

DESPUÉS DEL IV FORO MUNDIAL DEL AGUA: TRANSICIÓN INSTITUCIONAL Y LAS ALTERNATIVAS DE POLÍTICA DEL AGUA

Sergio Vargas Velázquez

Introducción

Durante el IV Foro Mundial del Agua se manifestaron las distintas posiciones existentes en nuestro país respecto a las políticas públicas del agua. Por un lado, el discurso oficial que insiste en haber cumplido con los objetivos de descentralización y reorganización del arreglo institucional de acuerdo a los principios de la gestión integrada del agua por cuenca hidrológica, a partir de la cual se transfirieron los poco más de 3 millones de hectáreas a asociaciones de agricultores creadas a iniciativa del gobierno federal para que los regantes manejaran, financiaran el riego a nivel de sus propios sistemas. Así como también establecieron como espacios de participación social los consejos, comisiones y comités de cuenca y acuífero bajo un modelo de “participación controlada” desde el gobierno federal, como espacios de consultivos. Así como también con la creación de nuevas instancias en los gobiernos estatales –comisiones de agua y saneamiento- y a nivel municipal –organismos operadores-, representa también una nueva relación entre actores gubernamentales.

Sin embargo, después de la resistencia de una importante fracción de la burocracia hidráulica federal para que fuera aprobada la reforma a la Ley de Aguas Nacionales de 2004, esta no ha sido ejecutada por falta de la emisión del reglamento por parte de la Comisión Nacional del Agua, Conagua, a partir del cual se desconcentrarán las gerencias regionales y se transformarán en organismos ejecutivos de cuenca. Mientras, diversos conflictos de las más variadas escalas crecen y se multiplican, y surgen distintos movimientos que pretenden el reconocimiento de derechos locales por el agua y espacios efectivos para su participación en la política del agua. ¿Cuáles son los escenarios posibles de nuestro actual modelo de gestión del agua, cuando se encuentra estancado el proceso de transición institucional bajo los principios postulados por el modelo de gestión del agua por cuenca hidrológica, promovido por GWP, WWC, WB, BID?

En este momento es evidente la confrontación de dos grandes proyectos al interior de la burocracia hidráulica, los cuales incorporan de manera disímula a los grupos de presión y los intereses económicos, políticos y sociales de la sociedad. A fines de 2006 existen varias tensiones dominantes, a las cuales el próximo gobierno federal deberá proponer alternativas que pueden en algunos casos reducirlas, y en otros incrementarlas, e implique otra etapa en la actual estancada transición institucional.

Transición institucional inconclusa y retos a la gobernabilidad del agua

El agua es un recurso que configura muchas relaciones sociales, y vincula de forma estructural a los grupos humanos que habitan en grandes regiones conocidas que podemos identificar como las cuencas hidrológicas, las cuales deben ser tomadas en cuenta para poder establecer una política de desarrollo de los recursos hídricos sustentable. Este es uno de los principios bajo los cuales se ha conformado la propuesta de organismos internacionales de llevar a cabo una gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca hidrológica. Desde hace ya algunos años se ha reconocido internacionalmente el incremento

en la escasez relativa del agua, la cual está llevando en pocos años a una situación crítica en numerosos lugares del mundo, incluyendo a nuestro país.

A partir de la década de 1970 se inició un continuo cuestionamiento a nivel internacional de las políticas respecto al agua seguidas. En varios países, como por ejemplo los de la OCDE, se incorporan algunos principios que buscaban moderar o frenar las consecuencias de los procesos de industrialización y urbanización sobre los recursos hídricos, como fue el principio del contaminador-pagador. La recuperación de la noción de gobernanza o gobernabilidad –que aquí los manejamos como términos intercambiables- ocurre en la década de 1980, cuando inicia la actual etapa de grandes flujos globales (globalización), a partir de la reflexión sobre el modo de organización del poder público que se lleva a cabo en los países desarrollados con la crisis y transformación del Estado Benefactor o Estado Social principalmente en Europa y en menor medida en los Estados Unidos. Este cambio en las formas estatales consistieron de manera general en la reducción de la intervención estatal en la economía, en procesos más o menos intensos de descentralización de la administración pública, así como también por una mayor complejidad social y política caracterizada por formas de gobierno pluricéntricas (varios niveles y diversos organismos a la vez) y la pérdida de centralidad de los anteriores actores sociales (empresarios y sindicatos obreros) y el surgimiento de una gran diversidad de movimientos sociales y formas de organización de intereses (sociedad civil), que dan sostén al pluralismo político en una amplia gama de tipos de arreglos institucionales basados en la democracia política. Una primera y más sencilla definición establece que la gobernabilidad es “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001: 10).

De esta manera, la gobernabilidad implica formas de institucionalizar las demandas sociales (muchas de las cuales son inevitablemente contradictorias entre sí), en formas de acción gubernamental capaz de responder a estas necesidades a través de –generalmente se entiende así- políticas públicas efectivas y eficaces. Se subraya que en este momento la crisis del agua es fundamentalmente una crisis de gestión –crisis de gobernabilidad (governance) como fue calificada en el III Foro Mundial del Agua-, lo cual significa que la problemática tal como es entendida por los especialistas internacionales está más en el campo de la acción pública, el diseño e implementación de políticas gubernamentales y la negociación y regulación de intereses sociales, económicos y políticos, en la manera en que funcionan los arreglos institucionales. De igual manera, en los últimos años, se ha generalizado un enfoque de gestión integrada del agua por cuenca hidrológica, en el cual se privilegia un abordaje interdisciplinario entre las ciencias ambientales y sociales con las ingenierías.

