuerdos y los proyectos concertados a nivel social (Negrón, 1996, citado en Contreras, 2008: 51).

Visto la gestión del suministro del agua potable desde el nivel metropolitano, los resultados no son alentadores por la inexistencia de este nivel territorial de atención en la Ley de Aguas Nacionales (LAN), además desde esta Ley, no son claros los procesos coordinados entre los actores gubernamentales y no gubernamentales.

Específicamente, la realidad metropolitana requiere de un proyecto político, consensual y participativo, en diálogo con la sociedad civil, en que la red de actores sea capaz de llevar a cabo diferentes proyectos bajo una visión regional, integral y de largo plazo. Resulta claro que el tema no es el tamaño de la zona metropolitana, sino el papel del gobierno en ésta, que a falta de coordinación en el desarrollo de grandes proyectos⁶, las afectaciones socioambientales son notables.

El papel del Estado desde una visión metropolitana

La reforma del Estado en México exige revisar los conceptos de planificación y gestión, porque la realidad mexicana enfrenta problemas que no coinciden con el discurso político y con las orientaciones gubernamentales; sobresalen: a) la persistencia y la agudización de los problemas de marginación y pobreza, que se agravan en el campo y se concentran en las ciudades, b) la falta de coordinación intergubernamental e interinstitucional entre los actores metropolitanos y c) la crisis territorial y ambiental de áreas urbanas en México, destacando el caso de la ZMVT (Cfr. Lcazuriaga, 1992; Iracheta, 1997; 2007; 2009).

⁶ El ejemplo es la construcción de la autopista Lerma-Naucaalpan. La obra carretera refleja la imposición del gobierno estatal en el desarrollo de proyectos de nivel metropolitano, sumándose de forma subordinada los gobiernos municipales afectados, sin concierto con la sociedad, afectándose sus espacios ambientales (manantiales de agua potable, suelo agrícola y áreas forestales) y arqueológicos.

La evolución de los problemas mencionados implica replantear las funciones del Estado. No se trata de eliminar atribuciones, sino de fortalecer mecanismos institucionales que permitan la participación de actores sociales y empresariales, para contribuir a que el Estado logre los programas y proyectos metropolitanos de forma concertada, dejando atrás un discurso político complejo y difuso, así como recuperando la responsabilidad del Estado de dirigir el desarrollo del país en sus distintas dimensiones, como el hídrico.

En este contexto adquiere fuerza la gobernanza, que no evita atribuciones, sino que fortalece las redes de coordinación entre los actores metropolitanos, aprovechando los nodos de poder localizados en el territorio. Por la estructura de gobierno y sustento constitucional, es complicado para México consolidar un gobierno metropolitano; no obstante, la coordinación metropolitana es necesaria para formular políticas claras que encaminen un proceso de planificación y gestión ampliamente participativo, con visiones integradas de cada zona metropolitana y con enfoques y acciones de largo plazo.

A partir de estas premisas, las orientaciones para una Reforma del Estado que incorpore la dimensión territorial podrían ser: 1) el gobierno no es el único actor, por lo que debe reconocer la participación de los actores sociales en la formulación de programas y proyectos metropolitanos, 2) impulsar la gobernanza metropolitana para fortalecer la participación social y empresarial en mecanismos institucionales descentralizados y 3) el Estado debe propiciar las condiciones jurídicas e instrumentales para generar un desarrollo democrático y sustentable.

Estructura de coordinación metropolitana en la ZMVT

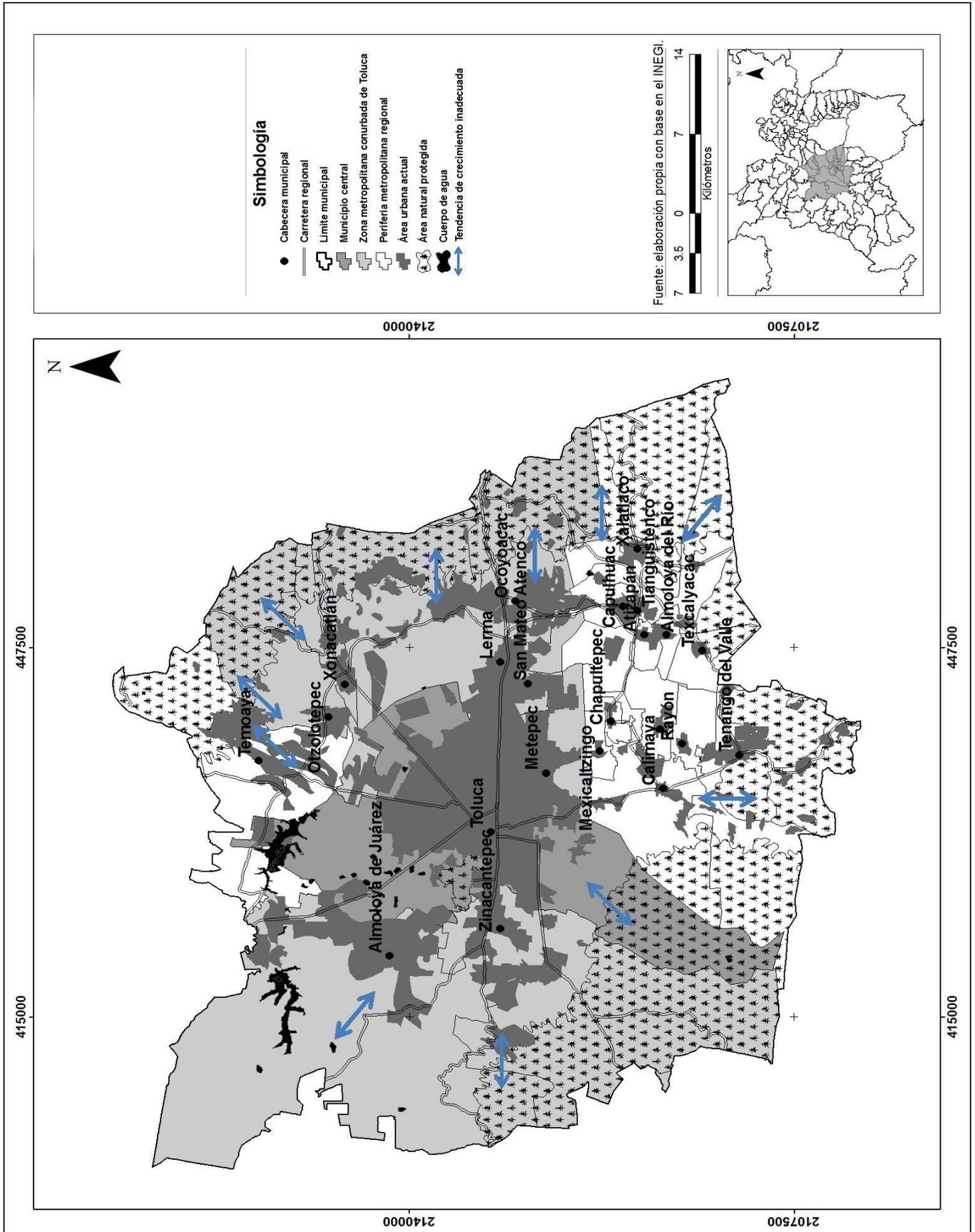
La ZMVT ocupa actualmente una superficie de 2,719.88 Km² (GEM, 2011). Este ámbito metropolitano conformado por 22 municipios contaba en 2010 con una población de 2 millones 172 mil 035 habitantes (Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010). El origen de su proceso de conformación como espacio metropolitano se sitúa a principios de la década de los setenta cuando inicia la construcción del corredor industrial Toluca-Lerma hacia 1973.

La consideración del número de municipios corresponde a dos ámbitos: “1) el de la Zona Metropolitana Conurbada de Toluca (ZMCT) que concentra el mayor porcentaje de la población de la región en el menor número de municipios (9), que contiene la mayor cantidad de unidades económicas, y 2) la periferia metropolitana regional, caracterizada por albergar una zona conurbada, zonas rurales y agropecuarias en un amplio territorio (13 municipios) y que contiene la mayor problemática de desarrollo urbano” (GEM, 2011: 26) (ver mapa 1).

La estructura político-administrativa en México a partir de sus tres ámbitos de gobierno refleja bajo interés por avanzar en la coordinación metropolitana. Los fundamentos jurídicos sobre gestión y coordinación metropolitana se encuentran en diferentes disposiciones jurídicas que van desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta la ley General de Asentamientos Humanos; ambas señalan la obligatoriedad de planificar y gestionar coordinadamente el desarrollo metropolitano, por lo que quedan asentadas las posibilidades para que el gobierno suscriba convenios a fin de trabajar mediante las comisiones metropolitanas sectoriales o, recientemente, instituciones de nivel megalopolitano.

En México la transición de áreas urbanas a la conformación de zonas metropolitanas se presentó desde la década de 1940 y, particularmente, desde 1970 en la ZMVT. El proceso de las estructuras organizacionales y estrategias para planificar y gestionar el desarrollo metropolitano ha quedado rebasado, sin que los gobiernos estatales y municipales respondan a las necesidades que el contexto metropolitano exige. En respuesta a la crisis territorial metropolitana la sociedad civil ha cobrado importancia como actor clave en los problemas ambientales y urbanos, no así en los metropolitanos.

Mapa 1. Zona Metropolitana del Valle de Toluca



Fuente: Arturo Venancio Flores

Desde la década de los setenta se inició con los primeros intentos de obligar la coordinación metropolitana; el artículo 42 de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales señala que “las obras públicas que beneficien dos o más municipios se ejecutarán y conservarán por los ayuntamientos de las municipalidades interesadas, las que contribuirán en la proporción que conviniere o que determinare la ley que apruebe el gasto, o, en su defecto, el presidente de la República” (DOF, 13 de abril de 1917).

Adicionalmente se modificó el artículo 115 y se añadieron las fracciones IV y V, estableciendo la competencia de los tres niveles de gobierno para intervenir en el desarrollo urbano y metropolitano. De esta forma se establece que “cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia”.

De esta forma, con la disposición anterior se crearon diversas organizaciones gubernamentales y Comisiones de Conurbación con el propósito de planificar el desarrollo urbano y metropolitano. Entre los principales organismos gubernamentales y comisiones están los siguientes (ver cuadro 1):

Cuadro 1. Dependencias responsables de la planificación metropolitana en la ZMVT, 1970-2017

| Ámbito de gobierno | Dependencia responsable | Periodo |
|--------------------|--|--------------|
| Federal | Comisión de Conurbación | 1976-1988 |
| | Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas | 1976-1981 |
| | Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología | 1980-1990 |
| | Secretaría de Programación y Presupuesto | 1981-1985 |
| | Consejo de Área Metropolitana* | 1989 |
| | Secretaría de Desarrollo Social** | 1991-2013 |
| | Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano** | 2013-vigente |
| | Comisión Ambiental de la Megalópolis** | 2013-vigente |
| Estado de México | Acción Urbana e Integración Social | 1971-1979 |
| | Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda | 1980-1989 |
| | Comisión de Planeación del Estado de México* | 1982-1989 |
| | Secretaría de Desarrollo Urbano** | 1989-2014 |
| | Secretaría de Desarrollo Metropolitano ** | 1999-2014 |
| | Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano | 2014-vigente |

* Organismos de participación que no cuentan con una estructura administrativa.

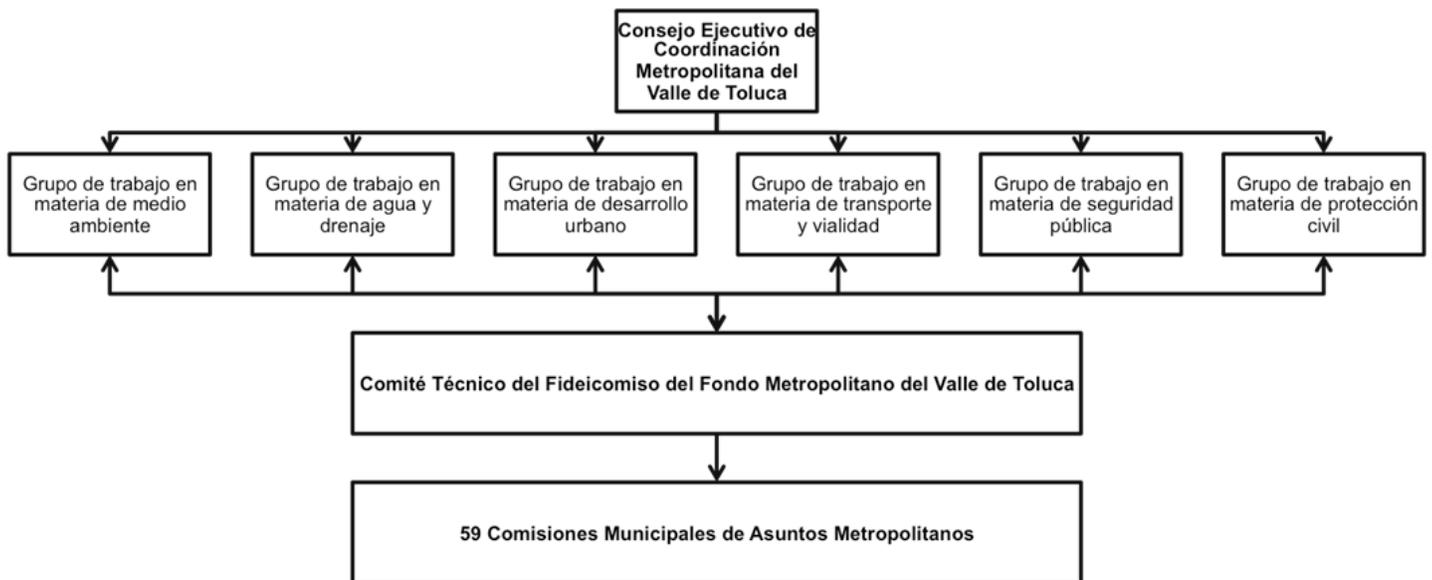
Fuente: elaboración propia (**) con base en Ward (2004: 281) y Rivero & Aguilar (2009: 252).

