



FLACSO
M É X I C O

DOCTORADO EN INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES, VI PROMOCIÓN
2006 - 2009

Gobernanza y sustentabilidad: Desarrollo institucional y procesos
políticos en torno al agua subterránea en México
Los casos del valle de León y del valle de Aguascalientes

Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con
Mención en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede
Académica de México

por

Alex Ricardo Caldera Ortega

Directora de tesis y coordinadora de seminario:
Dra. María Luisa Torregrosa Armenta (Flacso)

Comité:
Dr. Francisco Peña (El Colegio de San Luis, A.C.)
Dra. Gisela Zarembeg (Flacso)
Noviembre de 2009

Tanto el doctorado como la investigación fueron posibles por el financiamiento del Consejo
Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) del gobierno mexicano.

RESUMEN

La investigación se concentra en el proceso político de cambio institucional alrededor de la gestión del agua subterránea en México. A partir del análisis de dos casos representativos de regiones con crisis de agua, manifestada en escasez, hay un interés por las condiciones que moldean las interacciones entre actores involucrados (la red de políticas), así como los resultados de la disputa entre coaliciones que defienden proyectos políticos divergentes estructurados a partir de su concepción de la naturaleza de la agua, ya sea como bien económico o derecho humano. Este proceso de cambio se ubica en un periodo que abarca desde 1989, año en que se da un cambio trascendental en el paradigma de la gestión del agua en México y en lo local se viven procesos políticos que fueron clave para entender la posterior configuración de las instituciones que pretendieron hacer frente a la crisis del agua en las regiones estudiadas, y 2008, año hasta el que fue posible hacer las observaciones. Los casos de estudio son el acuífero del valle de León y el del valle de Aguascalientes. El primero se adopta como ejemplo de lo que el estado de Guanajuato — como caso *sui generis* en el país— ha intentado proponer en el diseño de sus propias instituciones del agua en la búsqueda de mayor autonomía frente a gobierno federal y su estilo centralizado de gestión. Mientras que el caso de Aguascalientes se toma como ejemplo donde la Comisión Nacional del Agua ha logrado imponer su institucionalidad y su programa. Ambos casos sin embargo, reportan hasta el momento resultados similares: la crisis del agua persiste. Aunque parece ser que mayor descentralización y participación social pueden generar ventanas de oportunidad para en el mediano plazo buscar el equilibrio de los acuíferos.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Resumen | 1 |
| Agradecimientos..... | 6 |
| Abreviaturas/Acrónimos | 9 |
| | |
| Introducción..... | 13 |
| 1. La problematización | 13 |
| 2. ¿Qué se entiende por gobernanza del agua?: Hipótesis, objetivos y estrategia metodológica de la investigación | 16 |
| 3. La estructura de la tesis..... | 23 |
| | |
| Capítulo Uno..... | 26 |
| Procesos políticos, instituciones y plano simbólico en la gestión de recursos de uso común: un abordaje desde el nuevo institucionalismo centrado en las ideas | |
| 1. Introducción..... | 26 |
| 2. La no cooperación y la propuesta original de Elinor Ostrom | 26 |
| 3. Otras propuestas asociadas | 31 |
| 4. Límites a la luz de las críticas al neoinstitucionalismo de elección racional..... | 34 |
| 5. Gobernanza, redes y proceso político..... | 37 |
| 6. El análisis del cambio institucional desde perspectivas alternativas..... | 43 |
| 6.1. Algo más que instituciones: las ideas como macroestructuras que ayudan a explicar el cambio en las políticas..... | 47 |
| 6.2. El análisis institucional de las ideas..... | 52 |
| 6.3. La dinámica del discurso | 59 |
| 6.4. Estrategias metodológicas en el análisis institucional de las ideas..... | 62 |

Capítulo Dos 67

Proceso político en torno a la naturaleza del agua: Un debate en construcción en el orden internacional

| | |
|--|-----|
| 1. Introducción..... | 67 |
| 2. Antecedentes y consensos en torno a la girh..... | 68 |
| 3. El debate en torno al desarrollo sustentable..... | 72 |
| 4. De Mar del Plata 1977 a Dublín 1992: El agua a la agenda internacional y el debate en torno a su naturaleza..... | 76 |
| 5. Del reconocimiento del derecho al agua limpia y el saneamiento a la presión para una mayor participación de los privados en el sector agua..... | 80 |
| 6. Las ideas y el cambio institucional a partir del análisis institucional y de redes | 93 |
| 7. Epílogo al capítulo | 109 |

Capítulo tres 112

Mercado, participación ciudadana y descentralización en la gestión del agua en México

| | |
|--|-----|
| 1. Introducción..... | 112 |
| 2. El panorama de la crisis del agua en México | 113 |
| 3. Respuestas institucionales a la crisis del agua..... | 116 |
| 3.1. Antecedentes: Ascenso y crisis del agua nacional (1946-1988)..... | 118 |
| 3.2. Mercado, participación y medio ambiente..... | 126 |
| 3.2.1. <i>Participación privada y mecanismos de mercado</i> | 129 |
| 3.2.2. <i>Participación social y planeación</i> | 137 |
| 3.2.3. <i>Descentralización acotada</i> | 147 |
| 4. El caso de Guanajuato: hacia una gestión más descentralizada y participativa..... | 154 |
| 4.1. Guanajuato a la luz la situación en la Cuenca Lerma-Chapala | 155 |
| 4.2. El cambio de orientación de la política hídrica en Guanajuato..... | 159 |
| 4.2.1. <i>Reestructuración organizacional</i> | 163 |
| 4.2.2. <i>Participación social</i> | 168 |
| 4.3. Continuidad y algunas consolidaciones en el proyecto gestión integral en Guanajuato | 174 |

| | |
|---|-----|
| 4.4. Tres tensiones actuales en la gestión del agua en Guanajuato | 178 |
|---|-----|

Capítulo cuatro181

Crisis del agua en lo local: los casos de los acuíferos del Valle de León y del Valle de Aguascalientes

| | |
|--|-----|
| 1. Introducción..... | 181 |
| 2. Los dos valles: la presión del sistema social sobre el sistema natural..... | 182 |
| 3. La consciencia de la escasez y la institucionalidad del agua antes de 1989..... | 189 |
| 4. Cambio institucional en las dos regiones: la transformación de los subsistemas de política (1989-2008)..... | 196 |
| 4.1. El acuífero del VL..... | 196 |
| 4.1.1. <i>El contexto político del cambio institucional en el sector agua en el VL</i> | 197 |
| 4.1.2. <i>La búsqueda de fuentes alternativas para el abastecimiento en la ciudad</i> | 200 |
| 4.1.3. <i>El saneamiento de las aguas en la ciudad</i> | 208 |
| 4.1.4. <i>El COTAS de León como estrategia de integración de los usos</i> | 212 |
| 4.2. El acuífero OAE..... | 214 |
| 4.2.1. <i>El contexto del cambio institucional en el sector agua en el acuífero OAE</i> | 215 |
| 4.2.2. <i>Las controversias en torno a la participación privada y mecanismos de mercado como solución a la crisis de escasez en la ciudad</i> | 218 |
| 4.2.3. <i>Los esfuerzos institucionales para una nueva orientación bajo el principio de integralidad</i> | 229 |
| 4.2.4. <i>Nuevo cambio en la orientación: la ausencia de las ideas de gestión integral del agua y participación social en el modelo de desarrollo actual</i> | 235 |

Capítulo cinco251

Análisis de redes e ideas en las políticas hídricas en León y Aguascalientes

| | |
|--|-----|
| 1. Introducción..... | 251 |
| 2. Caracterización de la red de políticas..... | 252 |
| 2.1. Ordenación elemental de la red..... | 252 |
| 2.2. Relaciones de poder en la red | 267 |
| 3. Ideas y discurso | 274 |

| | |
|--|------------|
| 3.1. Nivel institucional de reglas constitucionales | 274 |
| 3.1.1. <i>Ideas normativas</i> | 276 |
| 3.1.2. <i>Ideas cognitivas</i> | 284 |
| 3.2. Nivel institucional de reglas de elección colectiva | 291 |
| 3.2.1. <i>Ideas normativas</i> | 291 |
| 3.2.2. <i>Ideas cognitivas</i> | 299 |
| 3.3. Nivel institucional de reglas operativas..... | 304 |
| 3.3.1. <i>Ideas normativas</i> | 305 |
| 3.3.2. <i>Ideas cognitivas</i> | 310 |
| | |
| Conclusiones | 320 |
| 1. Sobre la gobernanza del agua en los casos seleccionados y sus resultados..... | 320 |
| 2. Sobre las ideas en el proceso de cambio institucional..... | 326 |
| 3. Los retos intelectuales sobre la gobernanza del agua | 330 |
| | |
| Referencias bibliográficas generales | 332 |
| Referencias agua y sociedad en México..... | 340 |
| Referencias sobre los casos (Aguascalientes)..... | 344 |
| Referencias sobre los casos (León, Guanajuato)..... | 346 |
| Documentos Oficiales..... | 348 |
| Diarios | 350 |
| Otras fuentes..... | 351 |
| Entrevistas (Caso Aguascalientes)..... | 351 |
| Entrevistas (Caso León) | 352 |
| | |
| Anexo | 353 |

AGRADECIMIENTOS

Para *Gloria Isabel*, mi principal apoyo.

Para *Alex Alberto*, mi máxima motivación.

Primero quiero agradecer a las instituciones que hicieron posible este resultado. A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México, donde los últimos tres años me permitió consolidar mi formación en el área de la ciencia política. Sin el apoyo financiero del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del gobierno mexicano esto no hubiera sido posible.

Enseguida quiero agradecer a los profesores de quienes he seguido aprendiendo y quienes fueron una guía de mucha luz: Primero a María Luisa Torregrasa, quien es el principal soporte de este trabajo y que desde el Seminario de Procesos Sociales y Medio Ambiente sugirió muchas de las líneas y aterrizajes finales de la investigación, así mismo a Gisela Zaremberg, con quien además de formar parte del Comité de Tesis, compartimos muchas horas de discusión en el Seminario sobre Gobernanza y Redes de Política Pública de la FLACSO. A Karina Ansolabehere, quien tanto desde la coordinación del doctorado, como en el aula, siempre estuvo dispuesta a escuchar y a recomendar cuestiones muy pertinentes. Con especial cariño recordaré el trabajo en el aula de Dante Avaro, Santiago Carassale, Martín Puchet, Luis F. Aguilar, Alberto Olvera, José Luis Velasco, Francisco Valdés Ugalde, Homero Saltalamacchia, Fernando Cortés, Mariano Rojas y Vidal Romero.

El Seminario de Procesos Sociales y Medio Ambiente fue un gran espacio de discusión y diseño del trabajo de investigación. Aquí quiero agradecer también el apoyo de Karina Kloster, y de mis compañeros alumnos Eduardo Martínez, Priscila González y Claudia Bautista.

En los meses de septiembre y octubre de 2008 tuve la oportunidad de realizar una estancia de investigación en la Universidad de Barcelona con la finalidad de enriquecer el marco teórico-conceptual de la presente investigación. Mi agradecimiento a la doctora Laura Chaqués Fonafont, sin duda una de las especialistas más importantes en la perspectiva de redes de política pública, fue quien me recibió y tuvo a bien sugerirme mucha de la literatura y discutir los borradores que llevé conmigo.

Parte de la recopilación documental, tanto de fuentes hemerográficas, como de material recogido en los archivos históricos de la ciudad de León y de la ciudad de Aguascalientes, fue con el apoyo de Pedro Ortiz y del maestro Vicente Jiménez Esparza, respectivamente.

A mis compañeros de la sexta promoción del Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales, con especial cariño a Carlos Luis Sánchez y Sánchez y Georgina Caire Martínez, con quienes no sólo me acompañé académicamente, sino anímicamente. Igual de importante para mí fue la amistad y compañerismo logrados con Eduardo Martínez, Rubén Oliver y Silvio Gramajo. Juntos, todos nosotros, compartimos charlas que iban desde lo propiamente académico, los problemas sociopolíticos de México y la región, hasta los chismes más banales y superficiales, pero muy divertidos, de toda la FLACSO-México!

También un agradecimiento especial a todo el personal de la FLACSO-México, con especial cariño a Cristian en el centro de fotocopiado, doña Maru en el comedor, todo el personal de biblioteca, Laura Montalvo en el apoyo a la coordinación del doctorado y Rita Valenzuela y todo su equipo en servicios escolares.

En Aguascalientes agradezco el amor y apoyo de mi familia, empezando por Gloria Isabel, mi esposa, que como en el epígrafe se dice, es a quien dedico la tesis, gracias por el apoyo y la paciencia pues fue quien más padeció lo más difícil de lo que significó realizar el doctorado. Alex Alberto vino a cerrar con broche de oro esta etapa tan maravillosa en nuestras vidas y significar la entrada a otra, que de inicio llega con esta bendición y felicidad. A mi mamá Tere, mi hermana Montserrat, mi papá Alex y mi tío Sergio. Con un reconocimiento especial les doy las gracias por el apoyo incondicional recibido a mis

suegros Gloria y Mario Alberto, quienes siempre estuvieron preocupados y nos procuraron en muchos sentidos.

A mis amigos hidrocálidos: Jesús Aguilar, Andrés Reyes, Cuca Álvarez, Gerardo Martínez, Aquiles Ávila, Ricardo Chávez y Enrique Rodríguez, de quienes recibí apoyo, seguimiento y aliento.

ABREVIATURAS/ACRÓNIMOS

| | |
|------------|---|
| ADC | Asociación de Defensa Ciudadana (Aguascalientes) |
| Angel | Asociación de Grupos Ecologistas de León |
| APAZU | Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas |
| Banamex | Banco Nacional de México |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| Banobras | Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. |
| CAASA | Concesionaria de Agua de Aguascalientes, S.A. |
| CANACINTRA | Confederación Nacional de la Industria de la Transformación |
| CANACO | Confederación Nacional de Comercio |
| CAPA | Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Aguascalientes (1984-1991) |
| CAPAMA | Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (1991-1996) |
| CCAPAMA | Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (1996 -) |
| CCLCH | Consejo de Cuenca Lerma-Chapala |
| CEAG | Comisión Estatal del Agua de Guanajuato (a partir de 2000 hasta la fecha) |
| CEAPA | Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado (Aguascalientes) |
| CEASG | Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Guanajuato (de 1991 hasta 2000) |
| CEH | Consejo Estatal Hidráulico (Guanajuato) |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CFE | Comisión Federal de Electricidad |
| CICUR | Cámara de la Industria de Curtiduría del Estado de Guanajuato |
| CIDE | Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. |

| | |
|-----------|--|
| CNA | Comisión Nacional del Agua |
| CNC | Confederación Nacional Campesina |
| CNI | Comisión Nacional de Irrigación |
| Coespo | Consejo Estatal de Población (Aguascalientes) |
| Conapo | Consejo Nacional de Población |
| Coparmex | Confederación Nacional Patronal Mexicana |
| COTAS | Comités Técnicos de Aguas Subterránea (CNA)/ Consejos Técnicos de Aguas (Guanajuato) |
| COTAS/OAE | Comité Técnico de Aguas Subterráneas del Acuífero Interestatal Ojocaliente-Aguascalientes-Encarnación, A.C. |
| CTM | Confederación de Trabajadores de México |
| DGPA | Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado (Gobierno Federal) |
| FEAP | Frente Estatal de Acción Popular (Aguascalientes) |
| FEOI | Frente Estatal de Organizaciones Independientes (Aguascalientes) |
| FIPASMA | Fideicomiso para la Participación Social del Manejo del Agua en Guanajuato |
| FLACSO | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| Fobaproa | Fondo Bancario de Protección al Ahorro |
| FOPA | Federación de Organizaciones Populares de Aguascalientes (Aguascalientes) |
| FTA | Federación de Trabajadores de Aguascalientes |
| GIRH | Gestión Integral de los Recursos Hídricos |
| GWP | Global Water Partnership |
| ICA | Grupo Ingenieros Civiles Asociados |
| IEA | Instituto de Educación de Aguascalientes |
| IMSS | Instituto Mexicano del Seguro Social |
| IMTA | Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua |
| Inagua | Instituto de Agua de Aguascalientes |

| | |
|-----------|---|
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática |
| IPAB | Instituto de Protección al Ahorro Bancario |
| LAEA | Ley del Agua del Estado de Aguascalientes |
| LAEG | Ley de Aguas del Estado de Guanajuato |
| LAN | Ley de Aguas Nacionales |
| MASAS | Manejo Sostenible del Agua Subterránea |
| OC | Organismo de Cuenca |
| OECD | Organization for Economic Co-Operation and Development |
| OMM | Organización Meteorológica Mundial de la ONU |
| OMSA | Operación y Mantenimiento de Sistemas de Agua (ICA y <i>Generale des Eaux</i>) |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| PAN | Partido Acción Nacional |
| PNH | Plan Nacional Hidráulico |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PNUMA | Programa de Naciones Unidas para el medio Ambiente |
| PRD | Partido de la Revolución Democrática |
| PRI | Partido Revolucionario Institucional |
| PRODDER | Programa de Devolución de Derechos |
| Proderith | Programa de Desarrollo Rural Integrado del Trópico Húmedo |
| PROMMA | Programa de Modernización del Manejo del Agua |
| PVEM | Partido Verde Ecologista de México |
| SAASA | Servicios de Agua de Aguascalientes, S.A. |
| SAG | Secretaría de Agricultura y Ganadería (Gobierno Federal) |
| SAGARPA | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación |
| SAHOP | Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Gobierno Federal) |
| SAPAL | Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León |
| SARH | Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Gobierno |

| | |
|----------|---|
| | Federal) |
| SDAyR | Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural (Guanajuato) |
| Sedec | Secretaría de Desarrollo Económico (Aguascalientes) |
| SEDUE | Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Gobierno Federal) |
| Semarnap | Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Gobierno Federal) |
| Semarnat | Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (sustituye a la Semarnap a partir de 2000) |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Gobierno Federal) |
| SRH | Secretaría de Recursos Hidráulicos (Gobierno Federal) |
| TVA | Tennessee Valley Authority |
| UAA | Universidad Autónoma de Aguascalientes |
| UNAM | Universidad Nacional Autónoma de México |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization |
| USAID | U.S. Agency for International Development |
| WWC | World Water Council |

Introducción

1. LA PROBLEMATIZACIÓN

La premisa que inspiró este trabajo fue aquella que dice que la actual crisis del agua, es ante todo, una crisis de gobernanza.¹ En este sentido se entiende que los problemas relativos al acceso al agua y a los servicios de saneamiento, la degradación y agotamiento de los ecosistemas acuáticos y acuíferos, o los daños y riesgos relacionados se remiten a deficiencias en la gestión del recurso, las instituciones para la toma de decisiones, la resolución de conflictos y la coordinación entre los actores involucrados para generar acción. La fragmentación en el manejo del agua, tanto por los medios utilizados, como por la visión sectorizada a partir de los usos, no permite salir de la crisis y es la principal condición estructural para profundizarla.

La presente disertación doctoral es un estudio comparado de la transformación de dos subsistemas de política en torno a la gestión del agua subterránea en México.² Particularmente se concentra en los casos del acuífero del Valle de León, Guanajuato (VL) y de Valle de Aguascalientes (que aquí se le identifica también con el nombre de acuífero interestatal Ojocaliente-Aguascalientes-Encarnación ya que este sistema hídrico abarca el territorio de estos tres lugares, y cuyas siglas para su identificación por lo tanto en este documento son OAE).

Los casos resultan significativos pues los dos son de los acuíferos más sobreexplotados del país.³ Los dos casos son representativos, en la zona centro-norte del país, donde la gravedad

¹ Humberto Peña y Miguel Solanes, *Effective Water Governance in the Americas: A Key Issue*, Documento presentado en III Foro Mundial del Agua, Marzo 16–23, Kyoto, Japón, 2003

² Por subsistema de política se entiende el ámbito sectorial (i.e. gestión del agua, protección del medio ambiente, reforma educativa, etc.) donde se desarrolla una política pública, el cual está formado por el grupo de actores individuales y colectivos, públicos y privados, que interactúan de forma regular en la formulación e implementación de esa política. Véase Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith. “The Advocacy Coalition Framework. An Assessment”, en Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*, San Francisco, Westview Press, 1999, pp. 119.

³ La CNA identifica 104 acuíferos que presentan algún grado de sobreexplotación, es decir, donde la extracción es mayor a la recarga. Entre ellos se encuentran estos dos acuíferos. CNA, *Estadísticas del Agua en México 2008*.

del problema se configura a partir de la importancia social y económica de las regiones y su disponibilidad de agua cada vez menor.

Este estudio del cambio institucional en el sector agua se centra en el periodo comprendido entre 1989 y 2008. Esta temporalidad se justifica dado la identificación de la instauración en el orden nacional mexicano de un paradigma de ‘modernización’ y redefinición de papel del Estado, que Luis Aboites lo llama “mercantil ambiental” de la política hídrica,⁴ el cual ha sido impulsado a la par de la creación de la Comisión Nacional del Agua (CNA) en 1989, mismo año en el que además se identifican procesos políticos locales en Aguascalientes y Guanajuato que impactarían directamente a este sector en las dos décadas siguientes.

Ambos casos tienen al agua subterránea como su principal fuente de abastecimiento para todos los usos, su perfil sociodemográfico y económico es muy parecido, y los dos concentran una presión importante sobre su sistema natural a partir, primero, de la extracción que se da en el sector agrícola, segundo, de la demanda del recurso que hacen poblaciones que en ambos casos sobrepasa el millón de habitantes, y tercero, la contaminación del agua la cual se presenta principalmente a partir de una intensa actividad industrial.⁵

Entre los rasgos distintivos de los dos casos de estudio está el peso respectivo de zonas urbanas metropolitanas que han concentrado la atención de las preocupaciones sobre la escasez durante varias décadas.

En términos económicos las dos regiones resaltan por su dinamismo. León, Guanajuato tiene una tradición más añeja como zona con vocación industrial dado que desde la primera mitad del siglo XX la industria curtidora y zapatera arraigada ahí se ha convertido en una de las más importantes del país, mientras que Aguascalientes ha vivido un proceso de

⁴ Luis Aboites, *La decadencia de agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México*, México, Distrito Federal, El Colegio de México, 2009.

⁵ Véase el capítulo cuatro para la descripción detallada de estas características.

transición en las últimas cuatro décadas en el que de ser una economía esencialmente agrícola se ha pasado a otra de tipo industrial y de servicios.

En el discurso de los actores políticos y económicos relevantes se identifica la preocupación por que la escasez del agua se convierta en el principal freno del desarrollo de las regiones en el futuro próximo, y se observa un intenso debate en torno a la naturaleza del problema y las propuestas de solución, pero la estrategias ensayadas hasta el momento han generado pobres resultados y en el camino también han generado conflictos entre diferentes beneficiados y múltiples afectados.

Existen diagnósticos específicos que plantean que la tendencia de la sobreexplotación no se está revirtiendo lo suficiente, por lo que en los dos se requieren acciones y estrategias extremas de reducción de la demanda del recurso las cuales no se han asumido como compromiso por parte de ninguno de los actores relevantes.

En los dos casos se han creado estructuras, mecanismos e instrumentos que expresamente buscan revertir la tendencia negativa que genera la crisis del agua. Los dos diseños institucionales parten de iniciativas diferentes y presentan rasgos distintivos: Lo sucedido en el caso del acuífero VL es parte de un proceso en donde la élite local ha ido creando todo un entramado institucional para la gestión del agua en el orden estatal motivada por la búsqueda de autonomía frente al gobierno central, lo que ha llevado a plantear esquemas de descentralización en la planeación hídrica y participación social, mientras que en el caso del acuífero OAE se ha creado un marco institucional bajo una lógica totalmente tutelada por el gobierno federal a través de la CNA, en un esquema poco descentralizado y limitado en participación social.

Sin embargo, en términos generales se puede decir que las instituciones del agua creadas hasta el momento en México y en las regiones, más que servir de instrumento para mediar el conflicto y construir acuerdos razonados, deliberados y duraderos entre la mayoría de los involucrados en un proceso democrático, lo mantienen latente o lo eliminan arrojando ganadores del lado de quienes más concentran el uso del recurso y reproducen la dinámica de mayor presión sobre los acuíferos.

En este sentido, la pregunta que guía la presente investigación es:

¿Por qué a más de casi dos décadas de estar construyendo un marco institucional con la intención de hacer frente a la sobreexplotación de los acuíferos se tienen resultados aún limitados en generar el equilibrio sustentable entre demanda y oferta del recurso?

2. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR GOBERNANZA DEL AGUA?: HIPÓTESIS, OBJETIVOS Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN

En este trabajo no se asume el concepto de gobernanza del agua como equivalente a buen gobierno, sino como “la configuración y mantenimiento de los arreglos de autoridad y poder dentro de los cuales los actores toman decisiones y enmarcan políticas que son vinculantes para los actores individuales y colectivos dentro de los diferentes límites territoriales, como son el estado, los distritos y los municipios”.⁶ Bajo esta concepción la gobernanza es esencialmente un proceso, no un estado al que habría que alcanzar.

Ante esta acepción de gobernanza, la respuesta a la persistencia de la crisis del agua se busca en el proceso político que ha dado forma a el entramado institucional de la gestión del agua subterránea en México en las últimas dos décadas (1989-2008).

Principalmente en el mundo del diseño de las políticas del agua, la identificación de dicha crisis con asuntos de gestión ha derivado en recomendaciones, por parte de los organismos internacionales hacia los países, relativas a la implantación de arreglos institucionales que se les ha dado en llamar de “buena gobernanza”, es decir, aquellos que se centran en la participación activa de los usuarios donde ampliamente están representados sus intereses y preferencias. Basado en este planteamiento, la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) se ha vuelto paradigma dominante pues ha sido aceptado como medio de garantizar una gestión equitativa, económicamente viable y ambientalmente sostenible de los recursos hídricos y la prestación de servicios de agua limpia y saneamiento.⁷

⁶ Kenneth Hanf y Alf-Inge Jansen (Eds.), *Governance and Environment in Western Europe: Politics, Policy and Administration*, Harlow, Addison Wesley Longman, 1998, p. 3.

⁷ La GIRH es entendida como el proceso cuyo objetivo es promover el manejo y desarrollo coordinado del agua en interacción con los demás recursos naturales, maximizando el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales. Peter Rogers y Allan W.

En este sentido es necesario llamar la atención en torno a la diferencia entre la concepción que adopto en este trabajo relativa a ‘la gobernanza del agua’, diferente al planteamiento de ‘buena gobernanza’ que promueve *Global Water Partnership*, el *World Water Council* o en general el Banco Mundial u otros organismos internacionales. Mi propuesta recoge la utilidad heurística del concepto, la otra el contenido prescriptivo y hasta normativo.

Sin embargo, aunque se puede estar de acuerdo con los postulados de la GIRH en general, hay que partir de una segunda premisa para dimensionar las implicaciones de su adopción en el orden nacional y regional y no caer en confusiones o reconocimientos fáciles o acrílicos a las fórmulas propuestas. Dicha premisa plantea que las instituciones del agua son tanto el resultado como el vehículo de procesos políticos, los cuales han moldeado el cambio institucional y sus resultados.⁸ Los procesos políticos son relativos al ejercicio de poder y pueden ser mejor entendidos si se remiten a un proceso de enfrentamiento entre proyectos políticos rivales en torno al entendimiento mismo de la crisis del agua y las formas para hacerle frente.⁹

La adopción del paradigma de la GIRH ante esta premisa se presenta como un entramado institucional que es ‘nutrido’ de contenido por parte de los actores que intervienen en su implementación. Es decir, no es neutral ni ajeno en torno el conjunto de valores, creencias y orientaciones sociales que los sujetos imprimen en su acción política.

Los temas relativos a la gobernanza del agua que resultan más disputados en este sentido son: (a) ¿Bajo qué principios se logra el mejor gobierno del agua?; (b) ¿Cómo lograrlo? ¿Con quién?; (c) ¿Con qué objetivos? ¿Con qué programas y proyectos?

Hall, *Effective Water Governance*, Tec Background Papers, no. 7, Global Water Partnership, Technical Committee (TEC), 2003, p. 4.

⁸ Esteban Castro, *et. al.*, “Desarrollo Institucional y Procesos Políticos”, *Perspectiva Trasversal del IV Foro Mundial del Agua, Documento Base no. 2*, México, Comisión Nacional del Agua, World Water Council, 2006, pp. 247.

⁹ La definición de instituciones que considero más apropiada es la que dice que éstas son el conjunto de estructuras formales e informales que regulan los patrones generales de comportamiento en el proceso de toma de decisiones y que en términos de la historia política ayudan a entender la naturaleza del desarrollo político y económico, en medio de conflictos y decisiones, las cuales van dando forma al propio desarrollo. Alejandro Portes, “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”, *Cuadernos de Economía*, Bogotá, volumen XXV, número 45, 2006, p. 25.

Al respecto se ubican dos visiones del mundo encontradas a partir de la concepción que se adopte relativa a la naturaleza del recurso hídrico: (a) el agua como bien económico; (b) o agua como derecho humano. A parte de la tensión existente entre estas dos visiones en torno a la inclusión o exclusión en el acceso entre estas dos visiones hay una disputa relativa al alcance de la descentralización del proceso de toma de decisiones y de la participación ciudadana. El logro del consenso y la promoción de la cooperación en el proceso de toma de decisiones políticas quizá sólo sea posible si se reconoce primero esta confrontación entre proyectos políticos.

Los proyectos políticos se toman como ‘tipos ideales’ de lo que defienden los actores en un momento determinado, a partir de su concepción de la naturaleza del agua, del entendimiento que se tenga del origen o causas de los problemas, así como de las soluciones y sus estrategias que se planteen como las más adecuadas para superar la crisis del agua. La observación tanto de los proyectos políticos defendidos por cada conjunto de actores y las asimetrías de poder en el desarrollo institucional y el desempeño de las políticas públicas se convierte en básico para un buen entendimiento del proceso de gobernanza.

Cuadro 1. Configuración como tipos ideales de los proyectos políticos defendidos por los actores en el proceso de gobernanza del agua

| Agua como bien económico | Agua como derecho humano |
|--|--|
| El agua es un bien económico y el mercado el mejor instrumento para la asignación eficiente. | El agua un derecho universal e inalienable, constitutivo de la dignidad humana, su asignación debe estar gobernada por principios de equidad y justicia social. |
| Se deben solucionar los problemas de asignación entre usos competitivos, procurando el cuidado de los recursos naturales en tanto bienes económicos escasos. | Se deben solucionar los problemas de inequidad en el acceso al agua, superación de la pobreza y asegurar la sustentabilidad del los recursos naturales en un compromiso intergeneracional. |
| La GIRH es un medio para estructurar eficientemente los mercados de agua e introduce incentivos para el cuidado del medio ambiente. | La GIRH es un medio que permite la participación democrática y la asignación justa del agua. La GIRH además transparente y sanciona las posibles acciones oportunistas de los actores. |
| La participación se da en asociaciones público-privadas. Los mercados de agua existen a nivel de cuenca. Son necesarios los derechos de propiedad (privada) sobre el agua. | La sociedad civil asegura participación y control democrático sobre el manejo del agua. Debe asegurarse la propiedad pública del agua. |

Elaboración propia, a partir de información del cuadro 6, capítulo dos.

El reconocimiento de la disputa a partir de proyectos políticos defendidos en la construcción de las instituciones del agua se debe de dar en los diferentes órdenes de interacción entre actores protagonistas del debate, diseño y adopción de las políticas que a fin de cuentas se implementan para hacer frente a los principales problemas relativos a la escasez, la distribución, la calidad y el aprovechamiento del agua. En este sentido, la misma adopción del paradigma GIRH desde los foros internacionales en los que se han definido las orientaciones generales de esta fórmula de manejo del agua, pasando por los países y hasta el nivel de los sistemas hídricos (acuíferos, ríos, lagos, presas, etcétera) en los que se ha promovido su adopción refleja el disenso por los significados y los intereses.

El análisis del cambio institucional se complementa con el análisis de las ideas, valores y creencias de los actores van expresado en sus discursos en torno a la crisis del agua. Identificar los cambios en el sistema de gobernanza de la gestión del agua se hace posible a

partir de la distinción de tres tipos de instituciones,¹⁰ que a su vez configuran tres arenas de interacción entre los distintos actores involucrados:

- a. Instituciones constitucionales. Reglas que establecen mecanismos y capacidades para tomar decisiones a nivel de elección colectiva. Crean o ‘empoderan’ a instancias nacionales, regionales o locales para la toma de decisiones. Se trata de reglas que básicamente definen valores, normas y orientaciones de las políticas. El cambio en este nivel implica cambios en la estructura de autoridad y del ejercicio del poder, así como de la concreción de ideas y valores que definen no sólo los objetivos políticos e instrumentos, sino inclusive define la naturaleza de los problemas.
- b. Instituciones de elección colectiva. Reglas que enmarcan las elecciones operativas y que son utilizadas por quienes tienen autoridad para definir las y diseñar políticas. Entre estas están los instrumentos que regulan la asignación de derechos, los instrumentos que tratan de resolver las controversias y los conflictos entre usuarios, o definen los criterios para las políticas o los planes operativos. La transformación de este nivel de reglas es un cambio en los instrumentos utilizados para lograr un objetivo concreto, que va más allá de los aspectos técnicos.
- c. Instituciones operativas. Reglamentos y acuerdos específicos de operación, o que norman la actuación e interacción entre actores. Es el caso por ejemplo de las reglas que regulan la extracción, los montos, el intercambio de recurso o el tratamiento y uso de aguas residuales. En términos de transformación se trata de aspectos técnicos que no trastocan ni los objetivos, ni las estrategias para alcanzarlos.

Todo este planteamiento me lleva a proponer la siguiente hipótesis de trabajo para la presente disertación concentrada en el proceso de gobernanza de construcción institucional de la gestión del agua en México, concentrada en los casos del acuífero del valle de León y el del valle de Aguascalientes:

¹⁰ Elinor Ostrom, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de la acción colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, [Primera Edición en español de 1990] 2000, p. 95.

Hi: El cambio en las instituciones de la gestión del agua subterránea en México y su resultado ha estado determinado por: (a) la disputa entre actores que defienden ideas divergentes en torno a la sobreexplotación del acuífero, el uso y conservación del recurso, (b) en donde los grupos políticos o coaliciones que defienden el principio del agua como bien económico han capturado el diseño institucional desde el nivel de reglas constitucionales lo que ha dado forma tanto a las reglas de elección colectiva como a las operativas, (c) mientras que las coaliciones que defienden al agua como derecho humano y principio de sustentabilidad han logrado un impacto limitado sobre el diseño y el resultado de las políticas públicas.

En esta tesis el objetivo general y los objetivos particulares de esta disertación son:

- Analizar y entender el proceso de cambio institucional de la gestión del agua subterránea en México a nivel local: a través de los casos del acuífero del Valle de León y del acuífero interestatal Ojocaliente-Aguascalientes-Encarnación.
 - a. Comparar los casos seleccionados en lo relativo al tipo de relaciones entabladas entre los actores públicos y privados involucrados en la gestión del agua subterránea, así como los arreglos institucionales que moldean dichas relaciones (análisis de redes de política pública).
 - b. Analizar a las ideas (entendidas como el conjunto de valores prioritarios y suposiciones causales portadas y asumidas por los actores acerca de cómo lograr los objetivos de las políticas, incluso del cómo ellos entienden la naturaleza de los problemas públicos a los que se pretende hacer frente) como principales factores políticos que dan forma al cambio institucional de las políticas que tratan de atender la sobreexplotación de los acuíferos en México.

El análisis además de concentrarse en las instituciones y en el cómo cambian, se concentra en los discursos de los actores en términos de la propuesta que se le ha dado en llamar el

Nuevo Institucionalismo Discursivo.¹¹ Este neoinstitucionalismo de cuarto tipo,¹² busca adentrarse en el rol de las ideas (y los discursos) en el ámbito de las políticas, las cuales son concebidas simultáneamente como estructuras y constructos internos de los agentes. En el proceso de diseño institucional y la elaboración de políticas, los actores expresan sus ideas con respecto a cada una de las reglas operativas, de elección colectiva o incluso constitucionales. Por cada una de estas arenas se pueden identificar dos tipos de ideas en los discursos: cognitivas y normativas. Las ideas cognitivas hacen referencia al “qué es y qué hace”, mientras que las ideas normativas indican “qué es bueno o malo acerca de lo que es esto” a la luz de “qué es lo que deberíamos hacer”. Es el seguimiento de “la lógica de la comunicación”, lo cual ayuda a explicar cómo las instituciones cambian o persisten en el tiempo.

En este sentido el análisis de la construcción de la gobernanza en torno al agua pasa por el análisis histórico de los procesos en los que participan una variedad de agentes quienes portan una serie de intereses estructurados a partir de valores y creencias acerca de las causas de la crisis de escasez del agua y los instrumentos o caminos más efectivos para hacer frente a estos problemas.

Este trabajo utilizó una estrategia básicamente cualitativa. En términos de técnicas para la recolección de los datos se trató básicamente de revisión bibliográfica, hemerográfica, informes de consultores, documentación oficial, marco normativo, entrevistas a informantes clave y presencia en reuniones públicas de trabajo de tipo deliberativo, consultivo o informativo.

¹¹ Vivien A. Schmidt, *Give Peace a Chance: Reconciling Four (not Three) “New Institutionalisms”*, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, 2006; y “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”, *Annual Review of Political Science*, no. 11, 2008, pp. 303-326.

¹² Se dice que es un cuarto neoinstitucionalismo desarrollado en ciencia política, resultante de la discusión intelectual entre los tres enfoques más generalizados: el de elección racional, el histórico y el sociológico/normativo.

3. LA ESTRUCTURA DE LA TESIS

El primer capítulo a partir de una revisión a la propuesta de Elinor Ostrom, propongo el edificio conceptual que enmarca el estudio posterior sobre la gobernanza del agua. Se realiza una crítica al Neo Institucionalismo de Elección Racional y sus omisiones relativas al papel del poder y al conflicto en el proceso de construcción institucional. Se asume la utilidad de posturas institucionalistas que ven en la propias instituciones algo más que normas, sino que las identifican también como planos simbólicos que estructuran las relaciones entre los actores y sus roles, dan forma real a las propias organizaciones y a las relaciones de poder dentro de ellas. Esta posición se ubica dentro de los nuevos desarrollos en el análisis político que se concentran en el proceso de gobernanza, redes de políticas y coaliciones promotoras. Al final el capítulo desarrolla la propuesta del Nuevo Institucionalismo Discursivo el cual reconoce que el conjunto de valores y creencias manifestadas por los actores es central para entender el cambio en las políticas públicas.

El segundo capítulo es un recuento del proceso político por el cual ciertos valores, creencias y orientaciones en torno a la crisis del agua se han convertido en visiones competitivas en el subsistema de política hídrica en el orden internacional. La lucha es por los significados en torno a la naturaleza del agua, la cual se debate entre una visión del agua como bien económico y otra que concibe el recurso vital como un derecho humano. Esta disputa se identifica a través de los discursos hechos manifiestos en las cumbres internacionales y reuniones informales entre grupos alternativos. Se analiza además el por qué la GIRH se ha posicionado como un paradigma aceptado por la mayoría de los actores internacionales, pero se parte del reconocimiento de que lejos de ser un mero instrumento técnico para un manejo más eficiente y sustentable del agua a nivel de cuencas, está impregnado por el conjunto de ideas que subyacen en cada una de la visiones que sobre la naturaleza del agua compiten.

El tercer capítulo aborda directamente el caso mexicano. A parte de describir la situación de la crisis del agua en el orden nacional, se hace un recuento del desarrollo de la política hídrica en el orden nacional durante el siglo XX, poniendo énfasis en las dos últimas décadas, particularmente desde 1989 y hasta el 2008. De una manera crítica se analiza la

forma como el gobierno federal a través de la CNA ha generado un proceso que intenta descentralizar la gestión del agua, que según el paradigma “mercantil-ambiental” en el que inserta su acción, incluye la introducción de mecanismos de mercado, la participación del sector privado en varios subsectores, así como la incentivación de la participación social. Se contrasta con el caso de Guanajuato en orden subnacional, dado que en esta entidad de la república mexicana se presentan iniciativas que tratan de hacer frente a la crisis del agua local del agua, enmarcados en un discurso de respuesta a la gestión centralizada de la autoridad nacional, y que busca precisamente de un manejo integral, descentralizado y participativo.

El cuarto capítulo es una amplia descripción de la situación específica de la crisis del agua en las regiones propuestas para el estudio: el acuífero del valle de León y del Valle de Aguascalientes. Se trata de una comparación que abarca desde la situación física de sus sistemas naturales, sus perfiles sociodemográficos, económicos y políticos, hasta la forma como socialmente se ha construido el problema de la escasez del agua, manifestada como sobreexplotación y contaminación de los acuíferos. La última parte de este capítulo, a partir de la descripción de cada uno de los casos, se revisa el proceso de cambio institucional que va de 1989 a 2008, haciendo énfasis en la disputa por el establecimiento de las estrategias, las políticas y las instituciones para salir de la crisis del agua, a partir de las concepciones y valoraciones acerca del problema que tienen los actores locales.

El quinto capítulo es propiamente el análisis de los casos a la luz de la propuesta teórica. ¿Qué explica que no se consignan resultados efectivos para revertir la crisis del agua en las regiones? ¿Los resultados para revertir la crisis del agua se explican por la estructura social y política en la que se enmarcan? ¿Qué tan importantes son las ideas de los actores con respecto a la crisis del agua y las estrategias más adecuadas para hacerle frente? La primera parte es el análisis de la red de política. Aquí se abordan las siguientes dimensiones de forma comparada: (I) Ordinación elemental de la Red, es decir, (a) la comunidad política (número y tipo de los actores), e (b) institucionalización y función en la red; (II) Relaciones de poder en la red, dimensión que considera las variables (c) naturaleza de las disputas a partir de intereses y valores, así como la (d) distribución de recursos e instrumentos entre

grupos o coaliciones. La segunda parte es el análisis propiamente de las ideas que estructuraron finalmente las estrategias seguidas y moldearon las instituciones del agua que están operando en cada uno de los casos.

Las conclusiones de la investigación hacen una revisión sucinta y en términos generales de los principales hallazgos a partir de los casos, así como una reflexión en torno a los retos intelectuales en el estudio de la gobernanza del agua.

Capítulo Uno

Procesos políticos, instituciones y plano simbólico en la gestión de recursos de uso común: un abordaje desde el nuevo institucionalismo centrado en las ideas

1. INTRODUCCIÓN

La siguiente discusión es el marco teórico de la presente investigación. A partir de una revisión y una crítica a la propuesta más utilizada desde la ciencia política en las últimas dos décadas para el análisis de la relación entre recursos de uso común e instituciones políticas, propongo el edificio conceptual que enmarca el estudio posterior sobre la gobernanza del agua en el orden internacional, nacional y local.

Los problemas de acción colectiva en torno al manejo de recursos de uso común adquirieron una atención y relevancia sin precedentes a partir del aporte de enfoque neoinstitucionalista encabezada por Elinor Ostrom. Este enfoque desde la ciencia política ha encontrado un reforzamiento importante a partir de otros institucionalismos, tal son los enfoques que hacen énfasis en el conflicto, el poder y las ideas. La convergencia entre estas corrientes de literatura se ha dado fructíferamente en los estudios sobre gobernanza y medio ambiente. En términos del estudio del proceso de hechura de políticas públicas es necesario repasar cómo esta visión ampliada hace posible la promoción de la idea de que el logro del consenso y la promoción de la cooperación es sólo posible si se reconoce lo siguiente: primero, que detrás de los problemas de la escasez y sustentabilidad hay una explicación esencialmente política, y segundo, que estos procesos políticos pueden ser mejor entendidos si se remiten al conjunto de ideas (visiones, valores y creencias acerca de las causas de dichas crisis) que defienden los actores en el proceso de construcción institucional y elaboración de políticas públicas.

2. LA NO COOPERACIÓN Y LA PROPUESTA ORIGINAL DE ELINOR OSTROM

La ciencia política pone especial interés a los problemas de acción colectiva. Esto ha dirigido la atención de destacados politólogos a problemas empíricos que presentan retos sociales importantes en términos de cooperación, dada su trascendencia para la vida comunitaria. Este es el caso del trabajo realizado desde el *Workshop in Political Theory*

and Political Analysis de la Universidad de Indiana, desde donde se ha producido una propuesta altamente influyente para el desarrollo de la investigación preocupada por solucionar los problemas de acción colectiva a los que se enfrentan los individuos para el manejo de recursos uso común (RUC).¹³

¿Es posible salir de las situaciones no cooperativas en torno a los RUC mediante arreglos institucionales que lleven a un manejo sustentable de dichos recursos? Esta es la pregunta que Elinor Ostrom trata de contestar en su trabajo *El Gobierno de los Bienes Comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*.¹⁴

Ostrom resalta el desacuerdo existente sobre las alternativas planteadas para solucionar los problemas genéricos de acción colectiva. Estas posiciones expresadas en las metáforas alternativas del Leviatán o la privatización como solución a los problemas de cooperación son insuficientes, dice ella, “pues ni el Estado o el mercado han logrado el uso óptimo de los RUC”.¹⁵ En lugar de encontrar la solución óptima, es necesario considerar diseños institucionales —no parecidos ni al Estado y el mercado puramente— que den buenos resultados. El camino sugerido por Ostrom es establecer arreglos institucionales donde es posible concretar contratos vinculantes entre todos los involucrados (jugadores), que los obligue de manera infalible a cumplir con los acuerdos originales y cooperar equilibradamente.

¹³ Elinor Ostrom define un bien común como “un recurso natural o elaborado por el hombre del que es difícil excluir a o limitar los usuarios una vez que el recurso es proporcionado por la naturaleza o producido por los humanos”. Elinor Ostrom, *Understanding institutional Diversity*, Princeton, 2005, p. 79.

¹⁴ Esta pregunta procede de la propuesta teórica planteada por Garrett Hardin en su “tragedia de los comunes”, y formalizada en el “modelo del dilema del prisionero” de los desarrollos teóricos de los juegos en economía: un pastor que comparte propiedad de un pastizal con otros pastores tenderá a aumentar su ganado pensando en que los demás harán lo mismo, la suma de todos los comportamientos no cooperativos y egoístas llevarán a la degradación del pastizal. Así mismo procede del planteamiento de Marcus Olson de la “lógica de la acción colectiva”, el cual plantea la imposibilidad de la cooperación en la búsqueda del bien colectivo, ya que de existir la producción del bien habría una tendencia inevitable a que “los individuos racionales con interés propio no actuarán para el lograr sus intereses comunes o de grupo”, es decir, al no poder ser excluido del disfrute del bien, se tendrán pocos incentivos para contribuir de manera voluntaria al suministro del mismo. Elinor Ostrom, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de la acción colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, [Primera Edición en español de 1990] 2000, p. 31.