La gobernabilidad encaja perfectamente con los planteamientos del desarrollo sustentable, en tanto coinciden en su visión de un mundo globalizado económicamente, estados desregulados y descentralizados, y sociedades civiles más activas, exigentes y vigilantes. Se trata ahora de hacer una política pública eficaz para gobernar lo mejor posible todo el planeta, capaz de frenar el deterioro global, internalizando las externalidades económicas del capitalismo tardío, eliminando también los *free riders* de la economía y el ambiente a través de un amplio proceso de autorregulación. La ONG internacional IUCN define así la gobernabilidad de los recursos naturales: puede entenderse como las interacciones entre las estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo el poder y las responsabilidades se ejercen, cómo se toman decisiones, y cómo ciudadanos u otros *stakeholders* tienen voz en la gestión de los recursos naturales -incluso la conservación de la biodiversidad. Se refiere al poder, a las relaciones y responsabilidad. Tiene una influencia mayor en el logro de objetivos

de gestión (efectividad), la repartición de responsabilidades relevantes, derechos, los costos y beneficios (equidad) y la generación y sustento de comunidad, apoyo político y financiero para uso racional y sustentable (sostenibilidad). (IUCN, 2004) Las definiciones sobre la gobernabilidad del agua coinciden en esto, aunque algunas enfatizan más algunos aspectos que otros. (World Bank, 1992. Solanes, M. 2002. Rogers, P. 2002. Peña, H. y M. Solanes 2002. Dourojeanni, A. y Jouravlev, A. 2001) Algunos autores tienden a centrarse exclusivamente en los aspectos de la acción gubernamental o jurídico-normativa, sin cuestionarse acerca de la acción de los actores sociales.

Tabla: La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos



Fuente: GWP (2000).

En las últimas décadas, a nivel mundial se han presentado situaciones en las que por un conjunto de factores, el agua en determinadas regiones hidrológicas resulta insuficiente para cubrir las necesidades humanas, generando procesos de sobreexplotación de los recursos hídricos, afectando al medio ambiente. Este proceso ha sido conceptualizado como *river basin closure* (cerramiento de cuenca), en tanto se vuelve cero la disponibilidad, particularmente de zonas en donde la aridez donde se impulsaron las grandes zonas de riego. Son procesos de construcción social del conflicto por el agua, en los cuales las respuestas a las limitantes están dadas por sistemas sociopolíticos, ya que en ocasiones hay posibles soluciones técnicas, pero difícilmente aceptables por todas las partes. En nuestro país ya son varias cuencas hidrológicas que se encuentran en tal situación –casos de Lerma-Chapala, Valle de México y numerosas subcuencas del norte del país-. A nivel internacional han surgido varias iniciativas para estudiar las trayectorias que siguen este tipo de cuencas, en términos biofísicos como sociales, con el fin de elaborar políticas públicas para enfrentar este tipo de situaciones. A nivel internacional se ha impuesto el paradigma de la gestión integrada del agua por cuenca hidrológica, el cual México asumió desde 1990, a pesar de su tradición de política pública centralizada en el gobierno federal. La organización de nuevos espacios de participación social también se iniciaron ahí (Vargas et al 2005a; Mollard et al 2002).

A partir de 1990, con la transformación en la política pública del agua que pasa de un modelo de gestión centralizada de la oferta, a otro, todavía en transición, de gestión descentralizada de la demanda con base en cuencas hidrológicas, se incorporó como un elemento muy importante la participación social, en tanto se consideró fundamental poder contar con el apoyo de la sociedad para dirimir conflictos, financiar así como operar y mantener a la escala local los sistemas hídricos. La participación social fue acotada en la Ley de Aguas Nacionales de 1992, a los consejos de cuenca y sus órganos auxiliares, los cuales se implementaron con un enfoque de arriba hacia abajo, bajo un modelo de participación “dirigida” o controlada institucionalmente, y dejándole funciones exclusivamente de carácter consultivo. A más de 15 años de iniciado este proceso, todavía se observan muchas limitaciones y riesgos para la consolidación de la participación social, además que en los últimos años han surgido movimientos sociales que cuestionan abiertamente el actual arreglo institucional, por un lado, y por el otro persisten entre distintos actores gubernamentales la percepción de que el gobierno federal debe retener todavía el control de distintas políticas públicas. De igual manera siguen ausentes los mecanismos modernos de resolución de conflictos, como por ejemplo las prácticas de mediación. Los espacios de representación a escala de gran región hidrológica difícilmente representan la diversidad social, y no permiten hacer fluir la información, comunicación hacia la sociedad civil, y difícilmente ayudan a legitimar la política del agua.

Era evidente que el Estado mexicano no podía seguir financiando los sistemas de gran irrigación como lo había hecho durante varias décadas. Desde su fundación en 1989, la Comisión Nacional del Agua, CNA, se propuso llevar a cabo cambios importantes con el fin de establecer mecanismos institucionales para la asignación eficiente del agua y de los derechos de aprovechamiento, así como un sistema de precios para incentivar la inversión y que, aun cuando el agua es un bien público y el gobierno federal quien debe administrarla, permitiera participar a los usuarios (privados o sociales) bajo la normatividad, autorización y supervisión de la misma CNA. La solución que propuso el gobierno federal fue la transferencia de los distritos de riego a asociaciones de usuarios para que éstos administraran y operaran sus sistemas, con base en una cuota de riego de autosuficiencia y bajo su supervisión y control directo. Con este propósito se les reorganizó en módulos, según criterios de eficiencia y compatibilidad con la estructura del distrito, lo que implicó agrupar las secciones de riego para compactar superficies de entre 4 mil y 8 mil hectáreas para cada asociación (esto no siempre se cumplió ya que el rango de los módulos en todo el país va de 1,000 hectáreas hasta varias decenas de miles de hectáreas en el norte del país). El compromiso del gobierno federal era lograr la transferencia al mismo tiempo que llevar a cabo la renovación de la infraestructura hidroagrícola, lo cual podría realizarse con base en la coinversión estatal y de los interesados, estableciendo en el mediano plazo la dotación y la medición volumétrica. Se planteó el reto de promover la participación de los usuarios para generar una nueva cultura del agua, basada en la eficiencia y productividad en el aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Esta mayor participación sólo se logra –según se afirma en los lineamientos institucionales– con la descentralización y concesión del servicio de agua y un sistema de precios y cuotas sin las distorsiones generadas por los subsidios públicos. Este sistema descentralizado tendría como principal espacio de representación de intereses y de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, a la cuenca hidrológica.