Inicialmente el tema metropolitano ha sido abordado por organismos gubernamentales que han evolucionado con el tiempo –Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu)–; los lineamientos disponibles desde las instancias federales son parcialmente acatados por las instancias del ámbito municipal, ámbito territorial en el que los funcionarios presentan un débil conocimiento del tema metropolitano, lo que limita el asociacionismo municipal para el desarrollo de las comisiones metropolitanas (ver esquema 1).

Particularmente, en la ZMVT, a partir del 2005, se creó el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana para el Valle de Toluca (CECMVT) con el objetivo de atender sectores críticos; sin embargo, no se ha logrado gestionar una verdadera participación del gobierno y de la sociedad civil para sumar esfuerzos respecto a la crisis metropolitana en diferentes sectores:⁷ 1) agua y drenaje, 2) transporte y vialidad, 3) medio ambiente, 4) desarrollo urbano, 5) seguridad pública y 6) protección civil.

7 A pesar de contar con proyectos de nivel metropolitano en dos sectores estratégicos para la ZMVT: 1) comunicaciones y transportes: 19 proyectos, 2) agua y medio ambiente: 7 proyectos. Su implementación es resultado de la imposición gubernamental federal y estatal, resultando la subordinación de los gobiernos municipales.

Esquema 1. Grupos de trabajo de la ZMVT



Fuente: elaboración propia con base en GEM (s/a).

Los grupos de trabajo actúan de manera fragmentada por su enfoque sectorial y porque involucran un conjunto de instancias gubernamentales en las funciones de planificación y gestión del desarrollo metropolitano sin que exista un verdadero concierto entre ellas, a pesar de la presencia de proyectos comunes, a causa de las divisiones partidistas.

Por los bajos resultados de los grupos de trabajo respecto a la planificación y gestión del desarrollo metropolitano, es necesario avanzar en la reestructuración institucional del gobierno respecto a la administración metropolitana, para lo cual es necesario pasar de la voluntad política a la obligatoriedad metropolitana de forma integral y no sectorial.

En este sentido, De Queiroz (2007) y Lezama (2006) señalan que el tema metropolitano debe centrarse en la relación entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil para lograr la gobernanza metropolitana y, sobre todo, considerar que la prestación de los servicios públicos metropolitanos debe ser congruente con la gestión de los gobiernos locales y los requerimientos sociales.

Los grupos de trabajo de corte sectorial han propiciado la coordinación interestatal y no municipal en el desarrollo metropolitano. El CECMVT se integra a partir de grupos de trabajo que están formados por cada uno de los representantes de cada una de las dependencias estatales, municipales y, en su caso, federales, cuya materia es afín a los problemas tratados (cfr. POGEM, 17 de febrero del 2005).

Asimismo, el CECMVT tiene un Consejo Consultivo integrado por representantes de la comunidad académica, empresarial, social y especialistas en las materias identificadas con las temáticas de los grupos; sin embargo, es escasa su participación para formular opiniones sobre los planes, programas y proyectos en las materias propuestas a fin de coadyuvar a la toma de decisiones para la coordinación metropolitana.

Recientemente, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de Toluca (CDMVT) se centra en definir la agenda metropolitana y aprobar o sancionar los planes, programas y proyectos de nivel metropolitano; no se centra en el mejoramiento de la funcionalidad socioespacial como un todo integrado, sino en problemas sectoriales que fragmentan la intención de los proyectos metropolitanos.

Es un Consejo que se reúne dos veces al año y sus acuerdos no trascienden para mejorar el desarrollo de la zona metropolitana; además, se complementa con un Fondo Metropolitano (FM) con énfasis sectorial, que prioriza el desarrollo de proyectos estatales y deja de ser la base para fomentar el desarrollo metropolitano. Por lo tanto, es notable la baja claridad del gobierno en el tema metropolitano porque los acuerdos tomados por el Consejo no son la base para un uso integral del Fondo Metropolitano (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Montos (millones de pesos) autorizados en los presupuestos de egresos 2010-2015 para el Fondo Metropolitano de la ZMVT

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Total, periodo 2010-2015 |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|--------------------------|
| Fondo metropolitano nacional | 7455.7 | 7846.0 | 8331.9 | 8616.1 | 9943.5 | 10381.5 | 52574.7 |
| Fondo metropolitano | 111.4 | 133.6 | 350.0 | 350.8 | 404.8 | 418.6 | 1769.2 |
| Incremento porcentual | | 23.1% | 217.1% | 0.2% | 15.4% | 25.6% | 281.4 |
| Núm. de proyectos | 4 | 15 | 24 | 22 | 8 | n.d. | 73 |

Fuente: elaboración propia con base en los presupuestos de egresos de la federación.

En este sentido, la existencia de organismos de nivel metropolitano no ha modificado la intensidad de los municipios al participar en la planificación y gestión del desarrollo metropolitano; como lo señala Iracheta (2009: 137), los gobiernos estatal y municipal presentan debilidades relacionadas con la falta de: 1) una visión metropolitana, 2) la presencia de asimetrías fiscales y regulatorias, y 3) la ausencia de un organismo dinámico de coordinación metropolitana.

Por lo anterior, en la ZMVT es inexistente la coordinación metropolitana, ya que la mayoría de los proyectos metropolitanos son impulsados por el gobierno estatal, induciendo mayormente a participar los gobiernos municipales centrales y baja participación de los gobiernos municipales aledaños.

Respecto al fundamento normativo, en la zona metropolitana se carece de un estudio territorial serio que coadyuve al desarrollo integral del territorio, en el que se zonifiquen los usos de suelo según la tendencia de crecimiento urbano.

En este sentido, el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca (PRDUVT), en su actualización del año 2011, presenta una amplia base legal que está desarticulada y es sectorial y, en general, presenta proyectos que no son resultado de la cooperación y coordinación metropolitana, ya que los lineamientos y propuestas no son considerados por los ayuntamientos.

El sistema de planeación metropolitana involucra planes y programas territoriales coincidentes en el tiempo y que fueron elaborados de manera fragmentada, los cuales son aplicados voluntariamente por las autoridades estatales y municipales sin acercarse a lo establecido en los instrumentos normativos para la planeación metropolitana. Por esta razón prevalece una visión metropolitana fragmentada y sectorial con la que es difícil avanzar en el desarrollo de una política metropolitana.

En el Estado de México y particularmente en la ZMVT la estructura político-administrativa para la coordinación metropolitana es de bajo interés; lo establecido en la legislación referente a la planificación de las conurbaciones fortalece el voluntarismo gubernamental, lo que orilla a un bajo compromiso entre los grupos de trabajo de corte sectorial.

Es decir, la visión inicial de cada municipio es urbana y según sus intereses se logra la asociación, en la que no son comunes los acuerdos metropolitanos y la confrontación surge por los beneficios de competitividad económica generados a partir de los proyectos de infraestructura, a los cuales el gobierno estatal les ha asignado recursos del Fondo Metropolitano sin que los ayuntamientos participen en el ejercicio de éstos.

A falta de un entendimiento del tema metropolitano, tener una visión metropolitana y una identidad metropolitana, ya no basta que nos concibamos mexiquenses, sino que es necesaria la visión metropolitana para con ello entender también que la planificación si bien debe de ser proactiva al corto plazo, debe de contener una perspectiva que rebase los tiempos políticos de gobierno, etc., para poder con ello contar con resultados mucho más favorables que los que estamos teniendo... (cfr. Montes de Oca, 2013: 1).

La planificación metropolitana es parcial porque no se basa en proyectos colectivos, que en la mayoría de los casos son impulsados por el gobierno estatal. Ejemplo de ello es el CECMVT, el cual no tiene participación permanente de los municipios y de la sociedad civil; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, que se centra en la planificación de los asentamientos humanos municipales sin visión regional y apegado a la normatividad urbana.

Planificación y gestión del agua potable

Los conflictos en la coordinación metropolitana son resultado de intereses particulares, donde los sectores metropolitanos están inmersos en un “negocio”, imposibilitando el derecho a la ciudad y sobre todo al desarrollo de la gobernanza metropolitana.

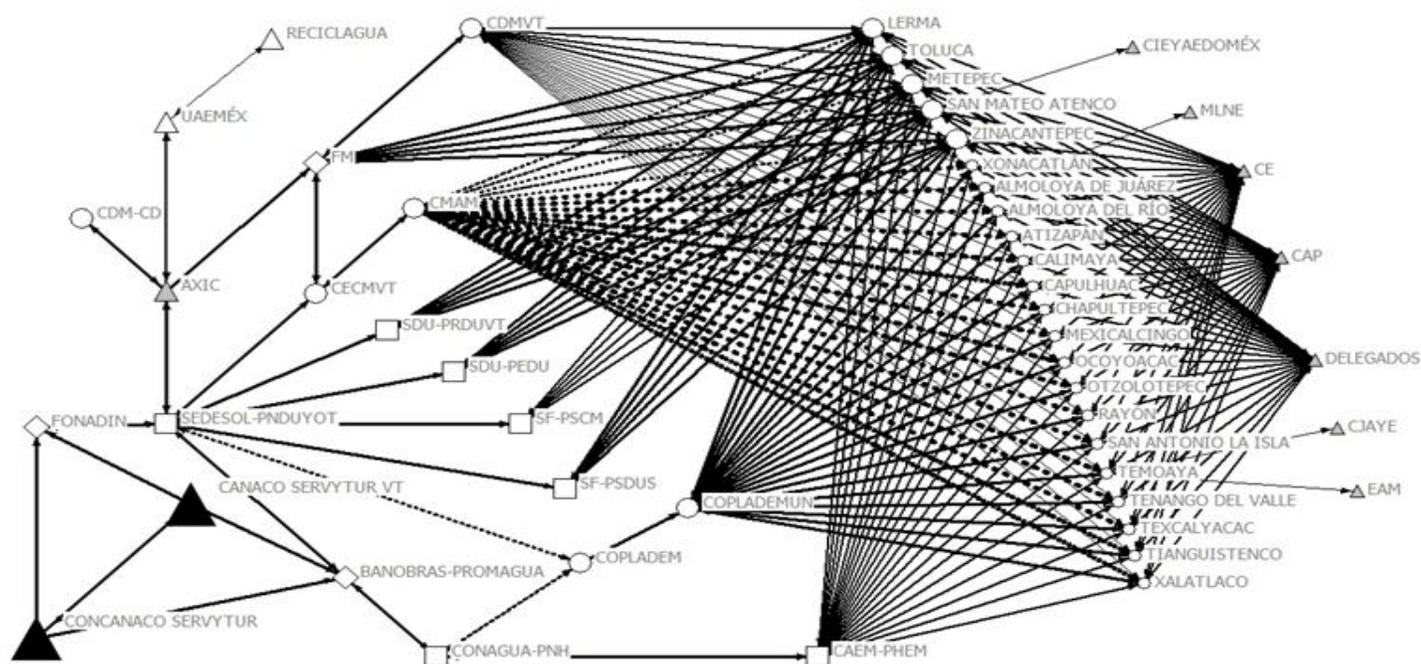
Por lo tanto, es importante insistir en que no se trata de analizar exclusivamente el tema de agua potable desde un enfoque sectorial, porque la descoordinación metropolitana en uno o más sectores afecta el crecimiento urbano e íntegramente el desarrollo metropolitano; en este sentido, el tema de agua potable se ha comprendido en términos metropolitanos para explicar los conflictos en los que está inmerso (ver diagrama 1).

El diagrama de red de gobernanza de agua potable considera los actores grupales con mayor participación en su gestión y planificación para los tres ámbitos territoriales. La metodología seguida para llegar al diagrama de redes de gobernanza tiene dos estrategias de investigación complementarias. La primera, de tipo documental, tiene como propósito identificar y fortalecer el objeto de acción de los actores. La segunda consistió en entrevistas a actores clave para reducir el grado de subjetividad. Ambas estrategias confluyen para validar la relación de los actores grupales en la red.

Entre los principales hallazgos se encuentra que la gobernanza resulta de interés para los actores involucrados en la red, no obstante, el actor gubernamental es quien concentra las estrategias organizacionales, instrumentales y financieras para tratar lo referente al desarrollo urbano y metropolitano. Predomina la relación vertical para la gestión de recursos y proyectos de nivel regional, sin que aún se definan espacios claros de participación social en el ámbito metropolitano y municipal. En este sentido, respecto a la coordinación predomina un discurso político y normativo sin efectos claros en la administración del agua potable.

La descoordinación resulta de la autonomía que le otorga la Constitución a los municipios, los cuales por el poder que tienen deciden qué grupos de actores participan en la organización local. Es el nivel territorial que refleja la subordinación hacia niveles de gobierno superior y la diversidad de intereses concentrados entre el gobierno y la iniciativa privada, con la parcial incursión de la sociedad civil.

Diagrama 1. Red de gobernanza: agua potable



Fuente: elaboración propia.

La ZMVT es la segunda zona metropolitana de importancia para el Estado de México y por el tamaño de su población es la quinta zona metropolitana a nivel nacional, formada por 22 municipios que trabajan de forma descoordinada en los servicios públicos como agua potable, transporte y vialidad, y depósito final de residuos y desechos sólidos, ya que se constituyen bajo competencia y no complementariedad, generando conflictos entre los municipios.