¹⁵ *Ibíd.*

Ostrom, siguiendo a Douglas North, propone el retorno al análisis institucional histórico para encontrar cómo han sido creadas, aplicadas y supervisadas las propias acciones de los actores para procurar la sustentabilidad de los RUC, pues hay factores externos (lejos de las posturas mismas del Estado y el mercado) que tienen que ver con lógicas institucionales locales conformadas a lo largo del tiempo.

El inicio de todo este desarrollo teórico es la disertación doctoral de la misma Elinor Ostrom que se concentró en la gestión implicada en el desarrollo de empresas públicas para detener el proceso de intrusión salina en un manto acuífero en el área metropolitana de Los Ángeles. Los hallazgos de la autora identificaron las razones del éxito en la adaptabilidad local del desarrollo institucional para solucionar este tipo de problemas.¹⁶

Se considera que es necesaria una estructura institucional que permita una distribución equitativa tanto de los niveles de rendimiento como de los costos de explotación de los propios recursos de uso común. Las instituciones referidas por Ostrom serán pues la de nivel operativo, las cuales se definen como

[...] el conjunto de reglas de trabajo (o reglas en uso) que se utilizan para determinar quién tiene derecho a tomar las decisiones en cierta área, qué acciones están permitidas o prohibidas, qué reglas de afiliación se usarán, qué procedimientos deberán sugerirse, qué información debe o no facilitarse y qué retribuciones se asignarán a los individuos según sus acciones.¹⁷

El principal reto es el logro de la autorregulación ante el problema planteado por los *free riders*, es decir, los ‘gorriones’ que se montan en la voluntad cooperativa de los demás. Se necesitan juegos de ejecución autofinanciada de los contratos que aseguren el autocontrol de los propios participantes en el uso y disfrute de los recursos. Ostrom encuentra cuatro consideraciones para hacerlo posible:¹⁸

- (1) El tomar en cuenta los costos y beneficios de las acciones de los individuos y de su vinculación con los resultados esperados;

¹⁶ Elinor Ostrom, *Public Entrepreneurship: A Case Study in Ground Water Management*, Tesis doctoral, Universidad de California en Los Ángeles, 1965. Disponible en: <http://www.liberty4urbana.com/drupal-6.8/eostr001.pdf> (12 de noviembre de 2007).

¹⁷ *Ibíd.*, p. 94.

¹⁸ *Ibíd.*, pp. 71-2.

(2) La reducción de la incertidumbre causada por la falta de conocimiento sobre el sistema de recursos explotables, por medio de un proceso de aprendizaje basado en el ensayo y el error;

(3) La provisión y apropiación de los recursos de uso común a través del tiempo y de la tasa de descuento de los rendimientos futuros de la explotación de un recurso agotable.

Lo anterior deriva en un entramado de interdependencia entre los individuos participantes, de manera que todos ellos se ven involucrados en todo lo que hacen a favor o en contra de la consecución de los beneficios en el aprovechamiento de los recursos de uso común. Todo debe de estar configurado de tal manera que se perciba efectivamente que las estrategias de no cooperación y búsqueda de beneficio personal resultarán en castigos o resultados subóptimos en comparación con la estrategia de cooperación.

El problema es pues, dice Ostrom, de organización.¹⁹ No es que se trate de crear siempre una organización formal, sino de solucionar problemas asociados a: (a) métodos para proveer de nuevos arreglos institucionales, (b) establecer compromisos creíbles, y (c) generar una supervisión mutua.

La realidad está llena de casos exitosos que han logrado esta combinación, aunque evidentemente la mayoría restante podrán mostrar los factores asociados al fracaso de esfuerzos encaminados a hacer frente a la escasez. Lo anterior también lleva a la consideración de que es posible cerrar la brecha entre los planteamientos teóricos de la acción colectiva y las formas que efectivamente encuentran muchos actores para el manejo efectivo de los recursos de uso común. La atención se deberá centrar pues en las condiciones contextuales particulares, de tipo físico, cultural e institucional que permiten la cooperación.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 88.

Los casos desarrollados por la autora la llevaron a identificar los elementos de la fortaleza institucional que permiten el manejo sustentable de los recursos de uso común a largo plazo. Son ocho los arreglos institucionales identificados:²⁰

- 1) Límites claramente definidos para la extracción de unidades del recurso.
- 2) Coherencia entre las reglas de apropiación y provisión con las condiciones locales.
- 3) Arreglos de elección colectiva (mayor participación posible).
- 4) Supervisión del recurso y de los apropiadores.
- 5) Sanciones graduadas dependientes de la gravedad y el contexto de la infracción.
- 6) Mecanismos para la resolución de conflictos eficientes y efectivos.
- 7) Reconocimiento mínimo de derechos de organización por parte de autoridades gubernamentales.
- 8) Entidades incrustadas u organización de múltiples niveles (*nested enterprises*).

Los éxitos observados por Ostrom son casos en los que el cambio se ha logrado de manera incremental y secuencial, donde las formulas del Estado y el mercado se encuentran de manera entremezclada con el manejo comunitario de los recursos y se generan instrumentos, contrapesos y arreglos interesantes que efectivamente parecen producir no sólo cooperación, sino aseguramiento del RUC para el futuro.

También es necesario reconocer que la propuesta de Ostrom ha sido positivamente aceptada por la comunidad científica y de análisis de políticas públicas para el estudio de los arreglos institucionales más favorables tanto para asegurar condiciones de participación efectiva de involucrados en la toma de decisiones en diferentes escales u órdenes de interacción (local, regional, nacional o hasta internacional), como para generar las condiciones para que dichos arreglos aseguren la sustentabilidad de los RUC.

²⁰ *Ibíd.*, p. 148.

3. OTRAS PROPUESTAS ASOCIADAS

El interés creado por ir más allá de todo esto llevó a la misma Ostrom a pedir a uno de sus estudiantes de doctorado, William Blomquist, responder al reto de confirmar el planteamiento de que arreglos institucionales horizontales, policéntricos y reticulares son más eficientes para hacer frente a la tendencia a la sobreexplotación.²¹

El trabajo de Blomquist, *Dividing the Water: Governing Groundwater in Southern California*, a partir del análisis comparado de ocho acuíferos en el sur de California y su evolución institucional en periodos de 30 a 50 años, demostró que en muchos casos los arreglos institucionales para la gestión del agua subterránea, además de ser deliberadamente creados, son sistemas altamente complejos, diversos, y sobre todo policéntricos y autogobernados.²² El éxito de estos sistemas de gobernanza se encuentra en un diseño institucional en el que han participado los usuarios, y en el que ampliamente están representados sus intereses y preferencias. Los usuarios han invertido en proveer, junto al gobierno, la estructura institucional que permite obtener mayor información y mejorar la comunicación entre los usuarios en torno a los cambios en el sistema natural (es decir, el acuífero). El diseño policéntrico toma ventajas de la especialización y la escala, resuelve los problemas complejos a pesar de la capacidad limitada de los actores para procesar la información potencializando el mejoramiento de la habilidades a partir de la experiencia y desarrollando sentido de la equidad, incrementando la innovación, la adaptación y el aprendizaje.²³

Para Blomquist estos arreglos institucionales de gobernanza y gestión de la cuenca diseñados por los usuarios de California no son perfectos, los errores han estado presentes en el camino, pero estos han sido compensados por la efectividad de estos arreglos en términos de superar los serios problemas de reducción de disponibilidad de los acuíferos, de intrusión salina, y de mediación de conflictos entre usuarios. En general se encuentra con que estos arreglos que permiten la participación de los involucrados tienen una

²¹ *Ibíd.*, p. 18.

²² William Blomquist, *Dividing the Water: Governing Groundwater in Southern California*, San Francisco, ISC Press, 1992.

²³ *Ibíd.*, p. 340.

tendencia a ser sistemas efectivos, generalmente equitativos y adaptables, y tendientes a la eficiencia. Este cambio institucional eficiente ha sido gradual, a través de largos periodos de tiempo. Blomquist lo dice de la siguiente manera:

Los usuarios del agua [del sur de California] prefieren el ‘caos’ de estos arreglos, no porque ellos abriguen algunas preferencias perversas por la gestión no coordinada y inefectiva, sino porque los sistemas diversos [de ahí lo policéntrico] que ellos diseñaron funcionan razonablemente bien, y por que ellos mismos gobiernan sus cuencas y limites de aguas tal como alguien más lo haría por ellos o les diría como hacerlo.²⁴

Dentro de esta línea esta el trabajo de John T. Scholz y Bruce Stiftel, *Adaptive Governance and Water Conflict. New Institutions for Collaborative Planning*.²⁵ El objetivo del texto es proponer para el análisis de los problemas asociados a la acción colectiva en torno a los conflictos del agua la perspectiva conceptual de lo que los autores llaman la *gobernanza adaptativa*, la cual es definida en términos generales como “la generación de instituciones de gobernanza para resolver los problemas de acción colectiva que ocurre entre diferentes tipos de usuarios”.²⁶ La perspectiva, dicen los autores, permite concentrarse en lo que llaman conflictos de segundo orden, aquellos que se encuentran geográficamente integrados a un sistema natural (un río, un acuífero, una línea divisora de aguas), que se definen a partir de una multiplicidad de problemas —por ejemplo en torno a la calidad, suministro del agua, conservación del hábitat, etc. — e incluyen a una variedad múltiple de actores —autoridades especializadas de distinto orden de gobierno e interesados, generalmente usuarios—. Un arreglo de gobernanza adaptativa “envuelve pues la evolución de instituciones capaces de generar soluciones de largo alcance, sustentables para los problemas perversos a través de la coordinación de esfuerzos de un sistema previamente independiente de usuarios, conocimiento, autoridades e intereses organizados”.²⁷ El buen manejo de los recursos bajo este esquema depende de la habilidad de crear instituciones adaptativas, lo cual a su vez depende de resolver cinco desafíos de la gobernanza adaptativa: Representación (¿Quién debería de estar involucrado?); Proceso de decisión

²⁴ *Ibíd*, p. 358.

²⁵ John T. Scholz y Bruce Stiftel, *Adaptive Governance and Water Conflict. New Institutions for Collaborative Planning*, Washington: Resources for the Future Press Book, 2005.

²⁶ *Ibíd*, p. 1.

²⁷ *Ibíd*, p. 5.

(¿Cómo las autoridades pueden incluir a los involucrados para alcanzar los arreglos que les convengan?); Aprendizaje científico (¿Cómo pueden los decisores desarrollar y usar el conocimiento de manera efectiva?); Aprendizaje público (¿Cómo pueden los usuarios de los recursos y el público relevante desarrollar un entendimiento común para fundamentar políticas de manera consensuada?); Problema de responsabilización (¿Cómo las decisiones pueden conseguir los objetivos de gestión, incluyendo sustentabilidad, equidad y eficiencia?).

Recientemente han aparecido también varios estudios empíricos tratando de comparar el desarrollo de estrategias institucionales para revertir los problemas de sobreexplotación de mantos acuíferos alrededor del mundo. En este sentido resalta el documento de Aditi Mukheji y Tushaar Shah “Groundwater socio-ecology and governance: a review of institutions and policies in selected countries”.²⁸ Se reconoce que el avance del conocimiento científico desde la hidrología o la hidrogeología ha sido amplio e importante, pero aún quedan muchos retos en torno al conocimiento de los impactos socioeconómicos de las instituciones que gobiernan la gestión del agua subterránea. El documento por un lado provee un balance de las implicaciones del uso del agua subterránea en la agricultura en la India, Pakistán, Bangladesh, China, España y México, países que tienen un uso intensivo del agua subterránea, y por otro, se analizan las instituciones y las políticas que tienen influencia en este uso para entender cómo el agua subterránea es gobernada en estos países y qué experiencias de éxito se pueden recoger o replicar. Los autores argumentan que es necesario un cambio en los paradigmas en la gestión del agua subterránea, donde las instituciones permitan desplegar una mejor gobernanza basada en una regulación directa por parte de actores locales.

Los trabajos descritos anteriormente son un ejemplo de los avances desarrollados desde los planteamientos originales de Elinor Ostrom. Confirman la hipótesis que plantea que los arreglos de autoridad más horizontales, participativos y reticulares son una alternativa

²⁸ Mukheji, Aditi y Tushaar Shah, “Groundwater socio-ecology and governance: a review of institutions and policies in selected countries”. En *Hydrogeology Journal*, vol. 13, núm. 1, marzo de 2005.: 328–345.

eficaz a las jerarquías o al mercado. Pero los desarrollos contemporáneos y más recientes del neoinstitucionalismo en ciencia política ayudan a identificar limitantes, los cuales son posibles de corregir y generar por lo tanto propuestas de análisis que complementen y enriquezcan la idea original.

4. LIMITES A LA LUZ DE LAS CRÍTICAS AL NEOINSTITUCIONALISMO DE ELECCIÓN RACIONAL

La principal limitante que se observa en la propuesta original de Ostrom se relaciona con las omisiones generales del Nuevo Institucionalismo de Elección Racional (NIER) referentes al poder y al conflicto. Si bien Ostrom critica a la formulas de análisis abstractas y advierte la necesidad de revisar empíricamente las formulas de éxito y fracaso, ésta propuesta neoinstitucionalista comparte con el NIER varios de sus postulados abstractos.

La intensión inicial de Ostrom fue dar una respuesta diferente al pesimismo de los modelos de la ‘tragedia de los comunes’ y la ‘lógica de la acción colectiva’. Para todo NIER la respuesta para superar la actitud egoísta de los actores, y por ende la no cooperación, la dan las instituciones. En este sentido, para el NIER las instituciones son entendidas en dos sentidos: Primero, cercano a varios clásicos de la elección pública, como Arrow, Riker o Shepsle, se ve a las instituciones como el instrumento de equilibrio o solución a la imposibilidad de la agregación de intereses.²⁹ El entendimiento mutuo sobre las expectativas, preferencias y comportamiento maximizador de los actores es revelado por las instituciones como pautas regulares de comportamiento. Segundo, las instituciones como reglas, es decir, se parte de la presunción de que determinadas pautas de interacción descansan en la existencia de una serie de sanciones o consecuencias para aquellos comportamientos que no se correspondan con lo prescrito o requerido con anterioridad, bien de manera escrita, hablada o tácitamente entendido como tal. Desde esta perspectiva las reglas y sus sanciones pueden ser acordadas por actores legitimados para ello.³⁰

²⁹ Kenneth Arrow [1951], “Valores individuales y valores sociales”, en Josep María Colomer, *Lecturas de teorías política positiva*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1991; William Riker, *Liberalism against Populism*, Illinois, Inc. Prospect Heights, Waveland Press, 1982; Kenneth Shepsle, “Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models”, en *American Journal of Political Science*, (1979), no. 23: 27-59.

³⁰ Ostrom, *Op. cit.*, 2005.

Esta doble imagen que sobre las instituciones tiene el NIER, hace énfasis en el papel de la interacción estratégica en la determinación de los resultados políticos. Las instituciones estructuran las interacciones de los actores al afectar el alcance y la secuencia de las alternativas en una agenda de acción pública, o al dar la información y los mecanismos de fortalecimiento que reducen la incertidumbre del correspondiente comportamiento de otros actores, y que a la vez permite ganancias a partir del intercambio; de este modo, los actores se conducen a partir de cálculos particulares, que potencialmente se traducen en mejores resultados sociales.³¹

A la pregunta de cómo surgen las instituciones y qué función tienen, el NIER analiza el valor que aquéllas otorgan a los actores, es decir, qué ganancias se han obtenido a partir de la cooperación. El proceso de creación institucional entonces gira alrededor de acuerdos voluntarios de cooperación que tratan de resolver los problemas de acción colectiva y beneficio de los actores relevantes, y se considera que sobrevivirá la institución si brinda los beneficios necesarios y esperados a los actores.³²

Pero toda esta visión con respecto de las instituciones guarda serias limitaciones.³³ La visión del cambio institucional que tiene el NIER en tanto acuerdo mutuo de cooperación entre hombres racionales autointeresados hace concentrar la atención en las ganancias mutuas, en los compromisos creíbles, en el equilibrio del autocumplimiento y en otras ideas propias de las elecciones voluntarias, lo que lleva a no observar dos procesos muy importantes:

- 1) El asunto del poder y el conflicto. Se considera al poder como periférico u obvio a las relaciones de intercambio, lo cual atenúa las asimetrías entre los actores y su capacidad de influencia en el proceso de toma de decisiones.

³¹ Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”, en Víctor Alarcón Olguín y Héctor Zamitis Gamboa, *Revista Conmemorativa de 25 Aniversario: Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999, p. 26.

³² *Ibíd.*, p. 27.

³³ Terri Moe, “Power and Political Institutions”, en *Perspectives on Politics*, vol. 3, no. 2, 2005, p. 215.

2) Que las instituciones son algo más que normas, sino también hay valores incorporados a ellas que se reflejan en paquetes ordenados como roles. Así, dentro de los espacios institucionalizados los planos simbólicos estructuran las relaciones entre dichos roles, y le dan estructura real a las propias organizaciones y a las relaciones de poder dentro de ellas.³⁴

Quizá las instituciones políticas estructuren la cooperación, pero también estructuran el quién tiene el poder. Se olvida que el proceso político moldea instituciones que son ventajosas para algunos, pero no tanto para otros, dependiendo de quién tiene el poder para imponer los nuevos arreglos.³⁵

Estas ideas complementarias llevan a considerar a las instituciones como una colección relativamente perdurable de reglas y prácticas organizadas, incrustadas en estructuras de significado que son relativamente invariables a los movimientos de los individuos y relativamente resistentes a las preferencias idiosincrásicas, las expectativas de los individuos y al cambio de las circunstancias externas.³⁶ Las normas “no flotan libremente en el aire”, sino que se unen en paquetes ordenados conocidos como roles.³⁷ Los roles se definen en general como el conjunto de comportamientos prescritos para quienes ocupan posiciones sociales particulares.³⁸

Como se verá adelante,³⁹ cabe aquí la distinción que hace Ronald entre instituciones de ‘movimiento rápido’ (las normas legales u operativas, las estructuras y los planes organizativos) e instituciones de ‘movimiento lento’ (como los valores, las normas y

³⁴ Alejandro Portes, “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”, *Cuadernos de Economía*, Bogotá, volumen XXV, número 45, 2006, p. 25.

³⁵ Moe, *Op. cit.*, p. 221.

³⁶ James G. March y Johan P. Olsen, “Elaborating the ‘New Institutionalism’”, en *Political Institutions. The Oxford Handbook of Political Science*, Editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, Reino Unido, Oxford University Press, 2006, p. 3.

³⁷ i.e. La idea de la ‘lógica de lo apropiado’. James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C, 1997.

³⁸ Portes, *Op. cit.*, p. 20.

³⁹ Siguiendo apartado de este capítulo.

orientaciones sociales).⁴⁰ Esto lleva a identificar que la esfera del poder está estructurada a partir de niveles profundos de la vida social, es decir, de las instituciones del segundo tipo, mientras que las posibilidades y alcances de la acción social se estructuran a partir de las instituciones del primer tipo.

No es posible observar sólo a las instituciones como medios para cristalizar oportunidades, tal y como lo hacen en general las perspectivas ligadas al NIER, sino más bien es necesario verlos como sitios donde se llevan a cabo prácticas, rutinas, aprendizajes, luchas y resistencias.

Las instituciones efectivamente moldean los diferenciales de poder. Ponen limitaciones (constreñimientos) y recursos disponibles para cada actor dentro de un espacio organizado, define atribuciones para crear y redefinir nuevas reglas del juego por el cual se rigen las negociaciones entre los actores, así como los caminos e instrumentos con los que cuentan cada uno de ellos para vincularse con las estructuras de decisión. El poder es estructurado por la organización, por el control que asigna a los medios de producción, a las posibilidades de apropiación del conocimiento, por el control de los medios de difusión de la información y por el control más tradicional de los medios de violencia.⁴¹

5. GOBERNANZA, REDES Y PROCESO POLÍTICO

La búsqueda de arreglos institucionales alternativos al Estado y el mercado ha sido bien sintetizada por los desarrollos recientes en el campo del estudio de las políticas públicas desde la ciencia política. El enfoque de Gobernanza ha sabido capitalizar estos desarrollos teóricos.⁴²

El término gobernanza (*governance*) regularmente ha adquirido relevancia en la ciencia política tratando de indicar un nuevo “estilo” de gobierno emergente en un proceso de

⁴⁰ Gerard Roland, “Understanding institutional change: fast moving and slow moving institutions”, en *Studies in comparative international development*, vol. 38, no. 4, 2004, pp. 109-131.

⁴¹ Para Alejandro Portes las instituciones constituyen “el plano simbólico de las organizaciones; son conjuntos de reglas, escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones sociales como la familia, la escuela y demás áreas institucionalmente estructuradas de la vida organizacional: la política, la economía, la religión, las comunicaciones y la información, y el ocio”. Portes, *Op. cit.*, pp. 22-5.

⁴² Hago una distinción entre Gobernanza con mayúsculas cuando hago referencia el enfoque, y gobernanza con minúsculas cuando me refiero al proceso de dirección de la sociedad.

desplazamiento del Estado del núcleo de la esfera pública, donde el control jerárquico del Gobierno, ha dado paso a esquemas de mayor cooperación entre el propio “Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”.⁴³ El concepto ha sido utilizado para describir el hecho que varias políticas sociales y servicios públicos han empezado a llevarse a cabo mediante fórmulas que no sólo incluyen la responsabilidad del Gobierno, sino con la acción y participación de agentes económicos y sociales diversos.⁴⁴

A pesar de la polisemia aparente del concepto de gobernanza en la literatura de políticas públicas, éste adquiere relevancia cuando se retoma su sentido heurístico y se parte de la base abstracta de que estamos hablando de un proceso político, el proceso básico de dirección de la sociedad.⁴⁵

Una definición apegada a esta base es la que proponen Hanf y Jansen, para quienes la gobernanza es “la configuración y mantenimiento de los arreglos de autoridad y poder dentro de los cuales los actores toman decisiones y enmarcan políticas que son vinculantes para los actores individuales y colectivos dentro de los diferentes límites territoriales, como son el estado, los distritos y los municipios”.⁴⁶ Bajo esta concepción la gobernanza es esencialmente un proceso, no un estado del sistema político como sí lo es el concepto de ‘governabilidad’.⁴⁷ La gobernanza, como dicen Hanf y Jansen, tiene que ver con determinar

⁴³ Renate Mayntz, “Nuevos desafíos de la teoría de *Governance*”, en *Instituciones y Desarrollo: Desarrollo institucional para la gobernabilidad democrática*, edición 7, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 2000.

⁴⁴ Luis F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 84.

⁴⁵ La dirección de la sociedad puede adquirir distintas formas de gobierno: autogobierno, cogobierno o gobierno jerárquico. Para Kooiman toda gobernación societal puede ser entendida como resultado de una combinación de éstas. La primera se refiere a la *autopoiósis* social que hace referencia a la capacidad de las sociedades de regularse y gobernarse a sí mismas, darse dirección a sí mismas; la segunda se refiere a las posibilidades de coordinación, cooperación y colaboración entre las unidades del sistema; y el último se refiere a las formas convencionales de gobierno, con patrones verticales de asignación a través de las leyes o políticas. Jan Kooiman, “Gobernar en gobernanza”, en *Instituciones y Desarrollo: Desarrollo institucional para la gobernabilidad democrática*, edición 16, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña 2004, pp. 182-3.

⁴⁶ Kenneth Hanf y Alf-Inge Jansen (Eds.), *Governance and Environment in Western Europe: Politics, Policy and Administration*, Harlow, Addison Wesley Longman, 1998, p. 3.

⁴⁷ Un concepto generalmente aceptado de gobernabilidad es el que propone Antonio Camou, quien la refiere como “...un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta

qué fines y qué valores deben ser elegidos y las formas por las cuales esos fines y valores deben ser perseguidos.⁴⁸ Es un proceso de construcción social de creencias compartidas, de creación de identidades e instituciones, de asignación y regulación de derechos y obligaciones entre los miembros de la sociedad, así como para la distribución bienes económicos y servicios de bienestar.

La utilidad descriptiva del concepto gobernanza en el sentido que aquí se ha retomado está dada en función de la consideración de que en la toma de decisiones públicas intervienen múltiples actores, a través de una diversidad de formas de asociación y coordinación para lograr los objetivos (dimensión teleológica) que precisamente se han elegido mediante un complejo proceso político, así mismo se da un reconocimiento de la capacidad diferenciada para lograrlos por parte de esos actores (dimensión factual, causal, en algunos casos técnica, en otro eminentemente política).⁴⁹

Lo anterior se aplica también a los países latinoamericanos, ya que es evidente que los procesos recientes de cambio político, sin duda, han instalado proceso de elaboración de políticas en los que participan cada vez más actores del sistema político, independientemente de la consideración acerca de si son o no democracias consolidadas.

El hecho del redescubrimiento de diferentes “mecanismos de coordinación” que denotan formas sociales de autorregulación y autogobierno —entre ellas el mercado por un lado, y la cooperación social por otro—, ha hecho valorar como positiva la acción extragubernamental y a ser considerada como condición necesaria para que la sociedad tenga sentido de dirección y capacidad de producir sus objetivos deseados de convivencia.

del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz”. Antonio Camou, “Gobernabilidad”, en Laura Baca Olamendi, et. al., *Léxico de política*, México, FCE, FLACSO, 1999, p. 285.

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ Apegada a esta concepción encontramos la definición de gobernanza propuesta por Luis F. Aguilar para quien ésta es el “proceso mediante el cual los actores de la sociedad deciden sus objetivos de convivencia — fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlas: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”. Aguilar, *Op. cit.* 2006, p. 84.

En este sentido se habla de “nueva gobernanza” cuando el patrón de gobierno adquiere formas eslabonadas más horizontales, interactivas y asociativas.⁵⁰

Pero la utilidad descriptiva del concepto no está exenta de diversidades interpretativas y axiomáticas. Efectivamente, el debate en la literatura no ha estado ajeno a posiciones políticas-ideológicas, y en ella nos encontramos con posiciones que ven a la gobernanza como reformas que se intentan inducir “desde arriba”, con el objetivo de neutralizar a la burocracias estatales ‘naturalmente’ ineficientes y disfuncionales (e incluso hasta corruptas) a través de la utilización de actores no estatales y de mecanismos de mercado para servirles de contrapeso. Se trata esta de una posición ‘idealizada’ de la gobernanza, la cual se basa en una presuposición de la simetría de poderes entre Estado, mercado y sociedad civil que en la práctica no existe.⁵¹ Esta literatura trae, como Caballo de Troya, el proyecto neoliberal con todas sus insuficiencias y malinterpretaciones sobre las características de la sociedad civil —muchas veces poniéndola en un mismo ‘paquete’ junto al mercado— y una concepción limitada sobre el alcance de los procesos democráticos.⁵²

Por otra parte, dentro de la literatura de gobernanza y medio ambiente resaltan quienes han tomado una posición a partir de premisas democráticas, pues ellos consideran que los objetivos como la sustentabilidad o una distribución más justa de los recursos naturales sólo se consigue con arreglos institucionales de autoridad y de poder que configuran una estructura de actores sociales, reglas y procedimientos, formales e informales, que permitan una amplia disposición de información, rendición de cuentas y participación en todo el proceso de toma de decisiones.

El enfoque de la Gobernanza que prefiero adoptar es aquel que se presenta como una nueva semántica que trata de incluir la idea de que lo político (la coordinación y cooperación entre

⁵⁰ La vieja gobernanza en este sentido hace referencia al gobernar del Gobierno, la forma tradicional. Para ahondar en la diferencia entre vieja y nueva gobernanza. Véase *Ibíd.*, pp.70-89.

⁵¹ Esteban Castro, *et. al.*, “Desarrollo Institucional y Procesos Políticos”, *Perspectiva Trasversal del IV Foro Mundial del Agua, Documento Base no. 2*, México, Comisión Nacional del Agua, World Water Council, 2006, pp. 247.

⁵² Alex Ricardo Caldera Ortega, *Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia*, en Documentos de Trabajo, México, FLACSO, 2007, p. 6. Disponible en: www.flacso.edu.mx/documentos

actores con capacidades e intereses diversos) y lo institucional (el régimen político) son básicos para estructurar lo público y lograr objetivos sociales (entre ellos la sustentabilidad del medio ambiente). La observación tanto de los proyectos políticos defendidos por cada conjunto de actores y las asimetrías de poder en el desarrollo institucional y el desempeño de las políticas públicas se convierte en básico para un buen entendimiento del proceso de gobernanza.

Aquí se propone un estudio de la gobernanza que se identifica con una perspectiva que trata de entender la dinámica de la política pública de un modo reticular: “una red de estructuras y actores configurada alrededor de un sector determinado de acción gubernamental”.⁵³ El concepto de red de políticas aparece con la intención de ser utilizado, primero, como instrumento para categorizar las relaciones que existen entre los grupos de interés y el gobierno, y segundo, como una forma de gobierno emergente que se desarrolla en las poliarquías como respuesta a los cambios inducidos tanto por la globalización, como por la complejidad creciente de los problemas públicos.⁵⁴

Como definición mínima de red de políticas parece útil la propuesta por Klijn, Koppenjan y Termeer, para quienes ésta constituyen “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes, que se forman alrededor de problemas políticos o grupos de recursos y cuya formación, mantenimiento y cambio son obra de una serie de juegos”, es decir, una serie de acciones continuas entre diversos actores, en función de determinadas reglas formales o informales.⁵⁵

Bajo esta lógica el concepto de gobernanza se presenta inserto dentro de una teoría de nivel medio que ayuda a delimitar la trayectoria, los alcances y las formas que desarrollan las

⁵³ Antonio Natera, *La noción de gobernanza como gestión pública reticular*, Documentos de Trabajo “Política y Gestión”, no. 2, Madrid, Universidad Carlos III, 2004, p. 12.

⁵⁴ Laura Chaqués, *Redes de políticas públicas*, Colección Monografías no. 206, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI Editores, 2004, p. 158.

⁵⁵ Erik-Hans Klijn, Joop Koppenjan y Katrien Termeer. “Managing Networks in the public sector: A theoretical study of Management strategies in policy networks”, en *Public Administration*, no. 73, 1995, p. 439.

acciones de los agentes, teniendo en el centro del análisis el efecto político, social y ambiental de las instituciones.

Cuando se habla de teorías de nivel medio en políticas públicas se hace referencia a cuerpos conceptuales que ayudan entender procesos políticos alrededor de problemas públicos específicos ubicados en lugares concretos —es decir, alrededor de una región, país, municipio o algún sistema natural como algún cuerpo de agua, un río, un acuífero, o un bosque—, que son entendidos causalmente a partir de las dinámicas a nivel macro (procesos de largo alcance histórica y espacialmente) y a nivel micro (acontecimientos y rasgos particulares del lugar y los actores involucrados).

Conceptos de nivel medio, como el de red de política, ayudan a delimitar las vías a través de las cuales se desarrollan los subsistemas políticos y permiten diseñar mapas analíticos heurísticos para casos particulares.⁵⁶ Se trata de un término metafórico que caracteriza las relaciones grupo-gobierno y las estructuras que median dicha relación. Es en definitiva, un abordaje frontal al problema analítico ‘estructura-agencia’, ya que el análisis se refiere al papel de la red de políticas como estructuras dentro de las cuales operan los actores.

Desde esta perspectiva de la política pública, la red de políticas es vista como un “microescenario diferenciado, poblado de estructuras político-administrativas, valores y actores específicos, públicos unos y privados otros, que se corresponde con el respectivo ámbito de problemas, necesidades y/o oportunidades, pero reconstruido, recreado, por las características y el estilo de esa política pública”. Esta es la posibilidad de adentrarse en el propio juego político de las políticas públicas.⁵⁷

Las redes de políticas pueden variar en cuanto a su configuración a partir de seis dimensiones básicas, las cuales se puede operacionalizar en las siguientes variables que caracterizan a la propia red y que pueden ser verificadas empíricamente:

⁵⁶ Mark Evans, “Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VII, núm. 2, segundo semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998, p. 230.

⁵⁷ T. J. Lowi en Antonio Natera, *Op. cit.*

1) La ordenación elemental, esto es, el número de actores políticos y sociales implicados (densidad de la red), la naturaleza de éstos (grado de heterogeneidad de la red) y la intensidad de sus interacciones (intensidad relacional). 2) La institucionalización de la red (grado de estabilidad). 3) La función principal de la red (redes centradas en problemas, redes profesionales, redes de productores, redes intergubernamentales, etc.). 4) Las relaciones de poder, esto es, las diferentes capacidades de influencia de los actores (grado de desigualdad de la red; fuentes de poder) y tipo de recursos que manejan para ejercer influencia (materiales o simbólicos; tácticas de influencias “blandas” o “duras”). 5) La repartición de intereses y valores en liza (en las posiciones iniciales de acuerdo o contradicción, por ejemplo), así como la presencia de actitudes inclinadas hacia prácticas de negociación. 6) Las relaciones de la red con su entorno inmediato de problemas y actores (grado de apertura o permeabilidad, grado de reactividad o proactividad en cuanto a las respuestas predominantes, grado de extensión del impacto mediático de la actividad de la red).⁵⁸

El análisis de redes supone que las relaciones dentro de ellas son dialécticas, es decir, se reconoce que son los agentes (actores públicos y privados) quienes eligen las opciones de políticas públicas, son ellos quienes negocian y entran en conflicto, y esto está determinado por lo formal e informal de lo institucional y lo interpersonal. Este enfoque lleva a concentrarse en “la relación interactiva entre estructura y agencia con la intención de dar una explicación a la continuidad y cambio dentro de las redes de políticas”.⁵⁹

6. EL ANÁLISIS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL DESDE PERSPECTIVAS ALTERNATIVAS

El simple análisis estructural de la red si bien ayuda a entender el desarrollo de marcos institucionales de interacción entre Estado y sociedad a nivel sectorial, dice poco sobre cómo se transforma ese entramado institucional y cuál es su impacto en el tiempo.⁶⁰

No sólo se trata de identificar las condiciones que dan estabilidad a las políticas, sino también se torna obligado entender los factores del cambio institucional. Para ello cabe aquí la introducción del concepto de “subsistema de política” que si bien al igual que el concepto de red de política trata de buscar y localizar a los actores fundamentales en la elaboración de la agenda y la formulación de las políticas públicas, el primero quiere acentuar la necesidad de considerar una complejidad mayor en la que se dan los procesos

⁵⁸ Natera, *Op. cit.*, pp. 13-4.

⁵⁹ Evans, *Op. cit.*, p. 255.

⁶⁰ Chaqués, *Op. cit.*, p. 99,

políticos de toma de decisiones para tratar de entender el cambio en las políticas.⁶¹ Un sistema político se caracteriza por fragmentarse en una variedad de subsistemas de políticas, los cuales en este sentido estarían haciendo referencia a los ámbitos sectoriales (i.e. gestión del agua, protección del medio ambiente, reforma educativa, seguridad pública, etcétera) donde se desarrollan las políticas públicas. Cada subsistema de política en lo individual está formado por el grupo de actores, públicos y privados, que interactúan de forma regular en la formulación e implementación de dichas políticas.⁶²

Cada subsistema de política si bien pertenecen al sistema político mayor guardan en mayor o menor medida, según sea el caso, autonomía respecto a éste. Los actores que participan al interior de los subsistemas tratan en todo momento de imponer sus valores, creencias e ideas sobre el resultado político.

En este sentido cada subsistema de política ‘maduro’, es decir, que ha encontrado regularidades en la interacción entre actores en periodos de una década o más en torno a ciertos problemas y asuntos públicos, tiene una tendencia a conformar varias coaliciones de defensa (integrada por políticos, burócratas, investigadores, grupos de interés, etcétera, de varios ordenes de interacción) las cuales se agrupan a partir de sistemas de creencias compartidos.

El cambio institucional y el cambio en las políticas públicas en este sentido serán entendidos como resultado de dos procesos básicos: la interacción y disputa entre las coaliciones de defensa al interior del subsistema de políticas y los cambios a partir de factores externos al propio subsistema.⁶³

La interacción entre actores y coaliciones de defensa son básicamente juegos políticos entre actores que tratan en todo momento hacer prevalecer sus proyectos políticos. El éxito y el

⁶¹ Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Antología de Políticas Públicas, no. 3, México, Miguel Ángel Porrúa, [primera edición 1993], 2000, p. 49.

⁶² Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith. “The Advocacy Coalition Framework. An Assessment”, en Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*, San Francisco, Westview Press, 1999, pp. 119.

⁶³ Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, San Francisco, Westview Press, 1993.

fracaso cada de cada uno de estos grupos, depende de sus recursos, estructura y poder de influencia.

Aunque los miembros de cada una de las coaliciones de defensa no están dispuestos a renunciar a sus principios y valores básicos de forma automática, esto no significa que no haya la posibilidad de tender puentes de acuerdo, negociación y ajuste mutuo con las otras coaliciones de defensa. El cambio será más posible en aspectos secundarios, es decir, decisiones sobre temas o asuntos instrumentales, operativos o técnicos de las políticas, ya que la cohesión sobre estos elementos siempre será menor.⁶⁴ Los miembros de una coalición de defensa estarán más dispuestos a renunciar a estos aspectos secundarios antes que llevar a cabo el cambio en el núcleo político de creencias y valores. El cambio de paradigmas o la adopción de ideas nuevas sólo será de forma incremental, principalmente a través de procesos de aprendizaje social gradual, o el efecto directo de factores exógenos a lo largo del tiempo.⁶⁵

Sabatier y Jenkins-Smith reconocen la existencia dos tipos de factores externos: dinámicos y estables.⁶⁶ Por un lado los cambios exógenos dinámicos a los subsistemas se refieren por ejemplo al cambio en la élite gubernamental, la innovación tecnológica, crisis económicas, una catástrofe natural o un evento inesperado. Por su parte, los cambios exógenos estables se refieren por ejemplo a: el cambio en los atributos físicos del área donde se suscita el problema público, como podría ser la escasez paulatina de recursos naturales o el cambio en las condiciones climáticas, geográficas o ambientales del territorio que afectaran la distribución social de éstos recursos, el cambio de los valores socioculturales fundamentales o de la estructura social como en la transición de una sociedad homogénea y tradicional a una más heterogénea y moderna, o el cambio en la estructura básica constitucional, es decir, cambios radicales en el régimen político.⁶⁷

⁶⁴ Chaqués, *Op. cit.*, p. 121.

⁶⁵ Sabatier y Jenkins-Smith, *Op. cit.* 1993.

⁶⁶ Sabatier y Jenkins-Smith, *Op. cit.*, 1999. p. 120

⁶⁷ *Ibíd.*

Todos estos factores abren ventanas de oportunidad a los actores dentro de la red de políticas para iniciar transformaciones institucionales y tratar de incidir en el resultado de las políticas.⁶⁸

En definitiva el estado que guarda un asunto público o el proceso de elaboración de cualquier política no es producto de una sola coyuntura, sino que es producto de un proceso que se va gestando a partir de periodos más prolongados en el tiempo, los cuales se van estructurando a partir de hechos concretos que las interacciones entre múltiples actores, decisiones específicas y cambios de las condiciones en el ambiente que se van generando.

El concepto de “trayectorias de dependencia” (*path dependence*) es central en el análisis del cambio institucional. Paul Pierson lo define como “la dinámica de auto-reforzamiento de procesos de retroalimentación positiva en el sistema político”. Se trata de la ruta que finalmente toman los acontecimientos ante coyunturas con alternativas diversas, las cuales van definiendo el sentido del cambio institucional, dejando en el camino las otras posibilidades que finalmente no fueron.⁶⁹ Una vez que una ruta se ha tomado, dada una coyuntura crítica de cambio institucional, es muy difícil el retorno a situaciones precedentes en el tiempo para enmendar o redimir el camino, por lo que las alternativas mismas se acotan en posibilidades.

El cambio también es explicado principalmente haciendo referencia al concepto de “equilibrio puntuado” (*punctuated equilibrium*).⁷⁰ Este concepto, acuñado primero en paleontología y después en el estudio de las políticas públicas, hace referencia a las reacciones desde el sistema político a las crisis de larga escala en el ambiente. Se argumenta que estas interrupciones en los resultados de las políticas reflejan la interacción y el cambio en el ambiente, y sus resonancias con los subsistemas de políticas o las redes. Se parte de la idea de que los grupos intervinientes intentan en todo momento el equilibrio

⁶⁸ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little Brown, 1984.

⁶⁹ Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, 2004, p. 10.

⁷⁰ Frank Baumgartner y Bryan Jones, *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, The University of Chicago Press, 2005, p. 4.

de intereses o la estabilidad, lo cual lo hacen a través del mantenimiento de ciertas imágenes de política (*policy images*) o paradigma de política, pero los cambios desde el exterior pueden alterar esas imágenes y favorecer el cambio de paradigmas.

Bajo esta lógica el interés no estaría tan sólo en las reglas cuya transformación se observa a partir de procesos de negociación y ajuste mutuo, o incluso en observar la relación entre cambio en la condiciones exógenas del subsistema de políticas y su impacto en las instituciones o los resultados de las políticas, sino que el análisis del cambio institucional también estaría en las orientaciones sociales, conjunto de ideas que estructuran la acción de los actores y que son determinadas por una complejidad de factores que se van conjugando en el corto y largo plazo.

6.1. Algo más que instituciones: las ideas como macroestructuras que ayudan a explicar el cambio en las políticas

Siguiendo la línea argumentativa de apartados anteriores es claro que las instituciones que norman la vida cotidiana, es decir, las reglas de uso, sean formales e informales, no las podemos reducir a simples pautas regulares de comportamiento o patrones sancionados de manera exógena. Un entendimiento cabal de las instituciones y su transformación requiere entender que estas están incrustadas en un complejo sistema de relaciones de poder que a su vez son reflejo de los planos simbólicos que estructuran la vida social. Es decir, las instituciones políticas no sólo son un conjunto de reglas, sino rutinas relacionadas entre sí, que definen las acciones ‘adecuadas’ en una relación entre función y situación.⁷¹ Tanto el comportamiento de los actores políticos, como los valores y preferencias a los que se hace referencia con dicha acción, no son exógenos con respecto a las instituciones políticas, sino que se desarrollan en su seno, así, se genera un proceso que fortalece las estructuras de valores y conocimientos preexistentes. Los hechos y los valores están vinculados en esta previa comprensión y las instituciones políticas organizan estas interacciones con objeto de dar forma a las interpretaciones y preferencias. En este sentido las reglas adquieren un significado no sólo como regulación, inclusive tampoco como instrucción, precepto o

⁷¹ March y Olsen, *Op. cit.*, 1997, p. 252.

principio, sino como “conjunto de rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno de las cuales se constituye la actividad política”.⁷²

En realidad esta idea no está ausente en Elinor Ostrom. Su planteamiento acerca de que “las reglas están incrustadas en otro conjunto de reglas que define la forma en que puede cambiarse el primer conjunto”,⁷³ es un reconocimiento de que los arreglos institucionales de una sociedad, situados en un espacio y tiempo determinados, son más que simples reglas, sino que se incluyen estructuras de significado que los actores tienen en mente cuando diseñan las instituciones.

Se trata de una ratificación al planteamiento antes mencionado de que un sistema de gobernanza es proceso político complejo de interacciones, básicamente reticular (en red) entre actores a partir de una colección conectada de reglas, rutinas, mecanismos y estructuras organizativas, patrones compartidos de expectativas, sistemas de incentivos, metaestructuras, sistemas cognitivos compartidos.

Las instituciones son la infraestructura de las redes, y por lo tanto el elemento focal en la interacción de la red. Ostrom reconoce tres tipos de instituciones. Las llamadas operativas (*operational rules*), es decir, el conjunto de reglas que afectan directamente las decisiones cotidianas de los apropiadores de recursos, relativas al cuándo, dónde y cómo extraer las unidades, quién debe supervisar, qué información debe intercambiarse o retenerse, qué recompensas o sanciones asignar.⁷⁴ En términos de transformación se trata de aspectos técnicos que no trastocan ni los objetivos, ni las estrategias para alcanzarlos. En el siguiente nivel institucional están las *reglas de elección colectiva (policy rules)*, es decir, reglas que enmarcan las elecciones operativas y que son utilizadas para definir las y diseñar políticas. Entre estas están los instrumentos que regulan la asignación de derechos, los instrumentos que tratan de resolver las controversias y los conflictos entre usuarios, o definen los criterios para las políticas o los planes operativos, además de las propias estructuras

⁷² *Ibid.*, p. 68. Para los primeros significados citados véase la referencia a Max Balck en Ostrom, *Op. cit.*, 2005, pp. 16-7.

⁷³ Ostrom, *Op. cit.*, 2000, p. 95.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 96.

organizacionales, los mecanismos de participación o de rendición de cuentas. La transformación de este nivel de reglas es un cambio en los instrumentos utilizados para lograr un objetivo concreto, que va más allá de los aspectos técnicos, es decir, son reglas de decisión.

Estos dos niveles institucionales, tienen un carácter más procedimental y dicen a los actores qué es lo que está permitido y constreñido en la red, quién tiene acceso a la red y a la arena,⁷⁵ y qué tipo de juego es al que entra. Lo cerrado o abierto de la red está determinado por este tipo de instituciones, el lenguaje o jerga que se usa y la dependencia de recursos.

Y por último, están las reglas llamadas *constitucionales (legal rules)*, las cuales establecen mecanismos y capacidades para tomar decisiones a nivel de elección colectiva, crean o ‘empoderan’ a instancias nacionales, regionales o locales para la toma de decisiones. Se trata de reglas que también definen valores, normas y orientaciones de las políticas. El cambio en este nivel implica cambios en la estructura de autoridad y del ejercicio del poder, así como de la concreción de ideas y valores que definen no sólo los objetivos políticos e instrumentos, sino inclusive define la naturaleza de los problemas. Este tipo de reglas finalmente proveen a los actores soporte para determinar la fortaleza de la red, su realidad (es decir, determina cuáles son los buenos o malos argumentos en el debate público) y la posición específica de cada actor en la arena. Se trata de ‘metaestructuras’ que definen la naturaleza de la práctica social, incluso lo constitutivo de lo social o lo político.⁷⁶

En términos generales, para poder hacer referencia a la relación existente entre estas instituciones, se puede decir que tanto las reglas operativas, como las de elección colectiva caben en las que Ronald refiere como instituciones de movimiento rápido. Mientras que las instituciones constitucionales corresponden al conjunto de instituciones de movimiento

⁷⁵ Una ‘arena’ se conforma como un espacio en el que interactúan los actores a partir de que estos comparten capacidades de acción y están constreñidos por el mismo conjunto de reglas. Erik-Hans Klijn, *Complexity in decision-making: connecting decisions, arenas and actors*, Paper for Seminars Series “Communication and space for change; actors, interfaces and interactions”, Wageningen University, 2007.