Es en 1989 cuando se retoman en una sola institución todas las tareas en materia de agua, la Comisión Nacional del Agua (CNA), pero aún bajo la rectoría del sector agropecuario federal encabezado por la SARH. El marco legal requería ser actualizado y en 1992 se

expide la Ley de Aguas Nacionales (LAN) vigente y en 1994 su reglamento, el cual es reformado en 1997. Vale la pena mencionar los conceptos que la LAN innovó en 1992 respecto a la ley anterior. Quizá los términos más relevantes que se introdujeron fueron: el Desarrollo Integral Sustentable como propósito último en materia de agua, la participación de los usuarios e interesados en el agua en la programación hidráulica, el reconocimiento de un mercado de derechos de agua, la necesidad de contar con títulos de concesión para otorgar la certeza jurídica a los usuarios, la obligación de la autoridad del agua de hacer pública su disponibilidad así como su calidad, contar con un Registro Público donde estén inscritos todos los usuarios existentes y la creación de los Consejos de Cuenca.

Tabla: Actual Arreglo Institucional del Agua



Fuente: López, M., 2005.

Asimismo, se reconoce que algunos de los conceptos no han sido plenamente instrumentados ni probada su eficacia y utilidad (López Mario, 2005). Algunos ejemplos son: la instrumentación administrativa de la variable ambiental como el soporte técnico del uso en conservación ecológica y el gasto ecológico aún permanecen inéditos. La publicación de la disponibilidad de agua apenas inició este 31 de enero con 188 acuíferos que representan 80% del agua aprovechada y su vinculación con la emisión de concesiones no ha sido plenamente establecida. De hecho, hasta 1992 sólo existían menos de una decena de títulos de concesión emitidos y, con base en los decretos presidenciales de 1995 y 1996, se regularizaron administrativamente cerca del 90% de los usuarios existentes. La vinculación entre la expedición de títulos y el Registro Público de Derechos de Agua es casi plena, sin embargo es incipiente con la planeación hidráulica. Asimismo, los instrumentos regulatorios

como son las vedas, reservas y reglamentos existentes requieren en la mayor parte de los casos revisarse, abrogarse o adecuarse, dada la actual realidad del agua en México en el marco del nuevo sistema de gestión del agua, y para ello se necesita de una serie de acciones que se inicia con la publicación de la disponibilidad de agua y los estudios que justifiquen el interés público para el acto de autoridad. Hasta la fecha, aún cuando hay cinco proyectos de declaratoria de clasificación de calidad del agua de corrientes en el estado de Veracruz, hay una sola declaratoria de clasificación de calidad del agua publicada, la del Río Lerma, que representa las metas de calidad aprobadas por los usuarios e interesados que habitan en la cuenca correspondiente, así como los plazos para llegar a ellas.

El mercado del agua es incipiente y no ha ejercido un peso específico para una mejor asignación y distribución del recurso, como tampoco ha creado monopolios de derechos. La alta regulación que ejerce la autoridad del agua no ha permitido evaluar realmente la utilidad de esta herramienta para una mejor distribución, hacer más eficiente su uso o como mecanismo emergente ante sequías o situaciones de escasez extrema. La participación social en la programación hidráulica y en la comprensión de la necesidad de la sostenibilidad de los recursos hidráulicos para garantizar las actividades productivas, está en proceso y es difícil evaluar los logros, dado que los Consejos de Cuenca y los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (Cotas) no han logrado integrar una verdadera legitimidad y representatividad de usuarios y sociedad organizada dado lo reciente de su creación. De la misma manera, la autorregulación mediante instrumentos de la LAN, acordados en el seno de los Consejos de Cuenca o Comités Técnicos de Aguas Subterráneas, también es un proceso incipiente y en marcha a partir de 2002. (López Mario, 2005) Para 1994, de acuerdo con la tendencia mundial respecto al manejo integral y sostenible del agua junto con otros recursos naturales, la CNA cambió de sector, el que encabeza la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), donde actualmente permanece.