Respecto a los conflictos sobre el agua potable, el aprovechamiento y sobreexplotación de los manantiales de la Cuenca Alto Lerma están relacionados con la conurbación de las áreas urbanas, resultado de la interacción socioespacial de la ZMVM y la ZMVT. Es decir, se tienen identificadas zonas habitacionales e industriales primordiales para el suministro de agua por ser espacios económicamente estratégicos, y los proyectos de infraestructura hidráulica se suman a su fortalecimiento, dejando en segundo término el suministro del servicio a la población originaria de cada municipio.

Marivel Hernández Téllez (CIRA-UAEMéx) refirió que según datos aportados por la Comisión Nacional del Agua, sólo en 2010, 83.43% del agua extraída del Acuífero del Valle de Toluca se destinó al uso urbano y de acuerdo con los registros, es la mayor fuente de abastecimiento de la ciudad de Toluca. Señaló de la necesidad de llevar a cabo una gestión integrada del agua (Hernández, 2013).

La gestión integrada del recurso hídrico ha sido un reto en el tiempo. La primera etapa del Sistema Lerma se construyó entre 1942 y 1951 con el propósito de captar manantiales y agua superficial de Almoloya del Río y Chapultepec (cfr. Escolero et al., 2009: 36); en 1960, a raíz de la crisis de agua en el Distrito Federal, creció la sobreexplotación del agua como resultado de la firma de convenios entre el Gobierno del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México.

Las compensaciones políticas hacia el Estado de México para beneficiar de suelo agrícola a la población por la desecación de la laguna de Lerma, detonaron un desequilibrio ambiental hasta hoy vigente y, en consecuencia, un desarrollo urbano y metropolitano sin concierto entre las instituciones y actores de distintos ámbitos territoriales.

Esto se constata con los estudios realizados desde 1960 para determinar el volumen de aguas subterráneas a captar para incrementar la extracción y cubrir la demanda de agua potable de la Ciudad de México; sin embargo, el escenario ha cambiado con los recientes estudios, los cuales revelan que hay una disminución mayor de agua potable tanto en la Cuenca del Valle de México como en la Cuenca Alto Lerma, resultado del incremento de nuevos desarrollos inmobiliarios y centros comerciales (cfr. CNA, 2009: 5-8).

El desequilibrio hídrico que sufre el Valle de Toluca todavía es reversible, aseguró Jorge Jiménez Campos, coordinador general de la Comisión de la Cuenca del Río Lerma, pero advirtió: “Si no se hace nada, el panorama es muy dramático, porque el agua debería ser ‘tandeada’, no tendríamos agua constante” (San Juan, 2015).

El potencial de agua subterránea que tenía la ZMVT ha disminuido, generando conflictos entre la sociedad y el gobierno por favorecer la sobreexplotación para usos agrícola, público urbano, industrial y servicios (ver cuadro 3), sin un claro alcance del marco legal.

Las reformas a la Ley de Aguas Nacionales (LAN) de 2004⁸, no especifican las relaciones de gestión entre las instituciones informales reconocidas en asambleas comunitarias y los mecanismos gubernamentales, lo que dificulta en el ámbito local la gestión del agua potable.

Rogelio Becerril Zarco encargado del departamento de Servicios a Usuarios de la Conagua señaló, que en ausencia de una tarifa fija para cobrar el servicio del agua, la Comisión Nacional del Agua (Conagua) no puede participar como intermediario entre el consumidor y el comité, ya que no es su función: “Ahí no podemos hacer nada, nosotros regulamos la seguridad jurídica, ellos en su momento cumplieron con la Ley de Aguas Nacionales y obtuvieron un título de concesión, ya el cobro depende de la administración interna, depende de ellos y puede intervenir el municipio como mediador o un juzgado” (Ríos, 2015).

De esta manera la coordinación y cooperación son elementos estructurales ausentes en el manejo integrado del recurso hídrico; como muestra de ello están el Consejo de Cuenca en el Valle de Toluca y el Comité Técnico de Aguas Subterráneas del Acuífero del Valle de Toluca instalado en el año 2003, que presentan dificultades organizacionales entre los diferentes usuarios del agua (agricultores, industriales, organismos operadores y prestadores de servicios) en el Valle de Toluca. Como lo señala la Comisión Nacional del Agua (Conagua) en el Estado de México, la relación en la gestión y administración del agua es limitada por las necesidades particulares de cada sector, lo que impide una visión integral.

Por lo tanto, desde 2005, con la creación del CECMVT, se ha tratado de atender diferentes sectores con visión metropolitana, entre los cuales sobresale el agua potable, sector que ha alcanzado relevancia en los últimos años por su uso en la vivienda –viviendas particulares en municipios como Almoloya de Juárez, Lerma, Metepec, Oztolotepec, San Mateo Atenco, Temoaya, Tenango del Valle, Tianguistenco, Toluca y Zinacantepec, y conjuntos urbanos en municipios como Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Tenango del Valle, Toluca y Zinacantepec–, industria –en municipios como Lerma, Toluca, San Mateo Atenco y Xonacatlán– y agrícola –en municipios como Temoaya, Lerma, Ocoyoacac, Tianguisteco, Tenango del Valle y Zinacantepec.

8 Al igual que los Consejos de Cuenca, las Comisiones de Cuenca, Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas del Subsuelo o Subterráneas, son órganos colegiados de integración mixta, y no están subordinados a la Comisión o a los Organismos de Cuenca (LAN, Artículo 13 Bis 1, párrafo 2o del inciso D).

Cuadro 3. Títulos y permisos de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes por municipio, 2015

| Uso | Agrícola | Doméstico | Acuacultura | Servicios | Industrial | Pecuario | Público Urbano | Múltiples | Total |
|---------------------|------------|-----------|-------------|------------|------------|-----------|----------------|------------|-------|
| Toluca | 40 | 2 | | 78 | 124 | 1 | 25 | 39 | 309 |
| Almoloya de Juárez | 117 | 1 | | 14 | 2 | 8 | 53 | 19 | 214 |
| Lerma | 5 | 1 | | 22 | 43 | | 19 | 14 | 104 |
| Ocoyoacac | | 5 | 3 | 28 | 20 | | 7 | 13 | 76 |
| Zinacantepec | 15 | 1 | 4 | 16 | 11 | | 20 | 3 | 70 |
| Metepec | 13 | 1 | | 18 | 2 | | 24 | 6 | 64 |
| Tianquistenco | 1 | | | 10 | 11 | | 16 | 5 | 43 |
| Xonacatlán | 11 | | | 1 | | | 30 | 1 | 43 |
| Temoaya | 26 | | 4 | 8 | | 1 | 1 | 2 | 42 |
| Tenango del Valle | 6 | 1 | 2 | 4 | 4 | | 17 | 3 | 37 |
| Calimaya | 5 | | | 4 | | | 10 | 4 | 23 |
| Otzolotepec | 9 | | 1 | 2 | | | 10 | 1 | 23 |
| Capulhuac | 1 | 1 | | 6 | 4 | | 3 | 6 | 21 |
| Rayón | 6 | 3 | | | 1 | | 3 | 3 | 16 |
| San Mateo Atenco | | | | 5 | | | 8 | 1 | 14 |
| Atizapán | | | | 5 | 3 | | | 3 | 11 |
| San Antonio la Isla | 2 | | | 1 | | | 1 | 2 | 6 |
| Mexicaltzingo | | | | 1 | 1 | | 2 | 1 | 5 |
| Chapultepec | 1 | | 1 | 1 | | | 1 | | 4 |
| Xalatlaco | | | | | 1 | | | 1 | 2 |
| Almoloya del Río | | | | | | | | 1 | 1 |
| Texcalyacac | | | | | | | | 1 | 1 |
| Totales | 258 | 16 | 15 | 224 | 227 | 10 | 250 | 129 | |

Fuente: elaboración propia con base en el Registro Público de Derechos de Agua (REPGA), consultado el 6 de julio de 2015.

Nota: en la mayoría de los municipios los datos no están disponibles respecto a los siguientes títulos y permisos de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes: agroindustrial, generación de energía eléctrica, comercio y otros, conservación ecológica.

Asimismo, el grupo de trabajo conformado en el 2005 por organismos gubernamentales⁹ de nivel estatal, trabaja descoordinadamente y, aun así, cada uno vigila que se cumpla la LAN en los municipios metropolitanos, lo que lleva a la duplicidad de esfuerzos. Esto influye en los ayuntamientos al generar su plan de trabajo sin base regional para la recarga, administración y aprovechamiento del agua.

Por lo anterior, el Plan de Manejo de la Cuenca del Río Lerma en el Valle de Toluca y el Plan Maestro para la Restauración Ambiental de la Cuenca Alta del Río Lerma carecen de relación con planes y programas de nivel estatal, regional y municipal; su papel como planes rectores del manejo integral del recurso hídrico ha quedado subordinado al desarrollo económico e inmobiliario, en éste último predominan como instancias ejecutoras de subsidios de nivel federal las siguientes: Conavi, SHF, Infonavit, Fonhapo, y municipal: Imuvi –del cual carece la ZMVT¹⁰, quedándose parcialmente desatendida la población con vivienda particular, a diferencia de los servicios públicos que se ofrecen en los conjuntos urbanos.

9 Secretaría de Aguas y Obras Públicas (tras emitir el decreto número 481 el 27 de julio de 2015, se fusionan las secretarías de Agua y Obra Pública y de Comunicaciones para crear la Secretaría de Infraestructura), Secretaría de Medio Ambiente, Comisión Nacional de Agua, Comisión de Agua del Estado de México, Reciclagua y UAEMéx-CIRA, entre otras instituciones gubernamentales de nivel estatal.

10 Los municipios que integran la ZMVT, excepto Tenango del Valle, se han beneficiado del Programa de Consolidación de Reservas Urbanas con el cual se beneficia la población con ingresos bajos (Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2014).

De esta forma, en la mayoría de los casos el uso del agua pasa de un problema privado a un problema público, adoptando el ayuntamiento responsabilidades que iniciaron a partir de concesiones privadas, como se ha señalado.

Los directores de desarrollo urbano indican que los estudios sobre el agua en la zona metropolitana se han impulsado desde la Conagua, la cual señala que las aguas subterráneas han disminuido por la sobreexplotación de los pozos del Sistema Lerma, así como por explotaciones municipales para el uso doméstico, industrial y agrícola, según el caso de los municipios señalados en párrafos anteriores.

En el 2008, la Gerencia Estatal de la Comisión Nacional del Agua y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, realizaron un estudio referente a la escases del agua en el Valle de Toluca, y señalan como principales causas: 1) la sobreexplotación de los mantos acuíferos para diferentes usos, 2) la constante disminución de las zonas naturales de recarga y 3) el bajo tratamiento del agua residual. Esta situación no se ha revertido debido a la mayor demanda de agua a causa de la concentración de población en las áreas urbanas, a pesar de la implementación del Plan de Manejo Integral del Acuífero del Valle de Toluca (PMIAVT).

El PMIAVT como instrumento rector busca evitar problemas ambientales y conflictos sociales a causa de proyectos particulares que en la mayoría de los casos forman parte de procesos de concesión irregulares o priorizan el negocio por encima del bienestar social, pero a pesar de tener bases de participación social, el Plan tuvo problemas en su diseño, lo que en su instrumentación ha generado desconfianza social hacia los programas hídricos en sus distintos ámbitos territoriales.

Los problemas de incongruencia en los instrumentos de planificación afectan la gestión y construcción de la infraestructura hidráulica. Desde la Sedesol, a través del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, se establecen las acciones para la dotación de servicios públicos; desde la Conagua, a través del Programa Nacional Hídrico, se define como objetivo principal incrementar el acceso a los servicios de agua potable; desde la Comisión de Agua del Estado de México a través del Programa Hidráulico del Estado de México¹¹ se definen los objetivos y estrategias para el abastecimiento de agua potable con énfasis en los centros urbanos.

Sin embargo, los instrumentos rectores para la planificación urbana y administración del agua han quedado rebasados por la realidad metropolitana, al percibirse como sectoriales los problemas de agua, de transporte y de residuos sólidos, entre otros.

Si bien los instrumentos de planificación presentan objetivos generales para las acciones a desarrollar por parte de las secretarías gubernamentales, los municipios desde sus propias capacidades organizacionales los retoman, lo cual inhibe el desarrollo de proyectos concertados de nivel metropolitano. Es decir, en materia hídrica los instrumentos son limitados para planificar y coordinar acciones de largo alcance.

Respecto a los problemas de operación en el sector del agua potable, como sucede en la mayoría de los servicios públicos a nivel municipal, predomina la descoordinación, donde comúnmente las reuniones entre actores locales son para tratar desacuerdos sobre los límites territoriales y no para impulsar y fortalecer proyectos colectivos.

11 El Programa Hidráulico mantiene relación con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca, el Plan Sectorial de Coordinación Metropolitana y el Plan Sectorial de Desarrollo Urbano Sustentable, con el propósito de integrar los sectores de la zona metropolitana.

Vecinos de los municipios de Temoaya, Oztolotepec y Xonacatlán, solicitaron a las autoridades frenar la construcción de un pozo de agua y del fraccionamiento “Villas del Bosque”, donde se pretenden edificar mil 200 viviendas, pues el área donde se autorizó el desarrollo habitacional está dentro del Parque Estatal Santuario del Agua y Forestal, subcuenca del Río Mayorazgo – Temoaya y es zona natural protegida... Arturo Chavarría Sánchez, presidente del Colegio de Arquitectos y Urbanistas del Estado de México destacó que existen irregularidades en los permisos otorgados por la pasada administración de Xonacatlán, sitio donde se asienta el desarrollo urbano, particularmente en la densidad del uso de suelo, pues está catalogado de baja densidad, por lo cual solo podrían edificarse 50 casas por hectárea y no 100 como se pretende (García, 2013).