⁷⁶ Erik-Hans Klijn agrupa a estos tres tipos de instituciones en dos dimensiones que él llama por un lado “reglas de interacción” para el primer conjunto (reglas operativas y de elección colectiva), y por otro “reglas de las arenas” para el segundo (reglas constitucionales). *Ibid.*

lento.⁷⁷ Lo rápido o lento del cambio institucional está condicionado a partir del contenido de las reglas en materia de valores y creencias en disputa entre los actores. Por ejemplo, el tipo de instituciones constitucionales requiere procesos de cambio mucho más extensos en el tiempo ya que es la arena en la que se hace referencia netamente a las filosofías sobre lo público. Algunas reglas de elección colectiva están más cargadas de valor que otras, y las reglas operativas, aunque no son neutrales, pueden generar a veces más fácilmente los acuerdos a partir de su desempeño en el corto plazo.

Las instituciones de movimiento rápido (normas legales, las estructuras organizacionales y las que establecen los planes o programas) aunque efectivamente se transforman en un ambiente conflictivo, son generalmente de más fácil acuerdo y negociación en medio de un proceso de discusión más o menos fluido. Los cambios a este nivel son más dinámicos a partir de transformaciones en el propio subsistema de políticas o a partir de factores de cambio exógenos que directamente puede afectar el curso de la decisiones, tales como un periodo súbitos de crisis económica o auge, nuevos avances técnicos, cambios en la opinión pública o en el sistema de coalición gobernante (ya sea producto de la celebración de elecciones o la designación de nuevos funcionarios) o la influencia de decisiones en otros órdenes de gobierno (es decir, transferencia de políticas).⁷⁸

Las instituciones de movimiento lento son el tipo de instituciones que se disputan en arenas de interacción más conflictivas, es decir, entre actores con poder y capacidad de influencia más efectiva, donde las diferentes coaliciones de actores son fácilmente identificables a partir de proyectos políticos (conjunto de valores, normas, orientaciones sociales acerca de la naturaleza de los problemas públicos y la forma de abordarlos para llegar a soluciones) que los integra, es decir, es el espacio de la lucha por ganar el *status* de filosofía pública prevaleciente. La confrontación por este tipo de instituciones es más intensa y de más largo aliento dado que la discusión es a partir de la estructura de valores de los actores, la cual sólo es modificable a partir de la transformación de factores exógenos más estables al

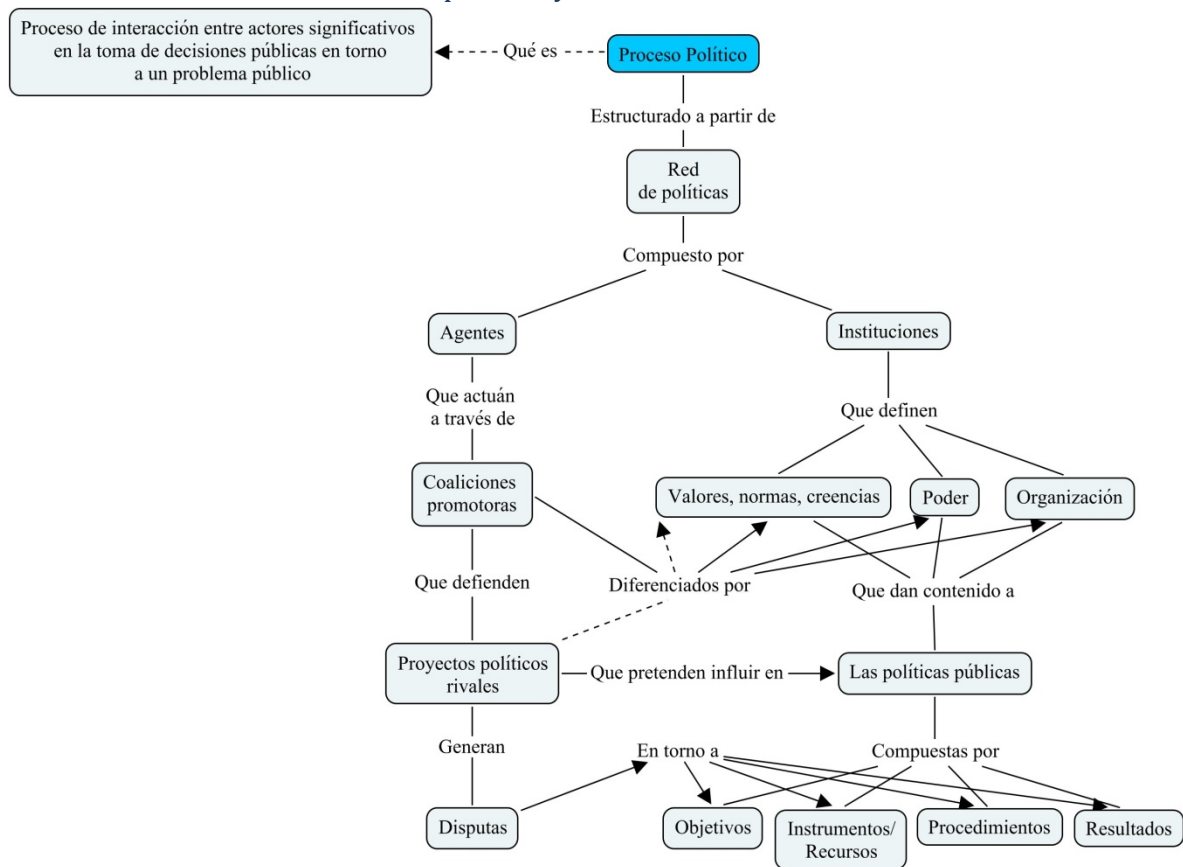
⁷⁷ Ronald, *Op. cit.*

⁷⁸ Sabatier y Jenkins-Smith, *Op.cit.* Véase apartad anterior.

subsistema de política que también son sólo verificables en periodos normalmente largos, de una década o más.⁷⁹

La consideración de este último nivel institucional es el que nos lleva a plantear una propuesta alternativa para hacer el análisis del proceso de hechura de políticas públicas a partir no sólo del estudio de las condiciones estructurales de las redes de política, o en la dinámica de cambio en los subsistemas de políticas, sino a concentrarnos en un elementos tan trascendental como son las ‘ideas’ de los actores en la formulación de políticas y el cambio institucional.

Mapa conceptual 1. El proceso político de elaboración de políticas públicas y sus observables



Elaboración propia con Cmap Tools (<http://cmap.ihmc.us/>).

⁷⁹ *Ibíd.*

6.2. El análisis institucional de las ideas

El desarrollo teórico institucionalista más reciente en ciencia política ha insistido en que más que el comportamiento de los actores (el liderazgo y la competencia), el centro de análisis debe ser los incentivos y las limitaciones de todos los involucrados en el proceso de toma de decisiones públicas. Se trata del reconocimiento de un planteamiento básico que manifiesta que en la política contemporánea el desempeño de las políticas públicas y el intento de reforma dependen de los marcos institucionales en los que estén envueltos los problemas públicos, así como de las historias particulares y los rasgos culturales de las comunidades en cuestión.⁸⁰

Dentro del conjunto de elementos estructurales de las redes de política pública me gustaría resaltar el papel de las ideas. Es decir, es importante reconocer que el conjunto de valores y creencia manifestadas por los actores es central para entender el cambio en las políticas públicas. Se parte del reconocimiento de que en los subsistemas de política los actores se adhieren a ciertos “proyectos políticos” a partir de los cuales se estructuran coaliciones de defensa que buscan influir sobre las políticas, sus instrumentos y la asignación de los beneficios.⁸¹ Las ideas, en definitiva, ayudan a ver la parte de la agencia y a mitigar una percepción totalmente determinista cargada hacia factores ajenos y no controlados por los actores en el proceso de elaboración de políticas públicas. Las ideas bajo la lógica de las políticas públicas se conciben pues, como el conjunto de valores prioritarios y suposiciones causales portadas y asumidas por los actores acerca de cómo lograr los objetivos de las políticas, incluso del cómo ellos entienden la naturaleza de los problemas públicos a los que se pretende hacer frente.

Con esto en mente se han desarrollado investigaciones que ven a las políticas públicas como el producto de un complejo e “intrincado proceso de negociación entre agentes de gobierno y actores privados y semipúblicos” en el que el juego de los símbolos y el

⁸⁰ J. Mark Payne, *et. al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, México DF, Correo de la UNESCO. Segunda Impresión. Publicado originalmente en Washington en 2003 por el BID y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2005, p. 15.

⁸¹ Sabatier y Jankins-Smith, *Op. cit.* 1993.

lenguaje son esenciales para entender como estos actores estructuran los problemas y justifican las soluciones.⁸² Estos estudios ponen atención en la dimensión ‘ideacional’ de la política a partir de la concepción de coaliciones de defensa, comunidades epistémicas o coaliciones de discurso. Desde hace un tiempo hay un marcado interés por estudiar el peso de las ideas que condensan las creencias, las concepciones del mundo, las tradiciones y los dilemas o rupturas en la formulación de políticas públicas y el cambio institucional.⁸³

Recientemente a este renovado interés se le ha dado en llamar “Nuevo Institucionalismo Discursivo” (NID).⁸⁴ Dentro de la ciencia política se identifican previamente tres perspectivas analíticas que han propuesto regresar al estudio de las instituciones como variables explicativas del comportamiento y los resultados políticos: el Nuevo Institucionalismo de Elección Racional (NIER) en el que las instituciones son incentivos a la acción cooperativa, el Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH) en el que las trayectorias decisionales o las rutas de dependencia explican las preferencias de los actores, y el Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS) que incluye por un lado a la vertiente organizacional en el que la cultura y la estructura social son determinantes en lo que se pudiera esperar de los actores, y por otro el ala normativa en el que las creencias, los roles y las reglas de comportamiento explican lo apropiado del comportamiento. En este sentido se habla que el NID es un cuarto neoinstitucionalismo.

El NID se trata de una perspectiva desarrollada desde varios frentes que comparten las siguientes características: primero, se toma a las ideas y a los discursos en las políticas de forma seria (aunque la definición de lo que es una idea o el cómo se hace el análisis del discurso varía entre distintas perspectivas); segundo, se apoya en los otros nuevos

⁸² Laura Paulo Bevilacqua, “La circulación de las ideas como factor de incidencia en los procesos políticos”. *Revista Uruguaya y Latinoamericana de Trabajo Social*, 2005, p. 7.

⁸³ Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, 1964 y “Political Language and Political Reality”, *Political Studies*, Vol. 18, no. 1, 1985, pp. 10-19, así como Peter M. Haas, “Introduction: epistemic communities and international policy coordination”, *International Organization*, no. 46, 1992, pp. 1-35.

⁸⁴ Vivien A. Schmidt, *Give Peace a Chance: Reconciling Four (not Three) “New Institutionalisms”*, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, 2006; y “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”, *Annual Review of Political Science*, no. 11, 2008, pp. 303-326.

institucionalismos, sirve de complemento a su interpretación del papel de las instituciones; tercero, hace el análisis de las ideas en contextos determinados, es decir, se reconoce que las ideas están contenidas en discursos que reflejan sólo su propia realidad histórica-contextual; por último, su visión es más dinámica del cambio —en comparación con los otros neoinstitucionalismos—, ya que se considera que las ideas son el vehículo del cambio o de la estabilidad.⁸⁵

El positivismo relegó el interés por las creencias y las ideas. Normalmente los científicos políticos trataron de evitar apelar directamente a las creencias, reduciendo su posible intervención en los hechos y las acciones de los actores identificando únicamente sus intereses materiales y objetivos.⁸⁶

El haber dejado de lado el análisis de las ideas hacía que se ignoraran preguntas muy importantes en política, cuestiones como las que los filósofos políticos, a través de varias épocas, han tratado de armar como rompecabezas, es decir, el rol de las ideas en la constitución de la acción política, el poder de la persuasión en el debate político, la centralidad de la deliberación para la legitimación democrática, la construcción y la reconstrucción de los intereses y valores políticos, y la dinámica del cambio en la historia y la cultura.⁸⁷

El nuevo interés por las ideas pone énfasis en la producción individual y social de significado.⁸⁸ Este proceso subjetivo y social es asociado e identificado como las “creencias programáticas” que operan en el espacio entre las visiones del mundo y las ideas específicas sobre las políticas que tienen los actores involucrados en un asunto público; son los “núcleos de política” que proveen conjunto de diagnósticos y prescripciones para la acción.⁸⁹ Es el nivel profundo que finalmente estructura a las políticas y los programas.

⁸⁵ *Ibíd.* 2008, p. 304.

⁸⁶ Mark Bevir, R. A. W. Rhodes, and Patrick Weller, “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector in Comparative and Historical Perspective”, *Public Administration*, no. 81, 2003, p. 2.

⁸⁷ Schmidt, *Op. cit.*, 2008.

⁸⁸ Paulo Bevilacqua, *Op. cit.*, 8

⁸⁹ Sabatier y Jankins-Smith, *Op. cit.* 1993.

Esta forma de explicar las creencias y los deseos de los actores es la descripción de las teorías que los agrupan y los articulan en un conjunto de entendimientos del mundo, es decir, configura proyectos políticos que serán la bandera a defender en el diseño de las políticas y en la búsqueda de sus resultados.⁹⁰ Es el uso del lenguaje (el tipo y características del lenguaje); los mapas mentales (las relaciones y causalidades de sus ideas, las conexiones condicionales); las principales preguntas y respuestas que se hacen los actores en el proceso de toma de decisiones públicas.⁹¹

Tanto a nivel reglas operativas, reglas de elección colectiva (políticas, programas) o incluso reglas constitucionales (filosofías públicas) se pueden identificar dos tipos de ideas: ideas cognitivas e ideas normativas. Las ideas cognitivas hacen referencia al “qué es y qué hace”, mientras que las ideas normativas indican “qué es bueno o malo acerca de lo que es esto” a la luz de “qué es lo que deberíamos hacer”.⁹²

Las ideas cognitivas también son conocidas como ideas causales, provee las fórmulas, las guías y los mapas para la acción política y sirve para justificar las políticas y programas hablando de sus intereses basados en la lógica de lo necesario. Las ideas cognitivas hablan de cómo (en primer nivel o de reglas operativas) las acciones ofrecen solución a los problemas, cómo (segundo nivel o de reglas de elección colectiva) las políticas y los programas definen los problemas a ser solucionados así como quiénes participan, y cómo ambos, políticas y programas, engranan con el núcleo básico (tercer nivel o de reglas constitucionales) de principios y normas del paradigma dominante o las disciplinas científicas relevantes.⁹³

Las ideas normativas por su parte abordan los valores de la acción política y sirven para legitimar las políticas en un programa a través de lo que resulta ‘apropiado’ para

⁹⁰ Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, “Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica. 2006, p. 39.

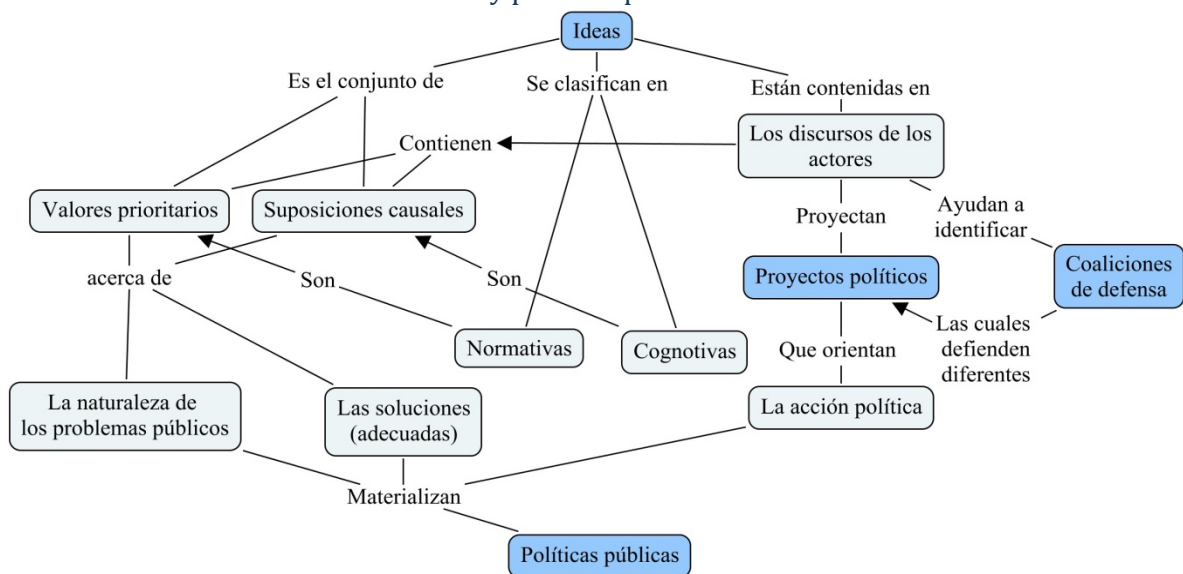
⁹¹ Bevir, Rhodes y Weller, *Op. cit.*, 12.

⁹² Schmidt, *Op. cit.*, 2008, p. 306.

⁹³ *Ibíd.*, p. 307.

determinada situación.⁹⁴ Las ideas normativas hablan acerca de cómo (primer nivel o de reglas operativas) las acciones cumplen con los objetivos y cómo (segundo nivel o de reglas de elección colectiva) los programas y políticas están acordes con el núcleo profundo (tercer nivel o de reglas constitucionales) de principios y normas de la vida pública, mientras surgen unos nuevos valores en la sociedad o permanecen indefinidamente los actuales en el repertorio societal, es decir, se logran o no las aspiraciones y los ideales del público en general.

Mapa conceptual 2. Relación entre ideas, coaliciones, proyectos políticos y políticas públicas



Elaboración propia con Cmap Tools (<http://cmap.ihmc.us/>).

Efectivamente como ya se mencionó, en ámbitos más visibles, como el primer y segundo nivel (operativo y de elección colectiva), se identifican cambios en las reglas, las prácticas institucionales, así como un cambio en las organizaciones o los programas, los cuales pueden cambiar en periodos relativamente cortos (instituciones de movimiento rápido) debido a la transformación de condiciones contextuales ‘dinámicas’, como puede ser una crisis económica, nuevos descubrimientos técnicos y tecnológicos, alternancia política (que

⁹⁴ March y Olsen, *Op. cit.* 1997.

puede ser un simple cambio de funcionarios) o transferencia de políticas. Mientras que en el ámbito más profundo, el tercer nivel del cambio institucional (constitucional) se debe a factores más estables, es decir, presenta parones de largo aliento para su transformación (instituciones de movimiento lento), y sólo verificable a partir de cambios exógenos en los valores, las normas y las estructuras de poder, o en la condiciones físicas de los recursos de uso común en disputa.

Lo que se trata de identificar con esto son las influencias causales más allá de las intenciones manifiestas de los actores, así como explicar por qué mucho resultados no logran los objetivos planteados o se obtienen otros no esperados. La gran pregunta en este ámbito sería pues, ¿por qué ciertas ideas se convierten en políticas, programas y filosofías, por qué unas dominan y otras no?

Cuadro 2. Niveles de análisis institucional, contenido, tipo y factores de cambio

| Instituciones | Contenido | Tipo de cambio | Factores exógenos de cambio |
|-------------------------------------|--|--------------------|---|
| <i>Reglas constitucionales</i> | Valores, creencias, orientaciones sociales | Lento | Factores estables: Cambios en los valores, las normas y las estructuras de poder, transformación radical del régimen político, o de las condiciones físico-naturales de los recursos de uso común en disputa. |
| <i>Reglas de elección colectiva</i> | Políticas, estructuras organizacionales, instrumentos de participación, información y rendición de cuentas | Más o menos rápido | Factores dinámicos: Crisis económica, nuevos avances técnicos, cambios en la opinión pública, cambio en la coalición gobernante (o designación de nuevos funcionarios), transferencia de políticas. |
| <i>Reglas operativas</i> | Reglas de apropiación, planes organizativos, procedimientos, proyectos | Rápido | |

Elaboración propia.

Todos estos factores requieren ser tomados en cuenta para completar la visión parcial que ve en las instituciones sólo estructuras de cooperación voluntaria que permiten resolver los problemas de acción colectiva. La realidad es que tanto el NIER, como el NIH, el NIS, o

cualquier otro tipo de institucionalismo, pueden ser complementarios. La cuestión es corregir las omisiones acerca del poder, los valores y tratar de verificar históricamente el cómo se forman las preferencias y por qué se han elegido ciertos objetivos sobre otros.

Los científicos políticos utilizan métodos basados en la comparación de casos de estudio y el seguimiento del ‘proceso trazado’ (*process tracing*) —métodos que demuestran cómo las ideas están ligadas a la acción. Las ideas sirven como guía de los agentes públicos para actuar, así como de fuente de legitimación de lo que hacen.⁹⁵ El seguimiento al proceso trazado es fundamental para entender las alianzas entre los actores, la formación de grupos o coaliciones de defensa, incluso entre actores con intereses encontrados y ambiguos. En ese sentido hay que identificar el proceso político que nos explique el por qué de esta convergencia.⁹⁶

En un periodo encontramos equilibrios entre intereses, estabilidad en las imágenes o paradigmas de política, pero que a través de transformaciones en el contexto (incluido en ello el cambio en las ideas), la dinámica de la disputa entre coaliciones de defensa pueden generar desequilibrios y ventanas de oportunidad para el cambio.⁹⁷ Si se dan transformaciones de forma significativa, se está ante una coyuntura crítica de cambio institucional.

No sólo es *path dependence* o cambio incremental, hay momentos importantes de ruptura con los paradigmas o tradiciones del pasado. Estos son periodos de cambio de tercer orden,⁹⁸ “coyunturas o momentos críticos” en los que las memorias colectivas son hechas o transformadas; en el que convergen varias transformaciones institucionales o condiciones contextuales cambiantes que abren ventanas de oportunidad para que nuevos programas puedan sustituir o transformar a los anteriores.

⁹⁵ Schmidt, *Op. cit.*, 2008, p. 308.

⁹⁶ Kathleen Thelen y Sven Steinmo, “Historical institutionalism in comparative politics” en Sven Steinmo, Kathleen Thelen y F. Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in comparative analysis*, New York, Cambridge University Press, 1998, p. 9.

⁹⁷ Kingdon, *Op. cit.*

⁹⁸ Peter A. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, vol. 25, issue 3, 1993, pp. 275-296.

Seguir la influencia causal del discurso es tomar a las ideas como variables independientes, que analizadas a la luz de ciertas condiciones estructurales o contextuales pueden explicar el cambio o la continuidad en los intereses, los senderos (patrones) y normas seguidos por los agentes que expresan ideas y acciones intencionadas.

6.3. La dinámica del discurso

El hacer visible a las ideas sólo es posible mediante el análisis del contenido sustantivo de los discursos de los agentes. Obviamente el discurso no es igual que la idea en sí misma. El término discurso se refiere a “estructuras institucionalizadas en las que el pensamiento político y la acción se manifiesta en una dirección concreta”.⁹⁹ Es una representación de ideas mediante múltiples patrones argumentativos. Las ideas contenidas en los discursos son sólo cabalmente entendidas enmarcándolas en el contexto determinado en el que se da: cuándo, dónde, cómo y por quién fue dicho.¹⁰⁰ El discurso no sólo se refiere a la estructura (qué es lo que dijo o dónde o cómo), sino a la agencia (cómo dijo, para quién o para qué).¹⁰¹

El proceso discursivo sólo nos ayuda a explicar las ideas exitosas de otras que fallan en el sentido de cómo las dicen y dónde. El discurso en este sentido se debe evaluar en términos de qué tanto ayuda a promover las ideas.¹⁰² En la representación de la ideas, cualquier discurso puede articular o no diferentes niveles de ideas (acerca de reglas operativas, de elección colectiva o constitucionales) y diferentes tipos de ideas (cognitivas y normativas), así como diferentes formas de ideas (narrativas, mitos, marcos, memorias colectivas, historias, *scripts*, escenarios, imágenes y más).

Los científicos políticos tienden a enfocarse en una particular parte del espacio público: algunos investigan el espacio de las políticas públicas, en la que los actores ocupan

⁹⁹ William E. Connolly, *The Terms of Political Discourse*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1983, citado en Schmidt, *Op. cit.*, 2008, 309.

¹⁰⁰ *Ibid*, p. 305.

¹⁰¹ El discurso no es sólo lo que se dice, sino que incluye quién lo dice, cómo, quién y dónde (en qué momento) dentro del proceso de políticas públicas o de comunicación política en el espacio público. Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, MIT Press, 1989.

¹⁰² Schmidt, *Op. cit.*, 2008.

principalmente el discurso “coordinativo” acerca de la construcción de la política, mientras otros se centran en el espacio político, en el cual los actores ocupan con el público el discurso “comunicativo” acerca de la necesidad y lo apropiado de las políticas o los programas o de ciertas visiones del mundo para legitimarlas.

En el campo del espacio de políticas el discurso coordinativo es aquel que utilizan los individuos o los grupos centrados en la construcción de la política, quienes están envueltos en la creación, elaboración y justificación de las ideas de la política pública y de los programas. Los actores de este proceso son normalmente servidores públicos, oficiales electos, expertos, intereses organizados, activistas, entre otros, quienes buscan acuerdos de coordinación entre las mismas ideas de solución de los problemas públicos a través de las políticas. El discurso coordinativo quizá pueda estar dominado por individuos flojamente conectados en “comunidades epistémicas” en escenarios transnacionales con base de una búsqueda cognitiva y normativa acerca de las empresas comunes,¹⁰³ aunque puede haber casos de grupos mucho más cohesionados en la búsqueda de objetivos.¹⁰⁴ En este sentido en el discurso coordinativo es común encontrar el protagonismo de agentes emprendedores o mediadores que sirven para catalizar el cambio (ellos ayudan a replicar, articular las ideas en los discursos de las comunidades y de las coaliciones).

Por su parte el discurso comunicativo ocurre propiamente en el espacio político en el que hay una relación más bien entre la sociedad política y la sociedad civil, entre el gobierno y los ciudadanos. Aquí los agentes están involucrados en la presentación, deliberación y legitimación de sus ideas políticas ante el público en general. Se trata de un proceso de masificación que busca la persuasión en el que intervienen los líderes políticos del gobierno, los partidos, representantes de grupos de interés tales como empresarios, iglesia, movimientos sociales, intelectuales, entre otros, en el que juega un papel central los medios masivos de comunicación, principalmente la televisión, la radio, la prensa escrita y el internet.

¹⁰³ Ernest B. Hass, *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles y Oxford, 1990.

¹⁰⁴ Schmidt, *Op. cit.*, 2008, 310.

Los discursos tratan de argumentar, pero también de negociar: los agentes pueden defender sus propios intereses mientras estratégicamente se persuade a otros de lo apropiado de su punto de vista. Pero por otro lado, un discurso también puede ser manipulativo, en el sentido de que sólo sirva para conservar la dominación y el poder de cierto grupo o coalición de defensa.¹⁰⁵

Diferentes formas de discurso pueden ser enfatizadas en diferentes arenas. Es evidente que el lenguaje, los conceptos y el discurso mismo es más abstracto o general en tanto se ‘suba’ en la escala de actores con mayor capacidad de decisión o poder. Un discurso es exitoso cuando está dirigido y tiene efecto sobre la audiencia adecuada (especialistas, tomadores de decisiones o público en general). Los mensajes pueden tanto convencer en términos cognitivos (es decir, ser justificable), así como puede ser persuasivo en términos normativos (puede lograr el estatus de apropiado y/o legítimo). Un discurso exitoso es aquel que difunde bien sus ideas, que es adecuado, aplicado, apropiado, consistente, coherente, creíble y tiene resonancia.¹⁰⁶

El NID ve a las instituciones en su doble papel: como estructura y como constructo (agencia). Las instituciones —vistas como estructuras de incentivos, patrones históricamente establecidos o normas socialmente constituidas— enmarcan el discurso. Es decir, el NID trata simultáneamente a las instituciones como estructura (como el escenario donde los agentes piensan, hablan o actúan) y son también contingencia (como el resultado del pensamiento de los agentes, palabras y acciones). Las instituciones existentes dan forma a las ideas de los actores, y esas ideas dan forma a nuevas instituciones. A su vez, la transformación de las ideas se ve impulsada por hechos contingentes en el contexto, el desempeño de las propias instituciones y los aprendizajes propios de los actores.

Según Schmidt el resultado es que se ve a la acción, además de producto del cálculo racional de los actores, de las trayectorias de dependencia o a partir de lo apropiado de

¹⁰⁵ Antonio Gramsci, *Cuadernos de la cárcel*, Edición Crítica Completa, México, Ediciones ERA-Universidad Autónoma de Puebla, 2001 y Michel Foucault, *Power. Essential Works of Foucault, 1954–1984*, Vol. 3, ed. JD Faubion, New York: New Press, 2000.

¹⁰⁶ Schmidt, *Op. cit.*, 2008, p. 312-3.

acuerdo a reglas, como resultado del conjunto de habilidades discursivas de los agentes que dan sentido y explican la racionalidad de la acción, es decir, existe una lógica comunicativa.¹⁰⁷

Por un lado los agentes demuestran “habilidades discursivas de respaldo” (*background ideational habiliteís*), las cuales hacen referencia al contexto en el que se expresan o dan lugar las ideas, al por qué han sido creadas ciertas instituciones, y por otro están las “habilidades discursivas de proyección” (*foreground discursive abilities*) las cuales dan guía a los agentes para cambiar o mantener las instituciones de acuerdo a sus proyectos políticos o núcleos de creencias y valores que defienden.¹⁰⁸

El discurso es un proceso interactivo que permite a los agentes cambiar instituciones, porque la naturaleza deliberativa del discurso permite concebir y hablar acerca de los objetivos de las instituciones a la distancia, y disociarlas de su continuidad. Esto es posible porque el discurso trabaja en dos niveles: el nivel de todos los días que genera comunicación acerca de la situaciones que se van dando, del desempeño cotidiano de las instituciones, y en un meta nivel, como un segundo orden crítico de comunicación entre agentes acerca de qué quieren o esperan de esas instituciones, y en el que se establece una deliberación y persuasión como preludeo de la acción a partir de sus valores y creencias.¹⁰⁹

6.4. Estrategias metodológicas en el análisis institucional de las ideas

Los estudios ubicados en la tradición institucionalista básicamente utilizan una estrategia de investigación cualitativa.¹¹⁰ Predominan las técnicas como la entrevista a profundidad, análisis del discurso y de contenido. Al respecto la perspectiva ha recibido varias críticas por parte de los científicos políticos “duros”, pero ante ello habría que ratificar lo dicho por David Marsh en torno a que el análisis de políticas públicas —y subrayaría

¹⁰⁷ *Ibíd*, 315.

¹⁰⁸ La palabra castellana “proyección” es la que más acerca a la idea que Schmidt trata de exponer con la palabra inglesa “*foreground*” la cual se traduce literalmente al castellano como “primer plano”.

¹⁰⁹ *Ibíd*, p. 316.

¹¹⁰ Aunque hay una presencia importante de estudios cuantitativos particularmente en la perspectiva de las redes de política. Cristina Zurbriggen, “El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en los estudios de políticas públicas”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, no. 1, 2006, p. 79. Aunque hay una creciente

‘institucional’— tiene por objeto describir, analizar y entender en última instancia quién tiene el poder.¹¹¹ Y en torno al poder sólo podemos decir que no hay posibilidad de cuantificar o modelarlo fácilmente.

La estrategia de investigación más pertinente en este sentido son los estudios de casos, los cuales pueden ser abordados a partir de comparaciones entre países o regiones de un mismo país. Para cada uno de los casos es necesario describir en términos históricos, en procesos marcados por momentos críticos de cambio institucional, la evolución del subsistema de política (conjunto o síntesis de organizaciones, actores e instituciones —formales e informales— que se encuentran interrelacionados e involucrados en la negociación de un problema público específico) y los elementos más significativos del entorno de las propias políticas públicas que directamente tengan que ver con su transformación.

Recuérdese que el principal interés en esta ocasión es abordar el análisis de procesos políticos alrededor de problemas públicos que tienen que ver con el manejo de recursos de uso común o sistemas naturales (i.e. algún cuerpo de agua, un río, un acuífero, o un bosque). En este sentido los principales observables serán:

1) *El entorno y el sistema natural*

- a. Las condiciones básicas del sistema natural. Es decir, sus características físicas, su estado o balance, su funcionamiento, y las relaciones con otros sistemas naturales.
- b. Las condiciones socioeconómicas de la región. Se trata de resaltar las características del sistema social a partir de su perfil poblacional y de actividad económica.
- c. Las condiciones básicas del sistema político local. Es necesario identificar la correlación de fuerzas político-partidistas en la región, la distribución del poder en las instancias formales e informales de representación a nivel local.

¹¹¹ David Marsh, *Comparing Policy Networks, Public Policy and Management*, Buckingham, Philadelphia, Open University Press, 1998, en Zurbriggen, *Op. cit.*, p. 80.

La pregunta básica que corresponde a esta información es: ¿Qué características del sistema natural son las que están ligadas a situaciones problemáticas con el sistema social? O con otras palabras ¿cómo se construye socialmente la crisis ambiental o de escasez en la región?

2) *Red de políticas*

No sólo hay que identificar el entorno o identificar los actores relevantes, sino también se avanza en un análisis que trata de definir los rasgos estructurales de la red de políticas, es decir, el conjunto de estructuras y patrones de interacción entre actores mutuamente dependientes que se forman alrededor de un problema público o grupo de recursos. Las dimensiones para hacer observable esta red de estructuras y actores son:

- a. Ordenación elemental de la red de política. Esta dimensión incluye las variables (1) Comunidad política (es decir, número y tipo de los actores), e (2) Institucionalización y función en la red.

Principales preguntas: ¿Qué actores conforman la comunidad de políticas públicas en cada caso estudiado? ¿Qué actores participan efectivamente en el proceso de toma de decisiones y quiénes quedan excluidos? ¿Qué condiciones estructurales determinan la posición de cada uno de los actores, su poder de influencia o su marginación? O ¿Qué arreglos institucionales definen la función de la red de políticas y las capacidades de los actores? ¿Estas características estructurales, cómo condicionaron la definición o estructuración de los problemas que finalmente ha reconocido la agenda pública?

- b. Relaciones de poder en la red. Dimensión que considera las variables (3) Naturaleza de las disputas a partir de intereses y valores, así como (4) Distribución de recursos e instrumentos entre grupos o coaliciones.

Las preguntas relevantes en este caso serán: ¿Cuál es su grado de incidencia efectiva de cada uno de los actores en el proceso general de toma de decisiones? ¿Qué valores, creencias y preferencias están detrás de los proyectos políticos defendidos por los actores involucrados en el proceso general de toma de

decisiones? ¿Qué recursos e instrumentos hacen más poderoso a un grupo de actores con respecto a los otros?

3) Ideas y discurso

El análisis del cambio institucional se complementa con el análisis de las ideas, valores y creencias de los actores van expresado en sus discursos en torno a la crisis ambiental o de escasez del sistema natural. Se aborda al respecto comparativamente los casos, diferenciando por cada nivel institucional —reglas constitucionales, reglas de elección colectiva y reglas operativas— el tipo de ideas normativas y cognitivas recogidas de las entrevistas a actores clave.

Cuadro 3. Niveles de análisis institucional y principales preguntas para el análisis de las ideas

| Instituciones | Contenido | Ideas cognitivas | Ideas normativas |
|-------------------------------------|--|--|--|
| <i>Reglas constitucionales</i> | Valores, creencias, orientaciones sociales | ¿Qué problemas se deben solucionar? ¿Cómo se definen los problemas? | ¿Cuál es el núcleo de valores, normas y principios? |
| <i>Reglas de elección colectiva</i> | Políticas, estructuras organizacionales, instrumentos de participación, información y rendición de cuentas | ¿Quién participa? ¿Cómo se participa? ¿Qué estructuras e instrumentos? | ¿Cómo estas reglas, estructuras o instrumentos están acorde con el núcleo? |
| <i>Reglas operativas</i> | Reglas de apropiación, planes organizativos, procedimientos | ¿Cómo se ofrecen soluciones? | ¿Cómo lograr las aspiraciones? |

Elaboración propia.

- a. Nivel institucional de reglas constitucionales. Es la arena donde se definen o se disputa los valores, normas y orientaciones de las políticas (dimensión normativa), así como los objetivos políticos y define la naturaleza de los problemas (dimensión cognitiva).
- b. Nivel institucional de reglas de elección colectiva. En este nivel institucional se discuten los criterios con los que se definen las principales reglas y estructuras organizacionales por los cuales pasa el proceso decisorio de las políticas y las cuales están acorde con el núcleo de valores antes descrito (dimensión normativa), así

también como los argumentos acerca quién participa, cómo participa y con qué instrumentos y mecanismos (dimensión cognitiva).

- c. Nivel institucional de reglas operativas. Discurso en torno a las reglas que definen aspectos técnicos de las políticas, sus procedimientos de operación y seguimiento. Son las ideas en torno a los objetivos de los programas y proyectos más adecuados para alcanzar los objetivos de las políticas (dimensión normativa), así como las explicaciones acerca de cómo estas acciones ofrecen solución a los problemas (dimensión cognitiva).

La mejor forma de abordar estos procesos es de forma diacrónica (en procesos de una década o más), pues es necesario captar el dinamismo con el que se dan en periodos de tiempo determinados, en las que si bien hay etapas de estabilidad, en momentos críticos convergen cambios en las condiciones contextuales que abren ventanas de oportunidad para la transformación institucional. En este sentido el análisis también estará dividido por etapas, las cuales estarán determinadas por la propia dinámica local, identificando una periodo de otro a partir de coyunturas críticas en los que el cambio significativo se da, configurando nuevas condiciones de la red, sus discursos y desempeño institucional.

Capítulo Dos

Proceso político en torno a la naturaleza del agua: Un debate en construcción en el orden internacional

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo es una breve revisión del proceso político por el cual ciertos valores, creencias y orientaciones en torno a la crisis del agua se han convertido en visiones competitivas por parte de los actores relevantes en el orden internacional para estructurar una política hídrica a nivel global. El centro de atención por un lado es la disputa por los significados en torno a la naturaleza del agua, la cual se debate entre una visión del agua como bien económico y otra que concibe el recurso vital como un derecho humano. Por el otro lado, es una revisión del cómo la Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH) se ha posicionado como un paradigma aceptado por la mayoría de los actores internacionales, pero que lejos de ser un mero instrumento técnico para un manejo más eficiente y sustentable del agua a nivel de cuencas, está impregnado por el conjunto de ideas que subyacen en cada una de las visiones que sobre la naturaleza del agua compiten en el subsistema de la política hídrica.

El medio para este análisis es una revisión del conjunto de ideas, expresadas en discursos y plasmadas en documentos que han sido producto de cumbres, conferencias y foros internacionales, oficiales y no, que van desde la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre el Medio Humano de Estocolmo de 1972 y hasta el IV Foro Mundial del Agua en México celebrado en 2006.¹¹²

Por último, a partir del instrumental teórico institucionalista planteado en el capítulo anterior se hace un análisis del conjunto de ideas presentes en este proceso.

¹¹² A manera de epílogo de este capítulo se revisa brevemente lo discutido en el V Foro celebrado en Estambul, Turquía en marzo de 2009.

2. ANTECEDENTES Y CONSENSOS EN TORNO A LA GIRH

En la última década se ha insistido en el mundo de los tomadores de decisiones que la actual crisis del agua, es ante todo, una crisis de gobernanza.¹¹³ Se coincide que más que un problema técnico o natural, asegurar agua para el futuro es una cuestión de instituciones, involucramiento de más actores y una gestión efectiva.

Se trata de una fragmentación en la administración del agua a través de medios y sectores que normalmente chocan en lógicas e intereses, condenando al uso irracional de los recursos hídricos y sin posibilidades de establecer objetivos coordinados para revertir esta tendencia.¹¹⁴

Si bien la idea de GIRH aparece formalmente hasta las cumbres de Dublín y Río en 1992, en términos contemporáneos las bases del concepto la encontramos tanto el sistema de confederaciones hidrográficas que desde 1926 adoptó España para organizar el manejo del agua a partir de la consideración básica de la cuenca de los ríos,¹¹⁵ y por supuesto el caso del *Tennessee Valley Authority* (TVA), el cual bajo el espíritu de la planeación racional comprehensiva integró bajo una sola autoridad el manejo de una cuenca para el desarrollo regional.¹¹⁶

¹¹³ La crisis del agua hace referencia a “carencias en relación al acceso al agua y a los servicios de saneamiento, a la extendida degradación y agotamiento de los ecosistemas acuáticos y acuíferos, a los daños y riesgos relacionados con el uso y gestión del agua en diferentes áreas de actividad”. Esteban Castro, et. al., “Desarrollo Institucional y Procesos Políticos”, *Perspectiva Trasversal del IV Foro Mundial del Agua, Documento Base no. 2*, México: Comisión Nacional del Agua, World Water Council, 2006, p. 234.

¹¹⁴ Véase Agenda 21, artículo 18. Además: Humberto Peña y Miguel Solanes, *Effective Water Governance in the Americas: A Key Issue*, Documento presentado en III Foro Mundial del Agua, Marzo 16–23, Kyoto, Japón, 2003.

¹¹⁵ En Valencia, España, desde el siglo X encontramos tribunales del agua en los que los diferentes usuarios involucrados se reunían a deliberar en torno asuntos de los ríos. Muhammad Mizanur Rahaman, y Olli Varis, “Integrated Water Resources Management: Evolution, Prospects and Future Challenges”, *Sustainability: Science, Practice, and Policy* 1, no. 1, 2005, p. 15.

¹¹⁶ El TVA, establecido en mayo de 1933 por decreto del presidente Franklin D. Roosevelt para potenciar el desarrollo de siete regiones del sureste de los Estados Unidos, ha consistido en un programa central de generación de energía eléctrica y varios otros programas agrícolas, forestales, industriales y ambientales. El acta que da origen al TVA permite la constitución de una agencia con flexibilidad e iniciativa para integrar acciones de infraestructura y programas de desarrollo social y económico para la región. Aunque hay una amplia aceptación local por el proyecto a través de sus resultados, la estructura del TVA ha sido centralizada así como el proceso de toma de decisiones, sin embargo a partir de la experiencia, conflictos y las críticas al respecto el proceso de implementación e involucramiento de los actores locales —incluyendo autoridades y

Sin embargo, experiencias como la española —la cual se vio afectada sin duda durante el periodo franquista al reducir o extinguir mecanismos participativos en el proceso de toma de decisiones y que sólo se puede retomar hasta después de la década de los ochenta en el periodo de transición y lucha por las autonomías— o la misma del TVA fueron poco replicables en un mundo invadido por la inestabilidad política y la crisis económica. México, como se comenta en el siguiente capítulo, tuvo un intento con la adopción de una política de desarrollo regional basada en las llamadas comisiones de cuencas hidrográficas durante los años cuarenta del siglo pasado, pero las condiciones políticas del sistema presidencialista mexicano y la presencia de cacicazgos regionales hicieron abortar la intención hacia los años setenta.¹¹⁷

Recientemente se ha hecho manifiesto un consenso entre las principales agencias internacionales como la ONU, el Banco Mundial, *Global Water Partnership* (GWP) o el *World Water Council* (WWC) quienes promueven la idea de que las experiencias locales de éxito, es decir, que han podido revertir la tendencia de la sobreexplotación, se encuentra un denominador común: diseños institucionales en el que han participado los usuarios, y en el que ampliamente están representados sus intereses y preferencias. En esta línea, ‘las buenas prácticas’ se identifican con la implementación de una estructura de manejo de los sistemas hídricos (lagos, ríos o acuíferos) apegados al paradigma de la Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH).¹¹⁸

Una definición de GIRH que generalmente es utilizada es la de la GWP quien la define como “un proceso que promueve el manejo y el desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico

grupos de interés— ha sido cada vez mayor. U.S. Agency for International Development (USAID), *Large-Scale River Basin Management, The Tennessee Valley Authority Experience*. Washington, D.C., 2001, p. 1.

¹¹⁷ David Barkin y Timothy King, *Desarrollo económico regional: enfoque por cuencas hidrológicas en México*, México, Siglo XXI, 1986.

¹¹⁸ IWRM por sus siglas en inglés *Integrated Water Resources Management*. Peter Rogers y Alan W. Hall, *Effective Water Governance*, Suecia, Global Water Partnership, 2003.

resultante de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales”.¹¹⁹

Ligado al anterior, los temas relativos a la gobernanza del agua han ganado la atención de estas organizaciones y han sido uno de los tópicos más significativos de las cumbres internacionales que abordan el tema de la sustentabilidad del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Desde 1972 en Estocolmo con la Conferencia Mundial sobre el Medio Humano de la Naciones Unidas, hasta 2006 con el IV Foro Mundial del Agua en México, la GIRH se convirtió en la idea dominante dentro de un red de política pública que incluye desde los organismos internacionales promotores, la academia desde diferentes frentes, gobiernos (nacionales, regionales y locales), legislaturas, tribunales, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, así como a los propios usuarios del agua. Sin embargo, la maduración y expansión de este paradigma en la gestión del agua no ha estado ajena de la disputa por los significados, las visiones del mundo y los entendimientos en torno a básicamente dos subconjuntos de ideas: la naturaleza del bien agua —como bien económico o derecho humano— y el alcance de la descentralización y la participación social en la toma de decisiones.

La aceptación del concepto GIRH, Mukhtarov la identifica a partir de las siguientes razones: Primero, está totalmente definido en términos muy generales por lo que facilita su aplicación a cualquier realidad, aunque en términos prácticos esto resulte difícil.¹²⁰ Segundo, ligado al proceso de globalización, el concepto ha logrado viajar convirtiéndose en verdaderamente mundial, a través de la promoción de las más poderosas organizaciones internacionales. La transferencia de esta visión se ha logrado en múltiples niveles lo que va ligado con la complejidad que trata de explicar. Y tercero, de alguna manera las ideas y

¹¹⁹ Julia Carabias y Rosalía Landa, *Agua, medio ambiente y sociedad: hacia la gestión integral de los recursos hídricos*, Universidad Autónoma de México, El Colegio de México, Fundación Gonzalo Rio Arronto, 2005, p. 120.

¹²⁰ F. G. Mukhtarov, “Integrated Water Resources Management from a Policy Transfer Perspective”, en *Basin Water Management*, 2007, p. 211.

políticas bajo el paradigma de la GIRH han sido transferidas mucho antes de que los científicos sociales hayan podido demostrar empíricamente sus resultados, llevándose a cabo varias formas de transferencia incluso no intencionadas.

Lo aceptado del concepto se refleja en las más de 41,381 páginas en formato HTML y más de 28,735 documentos en formato PDF encontrados en internet.¹²¹

Hasta aquí el manejo general del concepto parece totalmente neutral. Desde este punto de vista, la crisis del agua parece que puede ser solucionada con la construcción o adopción de instituciones que partan de una base que reconozca los límites físicos de la cuenca, la integración del agua con otros recursos de la naturaleza y la consideración total de usos sociales con la intención de generar un bien común y la armonía entre el desarrollo de la sociedad y la preservación del sistema natural.