La constitución de nuevos actores gubernamentales y sociales a través de la creación de las comisiones estatales de agua, que prácticamente existen ya en todos los estados del país incluyendo el Distrito Federal, siguiendo en lo general el esquema trazado desde la CNA. En todos los estados se han emitido leyes estatales de agua que, por el peso preponderante que tiene el gobierno federal en el manejo del riego, se han limitado a ser leyes de agua potable y saneamiento, aunque algunos estados, los más activos en la defensa de sus intereses versus el gobierno federal o en competencia con otras entidades, han incorporado en su legislación artículos referentes a las "aguas de jurisdicción estatal" que son inexistentes desde la perspectiva de la CNA. Otros aspectos importantes en los que se han vinculado las comisiones estatales es en la planeación hídrica, la cual ha dejado de ser monopolio del gobierno federal. Una de las pugnas más conocidas entre comisiones estatales y CNA es la referente al reparto o redistribución de las asignaciones (volúmenes para consumo humano) de las disponibilidades de cada región hidrológica. Varias cuencas del país ya se encuentran con nula disponibilidad de agua, esto es, no hay más agua que repartir. Para lo cual se propusieron desde la LAN de 1992 varios mecanismos que no han sido plenamente implementados. Uno de ellos ha resultado considerablemente polémico en el último año, aunque en la realidad de cada cuenca existen de manera poco regulada, y son los mercados de volúmenes y concesiones de agua. En este momento muchas ciudades medias como Oaxaca, Querétaro, Morelia, San Luis Potosí, Hermosillo, o más grandes como Guadalajara, entre otras muchas, están implementando acuerdos de intercambio de agua o derechos con zonas agrícolas para poder cubrir sus necesidades.

Tabla: Integración de los consejos de cuenca

Presidente	Director General de la Comisión Nacional del Agua o representante	Voto de calidad en caso de empate.
Secretario Técnico	Designado por el Director General.	Tiene voz pero no tiene voto. Proporciona información requerida para las discusiones, actas de sesiones y otras tareas.
Vocales usuarios	Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso del agua. El número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo. Durarán en su cargo el tiempo que el propio Consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Son elegidos de entre organizaciones usuarias de la Cuenca acreditados por la CNA	Voz y voto
Invitados	Titulares de los gobiernos estatales que forman parte de la cuenca o representantes nombrados por el propio gobernador estatal.	Voz y Voto
Invitados	Titulares de las entidades y dependencias del gobierno federal o estatal, de los Ayuntamientos, así como otras organizaciones, instituciones o representantes de la sociedad cuya participación contribuya al mejor funcionamiento del Consejo	Voz pero sin derecho a voto

Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de diciembre de 1997, reproducido en Rodríguez Eloy, op.cit.

Otro de los elementos de la política del agua iniciada en 1990 fue la consolidación de los organismos operadores de agua potable y saneamiento a nivel municipal. Estas son entidades paramunicipales, resultado de las reformas de 1983 que inicialmente daban a los municipios la responsabilidad de organizar el servicio público de agua potable y alcantarillado. Estos organismos se han ido formando en todo el país, aunque no cubren la totalidad ya que persisten en muchas partes todavía entidades dependientes del gobierno municipal. En este ámbito se llevaron a cabo varias iniciativas por reformar el manejo del agua hacia formas más descentralizadas y, desde la LAN de 1992, se propusieron varias formas de contratación de servicios a la iniciativa privada. En ninguna de estas modalidades incluidas está el que el capital se “apropie” del derecho de agua, pero existe una presión de los organismos internacionales como el Banco Mundial por lograr la autosuficiencia. Esto hizo que la CNA, con base en préstamos del banco, organizara el Promagua, programa que tiende a favorecer la incorporación del capital privado en la prestación del servicio de agua potable. Si bien durante el IV Foro Mundial del Agua de 2006 y con los movimientos sociales posteriores se ha resaltado este aspecto privatizador, lo cierto es que este era más intenso en la década anterior y a partir de una evaluación negativa respecto al desempeño del capital privado en la gestión del agua potable por parte del Banco Mundial en 2000, esto ha

dejado de ser un punto central de interés de la banca internacional, aunque no lo ha dejado de ser desde una perspectiva pragmática del capital ni de los gobierno locales que consideran como favorable realizar dichos acuerdos.

Tabla. Figuras de incorporación del capital privado en la gestión del agua

contratos de servicio	contratos de manejo	lease (arrendamiento)	concesión BOT (build-operate-transfer)	BOO (build-operate-own) venta
Austria	Francia	Colombia	Argentina	Reino Unido
Chile	Gaza	Rep. Checa	Australia	USA
Alemania	Trinidad	Hungría	Bolivia	Chile
México	Venezuela	Gaza	Colombia	NuevZelanda
Rusia	Mozambique	Guinea	Francia	
Túnez	Albania	Francia	Alemania	
USA	Jordania	Cote d'Ivoire	Indonesia	
		Polonia	México	
		Senegal	Malasia	
		España	Marruecos	
			Filipinas	
			Eslovenia	
			España	
			Tailandia	
			Perú	
			Brasil	
			Uruguay	

Posibilidades de movilización del Sector Privado

Fuente: Mestre 2004.

En el ámbito mundial, el proceso de transferencia de los distritos de riego en México ha sido reconocido en todo el mundo como una experiencia exitosa. Se llevó a cabo con relativa prontitud al lograr, en un periodo menor a cinco años, la aceptación de estos sistemas de riego por parte de los usuarios, su organización y el inicio de la operación de los sistemas incrementando, en la mayoría de los casos, la capacidad financiera de las asociaciones con base en la propia recaudación de la cuota de riego. Es importante resaltar que el proceso fue más rápido en el norte del país, donde las condiciones productivas de los agricultores son mejores y que se refleja en el tamaño promedio de las parcelas, en tanto que, en algunos distritos del centro y sur del país, el proceso de organización y convencimiento de los usuarios requirió de mayor tiempo debido a las mismas condiciones de la economía agrícola de dichas regiones, en las que el número de productores por asociación y las necesidades de soporte han sido mayores.