Los conflictos por el agua entre el gobierno y la sociedad se presentan cuando es prioridad abastecer a los centros urbanos, conjuntos urbanos e industrias, sin fortalecer acciones y proyectos hidráulicos en beneficio de la población, principalmente de las periferias municipales.

La región otomí del Valle de Toluca, donde se ubica el acuífero del Lerma. Miles de personas no tienen agua por falta de infraestructura. El líquido que de ahí se extrae se va al Distrito Federal. En Toluca, 80 mil personas también sufren de falta de agua. En la mayoría de las viviendas de las comunidades de San Cristóbal Huichochitlán, San Pablo Autopan y San Andrés Cuexcontitlán no existen tomas domiciliarias, y donde existen el agua llega por tandeo... en estas comunidades y otras ubicadas en Xonacatlán, Oztolotepec y Temoaya pasan no sólo las tuberías del sistema Cutzamala, que llevan el agua a la ciudad de México, sino que existen más de 200 pozos de la cuenca del Lerma operados por el Distrito Federal, a los cuales los mexiquenses no tienen acceso (Chávez et al., 2016).

Las principales decisiones sobre el agua potable son acuerdos entre el gobierno estatal – representado mediante la CAEM, Secretaría de Desarrollo Urbano y Secretaría de Finanzas–, la Concanaco-Servitur y la Canaco-Servitur del Valle de Toluca, en las que la iniciativa privada se orienta a beneficiar los conjuntos urbanos y el crecimiento industrial, siendo el gobierno municipal un actor pasivo y receptor de los proyectos de infraestructura hídrica (Almoloya de Juárez, Chapultepec, Calimaya y San Antonio la Isla).

El vocal ejecutivo de la Comisión del Agua del Estado de México, Jesús Arroyo García, refirió que el 50 por ciento de los comités de agua potable no operan como se debe, por lo que exhortarán a los ayuntamientos a regularlos. Refirió que en algunos municipios hay entre 50 y 70 organismos, sin embargo muchos de ellos no cobran el servicio eficientemente y por ello no tienen dinero, lo que impide construir obra hidráulica y hacer el mantenimiento a la infraestructura existente (El Sol de Toluca, 2013).

En la administración del agua potable de la ZMVT hay mayor relación entre la Comisión de Agua del Estado de México (CAEM) y los ayuntamientos por el monitoreo del bombeo del agua para sus distintos usos. No obstante, la cogestión es parcial entre el ayuntamiento¹² y los Comités de Agua Potable¹³ (CAP); los conflictos surgen por los intereses y desacuerdos entre estas dos modalidades organizacionales para administrar la extracción y uso del agua.

12 El ayuntamiento atiende los requisitos y el pago de impuestos según la reglamentación oficial para la adquisición de la toma de agua y la valoración técnica para ofrecer el servicio. Respecto al tema del agua potable, los ayuntamientos presentan una estructura jerárquica integrada por el regidor de agua potable, saneamiento y alcantarillado; el director de agua potable, saneamiento y alcantarillado, y el jefe de cuadrilla y trabajadores. Las acciones que desarrollan se enfrentan a problemas de construcción, operación y mantenimiento de las redes hidráulicas.

13 Los CAP son organizaciones sociales que están conformadas en su mayoría por: presidente, secretario y tesorero. Los integrantes son líderes sociales que gestionan apoyos ante el ayuntamiento, la Sedesol y la CAEM. Los CAP se apropian y mantienen el control del recurso de manera comunitaria, y la población usuaria del recurso se apegue a reglas que debe cumplir. Estas organizaciones en el Valle de Toluca se han visto modificadas principalmente por la migración, el crecimiento urbano y el cambio de las actividades económicas. Las reglas que operan los Comités están establecidas por el Derecho Consuetudinario, transmitidas entre generaciones con la particularidad de que no son sustentadas por el gobierno, sino por la organización comunitaria.

Los conflictos por el agua potable son resultado de la falta de inclusión social en las decisiones sobre el uso del agua, es decir, el aprovechamiento del recurso hídrico está orientado a intereses particulares y se prioriza a aquellos que pueden pagarlo, postergándose el bienestar hacia la sociedad. El resultado es la inconformidad social que se manifiesta a través de sus representantes: los Comités de Agua Potable y, con baja participación, los Comisariados Ejidales.

En respuesta, la sociedad civil cobra fuerza como gestor para regular la problemática ambiental, principalmente por los daños ocasionados en las reservas de agua a causa de los proyectos de infraestructura. No obstante, desconoce las implicaciones metropolitanas, además de ser limitados y condicionados en su objeto de acción por los recursos económicos que les otorga la Sedesol. No son considerados para participar en las reuniones del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) a pesar de conocer alternativas sustentables para proteger y administrar el uso del agua. Algunas de las organizaciones sobresalientes de la sociedad civil son: Compromiso Joven, Acción y Experiencia (Temoaya), la Organización Regional de Productores Forestales del Valle de Toluca (Zinacantepec) y la Legendaria Tierra del Anáhuac (Tenango del Valle).

Es notable que los proyectos municipales son acuerdos de campaña, los cuales se legitiman por los integrantes del Coplademun (regidores, constructores, comerciantes...), quienes mantienen reglas informales por su alta incidencia política municipal, reduciéndose a un espacio de acuerdos políticos más allá de ser un espacio de concertación y democratización.

Así, se confirma lo que señalan García (2001) e Iracheta (2009): las relaciones se fortalecen entre el gobierno y la iniciativa privada, principalmente en los municipios de Lerma, Toluca, Metepec, San Mateo Atenco y Zinacantepec, en los que se fortalece la visión metropolitana y que comúnmente gestionan recursos del Fondo Metropolitano y Promagua para los proyectos impulsados desde el gobierno estatal¹⁴. El resto de los municipios desconoce el tema metropolitano, y por lo tanto, los alcances son limitados porque no hay relación política con el municipio vecino.

En la mayoría de los municipios aledaños a Toluca las comunidades se resisten a los intereses de los ayuntamientos, no obstante, como único caso, se percibía una cogestión entre el IMPLAN del municipio de Toluca¹⁵ y los 27 Comités de Agua Potable del mismo municipio para trabajar en la cultura del agua.

Por la sobreexplotación de los manantiales de la Cuenca Alto Lerma y los conflictos entre sociedad y gobierno, se consolidan una serie de estudios que se impulsan desde el Centro Interamericano de Recursos del Agua (CIRA) y El Colegio Mexiquense, AC, los cuales fortalecen estrategias que en la mayoría de los casos quedan desarticuladas del sistema de planes, programas y proyectos de nivel metropolitano, no así los aportes teóricos de Alfonso Iracheta al tratar el tema del agua desde una visión integrada y regional.

En respuesta a la parcialidad con que se había tratado el tema metropolitano, en el año 2011 se realizaron reformas a los artículos 25, 26, 27, 73, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para reconocer la existencia de las zonas metropolitanas como áreas estratégicas de desarrollo nacional (cfr. GEM, 2011), sin precisar las formas instrumentales y los espacios para la participación social.

¹⁴ En el periodo del 2005 al 2012 se identificaron 7 proyectos en la vertiente de agua y medio ambiente propuestos desde el gobierno estatal.

¹⁵ El IMPLAN fue creado para planear el crecimiento de la ciudad de Toluca y atacar los problemas de las zonas habitacionales e industriales, sin embargo, el gobierno del PRI actual de Fernando Zamora Morales lo interrumpió.

En cambio, el Libro V del Código Administrativo del Estado de México no considera el tema metropolitano en la planificación estatal; es a partir de instrumentos como el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca como se relacionan los sectores (agua potable, transporte y vialidad, y depósito final de residuos y desechos sólidos), sin precisar los alcances de las secretarías competentes y ayuntamientos, sobre todo en Almoloya del Río, Atizapán, Temoaya, Otzolotepec, Ocoyoacac, Xalatlaco y Xonacatlán.

De esta forma, con el trabajo documental se identificó una desarticulación entre las acciones que desarrolla cada dependencia gubernamental y, en ese sentido, la falta de una estrategia para enfrentar los problemas hídricos relacionados con la sobreexplotación y desabasto del agua.

Hay diversos conflictos que corresponden a proyectos urbanos impulsados desde el gobierno estatal, entre los que destacan los proyectos de transporte y vialidad, particularmente los proyectos de infraestructura y equipamiento, los cuales aceleran la pérdida de masa forestal y, por lo tanto, afectan el nivel freático, favoreciendo así los cambios de uso de suelo y el continuo desarrollo urbano sin una visión integrada.

Conclusión

Dentro de la ZMVT concluimos que la coordinación metropolitana es inexistente y la explicamos desde dos vertientes. La primera tiene que ver con el hecho de que el Estado promueve los proyectos hídricos de nivel metropolitano, lo cual induce a un asociacionismo municipal por la afectación al municipio; esta situación resulta de legitimar el fondo federal usado para el proyecto y comúnmente no son consideradas las opiniones del gobierno municipal y la sociedad civil. La segunda tiene que ver con la necesidad de afrontar problemas comunes y la búsqueda de financiamiento exige la integralidad municipal.

En este sentido, el CECMVT como estancia de coordinación entre los gobiernos de nivel municipal y estatal para tratar los temas de planificación, instrumentación y evaluación de planes, programas y proyectos ha quedado rebasado por la realidad urbana y metropolitana, resultado de la predominancia de un marketing mundial donde las grandes áreas urbanas influyen en el desarrollo metropolitano de los países en desarrollo.

Dicha situación permite mencionar que el tema metropolitano está empoderado por los niveles de gobierno estatal y federal, de ahí que los proyectos sean impulsados por estos niveles de gobierno sin considerar las necesidades sociales locales.

Con base en los planteamientos señalados, la planificación en la ZMVT se realiza de forma vertical por cada sector, planteando de forma separada sus objetivos a partir de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, funcionando más como un requisito político en el que no se logra una actuación integrada de los actores metropolitanos.

Otro hallazgo interesante es que, a partir de los recursos de los actores grupales en la red, las relaciones tienen impactos positivos o negativos, es decir, los recursos son factores que fortalecen o debilitan las relaciones en la red porque otorgan representatividad a cada uno de los intereses en juego.

De esta forma, se percibe que la gestión del desarrollo metropolitano es fragmentada; muestra de ello es la falta de relación entre sectores, lo que propicia la repetición de esfuerzos entre organismos gubernamentales de ámbitos federal, estatal y municipal. Si bien existe una interdependencia de los actores locales hacia los de nivel estatal y federal, no se debe escatimar la capacidad organizacional en este ámbito, porque es aquí donde cobran fuerza las distintas formas de organización social.

Es importante recordar que el tema analizado corresponde a uno de los seis sectores críticos de la ZMVT, los cuales dentro de la planificación y gestión son estudiados desde la perspectiva de la gobernanza. En el diagrama de redes de gobernanza las relaciones de los actores delimitan los nodos de poder y por ende los conflictos según sus objetivos e intereses:

1. El sector de agua potable es reconocido como uno de los más estratégicos en el desarrollo de la ZMVT. Los actores metropolitanos presentan intereses particulares y los conflictos surgen por la lucha de los recursos económicos y ambientales empoderados por cada actor. En el caso del agua potable, los objetivos entre actores sólo son vigentes entre los actores de nivel federal y estatal, los actores de nivel local son subordinados a la política nacional de desarrollo económico; en este sentido, los grandes proyectos de infraestructura hídrica benefician a los conjuntos urbanos y a las zonas industriales de la ZMVT y la ZMVM, donde el ámbito local queda como espacio sometido a las decisiones gubernamentales y empresariales, sin claros beneficios sociales. En respuesta a esta situación, los CAP son la forma de organización social que representa los intereses sociales, no obstante, son rebasados por las concesiones que otorga la CNA y la CAEM en beneficio de particulares. En conclusión, el negocio del agua está por encima del bienestar de la población local.

2. Los proyectos de infraestructura hídrica en la ZMVT no son resultado de la relación de actores, como se ha constatado con el diagrama de redes. En la ZMVT predominan las acciones de la Concanaco Servytur, que gestiona el mayor beneficio respecto a los proyectos hidráulicos hacia los municipios de Lerma, Metepec, San Mateo Atenco, Toluca y Zinacantepec, ya que el resto de los municipios aledaños cuenta con manantiales de agua, lo que reduce la dependencia de la población hacia el agua potable procedente de pozos de agua, que son concesionados por la CNA; no obstante, el uso de pozos va en aumento, y es el desarrollo inmobiliario el que demanda mayor cantidad de agua a costa de extender periodos de escases en comunidades de los municipios metropolitanos.

3. Las relaciones de los actores metropolitanos en el diagrama de redes son resultado de sus recursos en juego, los cuales definen su impacto en la red. Si bien la Concanaco Servytur es la que planifica la ZMVT a través del mercado de bienes y servicios, su relación con el Fonadin, Banobras-Promagua, la CNA y la CAEM son fundamentales para promocionar el desarrollo metropolitano desde la competitividad económica, es decir, los fondos federales son la parte fundamental para la ampliación de la infraestructura hidráulica como mutuo acuerdo entre el sector empresarial y gubernamental, por encima de lo establecido en el PNDUYOT, PNH, PRDUVT, PEDU, PSCM y PSDUS, como instrumentos rectores del desarrollo urbano y metropolitano. De esta manera, las relaciones entre la Concanaco Servytur y el gobierno son alta y media positiva por la interdependencia de recursos, en cambio es baja positiva entre los actores de la sociedad civil hacia el gobierno porque no son consideradas sus necesidades. Por otro lado, se presentan relaciones de media y alta negativa de la CMAM y el Coplademun hacia los municipios e instrumentos de nivel federal y estatal porque son dependientes de su función.