Sin embargo, de acuerdo a la revisión de las premisas del análisis institucional que hice en el capítulo anterior, en el que se reconoce a las propias instituciones como producto de un intrincado juego de poder, y de acuerdo a Esteban Castro y colaboradores, para quienes el desarrollo de la institucionalidad del agua no sólo está determinado por lo ecológico, tecnológico, social, económico y cultural, sino que depende y forma parte de procesos fundamentalmente políticos, el estudio de la construcción de la gobernanza en torno al agua pasa por el análisis histórico de los procesos en los que participan una variedad de agentes quienes portan una serie de intereses estructurados a partir de valores y creencias acerca de las causas de la crisis de escasez del agua y los instrumentos o caminos más efectivos para hacer frente a estos problemas.¹²²

Lo anterior también quiere decir que los procesos políticos en torno a la gobernanza del agua son relativos al ejercicio del poder, y pueden ser mejor entendidos si se remiten (sin reducirlos a ello) a un proceso de confrontación entre proyectos políticos rivales y actores

¹²¹ Mike Thelwall, *Web Issue Analysis: An Integrated Water Resource Management Case Study*, School of Computing and Information Technology, University of Wolverhampton, U.K., mimeo, 2006.

¹²² Castro, *et. al.*, *Op. cit.*, p. 232-4.

con capacidades de poder e influencia diferentes.¹²³ El logro del consenso y la promoción de la cooperación en el proceso de toma de decisiones políticas sólo es posible si se reconoce primero esta confrontación y este diferencial.

El reconocimiento de la disputa a partir de proyectos políticos defendidos en la construcción de las instituciones del agua se debe de dar en los diferentes órdenes de interacción entre actores protagonistas del debate, diseño y adopción de las políticas que a fin de cuentas se implementan para hacer frente a los principales problemas relativos a la escasez, la distribución, la calidad y el aprovechamiento del agua. En este sentido, la misma adopción del paradigma GIRH desde los foros internacionales en los que se ha promovido de inicio —para después ser aplicadas en cada país— refleja el disenso por los significados y los intereses.

3. EL DEBATE EN TORNO AL DESARROLLO SUSTENTABLE

La integración del concepto GIRH y su promoción desde el orden internacional debe remontarse también al debate de las cuatro últimas décadas en torno a la idea paralela de ‘desarrollo sustentable’. Durante finales de la década los sesenta y principios de los setenta en el mundo académico se empezaron a generalizar una serie de preocupaciones por el desarrollo y sus consecuencias con el ambiente. La primera preocupación fue por los ‘límites del crecimiento’, la degradación ambiental fue más que evidente y concebida como efecto colateral de la industrialización, el crecimiento poblacional, la urbanización y la demanda a partir del consumo. El escenario planteado era grave: de no hacerse nada radical pronto, el colapso mundial sobrevendría. La tesis central se apegó a la idea los límites físicos del crecimiento; en torno a esto se empezó a conformar una fuerte comunidad epistémica compuesta por científicos tanto de las áreas biológicas, ingenieriles y sociales, y que convertidos muchos de ellos en consultores internacionales incidieron sobre la preocupación de los gobiernos de países desarrollados así como de sus sociedades.¹²⁴

¹²³ *Ibíd.*

¹²⁴ Entre los informes científicos presentados en esta época en forma de documentos o libros los más destacados que influyeron sobre estas preocupaciones se puede mencionar: *Silent Spring* (1962) de Rachel Carson; *Science and Survival* (1966) y *The Closing Circle* de (1971) de Barry Commoner; *Nous allons tous a*

Los efectos sobre todo en países desarrollados fueron la creación de organizaciones no gubernamentales (ONG's) nacionales e internacionales por el lado de la sociedad, y a conformar las primeras formas institucionales para abordar el tema y trazar políticas desde los gobiernos.¹²⁵ Además fue la piedra de toque para la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre el Medio Humano de Estocolmo de 1972 la cual puede estar marcada como el inicio del debate acerca de la tensión entre desarrollo económico y sustentabilidad del medio ambiente.¹²⁶

Se trató sin duda de un intento por conciliar los objetivos tradicionales del desarrollo con la protección de la naturaleza entre los que se incluye por supuesto al agua. Sin embargo, previo a la conferencia, durante y después de la misma, el debate estuvo centrado en torno a cuáles eran las verdaderas causas y responsables de la degradación ambiental. Los países desarrollados centraban la atención en los procesos de acelerada industrialización, urbanización y crecimiento de la población. Para los países menos desarrollados esto significaba frenar su modernización, y acusaban a los países ricos de querer intervenir en sus políticas y no observar que muchos de los problemas medioambientales estaban originados en los patrones de producción y de consumo excesivo del llamado primer mundo. Los países menos desarrollados en este sentido entendían que el verdadero

la famine (1966) de René Dumont; *The population bomb* (1968) de Paul Ehrlich; *Resources and Man* (1969) de la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos; *Population, Resources and Environment* (1970) de Paul y Anne Ehrlich; *Avant que Nature meure* (1971) de Jean Dorst; *Only one Earth* (1972) de René Dubos y Barbara Ward; *El manifiesto para la supervivencia* (1972) de E. Goldsmith, R. Allen, M. Allaby, J. Davoll y S. Lawrence; *The Limits to Growth (Primer Informe al Club de Roma)* (1972) dirigido por Dennis Meadows y *L'utopie ou la mort* (1973) de René Dumont. Para ampliación de esta lista y detalles véase Naína Pierri, "Historia del concepto de desarrollo sustentable". En Naína Pierri y Guillermo Foladori (coords.), *Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el Desarrollo Sustentable*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 33.

¹²⁵ Esto dio pie a las primeras leyes ambientales en el ámbito nacional y la creación de agencias gubernamentales dedicadas a la materia. El movimiento ambientalista nace en los Estados Unidos y después se extiende a Europa en países como los Países Bajos y Alemania. Alguna de las primera y más destacadas organizaciones son *Friends of the Earth* (1969) y *Greenpeace* (1970). *Ibid.*, p. 34.

¹²⁶ En 1949 la ONU ya había organizado en Lake Success (Nueva York) una conferencia que trató temas ambientales, pero la atención estaba centrada más bien en la reconstrucción de posguerra y la situación potencial de la Guerra Fría, y en 1968 celebró en París la Conferencia Internacional de la Biósfera, que sin más fue la presentación de los resultados de trabajos auspiciados a través de la UNESCO en materia de consecuencias de las actividades humanas en el medio ambiente, pero que culminó con la declaratoria de la necesidad de la reunión que se materializara en Estocolmo, Suiza en 1972. *Ibid.*, p. 35.

problema que había que atender con prioridad era el de la creciente desigualdad y pobreza que ellos padecían. A partir de este planteamiento se aceptó que las cuestiones estrictamente medio ambientales no podían estar separadas de la consideración de los sistemas sociales.¹²⁷

La importancia de Estocolmo 1972 radica en el inicio del debate en torno a los asuntos medioambientales —sus problemas y soluciones— que posteriormente se puede identificar en las discusiones en torno al cómo superar la crisis del agua.¹²⁸

Dos grandes corrientes se identifican en el proceso: Naína Pierri por un lado identifica el surgimiento una posición que podría llamarse de “ambientalismo moderado” apagado a la Declaración de Estocolmo la cual asume lo ambiental en un sentido amplio, no limitado a la biofísico, que hace compatible los objetivos tradicionales del desarrollo con el cuidado del medio ambiente.¹²⁹ La ONU, por ejemplo, adopta una visión decididamente antropocentrista, desde donde el cuidado del medio ambiente no es un fin en sí mismo sino un medio para lograr el desarrollo.¹³⁰ Superando la propuesta de solución ‘crecimiento cero’ se concibe al crecimiento como básico para la superación de la pobreza, y una obligación de los países desarrollados apoyar a los países menos desarrollados. Sin embargo no queda bien claro si se concibe a la pobreza como problema en sí, o causa de más degradación ambiental. Por otro lado le sigue adjudicando la presión sobre el ambiente al crecimiento poblacional, se insta por lo tanto a emprender ‘medidas apropiadas para ello’, pero sin descuidar la consideración de que “de todas las cosas del mundo los seres

¹²⁷ Para tratar de conciliar intereses en 1971, previo a la conferencia, el experto canadiense Maurice Strong, acuñó el concepto “medio humano” a partir del *Informe Founex* en el que se recogían las principales preocupaciones económico-ecológico-sociales de los países menos desarrollados. *Ibid.*

¹²⁸ A la par de la conferencia oficial de la ONU se celebró alternativamente en el mismo lugar el Foro Medioambiental organizado por el científico y activista Barry Commoner, en Gotemburgo la Conferencia Mundial de la Industria sobre el Medio Ambiente, y otra cerca de Suiza llamada Conferencia de la Asociación Dai-Dong, que básicamente bajo la consigna “Una sola Tierra, un solo Pueblo” llamaron a tomar de forma seria y comprometida acciones concretas para frenar la degradación medioambiental. *Ibid.*, p. 38.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 44.

¹³⁰ La proclama 6 dice textualmente: “La defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo y de conformidad con ellas”, ONU 1977, p. 196, citado en Pierri, *Ibid.*

humanos son lo más valioso”; y por último ratifica la soberanía de cada país en el uso de sus recursos naturales a partir de su propia política medioambiental.¹³¹

La otra corriente identificada por Pierri es la llamada ‘ecodesarrollista’. El mismo Maurice Strong, diplomático canadiense creador del *Informe Founex* el cual había permitido a los países menos desarrollados introducir la idea de ‘medio ambiente humano’, fue también quien introdujo el concepto de ‘ecodesarrollo’, siendo el primer director ejecutivo del Programa para las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), organismo producto de Estocolmo. La idea de ecodesarrollo pretende

[...] compatibilizar la economía con la ecología, pero considerando modelos de desarrollo alternativos, autodeterminados y autocentrados, pensados y construidos desde la óptica de los dominados y desplazados en el orden mundial (o en su defensa), que atendieran las situaciones de pobreza, marginación social, cultural y política.¹³²

El ecodesarrollo, aunque parte de una visión estructuralista tanto de la pobreza como de la degradación ambiental,¹³³ introduce una nueva ética con la naturaleza en cada uno de sus principios: satisfacción de necesidades básicas; solidaridad con las generaciones futuras; participación de la población implicada; preservación de los recursos naturales y medio ambiente en general; elaboración de un sistema social garantizando empleo, seguridad social y respeto a otras culturas; programas de educación; defensa de la autodeterminación de los países periféricos para garantizar su desarrollo.¹³⁴

La propuesta ecodesarrollista ha tenido menos impacto que la del ambientalismo moderado la cual ha sido adoptada por la mayoría de las conferencias internacionales ambientalistas oficiales desde entonces. Enrique Leff encuentra entre las causas de que esto haya sucedido

¹³¹ *Ibíd.*, p. 45.

¹³² *Ibíd.*, p. 47.

¹³³ La declaratoria final de la Conferencia de Cocoyoc, México en 1974, organizada por el propio PNUMA y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), ayuda a identificar el carácter estructuralista de la explicación de los problemas ambientales del llamado ecodesarrollo: se insta por modelos de desarrollo alternativos al capitalismo o socialismo de la época y a generar un nuevo orden mundial; se considera que la pobreza es la que genera crecimiento poblacional y no al revés como lo planteaban los países desarrollados; la pobreza es generadora de degradación ambiental por lo que la prioridad es superarla. Siguiendo la línea de las teorías de la dependencia tan en boga en ese momento en América Latina se plantea que los países desarrollados, con alto consumo, son los que generan subdesarrollo en los países periféricos, por lo que son los primeros quienes deben disminuir su participación en la contaminación. *Ibíd.*

¹³⁴ Foladori y Tommasino 2000, p. 52; Freire 1995, p. 55; ambos en Pierri, *Op. cit.*, p. 49

de esta manera a la generalidad con la que se han manejado las ideas del ecodesarrollo, no otorgándoles un soporte teórico válido y una estrategia para operar el cambio, lo cual lo hecho aparecer siempre como voluntarista.¹³⁵ Sin embargo, no debe dejar de reconocérsele “su compromiso con los valores democráticos, y con los países y sectores empobrecidos y desplazados en el ámbito internacional y nacional, lo que hace de sus portadores importantes protagonistas de la causa socioambiental”.¹³⁶

De aquí en adelante, particularmente consolidado en el Informe de la Comisión Brundtland de 1987, encontramos un reconocimiento de la crisis ambiental y su dimensión global, así como la conveniencia económica y oportunidad política de la idea del ‘desarrollo sustentable’.¹³⁷ Sin embargo, lejos de una aceptación automática de estos principios por parte de los tomadores de decisiones de los países desarrollados, las décadas de los setenta y ochenta estuvieron plagadas de acontecimientos ecológicos negativos que evidenciaron la necesidad de adoptar las premisas del desarrollo sustentable.¹³⁸

4. DE MAR DEL PLATA 1977 A DUBLÍN 1992: EL AGUA A LA AGENDA INTERNACIONAL Y EL DEBATE EN TORNO A SU NATURALEZA

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Agua de Mar del Plata, Argentina en 1977 se encuentra enmarcada por la preocupación medioambiental surgido en el orden internacional a partir de Estocolmo cinco años atrás y las discusiones en torno a la relación desarrollo

¹³⁵ Leff 1994, p. 317 en Pierri, *Op. cit.*, p. 53.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 52.

¹³⁷ El Informe Brundtland (1987) define al desarrollo sustentable como aquel que “satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”. Los principios básicos de la idea de desarrollo sustentable se sintetizan bien por Pierri: “[La] pobreza no es sólo un problema ambiental-consecuencia sino que es causa activa (no se refieren sólo a la pobreza de los pobres, sino también a la de los países pobres, abarcando, sin mucha distinción, los estados y los sectores capitalistas); [...] allí donde hay crecimiento, hay disponibilidad de capital para avanzar en la resolución de problemas ambientales (eficiencia energética, tecnologías limpias, reducción y reciclaje de desechos, etcétera); [...] el enverdecimiento industrial mejora la rentabilidad y la competitividad empresarial; [...] existen las alternativas tecnológicas necesarias y/o se pueden crear; y [...] por tanto, el crecimiento es condición *sine qua non* para enfrentar la crisis ambiental”. *Ibid.*, p. 55.

¹³⁸ Un recuento de estos eventos puede incluir: la catástrofe químico-ecológica en Seveso, Italia de 1976; las crisis del petróleo de 1973 y 1981; el anuncio en el mismo 1981 por parte de científicos británicos de la aparición del agujero de la capa de ozono en la Antártida; ese mismo año la autorización en EUA para la construcción de la bomba de neutrones; el escape en la fábrica de plaguicidas Union Carbide en 1984 que mató a más de 2 mil personas; y la explosión de un reactor en la central nuclear de Chernobyl, Unión Soviética en 1986. Véase Cuadro 1. Hechos que evidencian la crisis ambiental (1972-1986) en *Ibid.*, p. 54.

económico-sustentabilidad. El reclamo de los países menos desarrollados y el espíritu que se había podido incrustar en la Declaración de Estocolmo hizo que la participación de estos países en Mar del Plata fuera nutrida.¹³⁹

Su objetivo fue evaluar el estado de los recursos hídricos a la luz de las necesidades socioeconómicas del planeta, particularmente tratando de evitar una crisis del agua mundial antes del final del siglo XX. Significativamente la Declaración de Mar del Plata reconoció que “todo hombre tiene igual derecho al acceso al agua potable, en cantidad y calidad suficientes como para cubrir sus necesidades”.¹⁴⁰ Se aprobó además un Plan de Acción que se podría decir es un primer intento para introducir la idea de ‘integralidad’ en la gestión del agua y en el que se consideró varios aspectos, entre ellos: la evaluación de usos y eficiencia de cada uno de ellos; riesgos naturales; salud y control de la contaminación; políticas, planeación y administración; formación profesional, educación, investigación e información pública; y cooperación regional e internacional.¹⁴¹

Se logró además que los años de 1980 a 1990 fuera declarada la Década Internacional del Suministro de Agua y Saneamiento. Si bien esta década fue clave en lo que respecta a la aplicación de los principios de Mar del Plata, poco a poco, el agua desapareció de las agendas internacionales, tanto que el Informe de la Comisión Brundtland apenas si abordó la cuestión de agua.

No es sino hasta la Cumbre Mundial sobre Niñez en Nueva York y la Consulta Global sobre Agua Segura y Saneamiento para la Década de los Noventa en Nueva Delhi, ambas en 1990 que se vuelve a tocar el tema expresamente. Para la primera su Declaración manifiesta que una prioridad de los países debería de ser proveer agua limpia para todas las comunidades, principalmente a los niños quienes deberán también tener acceso universal al saneamiento, mientras que el documento de Nueva Delhi dice que “tanto el agua segura,

¹³⁹ Rahaman y Varis, *Op. cit.*, p. 16.

¹⁴⁰ Sergio Ferrari, “La sed, ¿necesidad o lujo? el agua, ¿bien público o mercadería?”, en *Revista Electrónica: ALAI, América Latina En Movimiento*, 2004. Disponible en: <http://alainet.org/active/6266&lang=es> (10 de marzo de 2008).

¹⁴¹ Rahaman y Varis, *Op. cit.*

como las maneras apropiadas para la disposición de desechos... deberían de ser el centro de un manejo integral de los recursos hídricos”.¹⁴²

Los discursos y compromisos firmados en estas cumbres no mostraron, a principio de los noventa, ningún avance en el terreno de los hechos. La crisis económica de los ochenta que en muchos de los países en vías de desarrollo experimentaron se entremezclaba con situaciones políticas de inestabilidad y procesos de cambio. Por otro lado, el giro en el modelo de desarrollo desde los países desarrollados, motivada por su crisis fiscal del Estado de finales de los años setenta y la llegada de gobiernos neoconservadores instalaban el modelo de economía de mercado (o llamado ‘neoliberal’) que llamaba a reducir la demanda de servicios públicos y el apoyo a los países subdesarrollados.

Bajo este nuevo espíritu se celebró la Conferencia Internacional sobre Agua y Medioambiente de Dublín en 1992, momento clave en el cambio de la orientación de las políticas hídricas en el mundo. Quince años después de Mar del Plata, el agua volvió a ser tema central de una convocatoria internacional. La Conferencia de Dublín se pensó como una reunión preparatoria de la Conferencia Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU ese mismo año en Río de Janeiro, en ella debía diseñarse el plan de acción concreto que la Agenda 21 había de incluir a partir de los trabajos de esa reunión.

Así como Estocolmo 1972 lo haría para el tema general de la relación desarrollo económico-cuidado del medio ambiente, los resultados de Dublín marcarían tanto el debate como las acciones futuras en materia de agua. La base de discusión se centra en una serie de principios que enseguida se presentan:¹⁴³

Principio 1: El agua dulce es un recurso vulnerable y finito para mantener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.

Principio 2: El desarrollo y manejo del agua debe estar basado en un enfoque participativo que involucre a usuarios, planificadores y realizadores de política en todos los niveles.

Principio 3: La mujer desempeña un papel central en la provisión, el manejo y la protección del agua.

¹⁴² UNESCO, *Milestones: 1972 - 2006: from Stockholm to Mexico*, World Water Assessment Programme for development, capacity building and the environment, ONU, s/f. Documento electrónico, disponible en: <http://www.unesco.org/water/wwap/milestones/index.shtml#top> (14 de diciembre de 2008).

¹⁴³ *Ibíd.*

Principio 4: El agua posee un valor económico en todos sus usos competitivos y debe ser reconocido como un bien económico.

Como podría esperarse, el cuarto principio fue el más debatido entre especialistas, funcionarios e involucrados en general después de hacer público los resultados de la reunión. Se acusó a la Conferencia de Dublín de haber soslayado lo avanzado en Mar del Plata, y no reconocer las características propias de inequidad y desigualdad de los países en desarrollo —incluso se debe decir que hubo una falta de participación activa de estos países en los resultados de la reunión. Los profesionales de los países subdesarrollados criticaron el cuarto principio argumentando que ninguna iniciativa de desarrollo en materia hídrica puede ser sustentable si el agua es considerada un bien económico sin reconocer primero la inequidad y la pobreza surgida alrededor de ella.¹⁴⁴

Los expertos, principalmente economistas neoclásicos, apagados a la posición a la propuesta de Dublín-Río, que ven en el agua un bien económico contra argumentaron que de no ser así se estaría destinando inevitablemente al recurso a su agotamiento futuro pues no había incentivos para su cuidado y conservación.¹⁴⁵

Para algunos analistas, Río 1992 fue un retroceso con respecto a Estocolmo 1972.¹⁴⁶ Por ejemplo, se reforzó el papel de instituciones como el Banco Mundial (BM), al cual se le adjudicaron la gestión de fondos especiales para medio ambiente, incluido el sector agua, así mismo se acusó a la reunión de Dublín-Río 1992 de no plantear alternativas al financiamiento que no fuera a través del sector privado, mezclas público-privadas o el incremento de las deudas externas de los países pobres.

Por otro lado, también fue trascendente de esta última reunión la consideración claramente manifiesta en su plan de acción por un modelo integral en la gestión del agua (GIRH): El manejo del desarrollo del recurso agua debe acelerar la provisión de comida, agua para

¹⁴⁴ Rahaman y Varis, *Op. cit.*

¹⁴⁵ Armando Llop, Manuel Paulet y Rodrigo Speziali de Carvalho, *El rol de la economía en la gestión del agua*, Documento presentado en el Sexto Diálogo Interamericano sobre la Gestión del Agua, Guatemala, Agosto 12 al 17 de 2007, Instituto Nacional del Agua de Argentina, 2007, p. 2. Disponible en la web: http://pacificosur.rirh.net/ADVF/documentos/tg3_tbd_esp.pdf (25 de noviembre de 2008).

¹⁴⁶ Perri, *Op. cit.*, p. 66.

consumo y saneamiento; debe permitir la protección contra desastres naturales otorgando información; evitar el desperdicio de agua a través de su conservación y reúso; procurar el desarrollo urbano sustentable; modernizar las tecnologías y las instituciones que permitan ahorrar agua en la producción agrícola a través de la irrigación; desarrollo de programas de protección de los ecosistemas acuáticos; manejar, planear y generar mecanismos de acuerdo y resolución de conflicto a nivel de cuenca, subcuenca (río, lago) o acuífero.¹⁴⁷

Con esta base, la Agenda 21 producto de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo en Río plateo en su sección 2, capítulo 18 que: “La gestión holística del agua dulce... y la integración de planes y programas sectoriales de agua en el marco de la política económica y social, son de suma importancia para la acción tanto en la década de los noventa como más allá”. Así mismo la Declaración de Río subrayó también una nueva oportunidad para generar una nueva gobernanza del agua a nivel internacional “creando nuevos niveles de cooperación entre Estados y sectores clave de la sociedad y las personas”.¹⁴⁸

Con esto se estaba asumiendo la promoción activa de la GIRH por parte de la ONU y organismos asociados como instrumento más adecuado no sólo para la planeación, programación y conciliación de intereses, sino para la conservación del recurso agua y en general del medio ambiente, pero a su vez otros actores vieron una oportunidad en este cambio de paradigma propicio para introducir la promoción de sus propios valores los cuales lograron afianzarse en estas declaraciones oficiales internacionales.

5. DEL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO AL AGUA LIMPIA Y EL SANEAMIENTO A LA PRESIÓN PARA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DE LOS PRIVADOS EN EL SECTOR AGUA

En 1996 se crearon dos de los instrumentos más significativos en el entramado institucional internacional actual que han servido tanto para la promoción de la GIRH como de demás valores contenidos en Dublín-Río 1992: Por un lado, por iniciativa del BM, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Agencia Sueca para el Desarrollo

¹⁴⁷ UNESCO, *Op. cit.*

¹⁴⁸ *Ibíd.*

Internacional (SIDA) se instaló la *Global Water Partnership* (GWP) que debería desde entonces encabezar los esfuerzos de diseminación y apoyo a la aplicación de políticas de GIRH en el mundo;¹⁴⁹ y por otro, por iniciativa de varios gobiernos, organizaciones internacionales y empresas privadas se creó el *World Water Council* (WWC) con la misión de “promover el conocimiento, construir compromiso político y fomentar la acción sobre temas críticos del agua en todos los niveles incluyendo los niveles más altos de toma de decisiones”.¹⁵⁰

El WWC fue el medio para preparar los análisis y los estudios que dirigirían la discusión en torno al I Foro Mundial del Agua que se organizó en Marruecos en 1997. Esta primera edición parece no tener el impacto que los demás foros subsiguientes tuvieron, pero una cosa es segura: en la disputa en torno a la naturaleza del agua como bien económico o como derecho humano, parece prevalecer aún la segunda. En esta reunión se es consecuente con lo que otras conferencias internaciones auspiciadas por la ONU, posteriores a Dublín, vinieron proclamando en torno al derecho al agua limpia y saneamiento como condición *sine qua non* para la superación de la pobreza y que en definitiva se vieron sintetizadas en la Declaración de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas del 2000 en la que se aborda el tema y se propone reducir para el año 2015 a la mitad las personas que en ese año no tenían acceso sostenible al agua ni al saneamiento.¹⁵¹

¹⁴⁹ Mukhtarov, *Op. cit.*, p. 219.

¹⁵⁰ Desde 1994 en el 8° Congreso Mundial del Agua organizado en el Cairo por la *International Water Resources Association* (IWRA) se convocó a la creación del WWC con el fin de iniciar un entramado institucional que permitiera unir los esfuerzos fragmentados e ineficientes en la gestión del agua. La constitución legal del WWC se dio en Marsella, Francia en junio de 1996. La IWRA es una organización no gubernamental que pretende la cooperación en materia de desarrollo académico para la estructuración de un foro global para la discusión de problemas hídricos fundada en 1972. Sin embargo, la iniciativa de la creación del WWC incluye la participación en primera instancia del Banco Mundial, la ONU (a través del PNUD, la UNESCO, la FAO y el PNUMA), la Organización Meteorológica Mundial, el Gobierno de Egipto, Canadá y empresas como la francesa Suez Lyonnaise des Eaux. Véase David Hall y Emanuelle Lobina, “Agua, privatización y ciudadanía”, en Varios (coordinadores), *La gota de la vida: "Hacia una gestión sustentable y democrática del agua"*, México, Fundación Heinrich Böll, 2006, p. 292; y Susan Bryce, “The Privatization of Water”, en *Nexus Magazine* 8, no. 3, 2001.

¹⁵¹ Las reuniones que a las que se hace referencia son: Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo en el Cairo (1994); Conferencia Ministerial sobre Agua Potable y Saneamiento Ambiental de Noordwijk, Holanda (1994); Cuarta Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre las Mujeres en Beijing (1995); Cumbre Mundial sobre Desarrollo en Copenhague (1995); Cumbre Mundial sobre

Particularmente la Declaración del Foro de Marruecos 1997 llamó a iniciar una “Revolución Azul” para asegurar la sustentabilidad de los recursos hídricos del planeta y básicamente recomienda:

[...] reconocer la necesidad humana básica de tener acceso a agua potable y saneamiento, a fin de establecer mecanismos eficaces para la gestión de aguas compartidas, para apoyar y preservar los ecosistemas, fomentar el uso eficiente del agua, abordar cuestiones de equidad de género en el uso del agua y fomentar la colaboración entre los miembros de la sociedad civil y los gobiernos.¹⁵²

Sin embargo para el 2000 al celebrarse el II Foro Mundial del Agua en la Haya, Países Bajos, el espíritu parece cambiar. La posición de la ONU con respecto al GWP y el WWC parece separarse y estos segundos, mediante un discurso ambiguo, promueven una visión en definitiva más apegada a la idea del agua como bien económico.

La Declaración Ministerial de la Haya hace un llamado a todas las organizaciones, públicas y privadas, a involucrarse en una ‘gestión integrada de los recursos hídricos’ para “asegurar que toda persona tenga acceso a agua segura a un precio alcanzable” (WWC 2000). La GIRH se plantea como “el camino por el cual el agua pueda reflejar todos los valores económicos, sociales, ambientales y culturales para todos los usos y alcanzar el precio que refleje el costo de su provisión”.¹⁵³

Así mismo las empresas mundiales representadas en el Foro elaboraron un documento en el que se planteaba lo siguiente: “El agua es un bien económico y su valor económico debe ser reconocido en la asignación de la escasez del agua entre usos competitivos. Si bien esto no debe impedir que las personas satisfagan sus necesidades básicas a precios asequibles, el precio del agua debe estar a un nivel que incentive su conservación y su uso racional”.¹⁵⁴

Alimentación de Roma (1996); la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Habitat (1996). En cada una de ellas se coincidió en la premisa de que el desarrollo sustentable se logra a través del combate a la pobreza, asegurando agua limpia y saneamiento a los más pobres a través de una gestión adecuada. Véase UNESCO, *Op. cit.*

¹⁵² World Water Council (WWC), *Marrakech Declaration*, Documento disponible en: www.ielrc.org/content/e9712.pdf (12 de septiembre de 2008).

¹⁵³ Bryce, *Op. cit.*

¹⁵⁴ Entre las empresas representadas en el Segundo Formo Mundial del Agua de la Haya 2000 y promotoras del documento citado destacan: Nestlé, Unilever, Heineken, Suez Lyonnaise des Eaux, Vivendi división Agua y ITT Industries. *Ibid.*

A partir de estos planteamientos se tratará de materializar en acuerdos concretos el principio del agua como bien económico. A condición de definir bien los mercados y los derechos de propiedad, según este discurso, se podrían establecer las oportunidades a las personas y en general a los países para utilizar de manera más eficiente el agua.¹⁵⁵

Por su parte, la visión alternativa, apoyada en los planteamientos propuestos por las reuniones anteriores auspiciadas por la ONU e influenciada a la vez por el pensamiento ecodesarrollista, hizo presencia en la Haya pero sin resultados influyentes en el momento. En términos de antecedentes, en 1998 había aparecido un documento llamado *Manifiesto del Agua* elaborado y firmado por el ex mandatario de Portugal Mario Soares y el eurodiputado Riccardo Petrella, junto con un grupo de 23 personalidades agrupadas en el llamado Grupo Lisboa, el cual resumía bien los principios básicos de la posición que ve en el agua fundamentalmente “un bien vital patrimonial común de la humanidad”.¹⁵⁶ Se planteaba en este documento que del agua dependen la salud individual y colectiva así como la agricultura, la industria y la vida doméstica; el agua pertenece más a “la economía de bienes comunes y de la riqueza compartida que a la economía de la acumulación privada e individual [...]”. Por tal razón “[...] el acceso al agua es un derecho fundamental, inalienable, individual y colectivo y es la base ética de una ‘buena’ sociedad humana y de una ‘buena’ economía”.¹⁵⁷

El grupo identificado con esta posición participó en la Haya 2000 bajo el estandarte conocido como “Proyecto Planeta Azul”, los cuales insistieron en que el agua fuera reconocida como un derecho humano universal. Bajo este principio se pretendía que fuera reconocido que los gobiernos eran los principales responsables de que “todos los seres

¹⁵⁵ José Miguel Muñoz Velga, “Hacia una política mundial del agua”, *Levante, el Mercantil Valenciano*, 22, 2000.

¹⁵⁶ Ferrari, *Op. cit.*

¹⁵⁷ Movimientos como el del Grupo Lisboa es apoyada incluso por instancias como el Instituto del Agua de Portugal, la Fundación Calouste Gulbelkian de Lisboa, la Generalitat Valenciana, Ciudad de las Artes y las Ciencias y la Universidad Politécnica de Valencia. *Ibíd.*

humanos pudiesen acceder al agua, independientemente de que ello reportase un beneficio económico”.¹⁵⁸

Al final, como lo he mostrado, la posición de las empresas patrocinadoras del II Foro Mundial del Agua impuso la visión del agua como bien económico, en la que la Conferencia Ministerial ratifico que el agua era una “necesidad” básica (sin mencionar para nada de que se tratara de un “derecho”), de manera tal que el mercado, a través de la iniciativa privada, es considerado la mejor herramienta para suministrar el agua de manera eficaz y sobre todo más eficiente.

En el mundo de las ideas se trataba de una disputa por lo menos latente desde Dublín 1992 pero para entonces empieza adquirir forma en documentos que pretenden ser vinculatorios, en organizaciones promotoras de cada una de las visiones, pero más concretamente a materializarse incluso en enfrentamientos públicos concretos en los casos de privatización de servicios públicos. El caso más significativo sin duda fue el de Cochabamba, Bolivia en el 2000. Este hecho es quizá el más emblemático de los últimos tiempos, por su dimensión y por haber obligado dar marcha a tras a la transnacional norteamericana *Bechtel Enterprises*. Pero el enfrentamiento y los resultados han sido diversos en Argentina, México, Perú, Honduras, El Salvador o Brasil.

Partidarios de la posición del agua como derecho humano empiezan a dar forma a un movimiento mundial estructurado a partir de organizaciones como el Colectivo Mundial por el Agua, Red Parlamentos para el Agua, Tribunal Mundial del Agua, y la organización de foros alternativos o sociales del agua.

En 2001, previ6 a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable Río + 10 en Johannesburgo, el gobierno de Alemania y la ONU convocaron a la Conferencia Internacional sobre Agua Dulce en Bonn. Los resultados del II Foro Mundial del Agua en la Haya en realidad aportaban poco a la visión que la propia ONU venía promoviendo en torno a dirigir la atención en superar la pobreza como principal medio para conseguir el

¹⁵⁸ Maude Barlow y Tony Clarke, *Oro Azul: Las multinacionales y el robo organizado del Agua*, Barcelona, Paid6s, 2004, p. 134.

desarrollo sustentable. De hecho los planteamientos llave de la reunión de Bonn ponían como prioridad “satisfacer las necesidades de seguridad del agua a los pobres”.¹⁵⁹ Los temas de gobernanza, financiamiento y desarrollo de capacidades fueron los temas centrales de la reunión. Los participantes en esta ocasión fueron esencialmente ministros representantes de varias partes del mundo y una serie muy plural de *stakeholders* en torno al agua.¹⁶⁰

Los resultados de Bonn 2001 muestran cierta diferencia con respecto de la Haya 2000, pues en esta ocasión se plantea en la Declaración Ministerial que la responsabilidad principal para garantizar la ordenación sostenible y equitativa de los recursos hídricos compete esencialmente a los gobiernos. La Declaración Ministerial además destacó la necesidad de tomar compromisos concretos para alcanzar la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable salubre o que no puedan costárselo. Pero se trató de ser ‘inclusivo’ en torno a las visiones competitivas de la naturaleza del agua y se dice que ésta es a la vez “un bien económico y un bien social que debe distribuirse en primer lugar para satisfacer necesidades humanas básicas”.¹⁶¹ En este sentido se insta al sector privado a que se sume al gobierno y la sociedad civil para contribuir a dotar a las poblaciones no atendidas de servicios de abastecimiento y de saneamiento, así como para fortalecer las capacidades de inversión y gestión. Aunque se plantea claramente que en caso de existir la prestación de servicios privados, ésta no debe llevar aparejada la propiedad privada de los recursos hídricos, en este sentido se insta a generar marcos regulatorios y de vigilancia eficaces.¹⁶²

Por su parte, el documento *Conclusiones de los Diálogos entre Muti-Involucrados* de la reunión de Bonn, es decir, los resultados de las reuniones de especialistas, organizaciones

¹⁵⁹ Gobierno Federal de Alemania, *Declaración Ministerial. Las claves de Bonn. Recomendaciones de Acción*, en Conferencia Internacional de Agua Dulce, Bonn, 3-7 de diciembre de 2007.

¹⁶⁰ Los participantes de esta reunión definieron la meta general de la Conferencia de la manera siguiente: Identificar soluciones concretas y prácticas a la crisis del agua. Enfatizaron las medidas necesarias por realizar en las áreas gubernamental y financiera, así como la elaboración de estrategias para el mejoramiento de la creación de capacidades en todos los niveles. *Ibíd.*, p. 21.

¹⁶¹ *Ibíd.*

¹⁶² *Ibíd.*, p. 4.

sociales y representantes de usuarios, aunque plantea optimismo para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, también desprende un sentido de frustración por la falta de conexión entre la retórica de las conferencias y declaraciones sobre el agua y la realidad de los hechos que han acaecido después de las últimas reuniones. Una preocupación manifiesta por parte de los participantes y expresada en este documento es por la privatización de los recursos hídricos y por los servicios relacionados, en este sentido hubo un pronunciamiento de adhesión clara a la propiedad pública del agua. En relación a esto último también se hizo manifiesta la preocupación por las prácticas de las instituciones financieras internacionales que tienden a marginar a las autoridades locales, las comunidades y los países en desarrollo si no asumen asociaciones públicas-privadas o privatizaciones de los recursos hídricos y los servicios conexos.¹⁶³

En general se coincidió en que la descentralización es una llave clave para un manejo sustentable y más adecuado, donde las comunidades deben tener una participación activa. Para ello también se insta a crear nuevas organizaciones a nivel de cuenca para facilitar los procesos de negociación, información, participación activa y resolución de conflictos, así como la adopción de reglamentaciones eficaces que sean transparentes y fáciles de vigilar.¹⁶⁴

Claramente todas estas ideas tuvieron un impacto muy importante en Johannesburgo 2002 pues se consideró a la GIRH como la herramienta más importante para alcanzar la sustentabilidad, sobre todo de los países en vías de desarrollo, e instó a los países desarrollados y organizaciones donantes a ser los principales promotores de esta visión. Incluso propuso como meta el 2005 para implementar esta forma de manejo del agua en las principales cuencas identificadas como más críticas en el mundo a través de estrategias nacionales y regionales; planes y programas de gestión integral; mejoramiento de la eficiencia en todos los usos; promoción de participaciones tanto público como privadas o en asociación para el financiamiento; desarrollo de política y programas con perspectiva de

¹⁶³ David Hales, *Conclusions of the Multi-Stakeholder Dialogues*, Documento presentado en la Conferencia Internacional de Agua Dulce en Bonn, Alemania, 2001.

¹⁶⁴ Gobierno Federal de Alemania, *Op. cit.*, p. 7.

género; incentivación de participación a todos los involucrados en el asunto en varios niveles del proceso de toma de decisiones, manejo y operación; mejoramiento de la educación y combate a la corrupción. El diagnóstico político para los países en vías de desarrollo era alentador, ya que muchos de ellos estaban entrando en fases de estabilidad democrática, después de dos décadas de transición política lo que facilitaba el establecimiento de sistemas de gestión hídrica con altos niveles de autogobierno entre las comunidades.¹⁶⁵

Con estos resultados, en noviembre de ese 2002, el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, y Culturales adoptó la Observación General 15 sobre el Derecho al Agua.¹⁶⁶ Esta Observación reafirma y desarrolla el derecho humano al agua amparado en el artículo 11, párrafo primero sobre el derecho a un nivel de vida adecuado (en el que se le subraya “incluso alimentación, vestido y vivienda”) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. La palabra ‘incluso’ es la que justificó la interpretación del Comité para incluir al agua como derecho humano, el cual —dice— se encuadra claramente en “la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, ya que es una de las condiciones más fundamentales para la sobrevivencia”.¹⁶⁷

La reacción a Bonn-Johannesburgo y a la Observación General 15 de la ONU se dio en 2003 en el III Foro Mundial del Agua en Kioto, Japón. La Declaración Ministerial de la reunión promovida por la GWP, la WWC y la empresas transnacionales patrocinadoras dice hacer suya todos y cada uno de los planteamiento de Johannesburgo 2002,¹⁶⁸ desde la promoción de la GIRH como mejor instrumento para la gestión sustentable del agua,

¹⁶⁵ Rahaman y Varis, *Op. cit.*, pp. 17-8.

¹⁶⁶ Malcom Langford y Ashfad Khalfan, “Introducción al agua como derecho humano”, en Varios (coords.), *La gota de la vida: "Hacia una gestión sustentable y democrática del agua"*. México, Fundación Heinrich Böll, 2006. Véase además www.cohre.org/derecho-al-agua.

¹⁶⁷ Este derecho además lo enmarca, según artículo doce de esta Observación, en el derecho a la salud. Langford y Khalfan, *Op. cit.*, p. 35.

¹⁶⁸ La Declaración Ministerial de Kioto también se compromete con el cumplimiento de las metas los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015, así como del logro de la implementación del enfoque GIRH para 2005 tal y como se había planteado en Johannesburgo 2002.

[...] hasta la necesidad de una búsqueda de beneficios equitativos, priorizando la política pro-pobre y con perspectiva de género, facilitación de la participación de involucrados, promoción de la buena gobernanza y la transparencia, construcción de capacidades humanas e institucionales, desarrollo nuevos mecanismos de participación pública-privada, promoción de la iniciativas de manejo de cuenca transfronterizos y apoyo en la investigación.¹⁶⁹

Pero no menciona para nada el derecho humano al agua. Se insiste en cambio en considerar ambiguamente al agua en tanto ‘un bien económico, como un bien social’. En la Declaración Ministerial se cita primero la Conferencia sobre Financiamiento de Monterrey, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable e incluso los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, pero no así la referida Observación 15. El agua más que un derecho en sí mismo, dice esta Declaración, “es una fuerza que conduce al desarrollo sustentable, incluida la integralidad medioambiental y la erradicación de la pobreza y el hambre, indispensable para la salud humana y el bienestar”.¹⁷⁰

Lo más que se llegó a declarar en los discursos en Kioto fue lo expresado por Jacques Chirac, presidente de Francia, al decir:

Por su naturaleza misma, el agua es un bien público. Nadie puede reclamar la propiedad sobre ella. Depende la comunidad definir las reglas para asegurar el suministro y el saneamiento adecuados, junto las regla para limitar el desperdicio en un espíritu de justicia social, prudente economía y respeto por el ambiente.¹⁷¹

Uno de los temas centrales en Kioto fue el financiamiento de los servicios de agua y saneamiento. Un documento previo a la reunión, el Informe Camdessus preparado expreso para ser discutido en el III Foro Mundial del Agua plantea que la principal alternativa son los fondos privados internacionales, o en su caso mezclas público-privadas.¹⁷² Sin embargo, se hace énfasis en que estas inversiones deben ir acompañadas de

¹⁶⁹ WWC, *Declaración Ministerial*, III Foro Mundial del Agua, Kioto, Japón, 2003.

¹⁷⁰ *Ibíd.*

¹⁷¹ WWC y CNA, “Síntesis del Foro”, *Documentos y Resultados del Foro*, México 2006, IV Foro Mundial del Agua, CD-Room, 2006, p. 100. El discurso del presidente francés Jacques Chirac en el III Formo Mundial del Agua en Kioto, Japón, 16 de marzo de 2003 también disponible en: <http://www.riob.org/wwf/chirac.htm> (29 de enero de 2008).

¹⁷² Se le llamó así a este informe sobre financiación del sector agua porque lo elaboró Michel Camdessus, antiguo director del Fondo Monetario Internacional. Llop, *et al. Op. cit.*, p. 9.

un “mejoramiento del control gubernamental y de marcos que protejan los intereses públicos, con particular énfasis en la protección de los intereses de los más pobres”.¹⁷³

De manera paralela a Kioto 2003, en Florencia, Italia se celebró el Foro Alternativo del Agua. En éste se acusó al Informe Camdessus de incentivar a los organismos internacionales donantes para que se financiara al sector agua con la presión condicionante a los países en vías de desarrollo de liberalizar los servicios hídricos, es decir, que la obtención de créditos se lograra sólo a condición de que se privatice los sectores de actividad para los cuales ha solicitado ese apoyo externo.¹⁷⁴

Las contrapropuestas en este periodo sucedieron de manera abrumadora: Primero, el Foro Alternativo de Florencia se declaró a favor de “otra política mundial y local del agua” y buscar en primera instancia asegurar el derecho al agua de 8 mil millones de personas que habitarán el planeta para 2020. Para ello plantearon cuatro principios fundadores: Garantizar el agua a cada individuo para uso doméstico en por lo menos 40 litros/día, recurso que además debe asegurársele su calidad; el agua debe ser considerada un bien común que pertenece a toda la humanidad y a la naturaleza y seres vivos del planeta; es obligación de la colectividad pública asegurar el financiamiento de las inversiones necesarias para alcanzar el lema “agua potable para todos”; los ciudadanos deben participar, sobre bases tanto representativas como directas, en la definición e implementación de la política del agua, desde el nivel local al global.¹⁷⁵

Con este ánimo en 2004 se celebró el primer Foro Mundial de los Pueblos por el Agua (*People’s World Water Forum*) en Nueva Delhi, en los márgenes de la Conferencia Ministerial de la OMC. Más de 300 representantes de diferentes movimientos de base y ONG’s provenientes de todo el mundo se dieron cita en esta reunión. Los temas abarcaron los derechos indígenas, el enfoque del derecho humano al agua, las privatizaciones, el agotamiento de los acuíferos, desviaciones de los ríos, el manejo ecológico y comunitario

¹⁷³ WWC, *Op. cit.*, 2003.

¹⁷⁴ Ferrari, *Op. cit.*

¹⁷⁵ *Ibíd.*

del agua, entre otros temas que hasta entonces habían estado fuera de las conferencias internacionales y de los discursos oficiales. Ese mismo año se organizó el Tercer Foro Social Mundial en Mumbai en el que hubo una sección dedicada al agua. Inmediatamente en 2005 se celebró en Ginebra el Segundo Foro Mundial Alternativo del Agua. El objetivo en este Foro fue aprobar un plan de acción para la implementación en el ámbito del mayor número de países posible el derecho al agua.¹⁷⁶

La consideración de la GIRH por estos movimientos fue positiva, pero se aclara que “el manejo y el control deben ser garantizados por instancias públicas, con legitimidad democrática y que se conduzcan con principios democráticos”.¹⁷⁷

El IV Foro Mundial del Agua en México 2006 logró convertirse en un espacio más o menos plural, y de alguna manera sintetizó la discusión de las varias perspectivas. Bajo el lema “Acciones locales para un reto global” el evento congregó a más de 20 mil participantes que pudieron ser parte de un intenso debate en torno a la crisis de agua mundial, y en el que sin duda se identifican cada una de las visiones revisadas en reuniones internacionales —oficiales y no— anteriores en torno a la naturaleza del agua y la convención de la GIRH para el desarrollo sustentable.