El proceso de transferencia de los módulos a las asociaciones de usuarios consiste, esencialmente, en dos etapas. En la primera se realizan diversas actividades relacionadas con la organización de las asociaciones y el dar a conocer a todos los usuarios en qué consiste el proceso, cuáles son las alternativas que existen para afrontar el deterioro de la infraestructura, qué implica la conformación de una asociación y cuáles son las condiciones que se requieren para que funcione lo mejor posible la asociación. De esta manera se inicia el proceso, cuya primera consecuencia es la conformación de la asociación civil de usuarios

por módulo, con base en un proceso consensuado entre todos los agricultores de riego dentro del perímetro considerado.

En muchas ocasiones, con el fin de lograr el mejor arreglo posible, se ha modificado la propuesta original de delimitación de los módulos elaborada por los funcionarios a cargo del proceso en cada jefatura de distrito. Una vez conformada la asociación, y reconocida legalmente, se negocia con la CNA las condiciones específicas por medio de las cuales se inicia la responsabilidad de la asociación en la operación y mantenimiento de su sistema de riego. Esto implica que durante cierto tiempo, como parte de los compromisos que se establecen entre usuarios y funcionarios del distrito, se realiza una operación en paralelo, que permita a la mesa directiva de la asociación conformar su equipo de trabajo, instruirlo en cada una de las tareas que deben realizar, así como en consolidar sus capacidades financieras y técnicas. En el acta compromiso de transferencia se estipulan una serie de condiciones que son de suma importancia para los usuarios, como son los compromisos de la CNA para mejorar las condiciones de la infraestructura, transferirles con la infraestructura la maquinaria y equipo para realizar la operación y conservación, los apoyos técnicos y de capacitación necesarios para que puedan recibir su dotación de agua con un volumen establecido de acuerdo a la disponibilidad promedio de todo el distrito. Es sí que cada asociación se les da en concesión un volumen de agua y se les transfiere la operación, conservación y administración de las redes secundarias de distribución y la de drenaje comprendidas dentro del módulo, así como la parte alícuota o proporcional que le corresponda de las redes principales.

Los agricultores asumieron la nueva política del agua de muy distintas maneras. En algunos casos ya había algunas iniciativas de agricultores medios y grandes para intervenir con el fin de frenar el deterioro de sus sistemas de riego, por lo que vieron de forma favorable la propuesta gubernamental, a pesar de que implicaba un alto costo. Al inicio de la transferencia, muchos distritos se encontraban en una situación de grave deterioro en sus condiciones de operación y mantenimiento, ya que la reducción de los recursos fiscales disponibles para su operación y mantenimiento durante ocho años habían llevado a que en muchos casos la conservación fuera diferida, hasta requerir realmente de rehabilitación, e incluso de reconstrucción de los sistemas. Esto hizo que incluso antes de iniciarse el proceso de transferencia existiera entre los usuarios de ciertos distritos, el convencimiento de que en manos de ellos mismos, los problemas de manejo y operación se resolverían de forma más rápida y adecuada. En algunos casos, ya existían figuras asociativas que de alguna manera eran organizaciones de productores de riego que reconocían que los problemas productivos que ocasionaban las dificultades gubernamentales no iban a hacer resueltos fácilmente por lo que incluso, en algunos casos habían hecho acuerdos para participar directamente en los trabajos de reparación y conservación de sus sistemas de conducción.

Sostenemos que precisamente el principal aspecto de integrado de la gestión del agua por cuenca es de carácter plenamente político, ya que la negociación entre actores sociales y gubernamentales, la influencia que ejercen grupos de presión o grupos de interés en torno a la política del agua, así como la burocracia hidráulica que también está conformada por distintos grupos, los cuales han competido entre sí por el control de la política del agua. Respecto a la GIRH en México hay una interpretación dominante de esta doctrina que resalta los aspectos técnicos de la política pública y, al igual que en los países desarrollados, la despolitiza. Esta visión, consideramos, expresa en sí misma los intereses y percepción de un grupo de funcionarios públicos, tanto a aquellos que perciben como superfluo el incrementar la participación social –en tanto el costo de la negociación es demasiado alto- y porque limita las “buenas decisiones técnicas” y entorpece la toma de decisiones. (Vargas y

Mollard 2005; 25) Por el otro lado surge una perspectiva que pretende cuestionar a profundidad la acción del gobierno federal, al asumir en algunos de sus extremos el discurso altermundista, antiprivatizador e iniciar su vinculación con movimientos sociales que van más allá de la gestión del agua. La misma visión de los actores sociales organizados –como son agricultores de los distritos de riego-, cuestiona ya de entrada el modelo de GIRH impulsado desde la CNA. Si lo vemos hacia el futuro, la confluencia de ambas visiones sólo será posible a través de un intenso proceso de negociación de la política pública del agua que permita, con sus resultados, relegitimar la acción gubernamental en sus varios niveles.

Tabla Comparación de la LAN 1992 y su reforma de 2004

Concepto	Ley 1992	Reformas 2004
Definiciones básicas para apoyar la aplicación de la Ley	Incompletas, se trataron de completar en el Reglamento	Sí, se incluye una rica compilación de definiciones para fortalecer el Proyecto de Ley y facilitar su aplicación
Planificación hídrica obligatoria	Reducida	Sí, además el Ejecutivo aprueba programas por cuenca hidrológica y por acuífero
Administración del agua	Sí	Sí, reforzamiento para solución de conflictos y confrontar sobreconcesión y sobreexplotación
Sistema financiero del agua	Sí, limitado	Sí, se robustece la propuesta con un título específico sobre la materia; deben realizarse modificaciones a la Ley Federal de Derechos
Impulsa la gestión integrada del agua	Parcialmente, falta vincular la gestión con ecosistemas vitales y gestión ambiental	Sí, es una de sus motivaciones fundamentales y orienta las disposiciones del Proyecto de Ley
Orden político y geográfico de acción	Un orden (federal), con modesta atención a los demás órdenes	Tres órdenes (federal, estatal y municipal), además de usuarios y sociedad organizada
Reglamentos	Uno, de carácter nacional (criterio de tabula rasa)	Propone reglamentos nacionales así como regionales
Impulsa la gobernabilidad del agua	Parcialmente, no aborda plenamente a todos los actores en la gestión del agua	Sí, refuerza arreglos institucionales, consejos y organismos de cuenca, aclara roles en el sector federal, fortalece el papel de estados y municipios y mejora espacios de participación social
Descentralización y desconcentración	Reducida	Sí, con disposiciones claras en ambos sentidos
Participación pública	Sí, pero débil y sin precisión	Sí, se proveen mecanismos para privilegiar la participación pública
Gestión por cuenca, consejos y organismos de cuenca	Sí, parcialmente bajo un control central	Sí, con amplia participación de los tres órdenes de gobierno, de las organizaciones de usuarios y de la sociedad