4. Los actores representados en la red que logran sus objetivos son aquellos que tienen mayor poder político, financiero y normativo, esto pone de manifiesto los problemas de integralidad y, por ende, la predominancia de las reglas informales en la formulación, desarrollo y evaluación de los proyectos hídricos. Dicha situación predomina en los actores del ámbito federal y estatal, y favorece la crisis metropolitana por la fragmentación del desarrollo impulsado desde arriba con las necesidades locales en agua potable.

Es importante señalar que en la ZMVT el caso del CECMVT, como órgano constituido para fortalecer la coordinación metropolitana, ha quedado rebasado por una realidad socioespacial cada vez más diversa en actores y compleja en acciones y, por ende, su acción depende de la voluntad política, lo que limita avanzar hacia un proyecto metropolitano democrático.

Fuentes Consultadas

- Aguilar, L. F. (2010) "Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar". México. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- _____ (2007), La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte (XII Congreso Internacional del CLAD) tema: Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo. República Dominicana. 30 de octubre-2 de noviembre 2007.
- _____ (2006), Gobernanza y gestión pública. México. Fondo de Cultura Económica.
- Balbo, M. (1998) "La planificación y gestión urbana local". JORDAN, R. y SIMIONI, D. (Comps.) Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana. Santiago de Chile. CEPAL. pp. 107-126.
- Castells, M. (2004) "La cuestión urbana". México. Siglo XXI.
- Contreras, H. N (2008) "La planificación y gestión urbana. En escalas local-metrópolis-global". Revista de Arquitectura. Bogotá. vol. 10. pp. 49-55.
- De Queiroz, L. C (2007) "Metropolización de la cuestión social y los desafíos de la gobernanza urbana: reflexiones a partir de Brasil" en Juan Antonio Flores Vera (comp.). Estado, metrópoli y políticas sociales. México. Plaza y Valdés Editores.
- Frey, K. (2007) "Gobernanza Electrónica Urbana e Inclusión Digital. Experiencias en ciudades europeas y brasileñas". Nueva Sociedad. Venezuela. núm. 196. pp. 109-124.
- Gámez, V (1972) "Notas para un marco teórico sobre el proceso de metropolización en Chile y América Latina". PARISI, L. (Ed.) .Modo de producción y metropolización en América Latina. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Santiago de Chile, pp. 21-42.
- García, R (2001) "Planificación y gestión del desarrollo urbano metropolitano en el noreste fronterizo de México". El caso del área metropolitana de Monterrey, 1995-2000". GARCÍA, R. IRACHETA, A. y DUHAU, E. (Comps.). Planeación y gestión urbana y metropolitana en México. México. Colef-Colegio Mexiquense, pp. 21-51.
- GEM (s/a). Secretaría de Desarrollo Metropolitano. (Consulta: 05/03/2015).
- INEGI (2010) "Población rural y urbana". Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P> (Consulta: 1/11/2012).
- Iracheta, A. X (2009) "Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas". México. Miguel Ángel Porrúa y El Colegio Mexiquense.
- _____ (2008 "El fenómeno metropolitano en México", en García, R. e Iracheta, A.X. (Comps.). Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano. Memorias del X seminario-taller internacional de la red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad. México. El Colegio Mexiquense. pp. 29-108.
- _____ (2007) "El distrito federal en su contexto metropolitano: retos y oportunidades". Trabajo presentado en el taller: El Distrito Federal en su contexto metropolitano y regional: Rumbo a una reforma posible. Distrito Federal. 24 de octubre de 2007.
- _____ (2001) "Hacia una planeación de la Zona Metropolitana del Valle de México en el contexto de la globalización". García, R, Iracheta, A.X. y Duhau, E. (Comps.). Planeación y gestión urbana y metropolitana en México. México. Colef-Colegio Mexiquense. pp. 127-164.
- _____ (1997) "Planeación y desarrollo: una visión del futuro". México. Plaza y Valdés.
- Lcazuriaga, C. (1992) "La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial". México. CIESAS.
- Lefèvre, C. (2010) "¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas". Política y Sociedad. Madrid. vol. 47. núm. 3. pp. 131-143.
- _____ (2005) "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas". Rojas, E., Cuadrado-Roura, J.R. y Fernández, J.M. (Eds.). Gobernar las metrópolis, Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. pp. 195-262.
- Lezama, J. L. (2006) "Medio ambiente sociedad y gobierno: la cuestión institucional". México. El Colegio de México.

- Montes de oca, O. (2013) Director de proyectos metropolitanos en la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, entrevistado el 12 de octubre de 2013.
- Pascual, J. M. (2008) "La gobernanza democrática: un arte de gobernar para el progreso económico y social en ciudades y regiones". Escribano, L. (Dir.). Regiones y ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo: la gobernanza democrática. España. Consejería de gobernación. Dirección General de Administración Local. Junta de Andalucía. pp. 17-38.
- _____ (2006) "Nuevos Enfoques al Gobierno de las Metrópolis: El Gobierno Red o Gobernanza Metropolitana". Feria. J.M. (coord.). Los Procesos Metropolitanos: Materiales para una Aproximación Inicial. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces. pp. 171-180.
- _____ (2004) "La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial". AA. VV., Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades. Sevilla. Consejería de Gobernación (Junta de Andalucía).
- _____ (2001) "De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades". Barcelona. Elements de debate territorial.
- Pascual, J. M. y Godàs, X. (2010) "Qué es la gobernanza". Pascual, J. M. y Godàs, X. (Coords.). El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial. Valencia. Aeryc, Ajuntament de Barcelona. tirant lo Blanch. pp. 19-33.
- Porrás, F. (2007) "Teorías de la gobernanza y estudios regionales". Secuencia Revista de Historia y Ciencias Sociales. Distrito Federal. núm. 69. pp. 161-185.
- Pujadas, R. y Font, J. (1998) "Ordenación y planificación territorial". España. Síntesis.
- Ríos, A. (2015) "Caótico y desarticulado el transporte público". El Sol de Toluca. México. 25 de junio de 2015.
- Rivero, M. y Aguilar, A. (2009) "Organizaciones gubernamentales para la planeación urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)". Espacios Públicos. México. Vol. 12. núm. 26. pp. 243-260.
- Venancio. A. (2016) "Planificación y gestión del desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, Un análisis desde la gobernanza 2005-2012". México. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- _____ (2008) "Análisis teórico-metodológico de los instrumentos de ordenación territorial: el caso del Estado de México, 2006". Orozco, M.E., Suárez, G.M., Calderón, J.R., Campos, H. y Hernández, N. (Coords.). Escenarios de gestión del espacio urbano y regional en México. México: Gobierno del Estado de México. Secretaría de Desarrollo Metropolitano. pp. 35-55.
- Venancio, A. & Iracheta A. (2015) "Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca". Revista de Estudios Regionales. núm. 102, pp. 91-118.
- Ward, P. (2004) "México megaciudad: desarrollo y política 1970-2002". México. El Colegio Mexiquense y Miguel Ángel Porrúa.

GOBERNANZA REGULATORIA EN LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO: *Colombia y México*

María Soledad Gaitán Olmedo

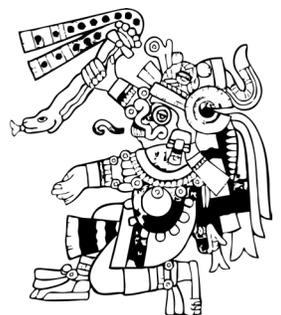
Doctorada en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora-Investigadora adscrita a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Cuerpo Académico “Desarrollo, Ambiente y Procesos de Configuración Territorial”. Sus líneas de investigación son Gobernanza y Gestión Integral de los Recursos Hídricos, Gobernanza local y la gestión del territorio y Gobernanza y gestión de los servicios de agua y saneamiento.

Correo Electrónico: msgaytano@uaemex.mx

Andrea Eliana Castilla Sánchez

Maestra en Derecho Administrativo por la Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Actualmente es estudiante de Doctorado en la Universidad Complutense de Madrid, España donde realiza estudios en el Doctorado en Ciencia Política, de la Administración y Relaciones Internacionales. Sus líneas de investigación son Administración Pública, Derecho Público y Gobernanza Regulatoria.

Correo Electrónico: andrea@ucm.es o andraeliana.castilla@gmail.com



Resumen

El texto presenta una aproximación a las reformas institucionales que se han aplicado para mejorar la gobernanza regulatoria en los servicios de agua potable y saneamiento. La evidencia empírica corresponde a los casos de Colombia y México. Se busca mostrar los hallazgos de un estudio exploratorio dirigido a examinar tres variables sustantivas para caracterizar la reestructuración institucional del sector: (i) reformas institucionales para habilitar la participación del sector privado; (ii) constitución de una agencia regulatoria independiente para regular los servicios y (iii) mecanismos institucionales habilitados para facilitar la participación ciudadana en los sistemas regulatorios.

Palabras clave: Gobernanza, Regulación, Agua Potable, Agencias Reguladoras

Introducción

El objetivo de este documento es presentar un primer acercamiento teórico y empírico respecto a las reformas institucionales que se han aplicado para mejorar la gobernanza regulatoria en los servicios de agua potable y saneamiento (en adelante SAPS). El texto está organizado como sigue: Primero, se establecen las características principales del “nuevo” modelo de regulación que se ha propuesto, cuya característica más denotada es la constitución de una agencia reguladora independiente (ARI), así mismo se establecen los principales puntos de discusión vinculados con la aplicación de este modelo. Después, se trazan algunos elementos para comprender la difusión de ese modelo de regulación en América Latina. El tercer apartado caracteriza el modelo de regulación de los SAPS aplicado en Colombia y México en función de las variables propuestas: (i) reformas institucionales para habilitar la participación del sector privado; (ii) la constitución de una agencia para regular los servicios y (iii) los mecanismos institucionales habilitados para impulsar la participación ciudadana en los sistemas regulatorios. Finalmente, a manera de conclusiones, se discute

Estado Regulator: Una Aproximación

Las reformas institucionales y económicas en el suministro de los servicios de agua potable y saneamiento son parte de la transformación profunda en las modalidades de prestación de los servicios públicos por redes: telecomunicaciones, electricidad, gas, transporte, entre otros, iniciada en las naciones industrializadas desde la década de 1980 y que en el caso de América Latina fue impulsada o reforzada por las instituciones financieras internacionales.

Esta ola de reformas, que se cobija bajo el amplio paraguas de la llamada “nueva gerencia pública”, estuvo destinada a establecer una lógica empresarial en el suministro de los servicios públicos, ya sea a través de desplazar del sector público al sector privado o voluntario (mediante contrato) la responsabilidad de proveer los servicios públicos o, por lo menos, lograr que la provisión de los servicios respondiera más a lo lógica de los mercados competitivos (Hood, 1991), lo que explica, por ejemplo, la insistencia en lograr que los servicios sean autofinanciables, aún en aquellos que no han sido privatizados.

A partir de los rasgos que fueron adquiriendo las reformas se argumenta que en el nivel institucional el Estado se ha vaciado o es un “Estado hueco” (*hollow state*). El término “Estado hueco” es en realidad una metáfora, para describir la creciente dependencia del sector público en la contratación de empresas y agencias sin fines de lucro, para entregar bienes y servicios que son financiados por los contribuyentes (Milward & Provan, 2000). Esta tendencia también ha sido designada como: “*third-party government*” (Salomon, 1981); “*government by proxy*” (Kettl, 1988) y “*the contracting regime*” (Smith & Lipsky, 1993). En tanto que Stocker (1998:19) vincula el “ahuecamiento” del Estado con la devolución de poder a los gobiernos regionales y locales (estados y municipios), producto de los procesos de descentralización y democratización.

A pesar de lo anterior, se arguye que aunque muchos servicios ahora son suministrado por una extensa red de proveedores comerciales y del sector voluntario, esto no implica la renuncia al por mayor del control central por parte del Estado sino que, por el contrario, supone la reconfiguración de su misión como regulador, en lugar de proveedor directo de bienestar y otros servicios esenciales, lo que en términos de la metáfora de Osborne & Gaebler (1992, pág. 25), significaría que las funciones del Estado han mudado “de remador a timonel” (Yeung, 2010, pp. 65-68; Milward & Provan, 2000; Braithwaite, 2005).

La reconfiguración de las funciones de dirección y regulación, en la literatura académica, se aglutina bajo la idea de la emergencia de un “Estado regulador”, cuya manifestación institucional más evidente es la creación de agencias reguladoras con diversos grados de independencia, como una forma característica de la gobernanza del mercado (Levi-Faur & Jordana, 2009; Morgan, 2014).

La difusión de las agencias reguladoras

La proliferación de agencias reguladoras cuasi-independientes (en adelante ARI) en los países en desarrollo, a través de naciones, sectores y regiones, especialmente si están desligadas de ministros, de ministerios y de los que están siendo regulados, desde la mirada de las agencias internacionales de crédito y asistencia como Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Agencia Mundial del Agua, entre otras, se califica como una “mejor práctica” (best practices) y, por tanto, como un avance positivo hacia estructuras efectivas de gobernanza (Jordana & Levi-Faur, 2004; Morgan, 2014; Estache & Wren-Lewis, 2010; Solanes & Jouravlev, 2007).