A diferencia de Kioto, en México 2006 la disputa del agua como bien económico *versus* derecho humano estuvo discutida abiertamente en mucho de los paneles. Dos de los discursos inaugurales sorprenden por reconocer abiertamente la concepción del agua como derecho humano, por ejemplo, el presidente de México, Vicente Fox Quezada dijo: “el agua es sobre todo un derecho humano al que nadie puede renunciar” y que “es nuestra obligación moral y práctica asegurar que a nadie se le niegue su derecho al vital líquido”;¹⁷⁸ y por su parte, el presidente de la WWC, Loïc Fauchon, mencionó: “el derecho al agua es

¹⁷⁶ Este plan de acción incluía los siguientes puntos: Que el agua no se rija por leyes del comercio o del mercado, que quede excluida de todo acuerdo comercial regional o multilateral, y que se exima de de la presión privatizadora de las instituciones financieras internacionales. Además se incluye la consideración de que a nivel mundial se tome en cuenta “la dimensión global del ciclo hidrológico, que impida la enajenación privada del recurso, y que se establezca la responsabilidad colectiva”. Ingrid Spiller, *Op. cit.*, p. 147.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ Esta además decir que sorprende este discurso, porque la política seguida durante el gobierno de Vicente Fox, parece demostrar la posición contraria, como lo mostré en el siguiente capítulo.

un elemento indispensable a la dignidad humana” y agregó “grabemos este derecho en la constitución de cada nación, imprimamos este derecho en la fachada de cada lugar nacional y municipal y escribamos este derecho en los cuadernos de nuestros niños de todas las escuelas”.¹⁷⁹

Oficialmente se organizaron dentro del IV Foro tres sesiones temáticas que abordaron el asunto,¹⁸⁰ incluso algunos de los participantes en este foro lo hicieron a la vez en el Foro Internacional en Defensa del Agua, paralelo al Foro oficial, convocado por la Coalición de Organizaciones Mexicanas en Defensa del Agua.¹⁸¹ Por parte de los participantes de la sociedad civil, académicos e usuarios en general se coincidió en que el derecho humano al agua encuentra dificultades para ser implementado en las legislaciones locales esencialmente por una falta de recursos financieros, pero principalmente por falta de voluntad política por parte de los gobernantes. Se subraya además que asignar el derecho al agua solamente reduciría marginalmente la disponibilidad de todos los demás usos.¹⁸²

Se logró un consenso sobre el derecho humano al agua entre varios actores clave que asistieron y se vieron representados, tal es el caso de los alcaldes de ciudades, las iglesias, la coalición de mujeres o diferentes ONG’s, e incluso legisladores.

¹⁷⁹ WWC y CNA, *Op. cit.*, p. 98.

¹⁸⁰ Los tres foros temáticos fueron: “Asegurando el derecho al agua: del nivel local al global, perspectivas de la sociedad civil”, “Derecho al agua: qué significa y cómo implementarlo”, “Derecho humano al agua”. Los cuales fueron organizados por Proyecto Planeta Azul, Coalición de Justicia del Agua, Amigos del Derecho al Agua, Cruz Verde Internacional, Academia Francesa del Agua, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Centro Mexicano de Derecho Ambiental y Casa y Ciudad, A.C. México. *Ibid.*

¹⁸¹ Este foro alternativo fue tomado por ONG’s, sindicatos y movimientos sociales mexicanos como una reivindicación del país, especialmente después de los resultados presentados tanto en la Conferencia de financiación para el desarrollo de Monterrey en 2002 y la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún en 2003. Spiller, *Op. cit.*, p. 148.

¹⁸² Incluso, Pedro Arrojo, presidente de la Fundación para una Nueva Cultura del Agua de España, consideró que el agua cuando es usada para fines económicos sí debe tener un costo, pero cuando se usa para consumo humano el costo puede manejarse de varias maneras y proporciones, a través de impuestos y subsidios cruzados o tarifas socialmente sensibles. WWC y CNA, *Op. cit.*, p. 96.

Cuadro 4. Ejemplo de posicionamientos a favor del Derecho Humano al Agua, participantes al IV Foro Mundial del Agua, México 2006

| Organización | Posición |
|---|--|
| Comité de UCLG sobre Manejo Local del Agua y Saneamiento (Declaración de los gobiernos locales sobre el agua) | “Todos los seres humanos tienen el derecho al agua, en la cantidad y cantidad requeridos para satisfacer sus necesidades esenciales, así como al saneamiento, un factor clave en la salud humana y la preservación de los ecosistemas”. |
| Declaración de Interfaith (Iglesias Cristianas Estadounidenses) | “El acceso a agua segura, limpia y asequible para uso personal y doméstico es un derecho humano básico”. |
| Contribución de la Santa Sede al IV Foro Mundial del Agua | “El agua no es solamente una necesidad básica. Es un elemento esencial, irremplazable para asegurar la continuidad de la vida. El agua está intrínsecamente vinculada a los derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida, alimentos y la salud. El acceso al agua es un derecho humano básico”. |
| Declaración Conjunta de los Movimientos en Defensa del Agua | “El agua en todas sus formas es un bien común y el acceso al agua es un derecho humano fundamental e inalienable”. |
| Declaración de la Coalición de Mujeres | “El derecho humano al agua debe implementarse y ejecutarse por todos los involucrados a todos los niveles”. |

Elaboración propia a partir de WWC y CNA, *Op. cit.*, p. 105.

Aún y con todo esto, la Declaración Ministerial no logró consenso para sumarse a esta posición. La razón que dieron algunos países fue que esto “obligaría a reformar varias legislaciones locales y los organismos internacionales a crear nuevos instrumentos legales”.¹⁸³ La discusión fue intensa entre los ministros asistentes, pero sólo se logró dicho reconocimiento en los anexos de la sesión de trabajo y en la Declaración Complementaria de la propia Declaración Ministerial firmada solamente por cuatro países de América Latina: Cuba, Venezuela, Uruguay y Bolivia.

En cuanto a la GIRH como instrumento eficaz de desarrollo sustentable se asintió que está debe servir principalmente para superar la pobreza, empoderar a los ciudadanos para lo

¹⁸³ *Ibid.*, p. 98.

toma de decisiones en todos los niveles de la gestión. Al no existir fórmulas universales para la mejor gestión del agua, cada problema de crisis de agua a nivel de cuenca, subcuenca o acuífero debe encontrar soluciones discutidas y consensadas a ese nivel. Mayor descentralización y mayor participación pública son la clave para un adecuado funcionamiento de la GIRH, aunque se insistió en el papel relevante del gobierno central para implementar el enfoque. Los objetivos normativos, políticos y técnicos deben ser: “equidad social, cohesión social, práctica democrática, unidad nacional, conservación de la paz y desarrollo sostenible”.¹⁸⁴

Dichos objetivos, se dice, tienen gran relevancia para el diseño de políticas hídricas, la planificación del desarrollo y la cooperación internacional. Se llama a que los planes de GIRH reconozcan la diversidad social, cultural, así como la pluralidad política para poder establecer las estructuras necesarias para “una gobernanza democrática e igualitaria”. Se llama además de manera urgente a colocar el desarrollo sostenible en el centro de los objetivos de la GIRH, “alineando consideraciones sobre la protección ambiental, desarrollo social y económico en el manejo del agua, sin olvidar los medios socio-políticos, financieros y tecnológicos para lograr esta meta”.¹⁸⁵

6. LAS IDEAS Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL A PARTIR DEL ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y DE REDES

La gobernanza del agua en materia internacional ha consistido en un proceso que no sólo logró el establecimiento de la GIRH como paradigma dominante a nivel internacional, paralelamente ha llevado consigo una disputa por los significados particulares en torno a la naturaleza del agua como recurso escaso y la democratización efectiva de los espacios de decisión.

Las tres décadas que abarcan este proceso han estado enmarcados por transformaciones en el conjuntos de ideas provenientes de esferas paralelas al particular subsistema de política del agua en el orden internacional en por lo menos tres dimensiones.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

¹⁸⁵ *Ibíd.*

Primero, la evolución del debate en torno a la relación desarrollo económico-sustentabilidad del medio ambiente que desde la década de los setenta evolucionó hasta introducir el factor de la pobreza, así como la conciencia de que tanto éste, como los asuntos de la degradación medioambiental no se combaten de manera aislada, sino de forma integrada y con el involucramiento de la comunidad internacional. En este sentido, por un lado los países desarrollaron reglamentaciones, agencias y políticas al respecto, y por otro, se organizaron grupos de la sociedad civil internacional en movimientos preocupados por demandar acciones concretas en favor del medio ambiente. Esto también es lo que motivó a la organización de cumbres internacionales las cuales han pretendido compromisos entre los países para atender el tema del medio ambiente, ligado a los temas del desarrollo social y económico. Así, de Estocolmo 1972 donde el centro de atención fueron los saldos negativos del desarrollo y la modernización en el medio ambiente, se pasó a la preocupación del combate a la pobreza ligada a la protección del medio ambiente surgida en Río 1992 y consolidadas en metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU en 2000 y lo planteado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable Río + 10 de Johannesburgo 2002.

La segunda dimensión se refiere al modelo de desarrollo, pues a finales de los setenta, a partir de la crisis fiscal del Estado, en los países desarrollados se dio un giro en la orientación de los gobiernos hacia el llamado neoconservadurismo o neoliberalismo el cual encontró en los planteamientos de la economía neoclásica su asidero en contra del Estado intervencionista y social. Esto condujo en todos los ámbitos de la política pública, incluidos los de las políticas hídricas, a ser impregnados por el enfoque económico mercantilista. Durante las tres últimas décadas, desde medidas de la década de los ochenta y hasta ahora, organizaciones como el BM, el FMI, el BID o varias agencias donantes, empresas multinacionales o países en particular, han presionado fuertemente a favor de estos planteamientos.

Durante la ‘virtual’ hegemonía política de las ideas neoliberales de las últimas décadas, paralelamente los planteamientos por una economía solidaria o social han estado presentes apoyados por movimientos sociales, políticos, partidos e incluso gobiernos en todo el

mundo. Pero incluso a nivel de organismos internacionales de ayuda, tales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que en la última década ha generalizado las críticas a las reformas del Consenso de Washington que durante las décadas de los ochenta y noventa se concentraron en solicitar a los países en desarrollo liberalización y desregulación de la economía, y por lo tanto ahora se plantean ‘corregir’ los efectos negativos de dichas reformas con políticas redistributivas, de control de la volatilidad del crecimiento de la economía y los mercados, redes de protección social, protección al empleo y condiciones laborales, política social universal y equitativa, fortalecimiento de regulaciones a los servicios públicos, entre otras.¹⁸⁶

El tercer enmarque proviene de la esfera eminentemente política, ya que la mayoría de los países en desarrollo en estas tres décadas también transformaron sus regímenes políticos, al pasar de autoritarismos a democracias incipientes o en vías de consolidación. Este hecho hizo necesario instrumentos de gestión de las políticas que posibilitaran la participación del llamado sector ‘social’, es decir los directa o indirectamente involucrados, fuera del gobierno o del sector productivo propiamente dicho. La legitimidad de las políticas en general o de cualquier acción de gobierno a partir del proceso de democratización se sustentan en su accesibilidad en la toma de decisiones por parte los ciudadanos, en la transparencia y en la rendición de cuentas.

Los mismos organismos internacionales se dieron cuenta que “la política importa” y en los últimos años se puso como prioridad mejorar ‘la gobernanza’ de los sistemas políticos a través de reformas dirigidas tanto a las instituciones políticas, tales como las administraciones públicas, los congresos o los tribunales judiciales, como a otras instituciones del régimen político tales como el sistema de partidos, sistemas electorales o a través de la generación de espacios de consulta, interlocución, deliberación y resolución de conflictos con otros actores políticos o de la sociedad civil.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Véase para esta última perspectiva: CEPAL, *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Naciones Unidas, 2000.

¹⁸⁷ J. Mark Payne (coord.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, México D.F., Correo de la UNESCO, 2005; así como Ernesto Stein *et. al.*, *La política de las políticas públicas -Progreso económico y social en América Latina-*, IPES, 2006.

El planteamiento de la GIRH aparece como un instrumento que se puede ubicar en este tipo de reformas para democratizar el proceso de políticas públicas en los temas estratégicos para el desarrollo regional.

La forma como se transformó el debate en torno a la naturaleza de los problemas de la crisis de agua y sus posibles soluciones fue influenciada por este conjunto de ideas y los momentos críticos de cambio en los que se ha expresado este discurso. Los momentos particulares los representan el conjunto de cumbres y reuniones internacionales, oficiales o no, en las que se han expresado estas ideas y se han materializado en acuerdos que en algunos casos ha logrado impactar el diseño de políticas públicas e instituciones en el orden nacional y local. Con pretensiones analíticas he dividido en tres grandes etapas el proceso de cambio y evolución de las ideas en torno la crisis del agua. El criterio para ubicar el ‘corte’ de cada una de estos ciclos es la evidente transformación en la orientación de las políticas recomendadas en la materia.

La primera etapa es la que va desde Estocolmo 1972 y hasta la Cumbre Mundial sobre Niñez en Nueva York y la Consulta Global sobre Agua Segura y Saneamiento para la Década de los Noventa en Nueva Delhi, ambas en 1990. En esta etapa se consolida la idea de desarrollo sustentable y los países menos desarrollados lograron posicionar en la agenda los temas de la pobreza y la inequidad en la distribución de la riqueza. En materia de agua la Conferencia de Mar del Plata 1977 trasladó estas premisas y logró concentrar la preocupación en el acceso equitativo del agua y en su calidad, mismo que se mantuvo hasta 1990 en Nueva York y Nueva Delhi. La cuestión era demandar el derecho a los servicios básicos que al Estado no estaba cumpliendo.¹⁸⁸

El ‘quiebre’ para el paso a una segunda etapa lo representa la Conferencia Internacional sobre Agua y Medioambiente de Dublín, así como la Cumbre de Río, ambas en 1992. La Declaración de Dublín al incluir la concepción del agua como bien económico, misma que

¹⁸⁸ Ingrid Spiller, “Por el derecho al agua: la sociedad civil internacional, sus temas y estrategias”, en Varios (coordinadores), *La gota de la vida: "Hacia una gestión sustentable y democrática del agua"*, México, Fundación Heinrich Böll, 2006, pp. 143.

logró afianzarse en las reuniones internacionales auspiciadas por la WWC y la GWP (agentes emprendedores o mediadores que han servido para catalizar el cambio hacia el paradigma de la GIRH), generó una hegemonía de esta posición que sólo ha logrado enfrentársele con la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000.

El tercer periodo está marcado por la revitalización del paradigma del agua como derecho humano a partir precisamente de la Cumbre del Milenio de la ONU del 2000 en el que se plantea como meta la reducción a la mitad de la población que en ese momento carecía de acceso agua potable y saneamiento para el 2015, así como la Observación número 15 de 2002. Salvo en el III Foro Mundial del Agua en Kioto en 2003, durante este periodo el discurso en pro de un derecho humano al agua parece posicionarse mejor. Este periodo además se caracteriza por un impulso más claro a la GIRH, estableciendo metas en Johannesburgo 2002 y planes operativos en Kioto 2003 y México 2006.

Un primer paso en el estudio de la transformación de las ideas es el análisis de la comunidad política en torno al asunto. Los actores inmersos en el debate de la gobernanza del agua cada vez se ha ido ampliando, y con el tiempo se transformó primero de un debate inducido entre expertos y retomado por funcionarios de alto nivel, a un debate que incluyó organizaciones de la sociedad civil internacional, incluso a usuarios de todos los sectores interesados en participar, y que van desde la grandes empresas consumidoras de agua o dueñas de inversiones en el sector a pequeños usuarios productores agropecuarios, industriales o incluso comunitarios (i.e. grupos indígenas, étnicos, religiosos, etcétera).

Cuadro 5. Análisis de configuración de la red de políticas a nivel internacional

| Dimensiones y variables | | Primer Etapa (1972-1990) | Segunda Etapa 2 (1991-2000) | Tercer Etapa 3 (2001-2008) |
|--------------------------------|---|--|--|--|
| Ordenación Elemental de la Red | <i>Comunidad política</i> | <p><i>Red cerrada.</i></p> <p>Especialistas (independientes o de <i>think tanks</i> vinculados al gobierno).</p> <p>Funcionarios de alto nivel tanto de países ricos, como de países pobres.</p> <p>Como actor mediador la ONU.</p> | <p><i>Red ampliada.</i></p> <p>Grupos de especialistas y funcionarios de países.</p> <p>Crece en protagonismo el Banco Mundial, el FMI o el BID.</p> <p>Las empresas multinacionales interesadas en el sector.</p> | <p><i>Red plural.</i></p> <p>A parte de todos los involucrados en la etapa anterior, se incluyen amplios sectores ciudadanos, quienes estructuran su participación a través de organizaciones sociales y movimientos sociales.</p> |
| | <i>Institucionalización y función de la red</i> | <p><i>Influencia y negociación.</i></p> <p>La estabilidad de la red es baja, a través de la mediación de la ONU y alianzas internacionales con base en la polarización de la Guerra Fría y otras alternativas (i.e. Bloque de Países no Alineados).</p> <p>Primero un red concentrada en los problemas del medioambiente y su relación con el desarrollo.</p> <p>Incluye después las condiciones del desarrollo para países pobres.</p> <p>Se crea el PNUMA con el fin de promover el combate a la degradación del medio ambiente con un enfoque que coadyuve a la superación de la pobreza.</p> | <p><i>Influencia y negociación.</i></p> <p>Estabilidad es alta, a través de reuniones internacionales más recurrentes que abordan el tema.</p> <p>Se institucionalizan fondos, programas de mejoramiento de políticas e infraestructura hídrica para los países, lo que incrementa la interacción.</p> <p>Red temática especializada, con preocupación por la ‘crisis del agua’.</p> <p>Se crean la WWC o GWP, con el fin de promover la GIRH y el enfoque surgido en Dublín 1992.</p> | <p><i>Cooperación e interdependencia.</i></p> <p>La estabilidad es alta pues la reuniones son continuas.</p> <p>La vinculación se da a través de instancias especializadas y foros oficiales.</p> <p>Se crean instrumentos alternativos de participación, vinculación y protesta.</p> <p>Es una red temática pero cada vez más diversificada a partir de subredes.</p> |

Cuadro 5. Análisis de configuración de la red de políticas a nivel internacional (continuación)

| Dimensiones y variables | | Periodo 1 (1972-1990) | Periodo 2 (1991-2000) | Periodo 3 (2001-2008) |
|----------------------------|---|--|---|--|
| Relaciones de Poder | <i>Repartición de intereses y valores (coaliciones)</i> | <p>Por un lado se tiene a los actores provenientes de países desarrollados preocupados por ‘los límites del crecimiento’. Por otro lado se tiene a los actores de países en vías de desarrollo que priorizan los temas de combate a la pobreza y la desigualdad.</p> <p>Después se estructural las corrientes “ambientalismo moderado” y “ecodesarrollo”.</p> | <p>Dos coaliciones defensoras a partir de su concepción de la naturaleza del agua:</p> <p>La coalición que promueva la visión del agua como un bien económico y el mercado como mejor instrumento de asignación.</p> <p>La coalición que identifica al agua como un bien social o un derecho humano.</p> | <p>Se mantienen las coaliciones defensoras tanto de la visión del agua como bien económico, como la de derecho humano. Pero se empieza a generar una diversificación de ésta última entre posturas radicales y otras moderadas.</p> |
| | <i>Instrumentos y recursos de poder</i> | <p>Los países desarrollados o ricos tienen más capacidad de influencia, pero los países en vías de desarrollo logran agrupar un frente que manejan un discurso pro-pobre que logra convertirse en capital simbólico.</p> <p>Las tácticas utilizadas son básicamente blandas, pues todo se maneja en el ámbito diplomático.</p> <p>La permeabilidad entre los grupos la facilita el <i>Informe Founex</i>, así como instancias como el PNUMA.</p> | <p>La coalición promotora del agua como bien económico sustenta su influencia en: respaldo de empresas multinacionales, gobiernos de países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, que se apegan al modelo de desarrollo neoliberal, así como su capacidad para coaccionar a partir del condicionamiento de apoyos financieros.</p> <p>La coalición en pro del agua como derecho humano se apoya en instancias de la ONU, pero es menor su influencia.</p> <p>La coalición promotora del agua como bien económico logra imponer su visión en lo principales acuerdos e ignora la posición alternativa.</p> | <p>La visibilidad e influencia de la coalición a favor del derecho humano al agua ha adquirido fuerza a través de la organización de foros alternativos, construcción de redes sociales, y utilizando tanto técnicas blandas (manifestaciones) como duras (enfrentamiento violento).</p> <p>Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Declaración de Johannesburgo y la Observación 15 de la Asamblea General de la ONU han favorecido a la coalición en favor del derecho humano al agua.</p> <p>Hay una mayor permeabilidad existe una discusión más abierta entre las dos posturas.</p> |

Elaboración propia.

La red de política internacional en la primera etapa (1972-1990) está compuesta por pocos actores, básicamente integrada por los especialistas, ya sea independientes o adscritos a alguno de los *think tanks* vinculados a los gobiernos de los países desarrollados, los funcionarios de alto nivel de estos países, así como de los países en desarrollo, y como único actor mediador entre estos se cuenta a la ONU.

La institucionalización de la red se puede decir que es baja, ya que la interacción entre estos actores en torno a los temas medioambientales o básicamente vinculados al asunto del agua y saneamiento es sólo a partir de lo que la ONU posibilita a través de las pocas conferencias internacionales que organiza durante este periodo. Hay una polarización alta entre los actores no sólo entre países ricos y pobres, sino las que determinaba los tiempos de Guerra Fría que aún se vivían en esta época y los cuales agrupaban a los países en uno de los dos boques, además que un buen número de países en vías de desarrollo se había agrupado en el llamado Bloque de Países no Alineados que jugó un papel relevante en este periodo en lo general y en lo particular en introducir en la agenda internacional la relación entre medio ambiente y políticas de desarrollo o superación de la pobreza.

Al ser una primera etapa de la red su función aún es ambigua y muy general, su preocupación inicial es la de la degradación del medio ambiente, los límites del desarrollo por el lado de los países ricos, y se amplía con la intervención de los países pobres con su preocupación por la desigualdad y las condiciones para el crecimiento. Estas dos problemáticas evolucionan en torno al binomio 'superación de la pobreza-cuidado del medio ambiente' el cual ya está presente de manera latente cuando se celebra la conferencia de Mar del Plata en 1977 y entonces se empieza a particularizar el interés en los temas de la relación del acceso al agua con equidad y los del desarrollo.

Los valores e intereses divididos en la red y que estructuran la conformación de coaliciones defensoras en este periodo está dado por un lado a partir de la visión de los países desarrollados que se concentra primero en los límites del desarrollo y su planteamiento de 'crecimiento cero' (i.e. Primer Informe del Club de Roma de 1973) y que después se modifica a una diferente en donde el crecimiento ayuda a superar la pobreza. Su reconocimiento de que la pobreza potencializa la degradación ambiental, vuelve una prioridad el combate a la pobreza, en donde países ricos ayudan a los pobres en esta tarea.

La coalición alternativa estuvo estructurada a partir de los planteamientos ecodesarrollistas desde donde se proclama el encontrar un nuevo orden mundial buscando nuevos modelos de desarrollo, basados en el potencial ecológico de los diferentes países del Tercer Mundo. Su afrenta era más contra las posiciones catastrofistas que llamaban a poner un límite al desarrollo, más que a la posición moderada emergente de Estocolmo 1972. El ecodesarrollo es la que imprime la idea ética sobre la naturaleza en tono a la idea de ‘solidaridad diacrónica con las generaciones futuras’ basada en la conservación de la estructura productiva de los recursos renovables y en la oposición al despilfarro de los no renovables.¹⁸⁹

Sin duda los planteamientos de los países ricos determinaron la agenda resultante de Estocolmo 1972, pero la permeabilidad de los planteamientos de los países pobres tuvo efectos significativos en la conformación de dicha agenda, pues en el ámbito diplomático se abrieron canales institucionales que van desde el *Informe Founex* hasta la creación del PNUMA, los cuales fueron aprovechados por los países en desarrollo para promover su visión que introdujo el tema del combate a la pobreza y la desigualdad, así como el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales como condicionantes del desarrollo.

La red de políticas en la segunda etapa (1991-2000) todavía siguió siendo limitada a los grupos de especialistas y funcionarios de los países involucrados en el asunto, pero se diversifica a través de la participación de otros actores de élite. Esta diversificación proviene por el lado de los actores promotores como se da a partir de la creación de agencias como la WWC o GWP a la par de una muy activa participación de organismos como el BM, el FMI o el BID. Estos actores dicen jugar el rol de mediadores, pero su principal función es la de promoción de alguna de las posiciones de los actores involucrados, en este caso de países donantes o las empresas multinacionales interesadas en el sector a partir del modelo surgido en Dublín 1992.

La red empieza consolidarse en estabilidad institucional pues las reuniones internacionales que abordan el tema empiezan a ser cada vez más frecuentes y con resultados que logran vincularse con políticas nacionales de diversos países, a la vez que se crean instituciones

¹⁸⁹ Pierri, *Op. cit.*, p. 49.

como fondos, programas y proyectos de mejoramiento de las políticas hídricas para los estos países, lo que incrementa la interacción entre estos actores. Así, de ser una red preocupada por asuntos del desarrollo y el medio ambiente en forma genérica se pasa a la estructuración de una red temática especializada, centrada en la preocupación de la crisis del agua.

En términos de los intereses y valores defendidos en esta etapa se identifica el surgimiento claro de dos coaliciones promotoras o de defensa a partir de su concepción de la naturaleza del agua: por un lado la coalición que promueva la visión del agua como un bien económico y al mercado como mejor instrumento de asignación, y por otro la coalición que identifica al agua como un bien social o común, como un derecho humano. Es el contexto de las controversias en la que se disputa entre ser un ‘ciudadano del Estado’, o un ‘ciudadano del mercado’.¹⁹⁰ La coalición promotora del agua como bien económico en este periodo logra cierta hegemonía, respaldada por la capacidad de influencia de empresas multinacionales que se comprometen con este proyecto político, e incluso de una mayoría de gobiernos, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, que se apegan al modelo de desarrollo neoliberal.¹⁹¹ Las técnicas utilizadas por esta coalición que explican su efectividad durante el periodo incluyen no sólo la argumentación en pro de liberalizar los mercados del agua y asignar derechos de propiedad ahí donde se mantienen el carácter público, sino incluso se utiliza la coacción a partir del condicionamiento de apoyos financieros a los países en desarrollo que lo solicitan. La coalición en pro del agua como derecho humano se apoya en instancias de la ONU, tales como la PNUMA, la UNESCO o la CEPAL, pero es menor su influencia. Por su parte la permeabilidad de la coalición promotora del agua como bien económico es baja, ignorando por completo la posición alternativa.

La tercera etapa (2000-2008) encuentra una diversificación y pluralización de la red de políticas. Los actores participantes se incrementan, la respuesta a la promoción del agua

¹⁹⁰ Spiller, *Op. cit.*, p. 143.

¹⁹¹ Esta perspectiva incluso a recibido apoyo de organizaciones sociales que preocupados por el desperdicio del agua y la falta de infraestructura en países en desarrollo han estado convencidos que sólo el sector privado puede aportar los fondos requeridos para cubrir los déficits. Langford y Khalfan, *Op. cit.*, p. 31.

como bien económico hace reaccionar a amplios sectores ciudadanos, quienes se articulan a través de organizaciones sociales y movimientos sociales.

La estabilidad es muy alta pues aparte de la vinculación a través de instancias especializadas y foros oficiales ya existentes desde la etapa anterior, se crean además otro tipo de instrumentos alternativos de participación y vinculación, tales como los foros no oficiales, tribunales sociales del agua y redes sociales de organizaciones especializadas.

Si bien de acuerdo al esquema de GIRH ha conjuntado a una variedad de actores involucrados en torno a lo que se podría considerar una sola red temática, esta red está a su vez se ha diversificado a partir de subredes profesionales (i.e. aspectos técnicos e hidrológicos, o estudio de aspectos sociales, políticos y económicos), subredes por uso (i.e. agrícola, industrial, público-urbano, etcétera), así mismo se ha abierto una interacción con redes de otras áreas ya sea propiamente ambientales, económicas, étnico-culturales o sociales.

Las dos principales coaliciones promotores se mantienen, aunque la que está en pro del derecho humano al agua empieza a diversificarse. Ésta última coalición como un todo comparte en su núcleo de valores y creencias su consideración de que el agua es bien social, un derecho, individual y colectivo, fundamental, universal e inalienable, constitutivo de la dignidad humana, además de que la propiedad general del recurso debe ser en todas las circunstancias pública, administrada por el Estado o directamente por las comunidades. La postura radical por su parte se opone a toda posibilidad de mercantilización del agua, para todos los usos y en todas condiciones; mientras que la postura moderada si bien comparte con la radical la idea de que el acceso al agua para uso personal es absoluto y no negociable, y debe estar garantizada libremente en montos adecuados y suficientes (de 40 a 50 litros por día), el agua que es usada para fines económicos debe tener un costo.¹⁹² Esta

¹⁹² Dentro de estas posiciones ‘moderadas’ se encuentran las consideraciones de paradigma llamado “la nueva cultura del agua”, surgido en España y promovida por Pedro Arrojo quien fue galardonado con el Premio Goldman del Medio Ambiente en 2003. Este planteamiento se basa en la consideración de cuatro usos principales del agua, cuya asignación en el orden siguiente refleja su jerarquía y priorización: 1. Agua como derecho humano; 2. Agua para las necesidades ambientales; 3. Agua para usos sociales y comunitarios; 4. Agua para el desarrollo económico. Este último es el uso que puede cobrarse de manera proporcional a las ganancias, niveles de explotación y degradación ambiental, según la postura moderada. David Barkin

última posición es la que parece estar ganando terreno a partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Declaración de Johannesburgo y la Observación 15 de la Asamblea General de la ONU de 2002 o incluso en constituciones como la de Uruguay de 2004. Con respecto a las declaraciones de Bonn 2001 y México 2006, el resultado ha sido declarar el agua ambiguamente: tanto como bien económico, como bien social.

Además, producto de los resultados en varios países donde la participación privada se instaló, se ha corroborado que no necesariamente el sector privado es mejor que el público en términos de eficiencia y eficacia.¹⁹³ Además queda demostrado que los esquemas de privatización requieren de diseños institucionales fuertes en materia de regulación y vigilancia que debe ser ejercida a través de mecanismos mixtos de presencia gubernamental y de la sociedad civil. A partir de esto incluso se encuentran declaraciones de organismos como la WWC, GWP o la misma Unión Europea quienes han aceptado la idea de que los esquemas de participación privada no funciona en todos los contextos.

La coalición a favor del derecho humano al agua ha cobrado visibilidad y fuerza a través de la promoción de su capital simbólico apoyado en su participación en los mismos foros oficiales y apoyándose en foros alternativos, figuras moralizantes como los tribunales del agua, construcción de redes sociales, y utilizando tanto técnicas blandas (a través de manifestaciones públicas) como duras (respondiendo con enfrentamiento violento, i.e. Cochabamba, Bolivia en el 2000). El alcance y el efecto de esas acciones han constituido un movimiento de mayor alcance en términos globales, sobre todo si se compara con respecto a las dimensiones de la acción política en la década de los noventa en las que la acción de demanda y rechazo se quedó a nivel nacional o simplemente local.¹⁹⁴

Para efectos de utilidad analítica para los siguientes capítulos de este trabajo se debe decir que el discurso identificado en el orden internacional tiene ciertas características

(coord.), *El Agua Urbana en México. –Retos, debates y bienestar–*, México, Universidad de Guadalajara, ANEAS, 2006, p. XXIV.

¹⁹³ José Esteban Castro y N. Laurie, “Cross-comparative report on the Socio-political and Cultural Dimension”, *Proyecto de Investigación PRINWASS*, Comisión Europea, Quinto Programa Marco, INCODEV, 2004.

¹⁹⁴ Ingrid Spiller opina que estas formas alternativas de expresión y organización, son una verdadera formación de un movimiento global por el agua que anteriormente sólo estaba compuesto por pequeñas luchas libradas sólo a nivel nacional o local. Spiller, *Op. cit.*, p. 148.

importantes que es necesario resaltar en este momento con respecto al cuerpo teórico del Nuevo Institucionalismo Discursivo revisado en el capítulo anterior.¹⁹⁵

El tipo de instituciones al que tiene acceso principalmente el subsistema de política del agua en el orden internacional son principalmente las que Elinor Ostrom ha llamado *constitucionales*, es decir, reglas que definen valores, normas y orientaciones de las políticas.¹⁹⁶ Lo que identificamos es básicamente una disputa por establecer la filosofía pública dominante en la política hídrica mundial. Como se ha podido observar a lo largo de este capítulo, el núcleo de valores y creencias expresado en ideas por los actores internacionales ha girado en torno a la naturaleza del agua y sus servicios, básicamente sintetizado en dos visiones contrapuestas: el agua como bien económico o como derecho humano. Esto ha dotando de contenido las demás consideraciones de los actores con respecto a las mejores estrategias, instrumentos y mecanismos para lograr el desarrollo (lo que incluye la superación de la pobreza y el crecimiento económico) y/o la sustentabilidad del recurso mismo.

Este segundo debate se da en el nivel de las instituciones llamadas de *elección colectiva*, es decir los instrumentos que regulan la asignación de derechos, los instrumentos que tratan de resolver las controversias y los conflictos entre usuarios, o definen los criterios para el diseño de las políticas o los planes operativos, es decir, las reglas de decisión.

En este nivel se encuentra la discusión en torno a la utilidad y conveniencia de la GIRH. Hay coincidencias entre la mayoría de los actores que la gestión a nivel de cuencas es la más adecuada para lograr mejores objetivos de desarrollo y conservación medio ambiental, pero las diferencias y disputas están determinadas por las visiones núcleo en torno a la naturaleza del agua. La GIRH en este sentido más que ser una discusión meramente técnica, es también esencialmente política a partir de los fines que se le atribuyen. La disputa en este nivel, como ya se dijo, está en torno al nivel de la descentralización en el proceso de

¹⁹⁵ Vivien A. Schmidt, *Give Peace a Chance: Reconciling Four (not Three) "New Institutionalisms"*, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, 2006; y "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse", *Annual Review of Political Science*, no. 11, 2008, pp. 303-326.

¹⁹⁶ Elinor Ostrom, *El Gobierno de los Bienes Comunes. La Evolución de las Instituciones de la Acción Colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

toma de decisiones e intervención de instancias locales gobierno frente a la administración centralizada y el alcance de la participación social.

Para los dos niveles de instituciones, las ideas en torno a las instituciones y soluciones de política tienen elementos no sólo normativos, sino cognitivos que hay que identificar y que ayudan a comprender el cómo se estructuran estas ideas en cada una de las coaliciones promotoras identificadas la gobernanza del agua, entendida esta como el proceso por el cual se han determinados los fines, valores, acciones, instrumentos y reglas para superar la crisis del agua en el orden internacional.¹⁹⁷

Por un lado, la coalición de actores que comparte la visión del agua como bien económico ve en la GIRH el mejor instrumento para crear mercados de agua, donde actores de usos competitivos buscan la asignación del recurso escaso más eficiente. Los derechos de propiedad sobre el agua deben ser preferentemente privados o la gestión de los servicios conexos debe ser manejada bajo premisas de mercado. El manejo a nivel de cuenca permite el cuidado de los recursos naturales en tanto capital (recurso o bien productivo) para el desarrollo sostenido de la región. La gestión a nivel de cuenca se ve como un espacio en el que se puede crear condiciones de ‘buena gobernanza’, es decir esquemas de cooperación y asociación tripartitas (Estado, mercado y sociedad civil), incorporando mecanismos de mercado y participación de la sociedad para atacar la crisis del agua y producir futuros deseados.¹⁹⁸ El gobierno central debe procurar el control de las asignaciones, así como los principios y lineamientos de política a ser implementados a nivel de cuenca, donde los involucrados, esencialmente usuarios, participan de manera complementaria.

Mientras que la coalición de actores que conceptualiza el agua como bien social o derecho humano acepta ampliamente el concepto de GIRH pero la promueve principalmente como

¹⁹⁷ Véase Schmidt, *Op. cit.*, 2008; y las definiciones de gobernanza de Luis F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 90 y de Kenneth Hanf y Alf-Inge Jansen (Eds.), *Governance and Environment in Western Europe: Politics, Policy and Administration*, Harlow, Addison Wesley Longman, 1998, p. 3, revisadas en el capítulo teórico anterior.

¹⁹⁸ Para Castro y colaboradores “dicha ‘versión idealizada’ de la gobernanza presenta al estado, el mercado y la ‘sociedad civil’ como ‘socios’ igualitarios, con capacidades similares, como formando parte de un juego de interacción simétrico, cuando en la realidad lo que se verifica es la existencia de enormes asimetrías de poder y conocimiento que contradicen el postulado central de la versión idealizada”. Se puede verificar en la realidad que la sociedad en los esquemas de liberalización y desregulación es la que más encuentra dificultad en su función de “socios” en el sistema de gobernanza de este tipo. Castro, et al. *Op. cit.*, p. 241.

un medio en el que la propiedad pública del bien se materializa a nivel cuenca, subcuenca o acuífero y que bajo los principios de equidad y justicia social la asignación del agua se destina en primera instancia para cubrir necesidades básicas humanas, aliviar las condiciones de pobreza, conservar el medio ambiente, cubrir el uso comunitario y no es sólo un insumo más para el desarrollo general de la cuenca. El cuidado del medio ambiente a nivel de cuenca parte de un compromiso intergeneracional para las sociedades futuras. El manejo a nivel cuenca debe estar garantizado por instancias públicas, principalmente del nivel regional y local de gobierno que gocen de amplia legitimidad democrática y se conduzcan bajo principios democráticos.¹⁹⁹ El gobierno local junto con la comunidad deben ser los responsables del manejo y gestión del agua. Esto último pretende que los esquemas de gobernanza del agua no excluyan o debiliten principalmente a la sociedad civil —como de hecho sucede en la mayoría de las estructuras de gobierno de cuenca actuales—, ya que no se procuran mecanismos adecuados de control, transparencia, acceso a la información y deliberación pública que efectivamente tengan incidencia en el proceso de toma de decisiones. Una razón más para justificar las instituciones y mecanismos de gobernanza en la gestión del agua es a partir del hecho de que los usuarios más afectados por la crisis del agua no reaccionan de forma automática a las situaciones conflictivas y negativas de la cuenca.²⁰⁰ La clave es garantizar la centralidad de la sociedad en el proceso de gobernanza, antes que la del propio Estado o los agentes económicos.

¹⁹⁹ Spiller, *Op. cit.*, p. 147.

²⁰⁰ Axel Dourojeanni, *¿Quién gobierna a quién en la gestión del agua?*, Chile, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002, p.5.

Cuadro 6. Ideas y sus contenidos por niveles institucionales

| Instituciones | Tipo de ideas | Coalición | |
|-------------------------------------|---|--|--|
| | | Agua como bien económico | Agua como derecho humano |
| <i>Reglas constitucionales</i> | Ideas normativas ¿Cuál es el núcleo de valores, normas y principios? | El agua es un bien económico y el mercado el mejor instrumento para la asignación eficiente. | El agua un derecho universal e inalienable, constitutivo de la dignidad humana, su asignación debe estar gobernada por principios de equidad y justicia social. |
| | Ideas cognitivas ¿Qué problemas se deben solucionar? ¿Cómo se definen los problemas? | Se deben solucionar los problemas de asignación entre usos competitivos, procurando el cuidado de los recursos naturales en tanto bienes económicos escasos. | Se deben solucionar los problemas de inequidad en el acceso al agua, superación de la pobreza y asegurar la sustentabilidad del los recursos naturales en un compromiso intergeneracional. |
| <i>Reglas de elección colectiva</i> | Ideas normativas ¿Cómo estas reglas, estructuras o instrumentos están acorde con el núcleo? | La GIRH es un medio para estructurar eficientemente los mercados de agua e introduce incentivos para el cuidado del medio ambiente. | La GIRH es un medio que permite la participación democrática y la asignación justa del agua. La GIRH además trasparenta y sanciona las posibles acciones oportunistas de los actores. |
| | Ideas cognitivas ¿Quién participa? ¿Cómo se participa? ¿Qué estructuras e instrumentos? | Participan en asociación público-privadas. Mercados de agua a nivel de cuenca. Derechos de propiedad (privada) sobre el agua. | La sociedad civil asegura participación y control democrático sobre el manejo del agua. Propiedad pública del agua. |

Elaboración propia.

El efecto del discurso de los actores no sólo se ha quedado en la las declaraciones de cada una de las reuniones, conferencias o cumbres internacionales. Este discurso aparece más generalmente como de tipo coordinativo, es decir, ha tratado de estructurar las políticas mundiales del agua alrededor del mundo, aunque en muchos momentos se ha usado el discurso comunicativo para tratar de llamar la atención del público ajeno a esta discusión para buscar apoyo y respaldo a las posiciones y decisiones tomadas por cada uno de los actores internacionales involucrados.

En cada uno de los países ha podido penetrar algunas de los paradigmas revisados aquí, convirtiéndose en políticas hídras específicas. Revisar como ha sucedido en el contexto mexicano es el objetivo del siguiente capítulo.

7. EPÍLOGO AL CAPÍTULO

En marzo de de 2009 se celebró el V Foro Mundial del Agua en Estambul, Turquía. El lema en esta ocasión fue “Conciliar las Diferencias por el Agua”, sin duda motivado por las disputas descritas a lo largo de este capítulo. El formato del foro incluso reflejó la intención de los organizadores por tratar de generar nuevos ‘acuerdos’ al respecto.

En esta ocasión se le dio un lugar muy importante a un componente llamado “Proceso Político”.²⁰¹ Este componente dentro del foro consistió en las reuniones de cuatro grupos políticos: Jefes de Estado, Ministros, Legisladores y Autoridades locales electas. El tema común fue “Estrategias de adaptación del Manejo del Agua frente a los retos Globales, incluyendo el Cambio y la Variabilidad Climáticos”. El objetivo fue preparar una agenda política global del agua, proveyendo de orientaciones para los Gobiernos, llamándolos a ‘actuar’ y hacer presión específica para lograr los Objetivos del Milenio. Se dijo que se trataba de añadir una perspectiva política a los esfuerzos dentro del foro, pero se aclaraba que esta intención era “evitando de empujar a los Gobiernos a tomar compromisos que no podrán cumplir”.

La discusión más controversial fue de nuevo en torno a la posibilidad de reconocer el derecho humano al agua. Mientras que los documentos de legisladores y autoridades locales aceptaron abiertamente este derecho, la declaración ministerial sólo se conformó con mencionar que: “Nosotros reconocemos las discusiones dentro del sistema de la ONU con respecto a derechos humanos y el acceso al agua potable segura y saneamiento.

²⁰¹ Los otros dos componentes del foro fueron un Proceso Temático (discusión en torno 6 temas, 22 tópicos) y un Proceso Regional (reuniones por regiones previas al foro: África, Américas, Europa, región Árabe, Mediterráneo y Turquía y sus alrededores). Estos otros componentes alimentan al Proceso Político con recomendaciones de políticas como insumo para el debate. WWC, *V Foro Mundial del Agua: El Proceso Político*, Documento previo, 2008. Disponible en: http://www.worldwaterforum5.org/fileadmin/WWF5/Library/Publications/politicalprocess_SP.pdf (29 de mayo de 2009).

Nosotros reconocemos que el acceso al agua potable segura y saneamiento es una necesidad humana básica”.²⁰²

De nuevo, sólo en el anexo se dio el reconocimiento del agua como derecho humano, sin embargo éste fue firmado ahora por 25 países, entre los que se encuentran Bolivia, Chile, Cuba, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Suiza, Benin, Camerún, Chad, Etiopía, Marruecos, Namibia, Níger, Nigeria, Senegal y Sudáfrica, así como Bangladesh, los Emiratos Árabes Unidos y Sri Lanka, los cuales se comprometieron a realizar las acciones necesarias para la implementación progresiva de ese derecho.²⁰³

Como avance significativo se calificó tanto el reporte acerca de que 32 constitucionales nacionales reconocen ya este derecho en el mundo, como el compromiso de la ONU para llevar a cabo próximamente una evaluación profunda de las implicaciones del agua como derecho humano en términos institucionales, políticos, económicos y sociales.²⁰⁴

De manera paralela, también se volvió a reunir el Foro Social organizado por el movimiento global por la defensa del agua. En éste se reafirmaron todos los principios y compromisos expresados en la declaración de la Ciudad de México 2006: la afirmación del agua como un elemento básico de toda la vida en el planeta, como un derecho fundamental e inalienable; la insistencia en que la solidaridad entre las generaciones presentes y futuras debe garantizarse; el rechazo a todas las formas de privatización; declaración en torno a que el manejo y control del agua debe ser público, social, cooperativo, participativo, equitativo y sin ánimo de lucro; así como el llamado al manejo democrático y sustentable de los

²⁰² Cancillería de Turquía y WWC, *Declaración Ministerial de V Foro Mundial del Agua, Draft*, 4 de octubre de 2009. Disponible en http://www.minagua.gov.bo/documentos/declaracion_ministerial_esp.pdf/ (29 de mayo de 2009).

²⁰³ En Reflejo Social, *V Foro Mundial del Agua de Estambul; Agua. Un derecho humano para algunos*. Disponible en <http://www.reflejosocial.com/ecologia/v-foro-mundial-del-agua-de-estambul-agua-un-derecho-humano-para-algunos/> (3 de junio de 2009).

²⁰⁴ WWC, *V Foro Mundial del Agua: Lo más destacado de Estambul. 16 al 22 de marzo de 2009*. Documento de divulgación. Disponible en: http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/World_Water_Forum/WWF5/5th_Forum_Highlights_Spanish.pdf (3 de junio de 2009).

ecosistemas y a preservar la integridad del ciclo del agua a través de la protección y manejo adecuado de las cuencas y el ambiente.²⁰⁵

Además se hizo un llamado para que el próximo Foro Mundial del Agua sea organizado por la ONU y ya no por la WWC y los intereses privados de las empresas trasnacionales. El hecho de que altos funcionarios de la ONU estuvieran presentes en la reunión oficial de ese año, manifiesta la misma declaración alternativa, es un hecho importante y se convierte en señal de que algo está cambiando.²⁰⁶

La hegemonía de la visión del agua como bien económico presenta signos de que está cediendo frente a la del agua como derecho humano en el debate internacional, sin embargo esta transformación se está dando de forma incremental como puede apreciarse, pero la historia de este proceso se está escribiendo en estos momentos.

²⁰⁵ *Declaración de Estambul*, Foro Social del Agua, marzo de 2009. Disponible en: <http://www.comda.org.mx/files/documentos/DECLARACIONDEESTAMBULMZO2009.pdf>

²⁰⁶ *Ibíd.*

Capítulo tres

Mercado, participación ciudadana y descentralización en la gestión del agua en México

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo aborda una descripción de lo que contemporáneamente se le ha dado en llamar la crisis del agua en México a partir de la escasez, así como un recuento del desarrollo de la política hídrica en el orden nacional durante el siglo XX, poniendo énfasis en las dos últimas décadas, particularmente desde 1989 y hasta el 2008.

De una manera crítica se analiza la forma como el gobierno federal a través de la Comisión Nacional del Agua ha generado un proceso que intenta descentralizar la gestión del agua, que según el paradigma “mercantil-ambiental” en el que inserta su acción, incluye la introducción de mecanismos de mercado, la participación del sector privado en varios subsectores, así como la incentivación de la participación social.²⁰⁷

Bajo la racionalidad del agua como bien económico se asume el impulso del modelo de gestión integral del agua (GIRH) teniendo resultados acotados en cuanto al logro de objetivos de un manejo efectivo a nivel de cuenca hidrológica, descentralización del proceso de decisiones y fortalecimiento de la sociedad civil.

Se contrasta con el caso de Guanajuato en orden subnacional, dado que en esta entidad de la república mexicana se presentan iniciativas que tratan de hacer frente a la crisis del agua local del agua, enmarcados en un discurso de respuesta a la gestión centralizada de la autoridad nacional, y que busca precisamente de un manejo integral, descentralizado y participativo.