Fuente: Tomado, con varias modificaciones, de Mestre, 2004.

Otro punto que se puede documentar es el del desfase que existe entre las reglas del juego y la posibilidad de los actores gubernamentales de hacer cumplir las reglas, esto es, de aplicar de manera eficiente la política del agua a través de acuerdos y negociaciones. Un ejemplo que ha sido presentado como un proceso exitoso de negociación es el del nuevo acuerdo de distribución del agua superficial de la cuenca Lerma-Chapala, el cual fue firmado por los gobiernos de los cinco estados y la federación el día 14 de diciembre de 2004. En el proceso de negociación de este acuerdo se muestran varias de las dificultades que presenta el modelo de participación dirigida, implementado de arriba-abajo, el cual, como se reconoce en alguna documentación oficial, debe de incorporar un enfoque de abajo-arriba, ya que la mejor espacio para la participación es a nivel local. (Conagua 2004) En la cuenca Lerma-Chapala se encuentran enfrentados los niveles de gestión estatal y federal. Las comisiones estatales han logrado una capacidad de crear sus propias políticas del agua, y desde este nivel existe una visión muy crítica de la manera de funcionar con la Conagua. Las comisiones más desarrolladas reconocen que deben tener un papel más activo para responder adecuadamente a las necesidades de sus entidades. Ya abandonaron la actitud pasiva de otros estados donde ante los problemas de contaminación o distribución del agua generan intensos conflictos y gran deterioro ambiental pero como esto es asunto federal, simplemente lo delegan a la respectiva gerencia de la Conagua, las cuales en su mayoría no tienen ya capacidad operativa para medir el agua de todos los sistemas o resolver todos los problemas, en los que muchas veces los querellantes están contra la misma Conagua. Estas comisiones más desarrolladas reconocen que el arreglo institucional debe transformarse, ya que la actual distribución de funciones, derechos y obligaciones, resulta ya ineficaz. Algunas de estas comisiones ya agregaron en sus leyes estatales las aguas de jurisdicción estatal.

Los intereses urbano-industriales, que siempre tienen una capacidad organizativa mayor y un peso económico, social y político considerable influyen indudablemente en las decisiones que tomó la Conagua durante poco más de 4 años de negociación. Un ejemplo de estos es lo que en la literatura respecto a la gobernabilidad del Banco Mundial se califica de “captura” de los espacios públicos por parte de los grupos dominantes a través de la incorporación de un grupo de la burocracia hidráulica que se puede fácilmente vincular con ciertos grupos de interés, en tanto varios de los funcionarios dentro de la estructura federal o estatal –caso de Jalisco como de los otros estados- alguna vez transitaron por la estructura de la Conagua o de la entonces SRH-SARH. De esta manera, se puede analizar la manera de representación de intereses y la vinculación en términos directos explícitos o por la vinculación laboral o el hecho de que se comparten percepciones entre actores clave en la Gerencia Regional o en oficinas centrales con los grupos de interés.

Una de las cuestiones que queda todavía por resolver en el arreglo institucional mexicano respecto al tema, es el de la regulación de intereses, en tanto todavía existe resistencia a la inclusión de procesos de planeación, diseño, implementación o monitoreo de grupos u organizaciones sociales, ya que desde la burocracia hidráulica se perciben las enormes dificultades para regular intereses tan encontrados. Con estas afirmaciones coincide el ingeniero Eduardo Mestre, quien fungiera como gerente regional en Lerma-Balsas a lo largo de todo el proceso de constitución del Consejo de Cuenca Lerma-Chapala a principios de la década de 1990 y en los últimos años como principal consultor de la reforma a la Ley de Aguas Nacionales de 2004: “a partir del gobierno de 1996-2000 (gobierno de Ernesto Zedillo y el Ing. G. Guerrero Villalobos a cargo de la CNA) se crean consejos por todo el país sin ser resultado de necesidades locales, petición de parte y conciliación de voluntades y objetivos”. Las características del régimen político mexicano y el proceso de transición de su arreglo institucional del agua en particular –todavía desde un esquema muy centralizado– no logran

resolver aspectos clave para enfrentar la problemática de una cuenca que ya agotó su disponibilidad de agua y que requiere de nuevos mecanismos para redistribuirla –que no son necesariamente los del mercado–. Los problemas históricos en la regulación de derechos de agua no se resuelven del todo con el proceso de registro de derechos en el Repda, en el cual se dio entrada al registro de muchos derechos irregulares que aumentó el sobreconcesionamiento existente en esta cuenca. Tampoco se ha respondido con soluciones apropiadas a la necesaria transferencia de volúmenes y derechos de manera mediada o negociada sin el centralismo de la decisión de la Conagua.