La “agencificación” que supone este “moderno” esquema de regulación refleja el cambio de una era donde los proveedores de los servicios fueran estos públicos o privados se auto-regulaban o eran regulados políticamente, a otra donde son monitoreados y controlados por agencias que no están sujetas a la interferencia directa de los gobernantes electos o conflictos de interés que conlleva la auto-regulación (Estache & Wren-Lewis, 2010; Levi-Faur & Jordana, 2009; Jordana & Levi-Faur, 2004; Yeung, 2010; Milward & Provan, 2000; Braithwaite, 2005).

La amplia difusión de las ARI usualmente se explica en función de su capacidad para combinar profesionalismo (*expertis*), autonomía operativa, aislamiento político, flexibilidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes y destreza política en esferas de actividad altamente complejas, que se difunden a través de los países en un proceso de isomorfismo institucional (Morgan, 2014; Jordana & Levi-Faur, 2006; Jordana, et al., 2011; Braithwaite, 2005), dirigido a “corregir” la débil capacidad del Estado.

El cambio hacia el “Estado regulador” ha significado una creciente atención sobre la legitimidad democrática de muchas decisiones regulatorias. El principal argumento es que la mayoría de las decisiones en el espacio regulatorio no pueden ser vistas como meramente tecnocráticas, ya que entrañan elecciones basadas en valores, que frecuentemente involucran intercambios (*tradeoffs*) que son políticamente sensibles, por ejemplo, entre valores de eficiencia económica vs objetivos sociales y ambientales, o la seguridad del suministro de un bien o servicio, las cuales se considera que se han trasladado desde instituciones mayoritarias hacia instituciones “no-mayoritarias” (Majone, 2001), es decir, hacia “instituciones públicas que, en virtud de su propia configuración, no son directamente responsables ante los votantes ni ante los cargos electos” (Majone, 1998, p. 285).

Giandomenico Majone (1997; 2001) sostiene que la legitimidad de cuerpos “no-mayoritarios” es obtenida a través del conocimiento experto, la experiencia, la consistencia y otras virtudes tecnocráticas. Sin embargo, esta solución descansa en la capacidad para dibujar una línea clara

entre los objetivos de eficiencia, por los cuales la legitimidad puede ser obtenida a través del conocimiento experto y la redistribución para lo cual la responsabilidad política es necesaria.

En el gobierno y gestión de recursos de uso común como el agua, lo anterior tiene una trascendencia particular porque los problemas rara vez son puramente técnicos o puramente políticos, sino que son del tipo que A. Weinberg (en Majone, 1997, pág. 37) ha llamado “transcientífico”, esto es: cuestiones de hecho que pueden enunciarse en el lenguaje de la ciencia pero que, en principio o en la práctica, es imposible que ésta los resuelva. Majone reconoce que a la luz de la reducción de la confianza en los “expertos” germina una creciente preocupación y demanda para mejorar la “apertura” de los regímenes de regulación sensibles (e. g. en la regulación del riesgo) al escrutinio público (Majone, 2001; 1998).

Paradójicamente, el paso al “Estado regulador”, también se ha entendido que entraña un cambio sustantivo en la calidad de la ciudadanía. El principal argumento es que supone mudar de una concepción política a una meramente económica. Así, mientras que en la era del Estado de bienestar la concepción de la ciudadanía incluía el derechos a determinados servicios, se argumenta que la era del “Estado regulador” ha traído consigo una concepción reduccionista de la ciudadanía, limitada a ver al individuo solo provisto con derechos contractuales de consumidor, lo que a su vez da sustento a los reclamos sobre los niveles de inequidad económica y las dificultades que ello entraña para que los grupos de población menos favorecidos incidan en el proceso de toma de decisiones (independientemente de si los proveedores de servicios son públicos o privado) y el declive de la responsabilidad.

En esa lógica, la nueva teoría de la regulación ha identificado muchas fuentes de selección adversa y riesgo moral derivadas de las asimetrías de información y otros recursos, que pueden resultar en una captura regulatoria. Las asimetrías económicas, en particular, pueden tener efecto sobre los poderes de negociación a la hora de formalizar contratos y la manera en que éstos se interpretan una vez implementados. Las empresas multinacionales del agua, por ejemplo, con las que los gobiernos establecen contratos y a las que se supone deben regular pueden tener una facturación anual superior al Producto Interno Bruto (PIB) del país, donde quieren invertir. En 2002, los ingresos relacionados con el agua de Vivendi Environment (hoy Veolia Water) superaron el PIB de países como Costa de Marfil y Kenia (Mehta & Miroso Canal, 2004).

Otro elemento que se ha cuestionado es la concepción despolitizada de las agencias reguladoras. En opinión de Dubash (2013, en Moran 2014) las agencias reguladoras entendidas como expertos organizados en un cuerpo políticamente asilado administrando normas tecnocráticas son en esencia un “mito racionalizado”. Al amparo de la reducción de la confianza en los “expertos”, emerge una creciente preocupación y demandas para garantizar una participación más inclusiva y una obligación mayor de justificar e informa sobre las decisiones tomadas, lo que en esencia supone el retorno de la política al espacio de regulación.

Capacidad Regulatoria en América Latina

Las reformas regulatorias y, en ese sentido, la emergencia de un Estado regulador en Latinoamérica deben ser entendidas en el contexto de cuatro factores relacionados: (i) la crisis del “viejo” modelo de desarrollo, sustitutivo de importaciones; (ii) las reformas económicas para corregir el rumbo del crecimiento, principalmente la liberalización económica; (iii) la llamada “tercera ola” de democratización (Huntington) y (iv) los problemas de la consolidación del Estado (Jordana, 2012; Jordana & Levi-Faur, 2006; Jordana & Levi-Faur, 2005; Jordana & Levi-Faur, 2004).

A partir de esos antecedentes y tomando como medida la introducción de agencias reguladoras independientes, la evidencia sistemática provista por los estudios de Jordana y Levi-Faur (2012; 2005; 2006) revela el sorprendente auge del “capitalismo regulador” en América Latina. La base de datos del estudio más reciente y específico para la región registra la creación de agencias reguladoras y sus reformas en 19 países latinoamericanos (el análisis no incluye a Surinam, Belice, Cuba y República Dominicana) y 12 sectores, entre 1979 y 2002. Los datos revelan que a partir de la década de 1990, la región ha sido “altamente receptiva” a las reformas reguladoras y, en particular, a la creación de agencias reguladoras. Así, de 43 agencias que existían en 1979, principalmente en el sector financiero, el número de agencias llegó a 134 a finales de 2002 (Jordana & Levi-Faur, 2006, p. 336). Los sectores líderes en la adopción de autoridades reguladoras incluyen las telecomunicaciones, la electricidad, la reforma de los bancos centrales, el mercado de valores y los servicios financieros. Los sectores “rezagados” competen a la “regulación social” que incluye el medio ambiente, agua, la seguridad alimentaria y la industria farmacéutica (Jordana, et al., 2011).

Reforma regulatoria en los servicios de agua potable y saneamiento

Desde mediados de la década de 1980 la incorporación del sector privado en la administración y gestión de los SAPS se generalizó, aunque con diversos ritmos, niveles de cobertura y profundidad según los países.

La discusión sobre los procesos de apertura a la participación del sector privado en el suministro de los SAPS en los que se embarcaron muchos países en desarrollo, se ha centrado en justificar su fracaso en la débil institucionalidad regulatoria que acompañó a la privatización: entes reguladores ineficientes, marcos regulatorios poco específicos o inexistentes, incumplimiento de ciertas pautas de procedimiento como el saneamiento previo de las empresas, corrupción en los procesos, diseños que subestimaron las restricciones institucionales y diferencias en capacidades de los países (Estache & Wren-Lewis, 2010; Nahón & Bonofiglio, 2007; Corrales, 2004; Solanes & Jouravlev, 2007).

El entusiasmo por un modelo relativamente homogéneo centrado fundamentalmente en la creación de una agencia regulatoria copiada de las adoptadas en los países desarrollados no ha garantizado un proceso regulatorio efectivo y no ha protegido a los consumidores, contribuyentes e inversores de conflictos costosos. Contrario a lo que hoy se considera una “buena práctica”, varios países en desarrollo establecieron una agencia regulatoria después de haber abierto los servicios de agua y saneamiento a la participación privada. Hasta 2004 solo dos tercios de los países donde había participación del sector privado habían creado una agencia regulatoria (Estache & Wren-Lewis, 2010).

En tal contexto, se ha puesto sobre la mesa de discusión la idea de que la dicotomía “público vs. privado” pierde el punto de discusión real, ya que en todo caso se tendría que examinar las barreras que impiden el acceso de los pobres a los servicios o las asimetrías en la calidad de los servicios, vinculadas a su escaso poder para influir en la toma de decisiones de los prestadores de los servicios, sean estos privados o públicos y, en ese sentido, a la necesidad de una mayor “democratización” en el proceso de toma de decisiones, así como mejoras en la transparencia y rendición de cuentas (Budds & McGranahan, 2003).

La regulación de los servicios de agua y saneamiento, por otra parte, cobra renovada importancia frente a incipiente ola de re-estatización del suministro de los servicios de agua y saneamiento, presente aún en países “desarrollados” que han servido como modelo para la “modernización” sectorial. En Francia, por ejemplo, desde el 1 enero de 2010, 25 años después y tras estar gestionada por una compañía mixta y dos operadores privados, Eua du Paris ya es totalmente

pública. Anne Le Strat, Teniente de Alcalde, así como Presidenta de Eau de Paris y de la red Aqua Publica Europea, ha difundido en diferentes foros que la decisión de remunicipalizar el servicio de producción, transporte, distribución y facturación del agua fue una decisión política e ideológica: una apuesta fuerte en contra de la tradición francesa de privatizar, ya que se llevó a cabo en la capital de la cuna de las multinacionales del agua, como Eolia y Suez, la cual quiere ser un ejemplo de que lo público no es, necesariamente, sinónimo de ineficiencia e ineficacia (Le Strat, 2011).

A lo anterior se suma la aparente merma en el interés de las multinacionales del agua para invertir (Hall & Lobina, 2002; Lobina & Hall, 2007) y, por tanto, arriesgar capital en el sector de agua potable y saneamiento en los países en desarrollo, al tiempo que se requieren grandes volúmenes de inversión, para reducir la brecha entre oferta y demanda, aumentar la calidad de los servicios y asegurar la equidad en su acceso.

Sistemas Regulatorios de dos SAPS: Colombia y México

La mayoría de los gobiernos latinoamericanos cedieron a la inclusión del sector privado en el suministro de los SAPS, sin prestar excesiva atención a la necesidad de acompañar ese nuevo modelo con una regulación que generará los estímulos necesarios hacia los operadores privados y sus fiscalizadores, lo que conspiró en no pocas ocasiones contra la eficiencia que exige el buen funcionamiento de los servicios públicos (Solanes & Jouravlev, 2007). A continuación, los hallazgos de cada caso se estructuran en función de las tres variables propuestas.

Marco legal e institucional favorable para la inserción del sector privado

En Colombia el marco legal e institucional del sector agua potable y saneamiento experimentó transformaciones importantes, como resultado de dos procesos de reforma estructural: la descentralización administrativa y el diseño de un marco legal e institucional favorable a la inclusión del sector privado en la prestación de los servicios públicos. La descentralización administrativa responde a la necesidad de autonomía de los municipios y se expresa a través de la Ley 11 de 1986, por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de las actuaciones locales. Un aspecto clave de la descentralización administrativa fue la asignación de recursos financieros a los municipios, para que pudieran desempeñar sus nuevas funciones. Así, constitucionalmente se modificaron el Sistema de Transferencias, el Situado Fiscal y las participaciones municipales, en 1991 (Art. 356), que cedían un determinado porcentaje de los ingresos fiscales del gobierno central a los niveles inferiores de gobierno. Bajo ese esquema los municipios deberían gastar por lo menos un 80% de estas transferencias en servicios públicos básicos y un 20% específicamente en el sector agua y saneamiento. Posteriormente, se crea el Sistema General de Participaciones 2001, que reagrupa el situado fiscal y las participaciones municipales, que modifica el mecanismo de distribución de recursos, priorizando la asignación sectorial y luego la asignación geográfica. En la que, desde 2007, se establece una asignación mínima al sector de APSB del 11,6%.

Sectorialmente, la descentralización administrativa inicia en 1987 con la emisión del Decreto Ley que ordenaba la liquidación de INSFOPAL y del Programa de Saneamiento Básico Rural, coordinado por el Instituto Nacional de Salud, trasladando a los municipios la responsabilidad de la prestación de los servicios de agua y saneamiento. El cambio a este nuevo marco institucional resultó largo y complicado debido a la necesidad de negociar el traslado de los activos de INSFOPAL a cada departamento y municipio. La asignación de nuevas competencias a los gobiernos locales exigió igualmente la puesta en marcha de un proceso de adaptación institucional y de capacitación.

La reforma de los SAPS significó un largo proceso de reformas legales auspiciadas fundamentalmente por la aprobación de una Constitución en 1991, que tuvo un impacto interactivo en el proceso de modernización sectorial iniciado en 1987, al introducir una serie de principios constitucionales como el de la libre competencia, el de la provisión eficiente de los servicios públicos o el de solidaridad, el Estado pasaría a concentrarse en las tareas de regulación, planeación y control (Beato & Díaz, 2003).