²⁰⁷ La idea de llamar “mercantil-ambiental” al periodo que se inaugura con la creación de la Comisión Nacional del Agua (CNA) en 1989 es de Luis Aboites. Véase Luis Aboites, *La decadencia de agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México*, México, Distrito Federal, El Colegio de México, 2009. Y los trabajos previos del mismo autor, “De bastión a amenaza. Agua, políticas públicas y cambio institucional en México, 1947-2001”, en Boris Graizbord y Jesús Arroyo Alejandr  (coords.), *El futuro del agua en México*, México, Universidad de Guadalajara, El Colegio de México, UCLA Program On Mexico, PROFMEX, Casa Juan Pablos, 2004, pp. 89-113, y “Del agua nacional al agua mercantil ambiental. Algunas ideas para hacer una investigación sobre historia contemporánea de los usos del agua en México”, en Juan Manuel Durán, Martín Sánchez y Antonio Escobar (Eds.), *El agua en la historia de México*, Guadalajara, CUCSH/U. de G., El Colegio de Michoacán, 2005, pp. 25-33.

2. EL PANORAMA DE LA CRISIS DEL AGUA EN MÉXICO

Los recursos hídricos que se ubican en cuencas y acuíferos de los ecosistemas de México son la base de sustento de su sociedad, tanto desde el punto de vista del consumo humano, como desde la perspectiva del desarrollo económico.²⁰⁸ En México, a pesar de contar con una precipitación total anual de cerca de 1 511 km³ y un potencial de agua naturalmente disponible de 476 km³, la disponibilidad natural media por habitante al año en el 2000 se calculaba en 4 900 m³ y para 2006 ya era del orden de los 4 505 m³. Estos datos considerados en una perspectiva comparada entre países hablan de una disponibilidad de agua baja para el país, lo cual en sí es preocupante.²⁰⁹ El problema se agrava al considerar una relación interna geográfica de la disponibilidad en México, ya que mientras en el sureste del país encontramos un promedio disponibilidad natural cercana a los 13 290 m³/hab/año (68%), en el centro, norte y noreste se tiene una disponibilidad natural de 1 835 m³/hab/año (32%).²¹⁰

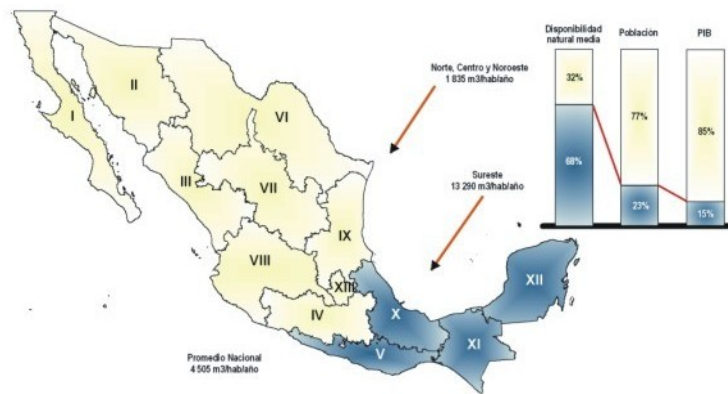
Esta comparación regional marca un escenario más complicado cuando se identifica que esta relación de disponibilidad natural de agua es contrastante con una relación poblacional y de actividad económica donde el sureste concentra el 23% de habitantes y el 15% del Producto Interno Bruto (PIB) y la región conjunta del centro, norte y noreste el 77% de población que produce el 85% del PIB.

²⁰⁸ Julia Carabias y Rosalía Landa, *Agua, medio ambiente y sociedad: hacia la gestión integral de los recursos hídricos*, Primera Edición, México, D.F., Universidad Autónoma de México, El Colegio de México, Fundación Gonzalo Rio Arronto, 2005, p. 28.

²⁰⁹ Canadá es uno de los países con más disponibilidad media anual de agua en el mundo, con cerca de 99 700 m³/hab/año, mientras que la India cuenta con sólo 2 300 m³/hab/año. Se estima que para México, al año 2025, el aumento de la población, la contaminación, el desperdicio y la mala utilización que se hace del agua ubicará al país con una disponibilidad cercana a los 3 822 m³/hab/año. *Ibíd.*

²¹⁰ Comisión Nacional del Agua (CNA), *Estadísticas del Agua*, México, SEMARNAT, 2007.

Mapa 1. Contraste entre el desarrollo y la disponibilidad de agua



Fuete: CNA (Subdirección General de Programación).
 Disponible en: www.cna.gob.mx (Diciembre de 2006).

La problemática se agudiza con la consideración de que el agua subterránea constituye la fuente de abastecimiento más importante —y la mayoría de las veces la única— en zonas áridas y en las principales ciudades del país.²¹¹ Cerca del 38% del agua que se utiliza en México es subterránea, de la cual se abastece a dos tercios de la población y se riega un tercio de la superficie cultivada en el país. Los datos del aprovechamiento del agua subterránea dicen que la recarga media anual de los acuíferos es de 77 km³, de los cuales se extrae cerca de 27.5 km³ al año (36% de la recarga), pero estos datos no reflejan la crisis de escasez que prevalece en las regiones áridas, donde el balance es más bien negativo. De los 653 acuíferos del país 104 están sobreexplotados. De estos acuíferos sobreexplotados se extrae cercanamente el 57% del agua subterránea para todos los usos.²¹²

El uso agrícola utiliza el 78% de esas extracciones, seguido por el público-urbano con 13%, y el uso industrial un 9%.²¹³ La dependencia del agua subterránea para el uso público-urbano se está haciendo cada vez mayor, ya que se estima que ésta crece por año un 65% por arriba de la capacidad que ésta fuente pudiera conceder. Cerca de 75 millones de personas en todo el país dependen hoy de esta agua.²¹⁴

²¹¹ Carabias y Landa, *Op. cit.*, p. 29.

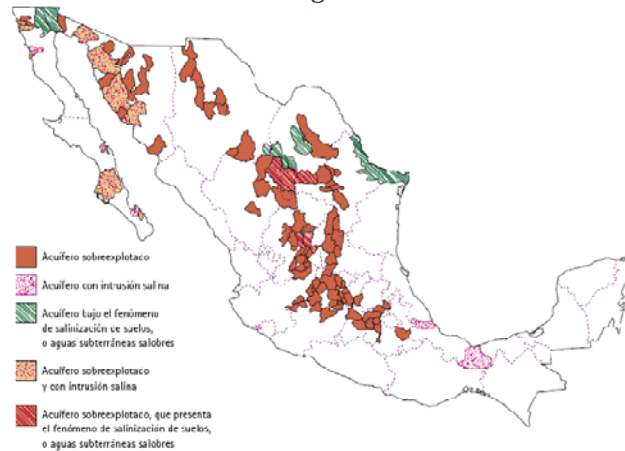
²¹² Se considera que un acuífero está sobreexplotado cuando la extracción es superior a la recarga 10% por lo menos. CNA, *Op. cit.*, 2007.

²¹³ *Ibíd.*

²¹⁴ Hilda R. Guerrero García Rojas, “Reformas legales e institucionales del sector hídrico” en Hilda R. Guerrero García Rojas, Antonio Yáñez-Nauade y Josué Medellín-Azuara, *El agua en México. Consecuencias*

Las reservas de agua subterránea se están agotando en un promedio de 6 km³ por año. Las regiones hidrológicas-administrativas con mayores problemas son: Península de Baja California (7.15%), Cuencas Centrales del Norte (30%), Lerma-Santiago-Pacífico (3.12%) y la conocida como Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala (6.7%).²¹⁵

Mapa 2. Acuíferos sobreexplotados, con intrusión salina o afectados por el fenómeno de salinización de suelos o aguas subterráneas salobres



Fuente: CNA, *Estadísticas del Agua*, 2006.

La situación de la disponibilidad de agua subterránea se vuelve más problemática en las regiones del centro, norte y noreste debido a situaciones climáticas que incluyen sequía cada vez más constantes en los últimos años, agravando la situación del déficit de la relación extracción-recarga. Además, la contaminación originada por las ciudades, la industria y la agricultura intensiva en fertilizantes y plaguicidas merman la calidad del agua extraída del subsuelo, haciendo que la limpieza resulte un proceso difícil y costoso. Si hablamos de acuíferos cercanos a las costas el problema adicional es el de la invasión del agua salada y su consecuente inutilización (fenómeno conocido como ‘intrusión salina’).

Otro problema asociado es el desperdicio del agua. Del volumen de agua total que se extrae para la agricultura, entre el 40% y el 60% no llega a la parcelas, debido a problemas en la

de las políticas de intervención en el sector, Serie Trimestre Económico, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 35.

²¹⁵ El número dentro de los paréntesis muestra el porcentaje de la sobreexplotación de cada región hidrológica-administrativa, obtenido de la relación extracción-recarga media. Véase cuadro 4.1 en Carabias y Landa, *Op. cit.*, p. 61.

conducción.²¹⁶ En el sector servicio de agua potable la relación agua producida-agua perdida (no contabilizada para la facturación) es cercana al 50%, lo que habla de cantidades de recurso que se desperdician por el mal estado de la red y su infraestructura.

Los problemas ecológicos, sociales, económicos y políticos asociados a este panorama son cada vez más visibles en estas regiones del país. Se registra una creciente conflictividad asociada entre diferentes usuario del agua subterránea. La principal manifestación es el conflicto entre el campo, las industrias y las ciudades que se disputan la disponibilidad del recurso, en donde las ciudades y los actores privados de mayor peso económico y político están ganado terreno y generando desequilibrios importantes de los ecosistemas y poniendo en riesgo la gobernabilidad democrática, la sustentabilidad del recurso y la sostenibilidad del desarrollo.

La respuesta de los actores gubernamentales no ha estado a la altura de las circunstancias y ha sido rebasada por la explotación irracional del agua superficial y subterránea.²¹⁷ La limitación viene dada por un ambiguo impulso al manejo integral y descentralizado de los recursos hídricos, la capacidad diferenciada por parte de las entidades federativas y municipios para actuar eficazmente en las áreas que se les ha concedido actuar, así como de un impulso insuficiente a la participación de los usuarios en un esquema plenamente democrático. Una revisión a la evolución y estructura del marco institucional, así como de las ideas que moldearon el cambio puede servir para demostrar la anterior aseveración.

3. RESPUESTAS INSTITUCIONALES A LA CRISIS DEL AGUA

La crisis del agua que actualmente vive México se expresa, como se describió en apartado anterior, como escasez. Las dos dimensiones de éste problema se manifiesta a su vez como sobreexplotación por un lado, y como contaminación por otro.²¹⁸ Sin embargo, esta

²¹⁶ El promedio nacional es de 46%, pero resulta prudente dejar un rango como el expresado arriba, pues los datos oficiales parecen ser optimistas en este sentido. *Cfr.* Guerrero García Rojas, *Op. cit.* y Carabias y Landa, *Op. cit.*, p. 63.

²¹⁷ Francisco García León, "Régimen jurídico del agua en México", en Cecilia Tortejada, *et al. Hacia una gestión integral del agua en México: retos y alternativas*, México, Centro del Tercer Mundo para el manejo del Agua, A.C., Porrúa, Cámara de Diputados, 2004, p. 96.

²¹⁸ "La escasez no es una propiedad intrínseca del agua, sino es una construcción social donde se perciben restricciones en el aprovechamiento". Patricia Ávila, "De la hidropolítica a la gestión sostenible del agua", en Patricia Ávila García (Ed.), *Agua, medio ambiente y desarrollo en el siglo XXI*, Zamora, El Colegio de

perspectiva sólo es propia de una nueva etapa en la gestión del agua en el país donde el diagnóstico y discurso de las autoridades expresa que las causas provienen básicamente de la irracionalidad en la extracción y en el consumo, a los que se suma falta de presupuesto público y falta de pago por parte de los diferentes consumidores.

Es la convergencia de dos crisis, una ambiental y otra fiscal del Estado, las cuales dan origen a un modelo de gestión al que Luis Aboites llama ‘mercantil ambiental’, el cual se ha instaurado en el país por lo menos desde 1989 con el arribo de una élite política y económica al poder que tenía por objetivo redimensionar el papel y el tamaño del Estado, lejos del modelo que prevaleció durante la mayor parte del México postrevolucionario caracterizado por la expansión y crisis del intervencionismo estatal sustentada en una visión del agua como bastión del progreso nacional, periodo que se ubica entre 1946 y 1976, y a su vez mediado por un periodo de transición entre 1977 y 1988 en el cual se fue mezclando el pesimismo y la preocupación de la burocracia del agua por la administración del recurso con un discurso ambientalista.²¹⁹

Los dos últimos periodos, el de transición y el mercantil-ambiental, son un reconocimiento de la debilidad del Estado en el control de los usos del agua, y particularmente el segundo es una formalización del (neo) liberalismo que trató de desprenderse de lo que llamó ‘excentricidades’ del régimen populista de la Revolución interesado en “promover la justicia social [...], la redistribución del ingreso y el mejoramiento de las condiciones de vida de ciertos estratos populares”.²²⁰

El debilitamiento del Estado, durante la etapa mercantil-ambiental, se interpreta como fortaleza de la sociedad, pero no de cualquiera, sino de aquella representada por los grupos y sectores de la economía que ofrecen mayores beneficios potenciales para el desarrollo económico del país y de las regiones, valor este último superior al de igualdad e incluso, paradójicamente, al de sustentabilidad.

Michoacán, Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2003, p. 41.

²¹⁹ Véase Aboites, *Op. cit.*, 2009, p. 125.

²²⁰ Aboites, *Op. cit.*, 2005, p. 29.

Lo que sigue es una descripción sucinta de estos periodos por los que la gestión del agua en México ha pasado.

3.1. Antecedentes: Ascenso y crisis del agua nacional (1946-1988)

La idea de consolidar la “grandeza de México” y llevar el progreso a cada rincón del país mediante la conducción de un Estado fuerte era la base de la acción de los gobiernos postrevolucionarios.²²¹ El proyecto político de la Revolución plasmado en la Constitución de 1917 había puesto en manos de la ‘Nación’ la propiedad de las aguas, así como la administración, regulación y distribución de las mismas en el ejecutivo federal. El énfasis de este proyecto se dio en primera instancia en la expansión agrícola como motor del crecimiento económico del país, por lo que a partir de 1926 a través de la Comisión Nacional de Irrigación (CNI) se dio un fuerte impulso a la estructuración del sistema de irrigación nacional. La CNI fue la agencia gubernamental en la materia dedicada básicamente al diseño, construcción y manejo de los distritos de riego. Estos últimos fueron los instrumentos centrales sobre los que se fincó el entretejimiento de las nuevas relaciones Estado-sociedad rural que en escancia posibilitaron la consolidación del poder presidencial sobre los poderes de facto de la oligarquía hacendada de las regiones, y construyó los vínculos clientelares y paternalistas hacia con la mayoría campesina.²²²

A partir de 1946, el gobierno de Miguel Alemán, en el ánimo de la ‘modernización’ del país, y con el diseño y operación del ingeniero Adolfo Orive Alba, se crea la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) la cual fue la respuesta institucional a lo ‘esparcido’ que estaba el tratamiento de las responsabilidades del sector agua hasta el momento.²²³ Se trataba de centralizar la política hídrica la cual era atendida antes de la creación de la SRH

²²¹ El lema tanto de la Comisión Nacional de Irrigación (CNI), como de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) fue “Por la grandeza de México”, el cual refleja muy bien esta característica del Estado mexicano que prevaleció durante tanto tiempo en el imaginario de la clase política. Luis Aboites, *Op. cit.*, 2004, p. 91.

²²² El primer distrito de riego se constituyó en 1926 en Aguascalientes, en torno a la construcción de la Presa que se concluyó en 1931 y que a partir de entonces lleva el nombre del presidente de la República, Plutarco Elías Calles, quien ideó estas estructuras. La historia del Distrito de Riego 001 y de la conformación de estas relaciones de poder las cuales se reprodujeron en todo el país bajo esta configuración institucional lo documenta bien Edgar Hurtado Hernández, *Aguascalientes: Agricultura e irrigación. 1926-1938*, Aguascalientes, Consejo de la Crónica de Aguascalientes, 2004.

²²³ Véase Jordi Vera Cartas, *Stakeholders Participation in Mexican Water Policy*, Wageningen University, Tesis de Maestría (Programme Environmental Sciences), diciembre 2004. Disponible en página web: <http://www.agua.org.mx/content/view/2025/162/> (12 de enero de 2008).

por la CNI (irrigación), la Secretaría de Salud (agua potable), la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (control de inundaciones), así como la Comisión Federal de Electricidad (generación de energía).²²⁴

Las ideas detrás de la constitución de la SRH, y que de alguna manera eran una continuidad de lo enarbolado por Orive Alba y su grupo de ingenieros desde la CNI, era:

1) Un diagnóstico pesimista sobre las características del territorio nacional que imponía grandes obstáculos al aprovechamiento del agua; 2) una gran confianza (optimismo) en las posibilidades de la ingeniería y el desarrollo tecnológico para enfrentar y superar esos obstáculos; 3) una voluntad política clara de adjudicar al Estado la responsabilidad de enfrentar los obstáculos naturales con éxito de los ingenieros, y como corolario de lo anterior, 4) la certeza de que la expansión de los aprovechamientos hidráulicos basado en el gasto público era una contribución sólida al progreso de la nación.²²⁵

Dentro de la nueva orientación con la que la SRH quiso trabajar fue precisamente la de incluir la idea de gestión por cuencas hidrográficas.²²⁶ Inspirados en la experiencia del *Tennessee Valley Authority* (TVA) que desde su instalación en 1933 había resultado todo un caso exitoso de manejo integrado de una cuenca para detonar el desarrollo regional, el grupo de ingenieros de la SRH consideraron adoptar el concepto y propusieron instalar Comisiones Ejecutivas de Cuencas Hidrográficas en regiones clave del país: Papaloapan (1947), el Fuerte (1951), el Grijalva (1951), Lerma-Chapala-Santiago (1950) y Valle de México (1951).²²⁷

²²⁴ “Se trata de la primera vez que un gobierno del hemisferio occidental la administración del agua ocupa un lugar predominante a nivel gabinete”. Roberto Melville, “El concepto de cuencas hidrográficas y la planificación del desarrollo regional”, en Odile Hoffmann y Fernando I. Salmeron Castro (Coords.), *Nueve estudios sobre el espacio. Representación y formas de apropiación*, México, CIESAS, 1997, p. 88.

²²⁵ Aboites, *Op. cit.*, 2004, pp. 91-2.

²²⁶ A partir del informe que prepararía la CNI con motivo de la inundación de 1944 que azotó a la región del río Papaloapan, se hizo manifiesto la adopción de la idea de que era necesario que el problema de la región fuera atendido de una forma ‘integral’, “construyéndose cinco presas en los principales ríos tributarios y bordos a lo largo del cauce principal del río”, además de la creación de un plan de obras que considerara el tratamiento de las condiciones sanitarias, la construcción de vías de comunicación y el fomento de la economía regional. Melville, *Op. cit.*, p. 87.

²²⁷ Roberto Melville aclara que tanto la Comisión del Lerma-Chapala-Santiago y la del Valle de México eran *sui generis* pues no necesariamente trataban de impulsar el desarrollo de la región como sucedía con los otros casos. La primera obedecía a la necesidad de abordar los problemas técnicos, pero sobre todo políticos, de la distribución del agua “en una de las zonas más pobladas [y dinámicas social y productivamente] de la meseta central”. La segunda principalmente tenía la intención de abordar los problemas que desde entonces se tenían en la zona del Valle de México para el control de inundaciones y el abasto de agua potable y el alcantarillado. Se llama la atención sobre la Comisión de Cuenca Hidrográfica del Lerma-Chapala-Santiago pues resulta importante para lo que se explica más adelante en torno al caso de Guanajuato. *Ibid.*, p. 88.

Se trataba de crear estructuras organizacionales dependientes de la SRH a través de las cuales se concentrara las funciones de otras dependencias federales dirigidos a varios estados, particularmente del sur del país.²²⁸ En marcha este proceso de integración, el cual no fue nada fácil y lleno de historias conflictivas, el proyecto fue apoyado por el BID y de alguna manera divulgado en algunos otros lugares de América Latina.²²⁹ Sin embargo las Comisiones Hidrológicas no lograron convertirse en las estructuras intermedias con enfoque de ‘integralidad’ que esperaban los ingenieros del SRH pues éstas lo único que lograron implementar fueron programas de orientación productiva en términos agrícolas. Las tensiones entre estas estructuras y los gobernadores, o hasta con actores representantes de otras dependencias de gobierno federal, fue la historia corriente. Durante las décadas de los cincuenta y sesenta las Comisiones se tuvieron que enfrentar a fuertes presiones y oposiciones a su intento por actuar más allá de la orientación mencionada.²³⁰

El esplendor de la SRH se verificó durante la década de los cincuenta y sesenta. En su momento la SRH le ganó la batalla a la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), después de cinco años en los que los distritos de riego estuvieron a cargo de ésta última dependencia, hacia el final del sexenio del presidente Miguel Alemán (1946-1952) los ingenieros de la SRH pudieron convencer al presidente de la necesidad de que la gestión de los distritos regresaran a manos de ellos a partir de 1951.²³¹ Además de grandes inversiones en riego para la extensión de la frontera agrícola —en el que no sólo se siguió sumando capacidad para almacenamiento del agua, sino que se impulsó un uso intensivo del agua subterránea—, se siguió trabajando en la medida de lo posible con las comisiones de cuenca hidrográfica, y se ampliaron las inversiones en agua potable y alcantarillado. También con la creación de la SRH se consolidó el manejo centralizado de este último

²²⁸ No sólo fue la política de irrigación la cual se concentró en el norte del país, sino a través de las Comisiones la atención fue ahora el sur con acciones que tenían más que ver con el control de las avenidas, drenaje, desmontes e hidroeléctricas. Ejemplo de la reorientación de la inversión en materia hídrica son presas como Malpaso en Chiapas, Cerro de Oro en Oaxaca e Infiernillo en Michoacán. Aboites, *Op. cit.*, 2004, p. 96.

²²⁹ David Barkin y Timothy King, *Desarrollo económico regional: enfoque por cuencas hidrológicas en México*, México, Siglo XXI, 1986.

²³⁰ Luis Aboites ilustra un caso: “El entonces gobernador de Veracruz, Adolfo Ruiz Cortines, no ocultó su inconformidad con las labores de la Comisión del Papaloapan, a la que combatió con tenacidad alegando que tal comisión significaba crear un estado dentro de otro estado”. Aboites, *Op. cit.*, 2009, p. 70.

²³¹ Véase *Ibíd.*, p. 71 y Vera Cartas, *Op. cit.*, p. 18.

subsector. A través de la Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado (DGPA) se manejaban las Juntas Federales de Agua Potable desde donde se abrió cierto espacio para la participación de los gobiernos estatales, los municipales y hasta de algunos empresarios.²³²

Se trató de un periodo en el que está ‘burocracia hidráulica’ ganó poder e hizo suyo el ‘campo’ alrededor de la política hídrica del país,²³³ y configuró su red de relaciones e influencia alrededor de instituciones [académicas] (como la Escuela de Ingeniería de la UNAM o la Universidad de Chapingo), compañías constructoras privadas [como el grupo Ingenieros Civiles Asociados (ICA)], asociaciones profesionales u organizaciones internacionales”.²³⁴

El esplendor de la SRH empezó su descenso en la primera mitad de la década de los setenta. Los últimos frutos del milagro mexicano que acababan por consolidar un México ‘moderno’ durante la década de los setenta vinieron acompañados de nuevas prioridades para el gobierno federal: urbanización e industrialización de varias regiones del país. Una nueva complejidad social, con una sociedad en pleno proceso de transformación —más urbana, más de clase media, más industrial y hasta más joven— demandó prioritizaciones diferentes del uso del agua. Esta nueva realidad mexicana tenía como nuevos motores de la economía nacional a la industria y los servicios, rezagando sin duda la aportación agrícola.

²³² Hacia 1971 la SRH convirtió a la DGPA en la Dirección General de Operación de Sistema de Agua Potable y Alcantarillado la cual llegó a contar con 34 delegaciones y jefaturas regionales en todo el país a partir de las cuales se operaba 873 juntas federales, 143 comités municipales y 37 comités administrativos. Con datos de la SRH, *Memoria de Recursos Hidráulicos 1970-1976*, México, D.F. 1976 mencionados por Nicolás Pineda Pablos, “La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización”, en *Región y Sociedad*, vol. XIV, no. 24, El Colegio de Sonora, p. 47.

²³³ Por ‘campo’ aquí me refiero al concepto de Bourdieu que lo entiende como espacio de socialización y sociabilidad en el cual hay una articulación —la cual llega a ser de confrontación— entre agentes que voluntaria o involuntariamente participan de juegos políticos, económicos y simbólicos organizados alrededor de determinados sectores de actividad social (en este caso alrededor de la política hídrica). Véase Pierre Bourdieu, *Sociología y Cultura*, México, Grijalbo, 1990 [primera edición en español 1984].

²³⁴ Jordi Vera refiere que la relación dependencia federal-compañías constructoras-instituciones académicas (SRH-ICA-UNAM/UCH, incluso hay que agregar al Instituto Politécnico Nacional) jugó un papel trascendental en la formulación de la política hidráulica nacional a partir de la influencia mutua, incluso creando vínculos de red importantes con instancias como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO por sus siglas en inglés). Vera Cartas, *Op. cit.*

Aunque en el discurso de la SRH la irrigación seguía jugando un papel central, la inversión no sólo hubo que canalizarse al riego, las comisiones de cuenca o al agua potable, sino incluso al estudio sistemático de las aguas subterráneas: la escasez en zonas altas del país aparecía como una de las preocupaciones manifiestas.²³⁵

Contrariamente la Ley Federal de Aguas de 1972 fue un instrumento jurídico que aunque intentó ordenar la dispersión antes existente de la legislación en la materia, el componente de irrigación siguió siendo el central a pesar de las nuevas necesidades.

No obstante, la SRH dio muestra de su reconocimiento a una nueva complejidad del sector. Se abrió a la pequeña irrigación, aquella que había dejado olvidada por mucho tiempo, abrió una oficina de atención a la contaminación del agua, así mismo creó una subsecretaría de planeación del sector. Esta última obedeció a los compromisos que el gobierno mexicano adquirió con el Banco Mundial (BM) y el recientemente creado Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a partir del convenio tripartito que se firmó con la intención para generar hacia 1975 el primer Plan Nacional Hidráulico (PNH).²³⁶ A partir de esta subsecretaría se crea la Comisión del PNH desde donde se empieza a aceptar que las tareas de construcción de obra hidráulica ya eran insuficientes para atender los retos del país en materia hídrica.²³⁷ Esta comisión, encabeza por Fernando González Villareal (posterior primer director general de la CNA), que aunque diseñó un plan con una fuerte orientación ‘ingenieril’, es un documento que plantea muchas de las ideas base sobre las cuales se asentó una nueva transformación de la política hídrica del país algunos años después.

El presidente Luis Echeverría aceptó algunas de las recomendaciones hechas por el plan, entre ellas la creación del Programa de Desarrollo Rural Integrado del Trópico Húmedo (Proderith), el cual estaría a cargo de la propia Comisión del PNH.²³⁸ Precisamente esta comisión, fue la que permitió mantener temporalmente a un grupo de ingenieros

²³⁵ Aboites, *Op. cit.*, 2009, p. 75.

²³⁶ Vera Cartas, *Op. cit.*, p. 19.

²³⁷ Sergio Vargas Velázquez, *Gestión integrada del agua en México e institucionalización del enfoque interdisciplinario*, Primer Coloquio Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación CTS + I, Palacio de Minería, Ciudad de México, junio de 2006, p. 3.

²³⁸ El Proderith tenía como función estimular el desarrollo social y productivo de zonas tradicionalmente marginadas.

encabezados por González Villareal ajenos a los vaivenes institucionales que sufriría la política hídrica en esos momentos.

Una comisión de estudios administrativos integrada en 1968, encabezada por José López Portillo, había ya manifestado su punto de vista alrededor de que era necesario reunir en una sola a todas las dependencias que atendían el sector rural. LA SRH debía fusionarse con la SAG, incluso con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de la Secretaría de la Reforma Agraria.²³⁹ Quién firmó esta recomendación ocho años antes se convirtió en 1976 en Presidente de la República. El gobierno de López Portillo, como una de sus primeras decisiones, impulsó a finales de ese año ante el legislativo la desaparición de la SRH y la creación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).²⁴⁰ Las responsabilidades no suscritas al sector rural se volvieron a dispersar en otras nuevas estructuras creadas en esta misma reforma administrativa. Los asuntos del abasto de agua urbana y contaminación pasaron a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y las de energía y uso industrial quedaron en manos la Secretaría de Fomento Industrial.²⁴¹

La desaparición de la SRH era el signo más claro de un proceso de cambio en la orientación del gobierno mexicano, que comenzó por dejar de tener como prioridad la inversión pública en la irrigación —aunque durante el gobierno de López Portillo se intentó un repunte en el marco de la ‘administración de la abundancia’ a partir del *boom* petrolero—, con un incremento en el sector público-urbano e industrial.

Luis Aboites interpreta este cambio no sólo como el agotamiento del ‘modelo SRH’, es decir, aquel que apostaba por la gran irrigación, sino también de un modelo político donde el poder central del gobierno federal era “el motor del desarrollo general del país”.²⁴² Este

²³⁹ Aboites, *Op. cit.*, 2009, p. 79.

²⁴⁰ El equipo de ingenieros que antes eran los funcionarios de primera línea en a SRH, fueron relegados a una subsecretaría encargada de los asuntos relativos a la infraestructura hidráulica en la SARH. La Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica fue el último bastión de la apuesta por la obra pública en el sector y la gestión dirigida a la oferta de agua. *Ibid.*

²⁴¹ Desde la nacionalización de la industria eléctrica en 1960 se empezó a involucrar particularmente a la CFE en la construcción de presas, a partir de esta reforma de 1976-7 se le empezó a involucrar más en esta tarea sin dejarle aún todo la responsabilidad la cual siguió estando en su mayor parte en la SARH.

²⁴² *Ibid.*, p. 81.

segundo agotamiento tenía raíces en una crisis político-institucional profunda del sistema político mexicano, el cual había quedado de manifiesto en la elección de presidencial de 1976 donde José López Portillo había sido el único candidato ‘registrado’ en medio de un clima tenso entre diferentes fuerzas políticas del país, muestra unívoca de que el presidencialismo y el sistema de partidos hegemónico estaba totalmente agotado y el régimen necesitaba iniciar un proceso de liberalización política.²⁴³

Paralelamente a la reforma política impulsada por el secretario de gobernación Jesús Reyes Heróles a partir de la cual se amplía el esquema de representación política en el sistema de partidos mexicano, se inicia un proceso de reforma administrativa en el que se aludía al federalismo. Estos dos componentes eran la respuesta del régimen a la crisis política del momento. La reforma administrativa desde el sector agua generó un acuerdo presidencial en 1980 en el que se ordenó a la SAHOP iniciar la transferencia de los sistemas de agua potable y alcantarillado a los gobiernos estatales.²⁴⁴ Aunque algunos estados incluso pudieron delegar a su vez la responsabilidad a algunos municipios, la capacidad de invertir en infraestructura en este subsector quedó en manos del gobierno federal.²⁴⁵

En 1982 el presidente Miguel de la Madrid creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y le delegó las funciones que hasta ese momento había permanecido en la SAHOP en materia de infraestructura hídrica urbana, hasta que en 1983 el proceso de descentralización se afianzó con la reforma constitucional al 115 en la que se le asigna expresamente la función prestar el servicio de agua potable y alcantarillado a los gobiernos municipales.²⁴⁶ Sin embargo, en la mayoría de los casos esa ‘revitalización’ de la vida local

²⁴³ “La liberalización política es un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen. A través de este proceso se flexibilizan, en una dirección supuestamente democrática, los límites tradicionales impuestos al pluralismo social y de partidos, y a la competencia política, pero sin extenderse ni reconocerse plenamente sus prerrogativas”. Cesar Cansino, *La transición mexicana. 1977-2000*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., 2000.

²⁴⁴ Sin embargo Aboites identifica que desde 1975 esta intención era manifiesta en el fideicomiso de Banobras creado con fondos provenientes de préstamos externos, particularmente con el BM, en el que uno de los propósitos era ir transfiriendo la responsabilidad de este subsector a los gobiernos locales. *Ibíd.*, p. 81.

²⁴⁵ Pineda Pablos, *Op. cit.*, p. 48.

²⁴⁶ La reforma constitucional al artículo 115 de 1983 intentaba poner al municipio como un auténtico orden de gobierno con responsabilidades en materia de planeación del suelo, servicios públicos, capacidad de generar sus propios reglamentos, e incentivar la búsqueda de la autonomía presupuestal, entre otras cosas. *Ibíd.*, p. 49.

o municipal no logró los resultados esperados.²⁴⁷ Los gobiernos municipales estuvieron en la disyuntiva de ‘endeudarse o cobrar más’, en la mayoría de los casos en términos políticos la opción elegida fue la primera combinado con un apoyo ‘subsidiario’ por parte del gobierno federal y los gobiernos de los estados.

A la par, el gobierno federal en términos generales asumió una nueva orientación acorde a la perspectiva neoliberal que en años recientes había adquirido el estatus de paradigma económico dominante en el mundo. En este sentido el proceso de descentralización propiciado desde el centro también se pudo entender como la renuncia por parte del gobierno federal de ciertas responsabilidades que antes las asumía como propias en aras de superar la crisis fiscal del Estado del momento. En esta coyuntura de mediados de la década de los ochenta apareció el discurso de la reducción del aparato estatal, la austeridad y la eficiencia en el gasto público. Así, la desaparición de las Comisiones de Cuenca entre 1986 y 1988 se justificó no sólo como necesidad de fortalecer el federalismo, sino como parte de una estrategia de redimensionamiento y reorientación de las tareas del Estado mexicano.

Lo mismo sucedió con el sector agrícola, la importancia de éste en el presupuesto federal fue reduciéndose paulatinamente durante el gobierno de Miguel de la Madrid.²⁴⁸ Las políticas de austeridad justificaron este fuerte recorte, y la idea alrededor de la necesidad de entrar en un mercado global dieron pie a una paulatina transformación del sector en el que los apoyos gubernamentales y la inversión disminuyeron en definitiva.²⁴⁹

Bajo este contexto la idea emergente fue la de la eficiencia aplicada a los programas gubernamentales, que junto a la idea de la escasez del recurso para todos los usos, las

²⁴⁷ En el corto plazo salió a la luz la debilidad estructural de los gobiernos locales para hacerse cargo de los servicios públicos antes centralizados, estas instancias mostraron su incapacidad física, institucional y humana para recibir con certidumbre y de manera más adecuada las nuevas responsabilidades que esa descentralización suponía. Mauricio Merino, “El federalismo como tema de investigación”, en *Documentos de Trabajo: Diplomado en Políticas Públicas y Gobierno Local*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1996, p. 358.

²⁴⁸ El presupuesto del sector agrícola en la década de los ochenta apenas alcanzó el 6% del PIB, mientras que en la década de los sesenta era del 11%. Con datos de Enrique Palacios, *La Agricultura de Riego en México*, Ciudad de México, FAO, CNA, 1994, en Vera Cartas, *Op. cit.* p. 21.

²⁴⁹ Cristina Steffen Riedemann y Flavia Echánove Huacuja, “El modelo neoliberal y el difícil proceso organizativo que viven los ejidatarios mexicanos productores de granos”, en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 1, núm. 1, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2005, p. 214.

prioridades en el sector cambiaron a generar modelos gestión y esquemas de intervención que cuidaran ambos aspectos. Este es el momento en que el gobierno federal asume una idea que marcaría la orientación de la gestión hacia el futuro inmediato: el agua, como recurso escaso, debía tener un valor a través del cual el mercado incentivara su cuidado y generara los recursos necesarios para la inversión requerida para todos los usos. Así en 1986 se establece la base tributaria del sistema financiero del agua a través de modificaciones a la Ley de Aguas y a la Ley de Derechos.²⁵⁰ La perspectiva fue “gastar menos y cobrar más”, así mismo “quedó establecido que el agua tiene un valor económico y que todos los usurarios del recurso, por el simple hecho de serlo, deben contribuir a su disponibilidad física”, ante ideas como estas el cambio en la política hídrica se hacía más que evidente.²⁵¹ Coincidentemente México en este año firma su adhesión al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) lo que fue la antesala a la firma posterior con Estados Unidos y Canadá del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) en 1994. El Estado desarrollador daba paso al Estado regulador.

3.2. Mercado, participación y medio ambiente

La crisis presupuestal de los ochenta puso en jaque al enfoque de gestión de la oferta, aquel que ponía en la obra hidráulica la base del abordaje de la problemática del agua en el país. El grupo de ingenieros que promovía este enfoque desde la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica de la SARH siguió perdiendo influencia y poder lo cual quedó demostrado en los propios presupuestos públicos. Las políticas de austeridad y de adelgazamiento del Estado dieron la ‘estocada final’ al modelo SRH el cual podemos decir duró un poco más de 40 años (1946-1988).

El pequeño grupo de ‘planificadores’ encabezados por el doctor Fernando González Villareal —quienes de alguna manera se habían mantenido relativamente ajenos a los

²⁵⁰ Se mantuvo en tasa ‘cero’ al sector agrícola, y al uso público urbano y al industrial se establecieron montos escalonados a las asignaciones y derechos, respectivamente, según disponibilidades. Mario A. Cantú S. y Héctor Garduño V., “Administración de derechos de agua de regularización a eje de la gestión de los recursos hídricos” en Blanca Jiménez y Luis Marín (Eds.), *El agua en México vista desde la academia*, [Dante Moran, Oscar Escolero Javier Alcocer (coords.)] Academia Mexicana de Ciencias, 2005 (edición digital), p. 270.

²⁵¹ Las citas textuales son de un informe de la CNA que en 1993 hacían referencia a las reformas fiscales de 1986. Citas en Aboites, *Op. cit.*, 2009, pp. 88-9.

vaivenes de la reestructuración organizacional en el paso de la SRH a la SARH— en 1986 crean el Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua (IMTA) con la intención de generar investigación aplicada y formación de los cuadros de la burocracia hídrica. Lo cierto es que desde la Comisión del PNH y la coordinación del Proderith, hasta los primeros años del IMTA, este grupo de planificadores fue de alguna manera delineando las principales orientaciones que la política hídrica seguiría a partir de la creación de la Comisión Nacional del Agua (CNA) en 1989.²⁵²

En torno a estos espacios dedicados a la investigación y la planificación se fue gestando un nuevo *ethos* acorde con el proceso de cambio de modelo económico seguido por el gobierno, y de alguna manera con la transformación social y política del país. Desde la coordinación del Proderith y el IMTA se empezaron a generar algunos planteamientos críticos para tratar de cambiar el esquema totalmente hermético, vertical y jerárquico de la formulación de políticas hídricas. El principal planteamiento de este grupo de planeadores en este sentido fue la necesidad de abordar, desde una perspectiva multidisciplinaria, tanto el entendimiento de la naturaleza de la problemática hídrica del país, como el diseño de acciones públicas específicas.²⁵³ Los análisis económicos de costo-beneficio empezaron a hacerse recurrentes ante la imposibilidad de seguir expandiendo las superficies de riego o gastar los grandes presupuestos en la obra hidráulica; y los análisis antropológicos y sociológicos se introdujeron para tratar de entender los conflictos sociales potenciales o los requisitos específicos en cada región para lograr el éxito de los proyectos. La política de precios del agua, la participación social y la gestión de la demanda se empezaron a promover como las alternativas ‘óptimas’ a la crisis del agua que en ese momento ya se diagnosticaba como crisis de escasez, contaminación y falta de recursos financieros en el sector.

Estos planteamientos del equipo de planeadores encabezados por González Villareal no podían estar más acordes tanto con la visión que abanderaba el candidato presidencial Carlos Salinas de Gortari, como con las recomendaciones que instancias como el BM, el

²⁵² Fernando González Villareal fue el líder del equipo del eje temático sobre agua de la campaña de Carlos Salinas de Gortari, trabajo que le mereció el nombramiento de primer director general de la CNA.

²⁵³ Vargas, *Op. cit.*, 2006.

BID o el FMI estaban haciendo a sus acreedores —entre ellos México— para transformar el sector agua. Este conjunto de actores hicieron posible el paquete de reformas que a partir de 1989 se iniciaron con la creación de la CNA (como única autoridad en materia hídrica), el impulso de la participación de los usuarios, así como la promoción de los mecanismos de mercado como mejor estrategia para incentivar la eficiencia y el cuidado del agua.²⁵⁴

La reorientación de esta nueva etapa llamada por Luis Aboites como “mercantil-ambiental” se basaba en los siguientes componentes del diagnóstico hecho por el grupo encabezado por González Villareal: “1) La creciente escasez e inequidad en el acceso al recurso; 2) la cultura del despilfarro; 3) la contaminación y sobreexplotación; 4) la necesidad de consolidar la valoración económica del agua, y 5) la necesidad de involucrar a la *sociedad* en el manejo del recurso”.²⁵⁵

La CNA se crea dependiente de la SARH, pero pronto la nueva visión de la gestión del agua la subordinó a la perspectiva del naciente ambientalismo gubernamental, materializado en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) hacia 1994.²⁵⁶ La CNA nació como una instancia de planeación, apoyo y promoción de los usos públicos y privados del agua, y en el discurso de sus creadores se manifestaba la intención de dejar atrás la intervención gubernamental lo más posible y dejar las puertas abiertas al libre mercado en tareas de inversión y construcción de infraestructura.²⁵⁷

En México desde este momento la gestión del agua se basaría en los siguientes principios: 1) Promoción de mayor participación privada en el sector de provisión de servicios y la introducción de tarifas con la intención de incrementar la recaudación e inversión; 2) Gestión integrada de los recursos hídricos a partir del manejo de cuencas y fomento a la participación social desde el centro, y 3) Descentralización (acotada) de la política hídrica.

²⁵⁴ Vera Cartas, *Op. cit.*, p. 21.

²⁵⁵ Aboites, *Op. cit.*, 2005, pp. 103-4.

²⁵⁶ A partir del 2000 la SEMARNAP se convierte en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), dejando el componente de Pesca al ámbito de la también reformada Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

²⁵⁷ Patricia Romero Lankao, “Descentralización y retiro del Estado. ¿Mecanismos para gestionar sustentablemente el agua?”, en *Gestión y Política Pública*, primer semestre, año/vol. XIV, núm. 001, 2007, p. 38.

3.2.1. Participación privada y mecanismos de mercado

El caso mexicano en materia de política hídrica regularmente es recurrido como ejemplo de influencia de las ideas neoliberales desarrolladas durante la década de los ochenta y promovidas por organismos internacionales como el BM.²⁵⁸ En el contexto global, como se vio en el capítulo anterior, cada vez con más fuerza fue imponiéndose una perspectiva del recurso hídrico como un bien finito, y por lo tanto a ser valorado en su dimensión económica. En la Conferencia Internacional sobre Agua y Medioambiente de Dublín en 1992 fue ratificada esta perspectiva y a partir de entonces se convirtió en el paradigma de las reformas emprendidas en el sector desde entonces: “El agua posee un valor económico en todos sus usos competitivos y debe ser reconocido como un bien económico”.²⁵⁹

Un documento del BM sobre gestión de recursos hídricos en ese 1992 recomendaba a los países beneficiarios de sus préstamos enfocarse en tres reformas esenciales: 1) Tratamiento del agua como un bien económico; 2) Mejoramiento de los arreglos institucionales que involucre la participación de los principales usuarios, incluido el del sector privado, 3) Una administración ‘comprehensiva’ del agua.²⁶⁰ La administración del agua, en este sentido, debe equilibrar una combinación entre “instrumentos económicos, de orden y control, regulatorios y participativos” que estén claramente reflejados en las leyes nacionales.²⁶¹

La construcción de un andamiaje institucional de este tipo en México comenzó un poco antes, tal cual lo mencioné arriba. La reforma de 1985 a la Ley de Derechos y a la Ley de Aguas de 1972 puso fin al “largo periodo, iniciado en 1929, en el que el gobierno federal prácticamente se abstuvo de cobrar por el uso del agua de la nación”,²⁶² por lo que desde el año siguiente la recaudación por concepto de usos del agua se convirtió en crucial para la implantación de la orientación general que estaba tomando la política hídrica y posteriormente se institucionalizara a través de la CNA.

²⁵⁸ Margaret Wilder y Patricia Romero Lankao, “Paradoxes of Decentralization: Water Reform and Social Implications in Mexico”, *World Development*, Vol. 34, No. 11, 2006, pp. 1977–1995.

²⁵⁹ Principio número 4 de la Conferencia Internacional sobre Agua y Medioambiente de Dublín en 1992. Véase capítulo anterior.

²⁶⁰ John Briscoe, Pablo Anguita Salas and Humberto Pefia, *Managing water as an economic resource: reflections on the Chilean experience*, Working Paper 62, World Bank Environment Department, Washington, DC, 1998.

²⁶¹ Cantú y Garduño, *Op. cit.*, p. 272.

²⁶² Aboites, *Op. cit.* 2009, p. 88.

El diseño de la nueva Ley de Aguas Nacionales (LAN) de 1992 incluyó la concesión de derechos de agua a particulares en periodos que van de 5 a 50 años, además se reconoció la capacidad de transferir los derechos o parte de ellos con la condicionante que se hiciera dentro de los límites físicos del acuífero o cuerpo de agua superficial donde originalmente estuvieran registrados y que este cambio se notificara ante el Registro Público de Derechos de Agua (REPDA). El REPDA se creó con la LAN con la idea de generar el control del manejo de las concesiones y asignaciones otorgada por la propia autoridad federal y para estimular una circulación mercantil de estos derechos.²⁶³ Si bien esto último abre las posibilidades para la existencia de mercados de agua, estos no quedan plenamente establecidos o liberados.

Hacia 1992 sólo se contaba con un padrón de 2,000 títulos de concesión de un universo estimado en 300,000 usuarios. El Congreso de la Unión, a través de la LAN ordenó a la CNA regularizar a todos los usuarios en un lapso de un año, plazo que fue extendido dos años más después de 13 meses en la que se expidió el reglamento de la ley, y en lo sucesivo se concedieron varios periodos de “gracia” para la regularización.

En diferentes documentos y estudios se reconoce la incapacidad técnica y operativa de la propia CNA para llevar a cabo este registro de la manera más confiable posible, incluso se plantea la idea de que este proceso ha servido para que ciertos usuarios —principalmente agrícolas e industriales— presionen a la autoridad para no aplicar rigurosamente las penas por extracción ilegal del agua o la falta de cumplimiento con las regulaciones relativas a la descarga de contaminantes de los afluentes superficiales.²⁶⁴

El proceso de regularización ha sido hasta el momento un proceso inacabado, lleno de complicaciones y retrasos burocráticos. Algunos problemas serios se han ocasionado por el

²⁶³ La diferencia entre derechos y asignación de concesiones radica en que los primeros se otorgan a particulares y los segundos a las entidades públicas, como los organismos prestadores del servicio o alguna otra instancia gubernamental que lo requiera.