El proceso de negociación aparece todavía bastante endeble frente a los retos del arreglo institucional mexicano. El éxito de la negociación del nuevo acuerdo puede diluirse o consolidarse de acuerdo con la orientación que tome la política del agua después de las elecciones de 2006. De cualquier manera, se plantea una fuerte contradicción entre esta fuerza descentralizadora y participativa, y la fuerza contraria que busca sostener en grado importante las funciones actuales de la Conagua. Esto se evidencia en las posiciones asumidas por distintos sectores de la burocracia hidráulica durante el proceso de negociación y aprobación de la reforma a la Ley de Aguas Nacionales, que culminó en 2004, y de la cual, a pesar de haberse cumplido los plazos, aún no se realiza la reorganización de los consejos de cuenca y ni de las gerencias regionales en organismos ejecutivos desconcentrados de la Conagua. En los aspectos de la participación social, la reforma de 2004 la amplía, dando cabida a sectores antes excluidos como son los gobiernos municipales, haciendo crecer el número de representantes y funciones de los consejos de cuenca, además de generar varios cambios muy importantes hacia una mayor descentralización de las funciones de las oficinas de la Conagua, hacia organismos ejecutivos de cuenca desconcentrados, con nuevas funciones y reconocimiento a las instancias de apoyo a los consejos –comités y comisiones de cuenca y acuífero– caracterizados hasta ahora por su subordinación a la misma Conagua y con regular o baja participación de los usuarios. La intención y las puertas que abre esta reforma contrastan con la opinión de algunos políticos y funcionarios federales que la han frenado y aún consideran como mala.

El escenario futuro en cualquier caso es complejo. La pregunta es si en este entramado, el papel que van a tener los grupos de interés organizados será en un entorno, como para la misma CNA, más complejo que el anterior, en tanto va a ser más difícil procesar los distintos intereses y generar las acciones necesarias que permitan frenar el deterioro del recurso. En la gestión del agua, como lo que ocurre de manera general con las instituciones gubernamentales federales, la pérdida de legitimidad y de su capacidad de actuación. Esto implica la necesidad de establecer nuevas formas y mecanismos de incorporación de las demandas ciudadanas, de participación social en alguna de sus funciones posibles –diseño, implementación, monitoreo o evaluación– para la política pública del agua, dejando atrás el papel exclusivamente consultivo de las actuales organismos de cuenca y entidades auxiliares.

Conclusiones

En cada modelo podemos encontrar formas de mediación y regulación de intereses, reglas de acceso específicas, así como relaciones muy diferentes entre la estructura institucional y las formas sociales de organización por el agua. Nuestra tesis es que estamos en la *etapa de transición* de un modelo de gestión al otro, y esta puede ser estudiada como una “transición política” para explicar los conflictos por el recurso. Esto reconsidera la esfera política de la acción social, para el estudio sobre el comportamiento de los actores sociales e institucionales relevantes, mostrando su alcance en el análisis de los procesos de cambio, sin dejar de reconocer la importancia de los factores estructurales. Esto implica examinar: a) quiénes son aquellos que, con su acción, intervienen de forma directa en las transformaciones consideradas (hidrócratas federales o estatales, sociedad civil, grupos de interés económico, etc.); b) identificar el proceso seguido para la reproducción de sus estrategias (negociación, pactos, etc.); c) reconocer los hechos a través de los cuales los actores evidencian tanto sus estrategias políticas como los recursos de poder disponibles (movilizaciones, red de comunicación, cabildeo, participación en procesos de decisión, elecciones, etc.). El concepto de transición política remite a un proceso de radical transformación de las reglas y de los mecanismos de la participación y de la competencia política, desde un régimen democrático hacia el autoritarismo, o viceversa, haciendo referencia a un proceso de cambio mediante el cual un régimen es reemplazado por otro, lo que conlleva la sustitución de los valores, normas, reglas de juego e instituciones asociados.

La gestión integrada del agua por cuenca hidrológica se presenta a sí misma como una propuesta inclusiva de política pública, a partir de la cual se busca hacer congruentes el manejo sustentable del agua con la diversidad de intereses sociales en torno a ella. Los principios de esta doctrina seguidos en México en los últimos años, se han aplicado a partir de un arreglo institucional todavía muy centralizado, en el cual varios de sus actores gubernamentales la han interpretado de maneras distintas. Por un lado, se ha conformado un grupo de la burocracia hidráulica que percibe claramente que el camino a seguir es el de la profundización de la descentralización, pero al mismo tiempo de la consolidación de la administración federal, lo que daría como resultado una administración federal con mayor autoridad y capacidad de regulación, y unos organismos ejecutivos de cuenca con funciones más operativas. Uno de los aspectos importantes en todo este entramado es el control, a través del presupuesto federal, de lo que vendrían a ser los organismos ejecutivos y, Este sector de la burocracia percibe de manera contradictoria la reforma a la Ley de Aguas Nacionales de 2004, ya que por una parte, considera que está plagada de errores respecto a las orientaciones correctas hacia donde se debe dirigir la política del agua.

El régimen político se prepara para vivir el gran reto que implican las elecciones presidenciales de 2006, en las cuales el tema del agua todavía no está en discusión. Este escenario plantea grandes dudas respecto a la política del agua a mediano plazo, ya que la mayor confrontación entre intereses, el debilitamiento de la política federal y la todavía débil participación ciudadana, siguen dejando las decisiones en el ámbito del arreglo institucional. Se inicia otra etapa en la cuenca en donde varios gobernadores y sus respectivas administraciones van a cambiar sus orientaciones políticas que, como tratamos de señalar, influyen en el proceso de gestión, negociación y estrategias asumidas por los actores. Los grupos de interés continúan organizándose en una nueva etapa, en la que ya existe la experiencia, la desconfianza y la falta de legitimidad del orden anterior, por lo que son capaces de cuestionar al actual, sin encontrarse aún el equilibrio entre las distintas posiciones, actores sociales e instituciones en un arreglo institucional que requiere transformarse para lograr frenar el deterioro del agua.