El marco legal del sector en un entorno descentralizado se completó con la aprobación de la Ley 60 de 1993 y la Ley 142 de 1994. La Ley 142 tiene el objeto explícito de promover la inversión y la gestión privada para fortalecer la competencia, favorecer la inversión y mejorar la calidad de los servicios públicos. Plantea un menú de posibles arreglos institucionales entre los cuales los gobiernos municipales pueden escoger el que consideren más adecuado para garantizar la eficiencia de los servicios. Se crea la figura de la empresa de servicios públicos domiciliarios, sujeta a la normatividad de la ley y en un marco de derechos y obligaciones que pretendía favorecer un entorno de competitividad para promover la eficiencia, también crea la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico, con competencia para regular el sector.

En México las bases institucionales para la privatización del agua se empezaron a construir en 1983 con la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mediante la cual se establece la devolución de responsabilidades a los municipios en materia del suministro de los servicios de agua potable y alcantarillado. La municipalización se profundizó, al menos en el marco normativo, con una nueva reforma al artículo 115 Constitucional en 1999, que amplían la responsabilidad municipal al tratamiento y saneamiento de las aguas residuales.

La estrategia privatizadora se afianza en 1992 mediante las reformas al artículo 27 de la CPEUM y la aprobación de su ley reglamentaria en materia de agua: La Ley de Aguas Nacionales. Desde entonces, la privatización o “aumento de la participación del sector privado” o asociaciones público-privadas en el subsector de agua y saneamiento, como prefiere referir el gobierno mexicano (CONAGUA, 2010; CONAGUA, 2012) se ha promovido activamente por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), para corregir las falencias observadas en la gestión y administración de los servicios tales como falta de capacidad técnica, administrativa y financiera (Gaytán Olmedo, 2000; Pineda & Salazar, 2008; CONAGUA, 2010).

Aunque desde 1992 el marco legal es propicio a la privatización y el gobierno ha puesto en marcha muchos programas para facilitar la inserción del sector privado en el suministro de los SAPS (v.g. el Programa para el Mejoramiento de los Organismos Operadores de agua, PROMAGUA), el sector privado ha procedido con cautela y lentitud, en parte por el alto nivel de oposición social. Hasta ahora la participación del sector privado se lleva a cabo bajo tres modalidades; contratos de servicios en el Distrito Federal, empresas mixtas en los municipios de Saltillo y Ramos Arizpe, Coahuila y concesiones en los municipios de Aguascalientes, Aguascalientes; Cancún e Isla Mujeres, Quintana Roo y Puebla, Puebla (Enciso, 2013). Cabe destacar la remunicipalización de los SAPS en Navojoa, Sonora.

Constitución de agencias reguladoras

En 1992 Colombia decreta la liquidación de la Junta Nacional de Tarifas (Decreto 2167) y en su reemplazo se establece en 1994 la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (conocida como CRA), adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico que tiene como misión fundamental regular monopolios, promover la competencia, impulsar la sostenibilidad del sector, evitar abusos derivados de la posición dominante de las empresas y

garantizar el suministro de servicios de calidad con “tarifas razonables” y amplia cobertura. La CRA realiza una revisión quinquenal de la metodología tarifaria del servicio público. La constante tensión entre el precio razonable y la cobertura del servicio prestado con calidad. Intensión regulatoria de los CRA y de la discusión con los agentes del sector promovida por la entidad en diversos escenarios.

La función de supervisión compete a la Superintendencia de Servicios Públicos, que ejerce las actividades de vigilancia y control de todas las empresas que prestan servicios de agua y saneamiento. Ese organismo tiene potestad para imponer multas y sanciones, e incluso para tomar posesión de las empresas que sistemáticamente violen las normas a las que están sujetas, no presten los servicios públicos con la calidad y continuidad exigida o rehúsen dar información veraz a los agentes de control. Además, comprueba que los subsidios otorgados por el gobierno nacional sean destinados a los sectores sociales más desprotegidos. Cabe indicar que los gobiernos municipales tienen la competencia para determinar a quién se asignan los subsidios (Beato & Díaz, 2003).

La Ley 142 de 1994 introdujo un marco regulador centralizado para establecer un sistema coherente de reglas e incentivos, favoreciendo así la participación de los operadores privados. Además, junto con la Ley 60 de 1993 delimita la distribución de competencias y responsabilidades entre los distintos entes que operan el sector del agua y el saneamiento, regulan el uso de los recursos naturales y establecen el marco de intervención del gobierno separando las funciones de formulación de políticas, de regulación, de supervisión y de operación del sistema. La función de formulación de políticas corresponde al Ministerio de Vivienda, dentro del cual se encuentra el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, que es la entidad responsable del sector y dentro del cual se crearon varias instancias para el diseño y aplicación de políticas, que son reglamentadas por el Ministerio, formulando los programas y apoyando financieramente a los municipios.

En México la Comisión Nacional del Agua (Conagua), creada en 1989, es la única agencia del gobierno federal con competencia directa para organizar, establecer criterios y administrar las diversas funciones relativas a la producción, distribución y consumo del agua en todo el territorio nacional. Aunque la Ley de Aguas Nacionales (promulgada en 1992 y reformada en 2004) y su reglamento refuerza la centralidad de la Conagua en la política del agua, su carácter regulador no ha sido claramente detallado (Levi-Faur & Jordana, 2009), pero como se verá a continuación en realidad el *nudo gordiano* para “modernizar” la regulación de los SAPS se encuentra en las competencias conferidas a los municipios por el artículo 115 de la CPEUM, que en su fracción III inciso “A” establece que el suministro de los SAPS es facultad exclusiva municipal.

Es de mencionar que las entidades federativas tienen leyes extensivas para reglamentar la forma y términos en que se debe prestar los SAPS, quiénes pueden hacerlo y bajo qué condiciones, cómo se deben estructurar cuotas y tarifas, incluso facultades de inspección y vigilancia (Ramos, 2006). La constitucionalidad o inconstitucionalidad de estas circunstancias rebasa los límites de este trabajo, pero interesa subrayar que la competencia municipal otorgada en la CPEUM reduce las posibilidades de la legislación estatal para regular la prestación de los servicios. Prueba de ello, es la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el 17 de junio de 2013, en la Controversia Constitucional 99/2012 presentada por el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, mediante la cual reclama el Decreto Número 24083/LIX/12, por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Aguas para el Estado de Jalisco y sus Municipios y la Ley de Hacienda Municipal del mismo estado. La queja sustantiva del municipio de Tlajomulco de Zúñiga es que la Ley de Aguas estatal “obligaba” al municipio a crear un “Consejo Tarifario”, organismo o instancia con participación social cuya función sustantiva sería la de fijar la tarifa de los servicios. La SCJN declaró la invalidez

de los artículos que daban sustento al “Consejo Tarifario” y sus competencias, al considerar que vulnera la autonomía municipal, al incidir en la prestación del servicio público de agua que le corresponde al Municipio y en su libre administración hacendaria, competencias que le son otorgados en el Artículo 115, fracciones II, III, inciso a) y IV de la CPEUM (SCJN, 2013).

Desde el año 2012 y hasta fecha, como producto de la inclusión del derecho humano al agua y saneamiento al marco constitucional de México (DOF, 2012), se han propuesto, discutido y desechado tres iniciativas de ley orientadas “modernizar” el sistema institucional que regula la asignación, acceso y uso del agua. La última iniciativa de ley data de 2015: la Ley General de Aguas o “Ley Korenfeld”¹ en alusión directa al extitular de la CONAGUA, desde el inicio generó grandes polémicas. Destacan los señalamientos realizados individual y colectivamente por diversos científicos, organizaciones de la sociedad civil, así como el comunicado conjunto de los rectores de las universidades Autónoma Metropolitana (UAM), de Guadalajara (U de G) y Nacional Autónoma de México (UNAM), pronunciándose a favor de que el Congreso de la Unión abriera “un debate amplio, plural e incluyente en el que puedan intervenir todos los sectores del país, a fin de que las resoluciones a las que se llegue garanticen el cabal cumplimiento del derecho humano al agua...” (Bravo Padilla, et al., 2015; UCCS, 2015).

En parte por la alta presión social y quizá movidos más por los tiempos electorales que estaban corriendo, los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados decidieron diferir el debate y la discusión del dictamen de la Ley General de Aguas, un día antes de su discusión en el pleno, prevista en principio para el martes 10 de marzo de 2015 (Pacheco, 2015). Finalmente, el 17 de junio de 2015, debido al nulo trabajo en comisiones, que no habían sesionado desde abril, la mesa directiva de la Cámara de Diputados, declaró precluidas 207 iniciativas de diputados de todos los partidos, entre ellas la iniciativa de la Ley General de Aguas (Méndez & Garduño, 2015; Aristegui Noticias, 2015).

Aunque la iniciativa de la Ley General de Aguas expone claramente que se pretendía reglamentar los artículos 4 y 27 de la CPEUM, su análisis deja claro que también se intentaba incidir en las competencias municipales establecidas en la fracción III inciso a) del artículo 115 de la CPEUM en al menos dos elementos sustantivos: i) sistema para fijar tarifas en el cual podría incidir la Conagua y ii) delimitar los tramos competenciales ente entidades federativas y municipios para regular el suministro de los servicios de agua potable, potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, para lo cual proponía “la creación o perfeccionamiento de un órgano regulador” a nivel estatal, cuyo objetivo sustantivo sería contribuir a la autosuficiencia y sostenibilidad financiera de los prestadores de los servicios.

Pese a lo anterior, la Ley General de Aguas “sepultada” en junio de 2015 resulta conservadora, comparada con la iniciativa de Ley de Agua Potable y Saneamiento presentada en 2009 por el presidente de la Comisión de Recursos Hidráulicos de la LXI Legislatura (2009-2012) de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Aunque esta iniciativa de Ley tampoco llegó a buen puerto y fue retirada en febrero de 2011, sin haber recibido dictamen, proponía elementos sustantivos para modernizar y alinear la regulación de los SAPS al “modelo de agencias reguladoras”, tales como: la constitución de un Instituto Nacional de Agua Potable y Saneamiento (INAPyS) con competencias para emitir lineamientos y criterios técnico-normativo para los organismos operadores municipales y los órganos reguladores estatales con poderes y competencias sustantivas para regular la gestión de los organismos operadores municipales. Además, bajo la coordinación del INAPyS, se instauraría un Sistema Nacional

1 David Korenfeld Federman renunció a su cargo como director de la CONAGUA en abril de 2015, tras la polémica que desató la circulación en redes sociales de varias fotografías que lo exhibían utilizando un helicóptero de la CONAGUA como transporte familiar.

de Información de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, parecido al Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) de Brasil, así como un Sistema Nacional Financiero de Agua Potable y Saneamiento con competencia para la planificación y financiamiento de las inversiones.

Mecanismos de participación ciudadana en los regímenes regulatorios

En Colombia al interior de la CRA participan “expertos comisionados” y la ciudadanía en general ejerce la vigilancia y control social de la gestión de las entidades públicas a través de diversos mecanismos, dentro de sus funciones la CRA mantiene un programa constante de divulgación de información, se realiza una rendición de cuentas anual. Además, de acuerdo con la Sentencia C-150 de 2003 de la Corte Constitucional y el Decreto 2696 de 2004, está contemplada la “participación ciudadana” de los usuarios, empresas, vocales de control, organismos del Estado, organizaciones no gubernamentales y demás interesados, para que expongan sus ideas, críticas y aportes con el fin de discutir y mejorar las normas de carácter general antes de su expedición.

Bajo este marco de actuación, v.g. en 2015 la CRA presentó el nuevo marco regulatorio de acueducto y alcantarillado para pequeños prestadores contenido en la Resolución CRA No. 717 de 2015, la cual quedó a participación ciudadana por tres meses, contados a partir de julio de 2015.

Las iniciativas populares legislativas y normativas se canalizan a través de las diversas organizaciones y mecanismos formales establecidos en la Ley de Participación Ciudadana (Ley 134 de 1994), que establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. Amparadas en esta Ley, en 2007, se inició un movimiento nacional Referendo por el Agua en Colombia: sin agua no hay vida, promovido por más de 60 organizaciones sociales y que finalmente fue rechazado por el Gobierno pero que durante más de un año dio lugar a un amplio debate sobre el uso responsable del Agua.

En México el marco jurídico que regula la participación del sector privado en el subsector de agua y saneamiento es dilatado. Sus principales componentes son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento y las Leyes estatales de agua. Otras leyes que contienen previsiones son: la Ley de Obra Pública y Servicios; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley General de Bienes Nacionales; Ley Federal de Derechos; Ley de Asociaciones Públicas-Privadas (APPs). Sin embargo, no existe un modelo de regulación que pauté una adecuada separación institucional entre las funciones de formulación de políticas sectoriales, de regulación económica y de operación de los sistemas.

En términos prácticos, la participación social a nivel federal, estatal y municipal se cristaliza mediante la constitución de diversas instancias públicas de consulta y deliberación (IPD), tales como consejos, comités y/o comisiones, que buscan dar “voz” a diferentes actores y cuya función sustantiva, al menos en el discurso, es construir un espacio de interlocución y toma de decisiones, transparente, abierto y democrático que garantice la construcción de una buena gobernanza del agua.

A continuación, solo se caracterizan dos IPD habilitadas en el nivel federal por la Ley Nacional de Aguas (LAN) vigente. La CONAGUA de conformidad con el artículo 9 Bis 1 de la LAN, cuenta con un Consejo Técnico para el despacho de los asuntos de su competencia a nivel nacional, el cual en apego al artículo 10 de la LAN se integra por los titulares de siete secretarías (ministerios) del gobierno federal que exhiben algún grado de responsabilidad en materia de agua: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), quien lo

preside; Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Secretaría de Energía (SENER); Secretaría de Economía (SE); Secretaría de Salud (SALUD); Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Además, participan los titulares del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), así como dos representantes de los gobiernos estatales y un representante de una “organización ciudadana de prestigio y experiencia” relacionada con las funciones de la CONAGUA, los cuales son designados por el presidente de la República, a propuesta de los titulares de las secretarías (ministerios) que integran el Consejo Técnico.