²⁶⁴ Particularmente se hace referencia a los casos de 1991 cuando la CNA había anunciado aplicación de penas a usuarios clandestinos y la cual nunca se verificó, así como las propias amnistías presidenciales de los decretos de 1995 y 1996 para extender el periodo de legalización de usuarios. Véase José Estaban Castro, Karina Kloster y María Luisa Torregrosa, “Ciudadanía y gobernabilidad en México: El caso de la conflictividad y la participación social en torno a la gestión del agua”, en Blanca Jiménez y Luis Marín (Eds.), *Op. cit.*, p. 348.

hecho de que en el decreto original se estableció que los volúmenes a concesionar fuesen los que el usuario declarase ‘bajo protesta de decir verdad’. De entrada, muchos usuarios exageraron en los montos que realmente usaban, por lo que después ellos han podido transferir los montos que no se utilizaban, propiciado mayor demanda y presión sobre acuíferos y cuencas, los cuales han rebasado su real capacidad física.²⁶⁵ El REPDA en este sentido es hasta el momento poco confiable, aunque de alguna manera útil para mostrar que en muchas regiones del país la sobre-concesión es preocupante.

Los ingresos por concepto de aprovechamientos provienen principalmente de la industria, mientras que a los organismos operadores del servicio de agua potable se les cobra una cuota menor y a los usuarios agrícolas se les ha otorgado una tasa igual a cero (hasta el volumen concesionado).²⁶⁶ Las tarifas de descarga de agua contaminada se hace por tipo de contaminante y en términos del grado en que se rebasan los límites máximos establecidos en la Norma Oficial Mexicana NOM-001-ECOL-1996.²⁶⁷

La recaudación ha permanecido muy conservadora. Simplemente como se muestra en la siguiente tabla, la recaudación por parte de la CNA no ha variado sustancialmente hacia la alza a pesar de la rigurosidad con la que esta dependencia dice actuar para que los usuarios cumplan con su obligación de pago. Una segunda característica es que la inversión por ejemplo en el subsector de agua potable, alcantarillado y saneamiento regularmente ha sido mayor al propio presupuesto de la CNA, quien atribuye este financiamiento tanto a la iniciativa privada como a las inversiones a partir de lo recaudado por las tarifas, comportamiento contrario a partir del periodo que inicia a partir de la crisis económica de 1995, pero que se vuelve a revertir a partir de 2002 cuando en el subsector se contabilizan las inversiones de otros ramos gubernamentales como los de desarrollo social o el de las inversiones en infraestructura a partir del retorno de derechos a organismos operadores a través del PRODDER. El problema con esto es que no se puede apreciar exactamente como

²⁶⁵ Cantú y Garduño, *Op. cit.*, p. 279.

²⁶⁶ La Ley Federal de Derechos clasifica al país en 9 zonas de disponibilidad a cada uno de los municipios del país a partir de la escasez. A partir de 2001 se condonó los adeudos anteriores a este año de los organismos operadores del servicio de agua potable por concepto de derechos a la CNA, a partir de esto los montos pagados por los organismos operadores les es devuelto a los municipios a través del Programa de Devolución de Derechos (PRODDER) en forma de recursos para inversión exclusiva en el sector.

²⁶⁷ *Ibíd.*, pp. 273-4.

la iniciativa privada ha invertido en el subsector, pero que sin embargo es preciso decir que las mayores aportaciones provienen de cualquier manera de lo que los usuarios pagan tanto directamente a través de la tarifa, como de otros impuestos que después se canalizan a obra e infraestructura hídrica.

Por su parte, las inversiones en infraestructura hidroagrícola en la etapa mercantil-ambiental ha sido significativamente menor con respecto al subsector de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Sin embargo, en los últimos años, principalmente a partir de 2003 se verifica un incremento más o menos significativo, dirigido principalmente a grandes proyectos de infraestructura y a la rehabilitación y modernización de los distritos de riego.

Tabla 1. Montos de recaudación, presupuesto e inversión en dos subsectores de la CNA. 1989-2006 (Millones de pesos. Precios base 2002)

| Año | Recaudación de la CNA por cobro de derechos | Presupuesto de la CNA | Inversiones en agua potable, alcantarillado y saneamiento ^(A) | Inversiones en infraestructura hidroagrícola ^(B) |
|------------|--|------------------------------|---|--|
| 1989 | 5,270 | 6,901 | n.d | n.d. |
| 1990 | 8,306 | 9,818 | n.d. | n.d. |
| 1991 | 9,582 | 11,279 | 16,808 | 257 |
| 1992 | 11,665 | 12,512 | 14,008 | 317 |
| 1993 | 13,519 | 9,314 | 16,388 | 210 |
| 1994 | 11,391 | 9,780 | 11,302 | 272 |
| 1995 | 10,825 | 8,256 | 8,225 | 357 |
| 1996 | 8,537 | 10,209 | 4,670 | 534 |
| 1997 | 9,340 | 8,887 | 5,334 | 674 |
| 1998 | 8,627 | 11,320 | 4,956 | 1,000 |
| 1999 | 9,528 | 12,222 | 4,495 | 1,557 |
| 2000 | 9,493 | 12,942 | 5,854 | 1,674 |
| 2001 | 9,319 | 10,882 | 3,843 | 1,759 |
| 2002 | 9,766 | 11,958 | 13,852 | 1,682 |
| 2003 | 10,379 | 15,853 | 15,749 | 2,702 |
| 2004 | 9,788 | 15,869 | 16,380 | 2,831 |
| 2005 | 10,071 | 22,207 | 25,402 | 2,539 |
| 2006 | 9,520 | 26,859 | 18,412 | 2,878 |

^(A) Inversiones de la CNA y contrapartes (gobiernos estatales y municipales), incluidos desarrollos de vivienda, créditos, aportaciones de la iniciativa privada, y a partir de 2002 incluye las inversiones hechas a través de SEDESOL, Banobras, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y PRODDER.

- ^(B) Incluye infraestructura de riego y temporal (nueva), rehabilitación, operación y conservación de presas, protección de áreas productivas, conservación y operación de distritos de riego, programa de desarrollo parcelario y (grandes) proyectos de infraestructura hidroagrícola. Fuente: CNA, *Estadísticas del Agua* 2006 y 2007; CNA, *Situación del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado* 2007; Presidencia de la República, *Anexos del Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox Quezada*, México, 2006.

La apuesta por la adopción de mecanismos de mercado para incentivar la inversión y un uso racional del recurso hídrico fue promovida en el sector agua potable, alcantarillado y saneamiento por la CNA desde el inicio de su vida institucional. Desde 1989 publicó los lineamientos para ‘modernizar’ este subsector bajo las premisas de descentralización, autonomía y participación de la iniciativa privada en la provisión de estos servicios.²⁶⁸ Ante la percepción de que los organismos operadores del servicio en estados y municipios operaban con una gran carencia de capacidad técnica y niveles bajos de eficiencia administrativa y de recaudación, la CNA empezó a promover las transformaciones legales e institucionales pertinentes para que la transformación persiguiera los siguientes lineamientos:²⁶⁹

- a) *Fortalecimiento de la autonomía de organismos operadores*, otorgándoles capacidad legal y patrimonio propio para convertirse en empresas descentralizadas en el orden estatal y municipal, y a través del incremento de capacidades técnicas y administrativas de modo que pudieran ampliar los servicios y el personal fuera competitivo para elevar la calidad de los mismos;
- b) *Democratización de los órganos directivos* de los organismos operadores eliminando la simulación legal y alentando la representación de sectores de usuarios y otorgando a estos cuerpos la decisión y aprobación de las tarifas del agua —y ya no por las legislaturas locales o los cabildos; y
- c) *Autosuficiencia financiera y capitalización* a través de el establecimiento claro en la legislación local del catálogo de pagos que el usuario debía hacer por el servicio, tales como el volumen del consumo, el tipo de uso y los cargos derivados del

²⁶⁸ CNA, *Lineamientos para el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado*, 1989. Citado en Nicolás Pineda Pablos, *Op. cit.*, p. 54.

²⁶⁹ Véase *Ibíd.* y Alex Ricardo Caldera Ortega, *Agua, participación privada y gobernabilidad: cambio institucional en el servicio de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Aguascalientes. 1989-2001*, Tesis para obtener la Maestría en Administración y Políticas Públicas, El Colegio de San Luis, A.C., 2003, p. 70.

drenaje, saneamiento, conexión e instalación de medidores, establecer el corte del servicio para los usuarios morosos, así como la adopción de las medidas pertinentes para que esos recursos financieros provenientes del aprovechamiento del servicio se invirtieran en el sistema mismo y no se destinara a otras áreas o propósitos del gobierno estatal o municipal.

Con el fin de impulsar estas transformaciones institucionales en estados y municipios la CNA se apoyó en el Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) que incluía la formulación de planes y proyectos maestros de infraestructura hidráulica y reestructuración de organismos operadores. Cerca de 206 millones de pesos fueron invertidos en estudios y proyectos, así como \$ 5,000 millones de pesos en infraestructura entre 1991 y 1994 para este programa.²⁷⁰

Dentro de la transformación a las legislaciones locales, la CNA promovió la inclusión en los propios textos legales la posibilidad expresa para que se permitiera la participación privada en varias etapas de la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado o incluso la concesión total del mismo en lapsos mayores a quince años. Así mismo, la CNA se dedicó a impulsar decididamente la participación de la iniciativa privada en esquemas tipo COT (construcción, operación, transferencia) de infraestructura hidráulica, principalmente en acueductos para transferencia de agua potable a grandes distancias, así como en plantas de tratamiento de aguas residuales.

Según información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés), en México actualmente destacan 19 contratos de tipo COT, tres concesiones y dos de tipo M&L (gestión y arrendamiento).²⁷¹ Es de resaltar que este informe de la OECD, e incluso otros de la CNA,²⁷² no se mencione el caso de Navojoa,

²⁷⁰ Buena parte de los recursos provino de préstamos internacionales, como los \$ 650 millones de dólares por parte del BM, y cerca \$ 200 millones de dólares por el BID. Pineda Pablos, *Op. cit.*, p. 56.

²⁷¹ M&L son las siglas de *Management and Lease*, los cuales básicamente son manejos parciales, ya sea por intervención en etapas específicas del proceso de prestación del servicio o por zonas geográficas específicas. OECD, *Private Sector Participation in Water Infrastructure. OECD Checklist for Public Action*, 2009, p. 100. Disponible en: http://www.oecd-berlin.de/reviews/water_infrastructure.php?id=66029042372563 (10 de abril de 2009).

²⁷² CNA, *La participación privada en la prestación en los servicios de agua y saneamiento. Conceptos básicos y experiencias*, noviembre de 2003 (segunda versión). Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd30/participacion.pdf> (19 de abril de 2008).

Sonora, que después de tener un contrato de concesión para la prestación del servicio en términos integrales firmado en 1996 se decidió fuera rescindido en 2005.²⁷³

El hecho de que solo se hayan concretado cuatro concesiones en todos estos años habla del nivel de controversia y dificultad con la que se ha topado la CNA y todos los promotores internacionales y locales para impulsar este esquema en la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado en el país.

El municipio de Aguascalientes fue el primer caso de la firma de un contrato de prestación de servicios integral (extracción, conducción y cobranza) en concretarse en 1993, le siguió Cancún en 1994, después el de Navojoa en 1996 y finalmente el de Saltillo en 2001 a partir de una modalidad variante pues se trata de la conformación de una empresa mixta en donde el 51% del capital financiero es público y el restante 49% es privado. Mientras que dentro de los ejemplos con modelo M&L resaltan los casos del Distrito Federal y Puebla.

El balance de los contratos de concesión de prestación de servicios integrales, como es el caso de Aguascalientes y Cancún, arrojan ya resultados que en algunos aspectos parecen ser muy similares.²⁷⁴ Si bien los dos casos plantean que en términos de coberturas, calidad del servicio y continuidad son eficientes, no obstante muestran evidentes *déficits* en lo que respecta a un compromiso mayor por parte de los concesionarios para cubrir satisfactoriamente con las necesidades de inversión para la recuperación de caudales perdidos en la conducción, y la implementación de mecanismos que permitan una mayor transparencia y rendición de cuentas. Ambos casos desde el principio tuvieron que enfrentar un periodo de fuerte oposición política al modelo de participación privada debido principalmente a la forma como se designó a las empresas que finalmente se hicieron cargo

²⁷³ A finales de 1996 el Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Sonora (OOMAPASN), en carácter de prestataria firmó la concesión total del sistema con la empresa Mexicana de Gestión de Agua, S.A. de C.V. (subsidiaria de la Promotora y Operadora de Infraestructura Pinfra, antes Tribasa), mismo que se rescindió el 19 de junio de 2005. Las razones argumentadas para dar por terminado el contrato de concesión fueron adeudos por más de \$ 2 millones de pesos e incumplimiento de las inversiones comprometidas. OOMAPASN, *Antecedentes históricos*, disponible en: <http://www.oomapasn.gob.mx/archivero/somos/antecedentes.pdf> (14 de abril de 2009). Además, Carlos A. Rodríguez Wallenius, *Desarrollo local y luchas sociales por la defensa del agua en municipios rurales mexicanos*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, mimeo, 2006.

²⁷⁴ El ejemplo de Aguascalientes es tratado a más detalle en el capítulo siguiente, pues el acuífero interestatal Ojocaliente-Aguascalientes-Encarnación es uno de los estudios de caso seleccionados en este trabajo de investigación doctoral.

de los servicios, ya que en ambos caso aplicó la asignación directa a empresas con las que se tenían ya compromisos previos a partir de contratos que se venían trabajando años recientes atrás, así mismo por la alza de tarifas que de inmediato se verificó. Este clima político de inicio difícil, junto con la situación que ocasionó la crisis de mexicana de 1995, y que dejó a las empresas sin posibilidad de hacer frente a sus compromisos financieros, motivó a la intervención de las autoridades locales en 1996 para tratar de rescatar el servicio, sin embargo, el propio gobierno federal (a través de la CNA y Banobras) y los gobiernos de los estados promovieron la salvaguarda del modelo comprometiéndose en ambos casos con el apoyo para cubrir los pasivos de las empresas y con llevar la mayor carga en las inversiones en infraestructura urbana y rural requerida en el futuro.²⁷⁵

Los problemas de los casos de Aguascalientes y Cancún —incluso recientemente se debe sumar el de Saltillo— incluyeron en un principio mecanismos de indexación de las tarifas donde la carga de lo que se debía cubrir se le dejaba totalmente a los usuarios, no incluyéndole mecanismos donde la eficiencia y eficacia por parte de la empresa fuera un factor o criterio para su modificación. El principal problema al parecer sigue siendo el diseño de instrumentos adecuados para que el gobierno municipal, a través de sus organismos supervisores, ejerza eficazmente la tarea de regulación sobre las empresas concesionarias. Los esquemas de incentivos y penalidades o de resolución de controversias entre las partes no quedan aún muy claros en los marcos institucionales desarrollados en todos los casos hasta el momento.

Y en general a la población se les sigue considerando sólo en su dimensión de usuarios con responsabilidades para hacer su pago y hacer uso racional del agua que consumen, pero en absoluto se ha procurado mecanismos institucionales que le aseguren el ejercicio de su ciudadanía permitiéndole influir en el proceso de toma de decisiones o por lo menos manteniéndole informado integralmente de los resultados del trabajo de las empresas concesionarias, incluso de los acuerdos con los propios gobiernos.

Incluso en los casos de la Ciudad de México, Puebla y ahora está por sumarse en 2009 el municipio de San Luis Potosí —con un modelo M&L para que una empresa privada se

²⁷⁵ CNA, *Op. cit.*, 2003, pp. 164-172.

haga a cargo del servicio en el sector de más alta calidad de vida de la ciudad—, los procesos con los que se han asignado y renovado los contratos, y su desempeño resultan generalmente opacos a los ojos de la ciudadanía.

3.2.2. Participación social y planeación

Dentro del esquema de reforma del sector una de las primeras acciones de la CNA fue la transferencia de los distritos de riego a los usuarios. La entrega de los distritos de riego se justificaba con un discurso que en primera instancia hacía referencia a la eficiencia. La CNA reconocía que esta decisión se tomaba antes que todo por el tamaño de los costos de operación de los distritos, ya que de éstos sólo se podía recaudar el 18% del total de inversión pública que se les destinaba. En la nueva orientación de la política hídrica eran inadmisibles subsidios de este tamaño a un sector que ya no era prioridad política y económica para el nuevo gobierno federal.²⁷⁶ La medida general fue “transferir primero y rehabilitar después” sobre la base de la creencia de que los usuarios agrícolas tendrían la capacidad de decidir democráticamente cómo utilizar los pocos recursos financieros disponibles para modernizar los sistemas de riego.²⁷⁷

Pero, ¿cómo explicar el avance de la CNA en este proceso? Para 1994 la CNA había logrado transferir el 70% del total de la superficie de 49 distritos de riego, lo que significaban 2.2 millones de hectáreas (has).²⁷⁸ Sergio Vargas reconoce que el ‘éxito’ de este proceso se debió a dos situaciones combinadas aparentemente contradictorias: a la aplicación de un modelo novedoso de comunicación y consulta rural —el cual se había gestado tiempo atrás desde el Proderith y el IMTA—, así como por la operación de mecanismos de control político corporativo y clientelar que la CNA pudo aún echar a andar.²⁷⁹

²⁷⁶ Aboites, *Op. cit.*, 2009, pp. 91-2.

²⁷⁷ Wilder y Romero Lankao, *Op. cit.*, p. 1988.

²⁷⁸ En 2000 se hablaba de que la transferencia había alcanzado 82 distritos de riego (3.24 millones de has), de los cuales 72 en ese momento habían finalizado sus trámites para conformarse como asociaciones civiles, en siete estaba el trámite en curso y tres estaban en la etapa inicial de definición de módulos y creación de la asociación de usuarios. Luz Nereida Pérez Pardo, “Mexico’s Irrigation Management Transfer Program: Notes for a Policy Research Agenda”, en *The Journal of Environment Development*, vol. 12, núm. 4, 2003, p. 382.

²⁷⁹ Vargas, *Op. cit.*, 2006.

Varios casos confirman la confianza que tanto la CNA, como el BM, tuvieron en su momento con este proceso, tal es el caso de distritos de riego como el 011 Alto Río Lerma en Guanajuato o el 041 del Río Yaqui en Sonora los cuales a sus ojos lograron convertirse en instancias reales de autogobierno de los agricultores mexicanos. Sin embargo, se ha documentado que muchas de las organizaciones de usuarios de este tipo están dominadas por las élites locales, particularmente medianos y grandes propietarios de tierras —regularmente productores corporativos ligados por ejemplo a la agroindustria de hortalizas e industria lechera o que son intermediarios de grandes trasnacionales— que acaparan no sólo la producción sino que incluso anulan la posibilidad de fortalecimiento de capacidades técnicas y financieras de los pequeños productores o ejidatarios, pues les rentan la tierra o los subcontratan en condiciones ventajosas para los primeros.²⁸⁰

Al respecto se opina que en este sector, a partir de estos últimos fenómenos, se está dando una ‘privatización silenciosa’, ya que muchos de los montos de los derechos que han sido asignados originalmente en propiedad comunal a los ejidatarios han pasado a manos de medianos y grandes productores agrícolas, y en el peor de los casos han sido obtenidos por acaparadores quienes comercializan con estos.²⁸¹

Apertura comercial en el ámbito agrícola, cambio en la naturaleza de los ejidos, volatilidad de precios en un mercado internacional e incremento en los costos de producción han creado un insuperable escenario para muchos pequeños productores y ejidatarios que ya no han podido sostener una producción activa, “lo que ha conducido a una mayor privatización del agua y de la tierra”.²⁸²

En esta misma tesitura, en términos de relación ambigua y contradictoria dentro de las estrategias de reforma del sector hídrico, está también el proceso de promoción de la

²⁸⁰ Sergio Vargas Velázquez, “Agua y agricultura: paradojas de la gestión descentralizada de la gran irrigación”, en *Estudios Agrarios*, no. 20, 2002, pp. 61-82.

²⁸¹ “[Generalmente] los precios de mercado por el arrendamiento de tierras o transferencia de derechos de agua se tornan insuficientes para compensar a las familias de los ejidatarios por la pérdida de sus recursos productivos, mientras que los ingresos obtenidos por esas transacciones son frecuentemente utilizados en emergencias financieras (i.e. atención médica a algún niño) o para pagar las deudas agrícolas vencidas con el banco”. Wilder y Romero Lankao, *Op. cit.*, p. 1990.

²⁸² En 1992 el presidente Carlos Salinas de Gortari impulsó una reforma al artículo 27 constitucional a partir del cual hay posibilidades de enajenar la tierra ejidal. *Ibid.*, p. 1992.

participación social que la propia CNA ha llevado a cabo. A partir de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) expedida en 1992, se estableció que los Consejos de Cuenca (“o en su defecto otros mecanismo [sic]”) serían las instancias de carácter consultivo para la gestión integral del agua y la representación de los intereses de los usuarios en el que se retomaba a la cuenca hidrológica como unidad de gestión.²⁸³ Este espacio serviría además para la coordinación de las instancias de gobierno de los tres órdenes (federal, estatal y municipal) y la concertación entre éstos y los propios usuarios.

En 1993 se instaló el Consejo de Cuenca Lerma-Chapala, el cual fue respuesta natural a la relación compleja que se venía dando desde hace mucho tiempo en materia hídrica entre los estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Estado de México y Querétaro.²⁸⁴ A pesar de que la promoción de la participación social era un valor expreso tanto en la visión como en la misión institucional de la CNA,²⁸⁵ la articulación de acciones encaminadas a materializar los demás Consejo de Cuenca y sus órganos auxiliares no se dio hasta un proceso posterior a 1998.

Los órganos auxiliares, que no son otros más que las Comisiones de Cuenca (nivel de subcuenca), los Comités de Cuenca (nivel de microcuenca) y los Comités Técnicos de Aguas Subterránea (COTAS a nivel de acuífero), no estaban considerados en la LAN de

²⁸³ Artículo 15 de la LAN de 1992. El Reglamento de la LAN que se formularía en 1994 estableció que los Consejos de Cuenca se integrarían de la siguiente forma: la SARH, la CNA, la SHCP, las Secretarías de Desarrollo Social, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Salud y Pesca, los ejecutivos de la entidades federativas de influencia dentro de la cuenca, hasta seis vocales representantes de los usuarios correspondientes a cada uno de los usos presentes en la cuenca. En la SARH recaía la presidencia del consejo de cuenca y en la CNA la secretaría técnica. Todos los integrantes tendrían voz y voto, a excepción de estos dos últimos, pero en caso de empate la presidencia tendría voto de calidad.

²⁸⁴ Como antecedente más remoto está la Comisión de Cuenca Hidrográfica del Lerma-Chapala-Santiago que, como ya se mencionó, desde 1950 tuvo como principal objetivo generar acuerdos para los trasvases entre los estados pertenecientes a la cuenca. Y como más reciente está la conformación del Consejo Consultivo integrado por los gobernadores de la cuenca Lerma-Chapala que se instaló en 1990 por el ejecutivo federal con la intención de darle seguimiento a los acuerdos de 1989 para ordenamiento y regulación de los usos del agua, así como la preservación de la calidad del agua y su saneamiento. René Landeros Lobato, “Acuerdos derivados del Consejo de Cuenca Lerma-Chapala: Situación de Guanajuato”, en revista *Aqua Forum*, no. 22, 2000, Comisión Estatal del Agua de Guanajuato, p. 18.

²⁸⁵ La misión de la CNA es: “Administrar y preservar las aguas nacionales y sus bienes inherentes, para lograr su uso sustentable, con la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y la sociedad en general”. Mientras que la visión dice que la dependencia federal deberá “ser autoridad con calidad técnica y promotor de la participación de la sociedad y de los órdenes de gobierno en la gestión integrada del recurso hídrico y sus bienes públicos inherentes”. CNA, pagina web: www.cna.gob.mx (disponible el 14 de noviembre de 2008).

1992, sino hasta 1994 cuando la CNA los incluyó en la reglamentación, pero su implementación inició hasta 1997 cuando la dependencia federal concluyó que los Consejos de Cuenca no podrían funcionar y tener resultados sin un impulso importante de la participación, como ya lo estaban haciendo estados como Baja California, Querétaro y Guanajuato.²⁸⁶

Como todo proceso ‘de arriba a abajo’, la articulación de acciones por parte de la CNA para que se construyera las bases del andamiaje institucional para la participación social fue lento, y hasta el momento inacabado. El Programa de Modernización del Manejo del Agua (PROMMA) nació en 1994 —de la mano del BM a partir de un apoyo de \$ 221.7 millones de dólares— con el objetivo de materializar en México los postulados que desde la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo en Río en 1992 se habían asumido en un plan de acción que buscaba generalizar un modelo de Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH) en el mundo.²⁸⁷

El PROMMA ha sido un programa acompañado muy de cerca también por la Organización Meteorológica Mundial de la ONU (OMM) en términos de capacitación y asistencia técnica, a partir de lo cual también se han considerado los siguientes objetivos: 1) promover e impulsar acciones que conduzcan a la protección, preservación y regeneración de los cuerpos de agua superficiales y subterráneos, 2) generar los sistemas de provisión de datos y información hidrológica confiables y oportunos, 3) fortalecer procesos de planeación

²⁸⁶ Boris Marañón y Philippus Wester, *Respuestas institucionales para el manejo de los acuíferos en la Cuenca Lerma-Chapala, México*, México, Instituto Internacional del Manejo del Agua (IWMI), Serie Latinoamericana no. 17, 2000, p. 24.

²⁸⁷ La Agenda 21 producto de Río 1992 plateo en su sección 2, capítulo 18 que: “La gestión holística del agua dulce... y la integración de planes y programas sectoriales de agua en el marco de la política económica y social, son de suma importancia para la acción tanto en la década de los noventa como más allá”. Véase capítulo dos, sección cuatro. El objetivo del PROMMA fue desde el principio “contribuir a establecer y consolidar la capacidad tecnológica que requiere México para el desarrollo y el manejo integrado de sus recursos hídricos” [...] “lo cual implica el diseño, desarrollo y establecimiento de políticas públicas de carácter intersectorial, que permitan responder a las demandas crecientes de volúmenes de agua dentro de un entorno de recursos hídricos limitados, finitos, e incluso escasos”. Felipe I. Arreguín Cortés, Polioptro F. Martínez Austria y Venancio Trueba López, “El agua en México. Una visión institucional”, en Jiménez y Marín, *Op. cit.*, p. 261. La cifra del costo del PROMMA en un periodo que va de 1997 a 2005 en CNA, *PROMMA: Información para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*, Presentación en el IV Foro Mundial del Agua, México, marzo de 2006.

‘participativa’, y 4) la consolidación de los Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares.²⁸⁸ Estos objetivos se trabajaron a partir de seis grandes componentes:

1. Desarrollo institucional, apoyo tecnológico y capacitación;
2. Modernización del sistema de monitoreo de datos de cantidad, y calidad de agua y estudios;
3. Modernización de la operación y seguridad de presas, y del manejo de acuíferos;
4. Administración de los usos del agua;
5. Planeación hidráulica, Consejos de Cuenca y Sistemas de Información
6. Manejo Sostenible del Agua Subterránea (MASAS).

Con el fin de materializar estas estrategias y estructurar la planeación hidráulica nacional se siguieron por lo menos cinco etapas dirigidas por la CNA:²⁸⁹

Primera etapa. Entre 1994 y 1998 se trabajó en una reagrupación de las regiones hidrológicas que previamente la SRH había generado para la integración del PNH de 1975, a partir de las cuales se propusieron 13 regiones hidrológico-administrativas (RHA) con el fin básico de la coordinación de la acción gubernamental, a partir de las cuales también se definieron las jurisdicciones de 26 Consejos de Cuenca para estructurar el proceso de participación ciudadana.²⁹⁰ El principal problema con esta estructuración territorial es que el sentido pragmático prevaleció sobre la consideración de los límites reales de las cuencas hidrográficas.²⁹¹ Hasta 1995 el Consejo de Cuenca Lerma-Chapala fue el único constituido, ya que en ese año se constituyó el segundo en el Valle de México, y los restantes 24 fueron conformados por la CNA en un proceso *fast-track* entre diciembre de 1998 y septiembre de 2000. Lo discontinuo de este impulso habla del cambiante interés por parte de la autoridad

²⁸⁸ Arreguín, *et. al.*, *Op. cit.*, p. 262.

²⁸⁹ Ricardo Sandoval Minero, “No más planes al agua: hacia una gestión hídrica planificada y eficaz en México”, en Cecilia Tortejada, *et al. Op. cit.*, pp. 69-70.

²⁹⁰ Véase en el anexo los mapas de la república mexicana en el que se identifican tanto las 13 RHA, como los 26 Consejos de Cuenca.

²⁹¹ Esta división geopolítica puede facilitar los acuerdos de gestión, pero al no corresponder con los límites naturales de las cuencas por lo que se han generado problemas serios que la mayoría de las veces quedan sin resolver, ya que algunos asuntos correspondientes a una cuenca hidrográfica deben ser atendidos por alguna RHA ajena a la problemática real. Carabias y Landa, *Op. cit.*, p. 48.

central para incentivar la participación, pero también de los problemas de representatividad con referencia a los usuarios y el poco compromiso por parte de autoridades gubernamentales locales, pues todos ellos “no han sentido como suyo” la articulación de estos esfuerzos.²⁹²

Hasta 1997 se reformó el Reglamento de la LAN tratando de dar mayor peso a la participación social al reducir el número de integrantes de los representantes gubernamentales y abriendo a un número ilimitado los representantes de los usuarios. Al mismo tiempo se creó la Gerencia de la Coordinación de Consejos de Cuenca a la que se le encargó la estrategia general de gestación, instalación, consolidación inicial, operación y desarrollo de estos instrumentos.

Segunda etapa. La Subdirección General de Programación de la CNA empezó en 1995 un proceso de desarrollo de diagnósticos regionales, aplicados a partir de cada una de las 13 RHA, y a partir de las cuales también se desarrollaron 6 oficinas regionales en 1996.²⁹³ Desde estas oficinas se comenzó con la integración de bases de datos de partida de cada RHA, los balances hídricos y una visión general de la problemática del agua en cada una de ellas. En esta etapa la CNA sólo consultó a compañías consultores contratadas con los recursos y autorizaciones del BM.

Tercera etapa. A partir de lo anterior, en 1998, se pasó a la elaboración de Guías Estratégicas para el Desarrollo de cada región. Para ello, a cada una de las RHA se les dotó de una Subgerencia de Programación encargada de coordinar la elaboración de estos documentos que debían recoger tanto los objetivos prioritarios, como las líneas de acción para conseguir el desarrollo sustentable de cada región y subregiones.²⁹⁴ Las guías incluían tanto la elaboración de pronósticos de demanda y disponibilidad por región con proyecciones al 2020, así como los comentarios y propuestas recogidas en talleres de planeación participativa, basados en la metodología ZOPP (*Ziel Orientierte Projekt*

²⁹² Juan Jaime Sánchez Meza, *El mito de la gestión descentralizada del agua en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 134, 2008, p. 29.

²⁹³ Vera Cartas, *Op. cit.*, p. 25.

²⁹⁴ *Ibíd.*

Planung por sus siglas en alemán, o Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos),²⁹⁵ Si bien la CNA intentó integrar a varios representantes de usuarios, así como de los gobiernos estatales y municipales de cada región, en las reuniones para estos ejercicios dominaban los representantes gubernamentales.²⁹⁶ El diagnóstico que hace Jordi Vera Cartas de este proceso en una investigación previa es que la participación social en esta etapa fue muy baja, un ejercicio de “única vez” al cual no se la dio seguimiento posterior por parte de los involucrados, ya que precisamente los que participaron no volvieron a ser integrados o tomados en cuenta en la planeación dirigida por la CNA.²⁹⁷ La dependencia federal a parte de llevar todo el proceso, invitó a quienes consideró más relevantes según sus propios criterios y decidió sobre los tópicos a discutir.

Cuarta etapa. Después vino la elaboración, bajo contrato, de los programas hidráulicos regionales. Estos se elaboraron a partir de la base de los diagnósticos, lineamientos y hasta de algunos programas estatales, donde los había. La supervisión y el control de la CNA desde oficinas centrales y estatales, según el caso, incluyó la definición de alcances y la concreción de los propios contratos.²⁹⁸

Quinta etapa. A partir de 2003 se inició un proceso de transferencia y vinculación con los Consejos de Cuenca, así como un proceso de conexión con las estructuras programáticas y presupuestales de la CNA. Los Consejos de Cuenca debían seguir un proceso de discusión y aprobación de los programas regionales, a partir de lo cual el trabajo por delante que se planteaba era el de la implantación de medidas de monitoreo, ajuste y modificación de objetivos y metas, según se haya dado el avance o rezago.²⁹⁹

²⁹⁵ Esta técnica combina metodologías como el marco lógico (muy promovida por el BM o el BID), con métodos de integración grupal como el árbol de decisiones. Sandoval Minero, *Op. cit.*, 2004, nota 6, p. 69.

²⁹⁶ Se calcula que el costo promedio de cada Guía Estratégica fue de \$ 1.2 millones de pesos. Vera Cartas, *Op. cit.*, p. 27.

²⁹⁷ Salvo en las regiones donde ya se contaba con Consejo de Cuenca, pues en estas regiones se invitó a los usuarios representantes en estos espacios.

²⁹⁸ Los programas hidráulicos estatales dependieron del financiamiento conjunto de la CNA y los gobiernos de los estados, situación la cual ocasionó que varios estados de la república no gestionaran los propios. En donde sí se elaboraron no se siguió proceso de planeación participativo, sino que básicamente se encargaron a consultoras su elaboración. Entrevista con licenciado Jorge Medina Esquivel, Subgerente de Coordinación y Concertación de la Gerencia de Consejos de Cuenca de la CNA, 16 de diciembre de 2008.

²⁹⁹ Sandoval Minero, *Op. cit.*, 2004, p. 70.

Como se observa, éste es un proceso que, contradictoriamente a toda lógica de gestión integrada, inició de arriba abajo, pues la elaboración de estos programas regionales, incluso los estatales, debían procurar respetar las directrices y orientaciones tanto de la propia CNA, como de lo planteado tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, como del Plan Nacional Hídrico.³⁰⁰ Por otro lado, la mayoría de los documentos tanto de programas regionales, como estatales —se ha demostrado con el tiempo— se han convertido en letra muerta, ya sea por falta de recursos para cumplir con las líneas de acción sugeridas, o por abierta falta de voluntad política por parte de actores, públicos y privados, para cumplir con ellos. Los mecanismos de control y seguimiento, dado el alcance y facultades de los propios Consejos de Cuenca, son inexistentes para hacer cumplir los acuerdos. Sólo se lleva el simple registro de los avances, y no se tiene ninguna posibilidad real para influir ni en el ejercicio del gasto público dirigido a las regiones o en la formulación de los proyectos trascendentales para la sustentabilidad de la cuenca.³⁰¹

Un problema claro en todo esto es que la estructura sobre la que se debía facilitar la participación social se fue armando a la par que debían estarse superando cada una de las etapas de la planeación, así que la mayoría de estos programas no fueron discutidos ni validados por las organismos auxiliares de los Consejos de Cuenca, que se supone, son las unidades básicas de gestión del agua en México. La CNA comenzó la instalación de los primeros COTAS hasta 1998,³⁰² sólo hasta después de que Guanajuato propusiera los propios un año antes (como se verá más adelante), las primeras Comisiones de Cuenca también en 1998,³⁰³ sus primeros Comités de Cuenca en 2000,³⁰⁴ y los primeros Comités de Playas Limpias hasta 2003.³⁰⁵ La CNA, en 2008, contabilizaba en total la instalación de 21

³⁰⁰ Vera Cartas, *Op. cit.*, p. 31.

³⁰¹ Sandoval Minero, *Op. cit.*, 2004, p. 74.

³⁰² Los primeros incentivados por la CNA fueron los de Baja California, Baja California Sur y Querétaro, después que en 1997 Guanajuato impulsara los suyos en Celaya y Laguna Seca en 1997. CNA, *Estadísticas del Agua*, 2008.

³⁰³ En el lago de Chapala, Ayuquila-Armería y Río Conchos (1999). *Ibíd.*

³⁰⁴ Río Blanco Veracruz, Cañada de Madero en Hidalgo y Río Salado (2001). *Ibíd.*

³⁰⁵ Pánuco en el Estado de Tamaulipas; Manzanillo, Colima; Playas de Jalisco y Nayarit, Santa María Huatulco en Oaxaca; Puerto Peñasco, Sonora; Playas de Sonora; Los Cabos; y La Paz. *Ibíd.*

Comisiones de Cuenca, 26 Comités de Cuenca, 78 COTAS y 31 Comités de Playas de Aguas Limpias.³⁰⁶

Particularmente el componente seis del PROMMA, el proyecto MASAS, instalado a partir de 1999, tuvo como objetivo principal “establecer políticas de manejo integrado y sostenible de los recursos hídricos” particularmente en acuíferos sobreexplotados. El proyecto se implementó en cinco acuíferos piloto: acuífero del valle de Aguascalientes (o aquí identificado como acuífero interestatal Ojocaliente-Aguascalientes-Encarnación), acuífero del corredor San Juan del Río-Tequisquiapan-Querétaro, acuífero del corredor del Bajío de Guanajuato, acuífero de las zonas conurbadas de la ciudad de San Luis Potosí y acuífero de la Costa de Hermosillo.³⁰⁷

La acción prioritaria a través del MASAS fue el desarrollo de planes de manejo integrado y sostenible del agua en la zona de influencia de acuíferos sobreexplotados seleccionados, con la plena participación de los COTAS y dentro de un contexto intersectorial. Se siguió para su elaboración la metodología ZOPP, en un proceso que se involucró básicamente a la OMM (como asesor y articulador de los documentos resultantes), la CNA, los gobiernos de los estados a través de las comisiones estatales de agua, otras dependencias relacionadas con el sector, así como los usuarios representados en los COTAS. Sin embargo, al igual que los programas hidrológicos regionales, los documentos han quedado sólo como buenos diagnósticos y cartas de buenas intenciones.³⁰⁸ Los escenarios planteadas en los documentos finales requieren acciones radicales para reducir las extracciones en pocos años pero el compromiso por parte de los actores locales —particularmente los gobiernos de los estados, y los principales usuarios consumidores de agua— con dichos planes no se han concretado de forma efectiva.

El PROMMA concluyó formalmente en 2005, tal cual se había definido desde mediados de los noventa. Tanto el BM, la OMM y la CNA, evalúan los resultados sólo como satisfactorios, ya que dicen ellos, “se debió haber limitado sus alcances y enfocado a los

³⁰⁶ CNA, *Op. cit.*, 2008.

³⁰⁷ CNA, *Op. cit.*, 2006.

³⁰⁸ El caso de Aguascalientes en lo particular se describe en los siguientes capítulos.

elementos más importantes para lograr mayor impacto”.³⁰⁹ El PROMMA ha sido el programa, durante la mayor parte de vida institucional de la CNA, que ha servido de base articuladora de la política hídrica en México dirigida a la reducción de la demanda, de hecho continua funcionando con los propios recursos fiscales de la dependencia federal aunque con menor intensidad. En el discurso de los funcionarios de la CNA, se reconoce como el conjunto de acciones y estrategias que mayormente caracteriza al nuevo enfoque de la organización para hacer frente a la crisis del agua expresada en escasez: “haciendo partícipes a los usuarios en un uso más eficiente del agua, recuperando pérdidas físicas y reusando volúmenes”.³¹⁰

Sin embargo, sus resultados son limitados, ratificado con el simple hecho de que los principales problemas que pretendía hacer frente en el sector continúan. Las principales, dificultades al parecer son las resistencias a descentralizar efectivamente la gestión del agua a nivel de cuenca, no otorgar capacidades a estados y municipios para resolver problemas contingentes y no ceder mayor capacidad de decisión a los propios usuarios quienes padecen las complicaciones de la crisis del agua en sus regiones.

Al respecto de la participación social, sólo para cerrar este apartado, no se debe dejar de mencionar que las reformas a la LAN de 2004 trataron de avanzar al respecto,³¹¹ pero las capacidades otorgadas y el alcance de dicha participación es aún muy limitada y sin posibilidades de generar un contrapeso efectivo a las autoridades. Lo referente a esta reforma se aborda enseguida.

³⁰⁹ CNA, *Op. cit.*, 2006.

³¹⁰ Juan Carlos Valencia Vargas, Juan J. Díaz Nigenda y Lourdes Vargas Martínez, “La gestión integrada de los recursos hídricos en México: un nuevo paradigma en el manejo del agua”, en Helena Cotler Ávalos (Comp.), *El manejo integral de cuencas en México. Estudios y reflexiones para orientar la política ambiental*, México, Instituto Nacional de Ecología, 2004, p. 233.

³¹¹ Estas reformas incluyeron: La inclusión en el Consejo Técnico de la CNA a “un representante de una organización ciudadana de prestigio y experiencia relacionada con las funciones de la Comisión”, el cual es nombrado por el presidente de la república; en los recién creados Organismos de Cuenca se integra a ciudadanos con voz pero sin voto en su Consejo Consultivo; y en los Consejos de Cuenca se estableció que al menos el 50% de sus integrantes sean miembros pertenecientes a la sociedad, ya sean usuarios, empresas u organizaciones sociales. También se crea el Consejo Consultivo del Agua como “organismo autónomo de consulta, integrado por personas físicas del sector privado y social, estudiosas o sensibles a la problemática en materia del agua [...]”. Carabias y Landa, *Op. cit.*, pp. 143-4.

3.2.3. Descentralización acotada

El modelo de gestión mercantil-ambiental que el gobierno federal ha asumido, a través de la CNA, insiste en que uno de sus objetivos es transferir cada vez más responsabilidades a la sociedad.³¹² Sin embargo, por lo menos en lo revisado en los apartados previos, el proceso de descentralización seguido en México ha sido acotado y limitado. Como hemos visto, el proceso de descentralización ha incluido: Primero, la sesión de la responsabilidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a estados y municipios —o esencialmente a los segundos—, pero la autoridad federal conserva la mayor capacidad para invertir en la materia; segundo, la transferencia de los distritos de riego a los usuarios incluyó efectos no deseados (o como dirían los economistas ‘externalidades negativas’) en los que pocos privados han concentrado beneficios y ganancias a costa de una mayoría de campesinos sin capacidades efectivas para sobrevivir en el mercado; y en tercer lugar, a pesar de que el proceso general de cambio institucional en el sector agua en México fue influenciado por el paradigma de la GIRH, éste se convirtió más un discurso de buenas intenciones que una realidad materializada a través de las instituciones creadas hasta el momento. Incluso, hay quien ha dicho que el proceso general de descentralización que dice encabezar la CNA es más bien en sí mismo “una paradoja” ya que este ha demandado mayor centralización en el control sobre la gestión del agua a través del diseño de un conjunto complejo de mecanismos, instrumentos y habilidades políticas en el orden nacional.³¹³

Un periodo crítico en la definición de reglas y estructuras para materializar una gestión descentralizada del agua fue el que se abrió con la reforma a la LAN en abril de 2004, y que de alguna manera ha ido cuesta arriba con la instalación de los Organismos de Cuenca (OC) a partir de 2007 y su articulación con el trabajo de los Consejos de Cuenca ya existentes, pero donde el centralismo sigue siendo el principal obstáculo para diseñar estrategias y asumir compromisos creíbles y efectivos entre los actores locales para procurar superar la crisis del agua de las respectivas regiones.

³¹² Aboites, *Op. cit.*, 2009, p. 21.

³¹³ Margaret Wilder y Patricia Romero Lankao hacen referencia al término “paradojas de la descentralización” en una forma irónica en su trabajo. Véase Wilder y Romero Lankao, *Op. cit.*, nota 2, p. 1993.

La reforma a la LAN se empezó a gestar en 2001 desde la Comisión de Recursos Hidráulicos de la Cámara de Senadores, presidida por el priísta Ulises Ruiz, apoyado por un grupo de asesores liderado por Eduardo Mestre, ex funcionario de la CNA y uno de los especialistas mexicanos en manejo de cuencas más reconocidos a nivel internacional, quienes presentaron una primera iniciativa ante dicha comisión. Una segunda iniciativa fue presentada en abril 2002 por el senador del Partido Acción Nacional (PAN) Felipe de Jesús Vicencio Álvarez, por lo que ambas fueron discutidas y a partir de las dos se articuló una sola propuesta que fue turnada para aprobación del pleno de la Cámara de Senadores, el cual sancionó favorablemente la iniciativa el 24 de abril de 2003 con 94 votos y ninguno en contra. Por su parte la Cámara de Diputados, el día 29 de ese mismo mes, ratificó la aprobación de dichas reformas con 413 votos a favor, una abstención y ninguno en contra.³¹⁴

Uno de los principales argumentos que se destaca como principal motivo de esta reforma a la legislación hídrica consiste en la idea sustentada en la evidencia de que la GIRH era sólo un discurso de la autoridades federales no materializado con los esfuerzos realizados hasta ese momento, por lo cual había que impulsar efectivamente una mayor participación “sobre las necesidades de resolver la gobernabilidad del agua, la descentralización del sector agua, la atención de los daños ambientales vinculados con el agua y el mejoramiento del marco de concesiones y asignaciones de agua”.³¹⁵

Lo que es cierto es que hasta el momento de la aprobación de estas reformas legislativas entre la federación, estados y municipios sólo tenía un marco de actuación limitado a los Consejos de Cuenca, los cuales en estricto sentido al ser entidades de apoyo, coordinación y consulta con los gobiernos y grupos locales, pero carente de atribuciones ejecutivas, generaba demandas específicas de creación de una instancia a nivel de cuenca sobre la cual estados, municipios y usuarios tuvieran mayor margen de actuación. Se consideraba en este

³¹⁴ Cámara de Diputados, “Antecedentes”, en *Diario de Debates*, órgano oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Legislativo Federal, LIX Legislatura, Primer Periodo de Sesiones Extraordinarias del Primer Año de Ejercicio. 22 de diciembre de 2003, año 1, sesión 4. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/1er/1P/Extra/dic/00L59A1P1e4.html#LEYDEAGUASNACIONALES> (23 de noviembre de 2008).