Más allá del carácter neoliberal o no de la política del agua, se requiere impulsar una profunda transformación del arreglo institucional, incluyendo a los consejos de cuenca. Una parte de lo que está por hacerse ya se encuentra señalado en la reforma a la LAN de 2004, pero como lo muestra la experiencia de los agricultores de la cuenca Lerma-Chapala, depende de la manera en que evolucione el régimen político que los vincula como grupo de interés con los hacedores de la política hidráulica. Para que el nuevo arreglo institucional pueda regular efectivamente los intereses, requiere relegitimarse.

Uno de los temas más controvertidos en el IV Foro Mundial del Agua fue el la privatización del agua. Desde la posición de los movimientos altermundista, se resalta la falta de información respecto a lo que ocurre realmente en el arreglo institucional del agua en nuestro país, y por parte de los representantes gubernamentales, en sus distintos niveles, de la necesidad de la sociedad de encontrar un canal apropiado de expresión de sus expectativas sobre la gestión del agua. Lo que se constata la gran pérdida de legitimidad del arreglo institucional y la dificultad para recuperarlo hacia el futuro. El modelo de gestión integrada del agua, en el cual se han establecido espacios a nivel de cuenca y acuífero para establecer procesos de diálogo y negociación, todavía muestra la herencia de muchas décadas de centralización de la gestión en el gobierno federal, y en este momentos no da todavía visos de contar con la capacidad de transformarse realmente sino a pasos muy cortos, debido a las posiciones encontradas. Existen numerosos ejemplos de las disputas por el agua para riego o uso potable en esta cuenca en donde se involucra a la población local. El cambio en las formas de acceso, la pérdida de algún recurso estratégico, o la erosión de sus derechos locales a su usufructo, han implicado en muchas ocasiones la disolución de la identidad cultural. El avance del modelo de gestión integrada del agua en nuestro país está marcado por la reforma a la Ley de Aguas Nacionales del 29 de abril de 2004, en donde se establece una nueva estructura para el arreglo institucional federal y la organización de los consejos de cuenca. Se sigue avanzando muy lentamente de arriba hacia abajo, y desde la parte social no existen las iniciativas suficientes que permitan consolidar acciones que frenen el deterioro del recurso, grupos organizados con la capacidad técnica para monitorear la política del agua. En ese contexto, sólo el impulso de un nivel de gestión en el ámbito local sería capaz de construir un punto de encuentro entre necesidades sociales en torno al agua, respecto de sus formas organizativas y las grandes políticas de gestión de toda la cuenca, y esto está todavía por hacer.

Bibliografía

Camou (2001). Los desafíos de la gobernabilidad. Plaza y Valdez.

Conagua (2005). Marco Conceptual de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Documento Conceptual. México. 87 p.

Dourojeanni, A. y Jouravlev, A. (2001), Crisis de Gobernabilidad en la gestión del agua, Serie recursos naturales e infraestructura, 35, Santiago de Chile, Cepal- División de Recursos Naturales e Infraestructura.

Dourojeanni, A. y Jouravlev, A. (2002), Evolución de políticas hídricas en América Latina y el Caribe, Serie recursos naturales e infraestructura, 51, Santiago de Chile, Cepal- División de Recursos Naturales e Infraestructura.

Garduño, Héctor, 2005. "Lessons from Implementing Water Rights in Mexico", en Water Rights Reform: Lessons for Institutional Design. Edited by Bryan Randolph Bruns, Claudia Ringler, and Ruth Meinzen-Dick. Washington, D.C., International Food Policy Research Institute.

IUCN (2004), *Governance of Natural Resources—the Key to a Just World that Values and Conserves Nature?* Briefing note 7, november 2004.

López R. Eduardo, Boris Marañón, Eric Mollard, Daniel Murillo L., Roberto Romero P., Denise Soares, Sergio Vargas V., Philippus Wester (2004), «Le gouvernement de l'eau au Mexique : légitimité perdue et régulation en transition », en Territoires en mutation, IRD Montpellier, France.

Mestre, Eduardo (2004) Presentación de la Reforma a la Ley de Aguas Nacionales, IMTA. Versión digital.

Mollard, E, Sergio Vargas Velázquez (2002). Actores, iniciativas y conflictos en situación de transición política e institucional. Un primer acercamiento a la cuenca Lerma-Chapala. 2do Encuentro Chapala.

Peña, H. y M. Solanes (2002), "La gobernabilidad del agua en las Américas una tarea inconclusa", Foro del Agua para las Américas en el Siglo XXI, México, 8 al 11 de octubre de 2002.

Rogers, P. (2002). Water Governance in Latin America and the Caribbean. Inter American Development Bank, Sustainable Development Department, Environment Division, 2002.

Solanes, M. (2003). *"América Latina: ¿sin regulación ni competencia?"*, Cepal. http://www.inbo-news.org/divers/cioc_nov2002/ consultado marzo 2003.

Vargas, Sergio y Eric Mollard (2004). "Conflictos ambientales en la gestión del agua en México", en Latin American Studies Association, XXV International Congress, Octubre Las Vegas, Nevada, USA.

Vargas, S. y E. Mollard, ed. (2005). *Problemas socio-ambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México*. Jiutepec, Morelos: IRD-IMTA. 386 p.