La organización “ciudadana de prestigio y experiencia” que participa con derecho a voz y voto en el Consejo Técnico de la CONAGUA es, “casualmente”, el Consejo Consultivo del Agua (CCA) cuya participación en la política hidráulica nacional se reconoce e institucionaliza en el Capítulo V Bis, artículo 14 Bis1, adicionado en la reforma de 2004 a la LAN.

El CCA fue constituido en el año 2000 como una asociación civil que se integra por dos tipos de miembros: (i) consejeros numerarios y (ii) consejeros institucionales. En el directorio de los consejeros numerarios se encuentran los nombres de los empresarios más acaudalados del país, con evidentes intereses particulares en la regulación y la política del agua, incluido Carlos Slim Helú catalogado en la lista Forbes de 2016 en el cuarto sitio del ranking mundial de los más ricos del planeta y como el hombre más rico de México, con intereses en sectores tan diversos como las telecomunicaciones, servicios financieros, comercio y minería.

Los riegos de captura regulatoria, no obstante, son más fácilmente perceptibles si se inspecciona el juego de intereses vinculados a la figura Alberto Bailleres González, consejero numerario del CCA desde su creación e identificado en la lista Forbes 2016 como el tercer hombre más rico de México. Alberto Bailleres es presidente del Consejo de Administración de Grupo BAL, S.A de C.V. . Uno de sus principales activos es Industrias Peñoles que es la segunda empresa minera más grande del país. En 1998 el campo de acción de Peñoles se extendió a la industria del ciclo integral del agua, mediante una asociación estratégica con la francesa Suez Environnement formaron BAL-ONDEO, hoy Aguas, Servicios e Inversiones de México (ASIM), que mantenía operaciones en la Ciudad de México, los municipios de Torreón y Matamoros (Coahuila), así como en los municipios de Benito Juárez (Cancún); Playa del Carmen e Isla Mujeres (Quinta Roo).

Comentario Final

La evidencia empírica muestra que la participación del sector privado (nacional e internacional) presenta rendimientos diferenciados y en muchos casos contradictorios a la lógica que los impulsó. En Argentina y México, por ejemplo, los servicios privatizados que no contaron con entes reguladores independientes y con rango legal, se renegociaron los contratos en detrimento de los intereses económicos de los usuarios, reflejado en los aumentos de tarifas, prórroga de concesiones, condonación de multas devengadas a favor de los usuarios, entre otros.

El principio tan difundido de lograr un costo de recuperación, por ejemplo, conlleva grandes implicaciones políticas y de bienestar en un país de ingresos bajos donde el incremento en costo puede, en la práctica, significar exclusión de los servicios básicos. En esta lógica, como indica Spiller la regulación no solo perseguiría aspectos relacionados con criterios de tarifación y de defensa de competencia (tal como lo sugiere la teoría neoclásica), sino también aquellos vinculados a la cobertura (universalización y tarifas accesibles); la defensa de los derechos de los usuarios; la sustentabilidad de los servicios a mediano y largo plazo; así como la innovación tecnológica (Spiller & Tommasi, 2008; Spiller & Savedoff, 1999). De esta forma, en la búsqueda de una supuesta neutralidad, la regulación pública no debería limitarse a reducir el riesgo regulatorio y a brindar certidumbre a los inversores, sino que debería involucrarse en la delimitación de las condiciones de prestación de los servicios, en vistas de alcanzar los objetivos mencionados.

Las experiencias revisadas muestran que la regulación de los SAPS en Colombia tiene un mayor alineamiento al modelo de agencias reguladoras, tal y como muestra la creación y competencias conferidas a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). En México, la implantación del modelo de regulación mediante una agencia independiente ha tenido diferentes tropiezos, los cuales van desde insistencia en conservar a la Conagua bajo la tutela de la SEMARNAT, hasta las fallas en lograr que se acepte una nueva Ley General de Aguas que pauté la aplicación del nuevo modelo de regulación.

En Colombia y México las instancias públicas de participación (comités, consejos, comisiones) habilitadas para lograr una mayor participación social, en realidad patrocina la incorporación de la voz de expertos y representantes de grupos de interés poderosos en el área de política, aunque conserva los procesos de decisión en la esfera gubernamental. Además, “la voz” mantiene una alta formalización en reglamentos, leyes y cada vez más en reglas de operación, cuya principal desventaja es la sobre representación de intereses previamente organizados y su incapacidad o apatía para incorporar las capas más pobres y vulnerables de la población y, en ese sentido, el amplio mosaico de intereses ciudadanos.

De lo anterior se sigue que, en ambos casos, la regulación de los SAPS, independientemente de si el operador es privado o público, exhibe un diseño institucional que favorece la integración de “élites participativas”, que perpetúan la exclusión de los grupos de usuarios y población con menor capital social para organizarse y gestionar sus demandas, lo que también potencia los peligros de captura regulatoria: riesgo moral y selección adversa.

Fuentes Consultadas

Anne, L. S. (julio de 2010) "Paris: las autoridades locales pueden retomar la gestión del agua". Recuperado el 25 de mayo de 2011, de <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/Paris%20Chapter%20by%20Anne%20Le%20Strat%20ES.pdf>

Aristegui Noticias. (18 de junio de 2015). "Sepultan 207 iniciativas de diputados, entre ellas la Ley de Aguas". Recuperado el 19 de junio de 2015, de <http://aristeguinoticias.com/1806/mexico/sepultan-207-iniciativas-de-diputados-entre-ellas-la-ley-de-aguas/>

Beato, P, & Díaz, J. (2003) "La participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en Cartagena de Indias". Recuperado el 10 de agosto de 2011, de Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd27/cartagena.pdf>

Braithwaite, J. (October de 2005) "Neoliberalism or regulatory capitalism". Recuperado el 30 de julio de 2015, de https://www.anu.edu.au/fellows/jbraithwaite/_documents/Articles/Neoliberalism_Regulatory_2005.pdf

Bravo Padilla, T., Narro Robles, J., & Vega y León, S. (16 de marzo de 2015) "Pronunciamiento sobre la iniciativa de Ley General de Aguas". Recuperado el 3 de junio de 2015, de <http://www.udg.mx/es/noticia/pronunciamiento-sobre-la-iniciativa-de-ley-general-de-aguas>

Budds, J., & McGranahan, G. (2003) "Are the debates on water privatization missing the point?". *Experiences from Africa, Asia and Latino America. Environment and Urbanization*. 15(2). pp. 87-113.

CEPAL. (1995) "La privatización de servicios públicos basados en agua". LC/R. 1486. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CONAGUA. (2010) "Guía sobre la participación privada en la prestación de los servicios de agua y saneamiento". México: Comisión Nacional del Agua.

CONAGUA. (2012) "Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua". (PROMAGUA). Recuperado el 15 de noviembre de 2013, de <http://www.conagua.gob.mx/conagua07/Noticias/DescripcionprogramaPROMAGUA2012.pdf>

Corrales, M. E. (2004) "Gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina". *REGA*. 1(1).pp. 47-58.

DOF. (08 de febrero de 2012) "DECRETO por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 06 de junio de 2017, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012

Enciso, A. L. (15 de julio de 2013). "Avanza la privatización del agua en siete ciudades, advierte estudio. *La Jornada*. p. 31.

Estache, A., & Wren-Lewis, L. (2010) "On the theory and evidence on regulation on network industries in developing countries". En R. Balwin, M. Cave, & M. Lodge (Edits.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford, USA: Oxford University Press. pp. 371-406.

Gaebler, T., & Osborne, D. (1992) "Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transformin the public sector". Reading, MA. Addison Wesley.

Gaytán Olmedo, M. S. (2000) "Descentralización de los servicios de agua potable en el municipio de Lerma". México. En E. Cabrero Mendoza, & G. Nava Campos (Edits.). *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. México. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Centro de Investigación y Docencia Económica. pp. 169-212.

Hall, D., & Lobina, E. (2002) "La privatización del agua en América Latina". 2002. Universidad de Greenwich, Unidad de Investigaciones de la Internacional de Servicios Públicos. Londres. Universidad de Greenwich.

Hood, C. (1991) "A Public Management for All Seasons". *Public Administration*. 69(1). pp. 3-19.

Jordana, J. (2012) "The institutional development of the Latin America regulatory state". En D. Levi-Faur (Ed.). *Handbook on the Politic of Regulation*. Cheltenham. UK. Edward Elgar. pp. 156-170.

Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2004) "The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance". Nothampton. Edwuard Elgar Publishing.

Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2005) "The diffusion of regulatory capitalism in Latin America". *Sectorial and national channels in the making of a new order. The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 58(1). pp. 102-124.

- Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2006) "Toward a Latin American regulatory state? The diffusion of autonomous regulatory agencies across countries and sectors". *International Journal of Public Administration*. 29(4-6), pp. 335-366.
- Kettl, D. F. (1988) "Government by Proxy: (Mis) Managing Federal Programs". Washington D.C. Congressional Quarterly Press.
- Le Strat, A. (13 de 01 de 2011) "París: las autoridades locales retoman la gestión del agua". Recuperado el 11 de 09 de 2012, de <http://www.plataformacontralaprivatizaciondelcyii.org/xDOCUMENTOS/Par%C3%ADs2.pdf>
- Levi-Faur, D., & Jordana, J. (2009) "Fortaleciendo las agencias reguladoras: diseños institucionales para la autonomía, la rendición de cuentas y el profesionalismo". En E. I. Sandoval, *Corrupción y transparencia: Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-Siglo XXI Editores. pp. 359-416.
- Lobina, E., & Hall, D. (Septiembre de 2007) "Privatización y reestructuración de los servicios de agua en América Latina". 2007. Recuperado el 15 de 04 de 2011, de Public Services International Research Unit (PSIRU): www.psiru.org
- Majone, G. (1997) "Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas: análisis de políticas". (E. L. Suárez, Trad.) Mexico: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Fondo de Cultura Económica.
- Majone, G. (1998) "Regulating Europe" (First ed). London. Routledge.
- Majone, G. (2001) "Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach". *Journal of Institutional and Theoretical Economics* JITE. 157(1). pp. 57-78.
- Méndez, E., & Garduño, R. (18 de junio de 2015) "A la Basura, 207 iniciativas de diputados de todos los partidos". *La Jornada*. p.p. 34.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (April de 2000) "Governing the Hollow State". *Journal of Public Administration Research and Theory*. pp. 359-379.
- Nahón, C., & Bonofiglio, N. (Nov/Dez de 2007) "¿Entes de regulación o control? Impresiones del "moderno" esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso argentino". *RAP Río de Janeiro*. 41(6). pp. 1095-1120.
- Pacheco, R. J. (09 de marzo de 2015) "Aplazan diputados Ley General de Aguas; abren espacio a discusión". Recuperado el 10 de junio de 2015, de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/03/09/1012453>
- Pacheco, R. J. (04 de marzo de 2015) "Comisiones aprueban en San Lázaro la Ley General de Aguas". Recuperado el 10 de abril de 2015, de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/03/04/1011633>
- Pineda, P. N., & Salazar, A. A. (2008) "De las juntas federales a las empresas de agua: evolución institucional de los servicios urbanos de agua en México 1948-2008". En R. Olivares, & R. Sandoval. *El agua potable en México: Historia reciente, actores, procesos y propuestas*. México. Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México A. C. (ANEAS). p.p. 57-73
- Ramos, L. E. (2006) "La falta de funcionalidad de las leyes de aguas de los estados y el nuevo rol de éstos en la gestión de los recursos hídricos". En *Jurídica: anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. Vol. 36. México. Universidad Iberoamericana. p.p. 451-462.
- Salomon, L. M. (1981) "Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action". *Public Policy*. 29. p.p. 255-75.
- SCJN. (30 de Septiembre de 2013) "Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 99/2012, promovida por el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga". Jalisco. Recuperado el 15 de mayo de 2015, de Diario Oficial de la Federación: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5315755&fecha=30/09/2013
- Smith, S. R., & Lipsky, M. (1993) "Nonprofits for Hire: The Welfare state in the Age of Contracting". Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press.
- Solanes, M., & Jouravlev, A. (2007) "Revisiting privatization, foreign investment, international arbitration, and water". Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. CEPAL.
- Spiller, P. T., & Savedoff, W. (1999) "Government opportunism and the provision of water". En P. T. Spiller, & W. Savedoff (Edits.). *Spilled Water. An Institutional Commitment to the Provision of Water Services*. Washington DC. Interamerican Development Bank.
- Spiller, P. T., & Tommasi, M. (2008) "The Institutions of Regulation: An Application to Public Utilities". En C. Ménard, & M. M. Shirley (Edits.). *Handbook of New Institutional Economics*. Verlag Berlin Heidelberg. Springer. pp. 515-543.
- Stoker, G. (1998) "Governance as theory: five propositions". *International Social Science Journal*. 50(155). pp. 17-28.
- UCCS. (2015) "Comunicado Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad". Recuperado el 15 de junio de 2015, de http://www.uccs.mx/doc/p/la-ley-general-de-aguas_es
- Yeung, K. (2010) "The Regulatory State". En R. Balwing, M. Cave, & M. Logde (Edits.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford. Oxford University Press. pp. 64-83.