³¹⁵ *Ibíd.*

sentido que la CNA no había hecho nada realmente por la descentralización con la instalación de los Consejos de Cuenca ya que estas permanecían como sólo instancias coadyuvantes de la autoridad federal en la planificación, gestión, control y fiscalización de las acciones a realizar, pero sin ninguna posibilidad para que los acuerdos fueran vinculantes, conservando para la propia CNA “la más absoluta facultad discrecional para asumirlos o desecharlos”.³¹⁶ Así es como se justificaba la creación de los Organismos de Cuenca (OC) como unidades especializadas con características técnica, administrativa y jurídicamente autónomas, a los cuales se les daba la facultad de expedir títulos de concesión, asignación y permisos. Los OC serían el complemento efectivo de los Consejos de Cuenca para pasar de una gestión desconcentrada a una descentralización total de la gestión del agua.³¹⁷

De la mano con lo anterior, y que de alguna manera parece ser lo más controversial del cambio propuesto en esta reforma, era la transformación de la naturaleza jurídica de la CNA, la cual pasaba de ser un órgano desconcentrado de la Semarnat, a un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Esta última disposición y la consideración acerca del alcance de los OC fueron lo que originaron la respuesta negativa de los propios funcionarios de la CNA y de la Semarnat quienes, a través del presidente Vicente Fox, promovieron un veto a esta reforma basada en el argumento de la inconstitucionalidad de la propuesta. El primero de septiembre de 2003, la Consejería Jurídica de la Presidencia, a través del subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, Humberto Aguilar, remitió al Senado el veto presidencial a la LAN reformada en abril. De entre lo planteado por el Ejecutivo destaca:

³¹⁶ La LAN de 1992 en su artículo 5, planteó la posibilidad de que la federación, a través de la CNA, se coordine con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, pero acotando “... sin afectar sus facultades en la materia...”, dicho común del centralismo jurídico y legislativo mexicano. Juan Jaime Sánchez Meza, *Op. cit.*, p. 30.

³¹⁷ Eduardo Mestre, “Descentralización de la administración pública en la gestión del agua: el caso de México”, en IV Congreso Ibérico de Planificación y Gestión de Agua “Ciencia, Técnica y Ciudadanía: claves para una gestión sostenible del agua”, Tortosa, España, 8-12 de diciembre de 2004. Presentación *Power Point* disponible en: <http://www-en.us.es/ciberico/archivos%20powerpoint/tortosaEduardoMestre.ppt> (15 de marzo de 2008).

- El cambio de naturaleza jurídica de la CNA, convirtiéndola en organismo público descentralizado es inconstitucional ya que estos entes jurídico-administrativos no son parte propiamente del Ejecutivo, lo que contravendría lo dispuesto por el artículo 27 constitucional donde básicamente se establece que el agua es propiedad de la Nación y su dominio “es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, *otorgadas por el Ejecutivo Federal*, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes...”³¹⁸
- De acuerdo a la Presidencia de la República esta transformación traería dificultades en los regímenes fiscal, laboral y administrativo para llevar a cabo su función. Incluso, por ejemplo, al darle facultades fiscales, se contravendría con la actividad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Se hace énfasis en la confusión relativa a las características legales tanto de la propia CNA, como de los OC. De acuerdo el artículo 12 bis del decreto de reforma a la LAN aprobado por el Congreso de la Unión se considera que los OC son órganos desconcentrados adscritos a la CNA que contarían con facultades, recursos y presupuestos específicos, y se les concede para su actuación “autonomía ejecutiva, técnica, administrativa y presupuestal en el manejo de los recursos que se le destinen y de los bienes que tenga en los términos de esta Ley, *así como con autonomía de gestión* para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señaladas en sus programas y presupuesto”.³¹⁹ En este sentido el Ejecutivo argumenta a favor del veto el hecho de que “no resulta procedente otorgar a dos

³¹⁸ Presidencia de la República, *Observaciones Presidenciales a la reforma de la Ley de Aguas Nacionales de abril de 2003*, México, Septiembre de 2003. Documento disponible en la página de la Red de Investigadores Sociales sobre Agua (Red ISSA), proporcionado por Roberto Melville. <http://mx.groups.yahoo.com/group/red-ISSA/> (9 de febrero de 2008).

³¹⁹ Artículo 12 Bis 6, Decreto de Reforma a la LAN de abril de 2003. *Ibid.*

figuras administrativas, coexistiendo en una misma persona moral, características idénticas y, por lo tanto, excluyentes”.³²⁰

El Ejecutivo abunda en los argumentos en contra de la autonomía de los OC, particularmente en lo que respecta a la autonomía presupuestal propuesta, ya que “cualquier ente público, independientemente de su naturaleza jurídica, está sujeto a observar reglas generales para el manejo de los recursos, los cuales no obstante de donde se obtengan, son recursos públicos federales”, por lo que independientemente de la autonomía de gestión, dice el documento de veto presidencial, todo órgano desconcentrado debe estar sujeto al marco económico y legal de toda la administración pública federal.³²¹

Una vez remitidas las observaciones a la cámara de origen, es decir, el Senado, la Comisión de Recursos Hidráulicos, inició rondas de discusión y consulta entre algunos interesados, incluidos las propias autoridades de la CNA y la SEMARNAT, con lo que el 12 de diciembre de 2003 se sometieron al pleno senatorial las adecuaciones consensadas a la LAN, aprobándose con 98 votos a favor, y se remitieron a la Cámara de Diputados, quien en periodo extraordinario de sesiones hacia finales de ese mes, las aprobó con 469 sufragios.³²²

La reforma, sin embargo, fue publicada por el Ejecutivo hasta el 29 de abril de 2004. A pesar de que se dice que esta transformación se sustentó en el fortalecimiento de la gestión por cuencas, se favoreció abiertamente el centralismo, pues consolidó la presencia del gobierno federal a nivel regional a través de OC totalmente subordinados a la jerarquía de la autoridad federal. Los artículos reformados, en un conjunto de por lo menos 10 de ellos, se hace referencia al proceso de descentralización que deberá procurar y fortalecer la CNA.³²³ El discurso de la ley es insistente en ello, así como en el fomento a la participación

³²⁰ Se refiera a la característica otorgada tanto a la CNA como a los OC de ‘organismos descentralizados’. *Ibíd.*

³²¹ *Ibíd.*

³²² “Triunfo del Ejecutivo: la CNA será desconcentrada y no descentralizada”, en revista *En Pleno. Debate Legislativo*, año 2, núm. 38, 10 de enero de 2004.

³²³ Juan Jaime Sánchez Meza dice que no obstante lo limitado de la reforma en materia de descentralización real, hay que reconocer su ‘magnitud cuantitativa’ sin precedente, ya que se reformaron 114 artículos de un total de 124, se adicionaron otros 66 y se derogaron 2. Sánchez Meza, *Op. cit.*, p. 54.

social.³²⁴ Así mismo calificó de interés público la descentralización y el mejoramiento de la gestión del agua “con la participación de los estados, el Distrito Federal y los municipios”. Sin embargo, no se creó un arreglo institucional que lo posibilitara, ya que no sólo se dejó intocadas las atribuciones de la CNA en términos de control centralizado del agua, sino que las fortaleció.³²⁵

La CNA permaneció como organismo desconcentrado de la Semarnat. El nombramiento y remoción de su titular quedó en manos de un Consejo Técnico, que presidiría el titular de la secretaría mencionada. El Consejo Técnico se establece que estará integrado por la Semarnat (quien lo preside), SHCP, Sagarpa, Sedesol, Salud, Economía, el IMTA y la Comisión Nacional Forestal, así como dos representantes de los gobiernos de los estados que designará el propio titular del Ejecutivo Federal, lo mismo con un representante de los usuarios o la sociedad civil organizada. Dicho Consejo deberá aprobar el proyecto de presupuesto de la CNA, así como aprobar y evaluar los programas y proyectos a su cargo.³²⁶

Los OC se crean en cada una de las RHA como “unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo”, adscritas al titular de la CNA, de quien también depende la asignación de recursos y presupuesto. A los Consejos de Cuenca de integración mixta se les asigna un papel de apoyo a estos OC, y se determina que la relación entre estos dos deberá ser “armónica” en la consecución de la gestión integrada de los recursos hídricos en las cuencas hidrológicas y la RHA de su competencia.³²⁷

En torno a la autonomía ejecutiva, técnica y administrativa que se les otorga a los OC la misma ley aclara que no es en menoscabo de la actuación directa de la CNA cuando a esta le competa de acuerdo a la fracción IX del artículo 9 (i.e. cuando se trate de asuntos que comprendan a más de una RHA, incluya cuencas transfronterizas o cuando así lo disponga el Presidente de la República) y aquellas a cargo directamente del Ejecutivo Federal. El

³²⁴ Véase apartado 3.2.2.

³²⁵ *Ibíd.*, p. 83.

³²⁶ Artículos 10 y 11 de la LAN, *D.O.F.*, 29 de abril de 2004.

³²⁷ Artículo 12 bis 1, *Ibíd.*

nombramiento del Director General de cada OC estaría a cargo del Consejo Técnico de la CNA a propuesta de su Director General.³²⁸

A pesar de todos los ‘candados’ descritos anteriormente para asegurar el control tanto del Presidente de la República como de la CNA sobre los OC, se consideró estos espacios eran un avance importante, pues de esta manera se atendía el reclamo de administración regional del agua basada en la cuenca. Además, tanto el hecho de que la CNA permaneciera adscrita a la administración pública federal centralizada, sectorizada en al SEMARNAT, así como la creación de órganos de gobierno a su interior con presencia de varias instancias gubernamentales —como es el caso del Consejo Técnico—, favorece y facilita la acción pública transversal a favor de una gestión integrada de los recursos naturales del país y de la formulación de estrategias que permitan armonizar políticas dirigidas a la conservación, el crecimiento económico y el desarrollo social regionales.³²⁹

De acuerdo con el decreto publicado el 29 de abril de 2004 la integración, organización y puesta en marcha de los OC debía concluir en un plazo no mayor a 18 meses. La idea era que las gerencias regionales fueran sustituidas por estos organismos, por lo que el artículo 12 transitorio del decreto daba pie a que la transformación no se diera de inmediato al dejar que dichas gerencias funcionarían hasta que la CNA propusiera primero su propio reglamento interior y después el manual de integración, la estructura orgánica y el funcionamiento general de los OC.³³⁰

Sin embargo, lo demorado del proceso para que la CNA instalara los OC refleja las resistencias y las dudas que permanecieron dentro de esta dependencia gubernamental, aún y con lo acotado que resultó el diseño de estos organismos a partir del decreto de abril de 2004. El concepto de ‘autonomía’ de los OC al parecer generaba ‘incertidumbre’ sobre cómo las oficinas centrales debería diseñar un reglamento interior para no ver vulnerada su capacidad de control, principalmente en materia presupuestal. Incluso se dice que se

³²⁸ Artículos 12 bis 1 y bis 2, *Ibid.*

³²⁹ Carabias y Landa, *Op. cit.*, p. 132.

³³⁰ CNA, Estrategias de instrumentación del decreto de reforma, adición a diversas dispersiones de la Ley de Aguas Nacionales, SEMARNAT, Presentación, junio de 2004. Disponible en: http://ccds.semarnat.gob.mx/regiones/ccnds/2002-2004/sesiones_ordinarias/6a_sesion/doc_presentados_pdf/ley-aguas-nacionales.pdf (16 de junio de 2008).

identificaron manifestaciones abiertas de duda por parte de funcionarios del sector y legisladores en torno a si la reforma había sido pertinente ya que la creación de los OC estaba “dispersando la capacidad institucional” de la autoridad federal.³³¹ Lo cierto es que la CNA tardó casi tres años en instalar los primeros once OC de un total de 13 que marca la ley. Diez el 15 de febrero de 2007 y otro más el primero de marzo de ese mismo año.³³²

Para algunos la reforma consistió en “un cambio para seguir igual”,³³³ incluso se considera que los OC son la manera como la CNA consolida ahora su presencia en la regiones, ya que aunque la ley otorga ‘autonomía’ la obliga a alinear su actuación con la política hídrica nacional, así como con el PNH, y se les adscribe organizacionalmente de manera directa al titular de la Comisión.³³⁴

Como dice Juan Jaime Sánchez Meza, lejos de ver materializada la idea descentralizadora, lo que se puede leer del decreto de reforma de 2004 es que “el gobierno federal *favorecerá* la descentralización, en los términos que discrecionalmente considere pertinentes, no sólo en cuanto a su oportunidad, sino en lo que se refiere a las materias, grados, regiones, etcétera. Es decir, la ley no descentraliza —ni fija las reglas para ello—, sólo menciona que tiene el propósito de hacerlo”.³³⁵

4. EL CASO DE GUANAJUATO: HACIA UNA GESTIÓN MÁS DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA

Dentro del proceso descrito anteriormente, en el orden subnacional el caso de Guanajuato resulta interesante de resaltar. De las regiones que presentan escenarios de crisis del agua

³³¹ [Por parte de las autoridades] “Es común argumentar que tanto usuarios como gobiernos no tienen ni la capacidad suficiente ni el interés para manejar bien el agua. [Existe] El rechazo a la reforma en donde uno de los puntos centrales es la conformación de organismos ejecutivos de cuenca y la reestructuración de los consejos de cuenca. Desde este punto de vista, y muy pragmáticamente, les es más fácil ponerse de acuerdo con poquitos para toda la cuencota [*sic*] que estar lidiando con muchos para muchas más subcuencas”. Comunicación de Sergio Vargas en los mensajes de la RISSA, 29 de septiembre de 2005. Disponible en: <http://mx.groups.yahoo.com/> (7 de febrero de 2008).

³³² CNA, *Organismos de Cuenca instaladas hasta el primer semestre de 2007*. Documento interno facilitado a partir del portal de Solicitudes de Información Pública del Instituto Nacional de Acceso a la Información (IFAI), No. de Folio 1610100041107, 20 de abril de 2007.

³³³ Idea atribuida al ingeniero Guillermo Chávez Zarate, ex gerente de la Coordinación de Consejos de Cuenca de la CNA, en el Seminario de “Gestión Integral en Cuencas Hídricas: teoría y práctica”, llevado a cabo el 10 y 11 de junio de 2004 en la Ciudad de México, organizado por la Dirección de Manejo Integral de Cuencas Hídricas del Instituto Nacional de Ecología. Comunicación de Roberto Melville en los mensajes de la RISSA, 11 de junio de 2004. Disponible en: <http://mx.groups.yahoo.com/> (7 de febrero de 2008)

³³⁴ Véase artículos 12 Bis, 12 Bis 1 y 12 Bis 2 de la LAN, *Op. cit.*, 2004.

³³⁵ Sánchez Meza, *Op. cit.*, p. 58.

expresada en escasez, esta entidad del país destaca no sólo por la gravedad del problema y sus implicaciones para el desarrollo sustentable, sino por los esfuerzos de diseño institucional que intentan hacer frente de manera expresa a esta situación con instancias e instrumentos de gestión descentralizada y participativa.

En Guanajuato el agua subterránea es la fuente de seis de cada siete litros que se consumen para todos los usos, aunque particularmente para el uso doméstico representa el 99%, para el uso agrícola el 60% y para el industrial el 100%. De un total de 17,000 pozos se extraen cerca de 4,000 hm³ al año, que se estima excede 1,200 hm³ al recurso renovable.³³⁶

Este déficit ocasiona abatimientos de 2 a 3 metros por año, los cuales desde hace tiempo son causa de efectos económicos negativos directos sobre la producción agrícola, y problemas de subsidencia principalmente en zonas urbanas de Irapuato y Salamanca. La calidad del agua extraída presenta características en algunos casos de fosilización y en otros de fuerte contaminación por causas humanas a través de desechos tóxicos básicamente del sector industrial.

Los esfuerzos anteriores por tratar de frenar la sobreexplotación del agua subterránea en Guanajuato incluyeron decretos presidenciales de veda —el de 1948, 1958 y una última actualización en 1983— para la asignación de nuevas concesiones y la perforación de pozos, sin embargo, el número de ambos se multiplicó hasta finales de la década de los noventa, demostrando que, como bien los dicen Foster y colaboradores, “promulgar leyes y establecer una política pública sin la capacidad correspondiente para implementarlas en campo no puede ser efectivo cuando tal política contradice las tendencias socioeconómicas estimuladas por otras políticas”.³³⁷

4.1. Guanajuato a la luz la situación en la Cuenca Lerma-Chapala

Pero la crisis del agua de Guanajuato no se reduce a una situación que involucra sólo a esta entidad o sus actores locales, sino que implica desde hace tiempo una configuración del

³³⁶ Stephen Foster, Héctor Garduño y Karin Kemper, “México –Los COTAS: Avances en la Gestión Participativa del agua subterránea en Guanajuato 2002-2005”, en *Gestión Sustentable del Agua Subterránea. Conceptos y Herramientas*, *GW Mate*, Colección de casos exitosos, caso 10, Banco Mundial, GWP, Washington, D.C., 2005. Disponible en: www.worldbank.org/gwmate (14 de enero de 2008).

³³⁷ *Ibíd.*, p. 2.

problema que abarca a los usuarios de los estados pertenecientes a la cuenca Lerma-Chapala.³³⁸ En general, esta cuenca es una de las más importantes del país, dada la concentración de población (11% de de los habitantes) y actividad económica (9% del PIB nacional), pero es además una de las más deterioradas de todo México en términos de escasez y contaminación.³³⁹ La disponibilidad de esta cuenca en su conjunto se calcula con pérdidas de 677.6 hm³ al año, y particularmente el déficit para Guanajuato es de 224 hm³ anuales.³⁴⁰

La complejidad de las interacciones y negociaciones en la región por el déficit hídrico ha moldeado el diseño institucional y determinado las estrategias de gestión y formulación de políticas en la propia cuenca y en el orden estatal.³⁴¹ Guanajuato pesa mucho en la configuración de la problemática, ya que cuenta con la parte agrícola más importante de la cuenca —más del 50%—. Se trata de una zona de producción agrícola intensiva, incluso considerada la más importante del país.

Reconocer el peso de los actores locales de Guanajuato en este rubro, como los agricultores del Distrito de Riego 011 Alto Río Lerma y varios agro-productores industriales nacionales y transnacionales,³⁴² es muy importante para entender la lógica a partir de la cual ha actuado el gobierno guanajuatense en el contexto de las negociaciones de la cuenca Lerma-Chapala y el resultado de los arreglos institucionales experimentados hasta el momento.

³³⁸ Como ya se mencionó en este capítulo, la cuenca Lerma-Chapala incluye además de Guanajuato, a Jalisco, Querétaro, Estado de México y Michoacán. Véase en este capítulo, apartado 3.2.2. Pero es necesario mencionar que sólo 78% del territorio de Guanajuato pertenece a la cuenca Lerma-Chapala, el otro 22% está repartido en las cuencas del Santiago (5%) y del Pánuco (17%).

³³⁹ La principal expresión de esa crisis es la referida a la situación del Lago de Chapala, el cual al situarse aguas debajo con respecto a las regiones del Bajío guanajuatense y los Altos de Jalisco ha presentado en los últimos veinte años una relación deficitaria de 270 hm³ en promedio anual, lo cual ha bajado a niveles críticos el lago. Landeros Lobato, *Op. cit.*, p. 19.

³⁴⁰ CEAG, *Gestión de agua en la Cuenca Lerma Chapala*, 2007, Poster, disponible en: <http://seia.guanajuato.gob.mx/panel/document/phpver.php?Id=3032> (12 de mayo de 2009).

³⁴¹ En términos del balance negativo de agua subterránea en la cuenca Lerma-Chapala se calcula de -193 hm³ a partir de que la demanda es de 1,557 hm³ y la recarga es apenas de 1,364 hm³.

³⁴² Entre los nacionales destaca Javier Usabiaga, Héctor Nieto Almeida y el mismo Vicente Fox, y dentro de las transnacionales las empresas Del Monte, *Campbells*, *Bird's Eye*, *Green Giant* y *General Foods*. Véase Horacio Mackinlay, "Agronegocios y globalización en México: 1992-2006", en Grupo temático 28: *Complejos agroindustriales y globalización agroalimentaria*, VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, FLACSO, Quito, Ecuador, 20 al 24 de noviembre 2006.

Lo mismo sucede con los actores del sector industrial, ya que en el corredor del Bajío — que incluye los municipios de León, San Francisco del Rincón, Silao, Irapuato, Salamanca, Juventino Rosas y Celaya— se ubica industria altamente contaminante como la metalmecánica, curtidora, automotriz y de refinación petrolera.

La crisis del agua en la cuenca que en términos de escasez ya se diagnosticaba a finales de la década de los ochenta, debido a la sobreexplotación de fuentes tanto superficiales como subterráneas y la contaminación de las mismas, así como los fuertes conflictos que se empezaban a configurar entre los actores involucrados, motivó a que el 13 de abril de 1989 en Chapala, Jalisco —en presencia del recién electo presidente de México, Carlos Salinas de Gortari— los estados de Guanajuato, Estado de México, Jalisco, Michoacán y Querétaro firmaran el Acuerdo para Ordenar y Sanear la Cuenca Lerma-Chapala.³⁴³ En septiembre de ese año se dio la creación de un Consejo Consultivo conformado por los cinco gobernadores involucrados para darle seguimiento a los compromisos ‘sugeridos’ por la federación a través de la CNA.

En agosto de 1991, entre estos mismos involucrados se firmó el Acuerdo para llevar a cabo el Programa de Coordinación Especial sobre la Disponibilidad, Distribución y Usos de las Aguas Superficiales de Propiedad Nacional de la Cuenca Lerma-Chapala, a partir del cual se estableció que la CNA, cada primero de noviembre, daría a conocer sus estimaciones de escurrimientos a partir de los cuales, junto con la consideración de los niveles del Lago de Chapala, se calcularían los niveles de extracción de aguas superficiales que se podrían autorizar para todos los usos.³⁴⁴

Un hecho trascendente de construcción institucional fue la transformación del anterior Consejo Consultivo en Consejo de Cuenca Lerma-Chapala (CCLCH) el 28 de enero de 1993, aprovechando la figura que estaba contemplada en la recién expedida LAN de 1992, la cual creó estos espacios como mecanismos de concertación y participación política y

³⁴³ El principal objetivo consistía en “llevar a cabo programas y acciones para el ordenamiento de la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales y saneamiento de la misma cuenca”. CEAG, *Op. cit.*, 2007.

³⁴⁴ Consejo de Cuenca Lerma Chapala, “Volúmenes máximos de extracción de agua superficial para los sistemas de usuarios de la Cuenca Lerma Chapala”, en *Boletín* número 4 (periodo noviembre 1994 – octubre 1995), CNA, 1995.

social en torno a los asuntos de la gestión del agua en el país. El CCLCH se convertiría en el primero de este tipo en México y el más activo hasta el momento.

Otro de los acuerdos de coordinación importantes firmados por los cinco estados pertenecientes a la cuenca fue el que se suscribió en 1993 el cual pretendía regular las extracciones y aprovechamientos de agua subterránea. Se comprometía a cada uno de los estados a incentivar la organización de los usuarios en Grupos de Preservación de Acuíferos para lograr compromisos para reducir las extracciones que después pudiesen convertirse en regulaciones específicas para cada uno de los acuíferos de la cuenca con problemas de sobreexplotación. Según los tiempos establecidos por este acuerdo se esperaba que para mediados de 1994 estuvieran reglamentados cada uno de los acuíferos y se pudiera desmantelar los cerca de 10,000 pozos irregulares que se calculaban en toda la cuenca.³⁴⁵ Lamentablemente no hubo avance al respecto, salvo los casos de Querétaro y Guanajuato —como se verá adelante para el caso de éste último—, los cuales parecen ser casos *sui generis* en los que se valoró positivamente el potencial de estas iniciativas tanto para asumir una actitud proactiva a la crisis local del agua, como para responder políticamente al estilo centralizador y jerárquico de toma de decisiones de la CNA.

Una situación política significativa durante una primera etapa de negociaciones y diseño institucional en la cuenca, que va de ese 1991 a 1997, es que en tres estados de los cinco el PAN obtuvo la gubernatura por primera vez.³⁴⁶ Resaltar este hecho ayuda a entender el clima ya de por sí tenso que existía previamente por las negociaciones acerca de los trasvases entre estados y el saneamiento de la cuenca, pero que se intensificaría en un escenario de competitividad electoral y cambio político, donde el gobierno federal tuvo mayores problemas para imponer arreglos entre los involucrados, particularmente hablando en esta etapa donde el último gobierno priísta en la presidencia de la república tuvo que

³⁴⁵ Marañón y Wester, *Op. cit.*, p. 2.

³⁴⁶ En 1991, después de los conflictos postelectorales de la elección local en Guanajuato de ese mismo año, el presidente Salinas de Gortari negoció el nombramiento como gobernador interino del panista Carlos Medina Plascencia, después en 1995 a Vicente Fox se le reconocería su triunfo en la elección constitucional a gobernador, lo mismo que a Alberto Cárdenas Jiménez en Jalisco y a Ignacio Loyola Vera en Querétaro en 1997.

enfrentar posiciones no sumisas y combativas por parte de los gobiernos de los estados donde la alternancia partidista se había presentado.³⁴⁷

El caso paradigmático en este sentido es precisamente Guanajuato. Desde la firma de los primeros acuerdos en la cuenca varios productores agrícolas del estado recriminaron al gobierno priísta de Rafael Corrales Ayala (1985-1991) su incapacidad para negociar lo que ellos llamaban ‘volúmenes más justos para su actividad’. El mismo Vicente Fox, como candidato a gobernador tanto en 1991 como en 1995 abanderó como uno de sus ejes discursivos el ataque contra el gobierno federal en este asunto, pues le achacaba a éste la imposición de los montos de trasvase, situación en la que según él salía esencialmente afectado el estado de Guanajuato.³⁴⁸ Al respecto, una frase famosa de Fox al inicio de su gobierno en 1995 fue: “... a partir de hoy, ninguna gota de agua sale de Guanajuato”.³⁴⁹

Los actores locales, con poder económico y político en Guanajuato, estaban conscientes que para enfrentarse a la federación en este asunto necesitaban algo más que recursos legales, principalmente requerían generar sus propios argumentos técnicos, al mismo tiempo que un soporte social que legitimara tal resistencia.

4.2. El cambio de orientación de la política hídrica en Guanajuato

El periodo del gobernador interino Carlos Medina Plascencia en materia hídrica se caracterizó tanto por la presión a partir de los acuerdos de 1991 y la instalación del CCLCH, como por los años de sequía que agravaron la percepción de escasez entre agricultores, industriales y usuarios del uso público-urbano, quienes le solicitaban a su administración acciones contundentes en torno a este asunto. Los esfuerzos de Medina Plascencia consistieron, primero, en la expedición de la Ley que Regula la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en el Estado de Guanajuato, a partir de la cual se creó la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Guanajuato (CEASG); y segundo, la negociación política que logró en 1995 el decreto presidencial a

³⁴⁷ Y que incluso, a partir de la presión de los grupos políticos y económicos al interior de cada estado por llevar más agua para su beneficio ha enfrentado también a estados del mismo signo político. El ejemplo más claro es el de la disputa entre Guanajuato y Jalisco, el cual se aborda a detalle en el capítulo 4.

³⁴⁸ CEAG, *Memoria Institucional 2000-2006*, Guanajuato, 2006, p. 15.

³⁴⁹ Carmen Maganda, “The Politics of Regional Water Management: The Case of Guanajuato, Mexico”, *The Journal of Environment Development*, vol. 12, no. 4, 2003, p. 398.

través del cual se determina el volumen de reserva del Río Verde, en el estado de Jalisco, para la dotación del uso doméstico y público-urbano, del que se beneficiarían tanto este estado, como Guanajuato, en particular las poblaciones de los Altos de Jalisco, así como León, respectivamente.³⁵⁰

Sin embargo, los reclamos y el discurso en contra del centralismo ejercido por la CNA siguió siendo motivo de presión por parte de actores económicos y políticos locales de Guanajuato contra el gobierno federal priísta, y a la vez sirvió para alimentar lo que Carmen Maganda llama el “proselitismo políticamente rebelde” (“*politically rebellious proslatizing*”) que Vicente Fox Quezada manejó como tinte esencial de su discurso para llegar a la gubernatura en 1995 (incluso utilizado también, se debe decir, en su candidatura presidencial del 2000).³⁵¹

Una vez en el gobierno del estado, Vicente Fox invitó como director de la CEASG a Vicente Guerrero Reynoso, quien se había destacado como presidente del Consejo Directivo del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (SAPAL) en el trienio que acababa de terminar y primer Director General de dicho organismo operador en la década de los ochenta.³⁵²

La experiencia en el SAPAL de Guerrero Reynoso, según su propia opinión, le habían formado una visión particular sobre los asuntos del agua: Por un lado, el hecho que este organismo haya procurado “un manejo profesional, con un sentido de eficiencia”, “lejos de fines político-partidistas”, “orientado a la satisfacción de la población”, hacían necesario que la CEASG buscara fortalecer sus capacidades institucionales para cumplir en primera instancia con estos principios; por otro lado, su participación en el Consejo Directivo de el

³⁵⁰ *Diario Oficial de la Federación* (D.O.F.), 7 de abril de 1995. El volumen anual máximo que se reservó originalmente fue de 504.5 hm³ anuales, de los cuales para Guanajuato le dejaron 119.8 hm³ anuales y para el estado de Jalisco 384.7 hm³ anuales. En 1997 hubo un ajuste a favor de Jalisco para quedar en 491.9 hm³ anuales y Guanajuato quedó igual. Juan Pablo Rojas, “La hidropolítica en Jalisco en los albores del siglo XXI: Tres escenarios de conflicto y negociación política en torno al proyecto público de la presa Arcediano”, en *Estudios Sociales*, núm. 2, diciembre de 2007, p. 109. Disponible en: http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/estsoc/volumenes/estsc07_2.htm (18 de marzo de 2009). Para la evolución de este hecho y el desarrollo del proyecto Río Verde u hoy conocido proyecto Zapotillo, véase el capítulo 4, apartado 4.1.2. del presente trabajo de investigación.

³⁵¹ Maganda, *Op. cit.*, p. 399.

³⁵² CEAG, *Op. cit.*, p. 16.

SAPAL lo sensibilizaba de la importancia de la participación de la sociedad en la toma de decisiones y a estar convencido de que “los problemas se debe de resolver en el lugar donde se generan”.³⁵³ Las dificultades de León para cubrir su demanda de agua habían llevado a este organismo y al gobierno local a un escenario, hasta ese momento, donde ellos solos tuvieron que enfrentar la búsqueda de alternativas.

Al mismo tiempo, Fox le daba a cada uno de sus funcionarios la total libertad para el diseño de la política, él decía [cito a Guerrero Reynoso] “que cada uno éramos los Gobernadores en nuestra área”. Además, agrega, la experiencia como agricultor del propio gobernador Fox lo sensibilizaba sobre la necesidad de “una real y eficaz participación social, a lo cual se requería darle su espacio, tener la voluntad política para incorporarlos [a los usuarios] y se requería darle estructura”.³⁵⁴

Se comenzó con una reestructura interna de la CEASG. Para entonces Guerrero Reynoso había echado mano de la amistad que había generado en sus tiempos en el SAPAL con Emiliano Rodríguez Briceño, quien había sido director del sistema de agua potable y alcantarillado de Querétaro y Jalisco, además de consultor para la Organización Mundial de la Salud en esta materia, así como de Eduardo Mestre, quienes le plantearon la necesidad de trabajar bajo las premisas de la GIRH hacia el interior del estado para fortalecer su posición.³⁵⁵

Era necesario ampliar la capacidad de acción de la Comisión, ya no sólo actuar sobre uno de los usos, sino tener injerencia sobre los otros, en el que participaran coordinadamente “autoridades [locales] y sociedad civil, con un enfoque solidario y subsidiario, bajo el modelo de desarrollo sostenible”.³⁵⁶

Guanajuato necesitaba tener más incidencia sobre los asuntos del agua, principalmente generar sus propios instrumentos de generación de información, pero principalmente de

³⁵³ Todas las citas textuales entre comillas son parte de la entrevista al licenciado Vicente Guerrero Reynoso, cuestionario diseñado para la presente investigación, contestado por escrito en diciembre de 2008.

³⁵⁴ *Ibíd.*

³⁵⁵ *Ibíd.*

³⁵⁶ Vicente Guerrero Reynoso, “Hacia una gestión integral, descentralizada y participativa del agua: experiencia y propuestas del Estado de Guanajuato”, en *Plan Estatal Hidráulico de Guanajuato, 2000-2025*. Citado en CEAG, *Op. cit.*, 2006, p. 18.

planeación que fueran adelante de las condiciones que pudieran imponer las eventualidades naturales y político-administrativas alrededor de la gestión de la cuenca Lerma-Chapala dominadas por la CNA y los intereses de los actores en otros estados involucrados.³⁵⁷

Lo cierto es que el gobierno de Guanajuato aceptaba cambiar radicalmente la orientación de su política hídrica hacia una más integral, amplia y participativa, en función de que fortalecía su posición frente al gobierno federal en los asuntos de la cuenca Lerma-Chapala, además de que propiciaba una actitud más activa para hacer frente a su propia crisis de escasez de agua.

Dos fueron las dimensiones sobre las que se trabajó el rediseño institucional que ayudaría a cumplir los fines de este cambio de orientación de la política hídrica en el orden estatal: Por un lado la reestructuración organizacional interna de la CEASG para profesionalizarla y adecuarla con la intención de implementar un sistema estatal de planeación y manejo del agua que fortaleciera la capacidad institucional de gestión de la dependencia, y por otro, la estructura necesaria de participación que permitiera el involucramiento de los usuarios en lo que desde ese momento se llamó ‘gestión social del agua en lo local’. Ambas dimensiones debían ser la vía por la que se lograra hacer frente a los propios problemas hídricos, y el instrumento que ayudaría a representar los intereses de los usuarios del estado ante el CCLCH.

La nueva visión de la CEASG se sustentó bajo los siguientes principios del paradigma de la GIRH: (a) un entendimiento de la gestión del agua dentro de un contexto global entre usos, y no sólo concentrado en el agua como si fuera una cuestión aislada; (b) la consideración básica de que la gestión del agua debería de ser manejada a través de las cuencas hidrográficas (en este caso microcuencas y acuíferos); (c) promoción de la participación tanto de autoridades, como de usuarios; y (d) un entendimiento de que se requiere una nueva cultura del agua.³⁵⁸

³⁵⁷ “*In other words, the cabinet needed more authority in water management, which it did not have because it belonged to the national water regulatory agency*”. Maganda, *Op. cit.*, p. 399.

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 401.

4.2.1. Reestructuración organizacional

A parte de una renovación profesional de la CEASG, en donde se concibió que no sólo debía de haber especialistas en ingeniería hidráulica, sino una gama de especialistas que incluía geólogos, planificadores, modeladores matemáticos e incluso profesionales en el área de las ciencias sociales, se promovió una estrategia de desarrollo institucional que permitiera adecuar la estructura y la filosofía del equipo de trabajo bajo las premisas antes descritas a partir de las cuales debía trabajar desde ese momento el organismo.

Los asesores de Vicente Guerrero le habían insistido en que era necesario hacer pasar a la CEASG de una instancia gubernamental coordinadora de obra pública, centrada en aspectos técnico-financieros del sector de agua potable, alcantarillado y saneamiento, a ser una entidad normativa, de planeación y articuladora de esfuerzos que buscaran revertir la crisis del agua en el estado, la cual fuera la propiciadora de una gestión integral, participativa y descentralizada del agua, otorgando un fuerte peso específico a la participación de la sociedad y trasladando las actividades operativas a los municipios.³⁵⁹

Esta idea fue presentada a Vicente Fox quien la aceptó incluso apoyando con recursos lo que hizo posible sustentar financiera y operativamente el trabajo emprendido por la CEAG, principalmente a partir de 1998, año en que se declaró localmente especial para esta materia.

Por otro lado logramos convencer a Vicente Fox de que se le diera prioridad e importancia al agua; de hecho ahora que él es presidente sacó la idea de que el agua es materia de seguridad nacional. Con el deseo de Vicente Fox hubo un año, el 98, que se declaró el año del agua en Guanajuato, y en ese año se lograron detonar más de mil millones de pesos en inversiones, y de ahí en adelante se quedó el presupuesto de la comisión estatal a niveles de 300, 400 millones de pesos, que es lo que maneja ahora, que los pones en concurrencia con recursos municipales y federales y logras detonar un número importante de recursos.³⁶⁰

El primer paso fue la creación del sistema de información propio, confiable y dinámico. Se requerían estudios de los acuíferos del estado, en los que se identificara la capacidad y la disponibilidad del recurso. Heredado de la administración anterior se tenían aprobados los estudios de dos acuíferos y durante los siguientes cinco años se debieron complementar 12

³⁵⁹ Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, A.C., *La participación de la sociedad y los gobiernos locales en el manejo de los recursos hídricos en México: La experiencia del estado de Guanajuato, México*, 2002, p. 8, disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/guanajuato.pdf> (12 de marzo de 2008).

³⁶⁰ Fragmento de la entrevista hecha a Vicente Guerrero Reynoso aparecida en CEAG, *Op. cit.*, p. 17.

más.³⁶¹ Los estudios hidrográficos incluían información sobre captaciones, volúmenes de extracción, balances de agua subterránea, modelos de flujo subterráneo y predicciones de posición de niveles de agua subterránea para diferentes tiempos y regímenes de operación, así como propuestas de políticas y estrategias para administrar el recurso.³⁶²

El sistema se completó incluso con estudios socioeconómicos de cada una de las 14 subregiones en las que se dividió en territorio para la elaboración de los diagnósticos.³⁶³ La idea no solo fue quedarse con los diagnósticos, sino que a partir de ellos se les debía dar continuidad a través del monitoreo de los principales datos, alimentando continuamente los cambios de variables dinámicas, tanto naturales como sociales, a partir de la aplicación de modelos matemáticos de prospección.³⁶⁴

Las subregiones fueron determinadas cada una de ellas a partir de microcuencas hidrológicas (ríos, arroyos y presas) y acuíferos del estado. Así es como se determinó el conjunto de 14 áreas de estudio que también serviría para el establecimiento posterior del sistema de gestión social que adelante describiré.

Así mismo se trabajó con los organismos operadores del servicio de agua potable y alcantarillado en los municipios, de quienes se obtuvo información bimestral a partir de indicadores de gestión. Y en 12 cabeceras municipales se hicieron diagnósticos de descarga y uso de aguas residuales. En las presas se aplicó estudios de gran visión y batimetría, así como estudios especiales para las cuencas del Arroyo Tamascatío y del Río Turbio.

Con esto se creó el Sistema Estatal de Información (SEIA) y se puso a funcionar un Centro de Documentación del Agua el cual se puso a disposición de todo público interesado.³⁶⁵

El sistema de información en su conjunto era vital para articular no sólo el Programa o el Plan Estatal Hidráulico, sino para tratar de integrar un sistema estatal de planeación

³⁶¹ Estos 14 estudios se realizaron con la colaboración de la empresa Geofísica de Exploraciones GUYSA, S.A. de C.V.

³⁶² Geofísica de Exploraciones GUYSA, *Estudio Hidrogeológico y Modelación Matemática del Acuífero del Valle de León*, Plan Estatal Hidráulico de Guanajuato, CEASG, CNA, Volumen I, Guanajuato, 1998 (Actualización en 2003).

³⁶³ Véase Mapa 3 en este capítulo.

³⁶⁴ CEAG, *Op. cit.*, p. 19.

³⁶⁵ *Ibíd.* Véase el portal del SEIA: <http://seia.guanajuato.gob.mx/index.html> (disponible el 23 de junio de 2009).

hidráulica que funcionara de manera permanente, con el cual Guanajuato podía presentarse ante la federación con una idea clara sobre qué es lo que más le convenía en materia hídrica.³⁶⁶

No obstante que ni la constitución mexicana ni la LAN vigente entonces daban facultades a los estados para generar estrategias propias en materia hídrica, la CEASG quiso avanzar al respecto, pues como lo dijo su director en su momento, “si nos esperamos a que la Comisión Nacional del Agua haga algo, pues ahí nos vamos a encontrar”.³⁶⁷

La CNA sintió que estaba siendo rebasada, el argumento de la dependencia federal contra la intención de Guanajuato de generar su propio sistema de planeación hidráulica era de que se estaba contradiciendo con los propios principios de la GIRH y con el planteamiento precisamente establecido en la LAN donde la planeación y en general el manejo de los recursos hídricos debe tener como base la cuenca hidrográfica, y que por lo tanto una planeación estatal contravenía tal situación.³⁶⁸ La argumentación de respuesta de Guanajuato incluía una analogía con lo que pasa en el ámbito de la Unión Europea donde el manejo de la gestión del agua también se plantea con base en el paradigma de la GIRH, donde la cuenca es el nivel de agregación de los planes hídricos, pero eso no impide que cada país genere sus propios planes nacionales, pues por el contrario estos planes sirven como punto de partida para la integración de los planes generales de la Unión a nivel cuenca. “Es necesario que la Comisión [es decir, la CEASG] se quede con el *know how* a través del diseño de su propio plan hidráulico antes de llegar al Consejo de Cuenca”.³⁶⁹

La justificación legal la CEASG la encontró por el lado de la Ley de Planeación Federal, la cual en su artículo 33 faculta al Ejecutivo Federal a convenir y coordinarse con los

³⁶⁶ Carmen Maganda cita a uno de los funcionarios de la CEASG, para aclarar lo que entendía el grupo de trabajo de este organismo con respecto a la planeación como parte del sistema hidráulico: “conjunto de elementos, recursos o activos naturales, físicos (infraestructura), económico-financieros, humanos, institucionales (incluso informáticos) y sociales (valores y actitudes que definen la forma de uso del recurso), los cuales intervienen en el esfuerzo social para controlar y aprovechar el recurso hídrico en una cuenca determinada y en un periodo específico”. Ricardo Sandoval Minero, “El Plan Estatal Hidráulico de Guanajuato. Marco de referencia, antecedentes, procesos y resultados” en *Memorias de la Expo Agua 2000*, León, Gto., citado en Maganda, *Op. cit.*, p. 403.

³⁶⁷ Fragmento de la entrevista hecha a Vicente Guerrero Reynoso aparecida en CEAG, *Op. cit.*, p. 16.

³⁶⁸ Entrevista con Ricardo Sandoval Minero, Guanajuato, Gto., 12 de Diciembre de 2008.

³⁶⁹ *Ibíd.*

gobiernos de los estados para la integración del sistema de planeación nacional, a su vez que en el artículo 34 de la mismo ordenamiento legal habilita a los estados a que presenten sus propias propuestas de planeación, dejando en libertad la forma de definir dichas propuestas o la organización interior de los estados para estos efectos.³⁷⁰ También se argumentó que era la propia LAN la que incentivaba la participación de los estados, municipios y usuarios en la programación hídrica a nivel cuenca hidrológica, a través de los Consejos de Cuenca respectivos. En el ámbito estatal el respaldo jurídico lo encontraron en la Ley de Planeación del estado, donde se contempla la creación de estructuras participativas dirigidas a la ordenación racional y sistemática del desarrollo de la entidad en los campos económico, social, cultural y político.³⁷¹

La CEASG creó la Dirección General de Planeación, a la que se le encargó coordinar el Sistema Estatal de Planeación y Manejo del Agua. A finales de 1997, la CEASG lanzó la convocatoria para ocupar esta dirección y fue Ricardo Sandoval Minero quien la encabezó a partir de principios de 1998.³⁷² A la Dirección de Planeación se le encomendó básicamente tres tareas a realizar: (a) coordinar lo correspondiente para la integración del Plan Estatal Hidráulico 2000-2025 (PEH); (b) conducir lo relativo a los diagnósticos y estudios de los acuíferos; y (c) la ampliación en número los pozos para el monitoreo hidrodinámicos de flujos.³⁷³

El proceso formal de elaboración del PEH comenzó en 1998. Se contó para ello con una estructura que iba desde un Consejo Supervisor del proceso, integrado básicamente por el

³⁷⁰ Maganda, *Op. cit.*, p. 404.

³⁷¹ Sandoval Minero, *Op. cit.*, 2008.

³⁷² Ricardo Sandoval Minero, ingeniero civil y maestría en investigación de operaciones, ambas por la UNAM, apoyado en sus estudios por el grupo ICA, donde trabajó en las áreas de proyectos y estudios y subcoordinación financiera, así mismo en el IMTA en el área de economía del agua y organismos operadores, y en la CNA en la subdirección de programación, subgerencia de sistemas de planeación. *Ibid.*

³⁷³ Esto último encontró dificultades para concretarse, ya que se trataba de lograr lo hacían en el acuífero de Edwards en Texas, E.U.A., donde se hace un monitoreo de este tipo a partir de un conjunto de pozos que llega a los dos centenares y que por las condiciones del suelo permiten que éste sistema funcione como si fuera un semáforo de las condiciones del acuífero, pero que para Guanajuato, ni el dinero ni el tipo de suelo permitían hacer algo así. Carmen Maganda, “Un análisis antropológico de la nueva planeación hidráulica en Guanajuato. Estudio de caso: Silao”, en Brigitte Boehm Schoendube, Juan Manuel Durán Juárez y Martín Sánchez Rodríguez (coords.), *Los estudios del agua en la cuenca Lerma-Chapala-Santiago*, El Colegio de Michoacán, A.C., Universidad de Guadalajara, 2002, p. 311.

Consejo de Administración de la CEASG,³⁷⁴ un comité consultivo ciudadano el cual se integró mediante convocatoria pública abierta, representantes de los usuarios de los COTAS, un grupo de trabajo externo de funcionarios de mandos medios de las dependencias que participaban en el Consejo Supervisor y un grupo de trabajo interno adscrito a la Dirección General de Planeación.³⁷⁵

La elaboración del PEH incluyó varias etapas: una de recopilación y análisis de información que arrojó como producto un diagnóstico base de la situación hídrica estado, una etapa de preparación y organización de la siguientes fases, una etapa de diagnóstico participativo en el que se involucró a los COTAS y algunas organizaciones de industriales, de usuarios agrícolas, y organismos operadores, otra de depuración, análisis y estructuración de cadenas causales de las problemáticas identificadas en la etapa anterior, una etapa de análisis prospectivo con una empresa consultora contratada ex profeso para ello, una fase de elaboración participativa de estrategias en la que se expuso ante el comité consultivo, las recomendaciones, políticas y acciones, una fase interna de revisión y por último una etapa de presentación y conciliación de la estrategia con sectores y actores en materia de agua del estado y la región.³⁷⁶

El PEH 2000-2020 fue presentado públicamente en los trabajos de la Expo Agua 2000, de este documento se desprendieron las siguientes políticas generales:

- Se reconoció al agua como un elemento crítico para el bienestar social, el desarrollo económico y la preservación del ambiente natural en el Estado de Guanajuato, y el derecho fundamental de sus habitantes a contar con una dotación mínima en cantidad, calidad y oportunidad, en un marco de equidad social y sustentabilidad ambiental.
- La planeación y gestión del agua se basaría en el enfoque de cuencas hidrológicas y zonas acuíferas para la definición de acciones dirigidas a restablecer el equilibrio en el uso de los recursos.
- Se reconoció la necesidad de ordenar y dirigir la gestión del agua en función de objetivos nacionales de desarrollo, compatibles con las condiciones y objetivos estatales, en el marco de un aprovechamiento integral sustentable,

³⁷⁴ Conformado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra Pública de Guanajuato, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural, el Instituto de Ecología, Secretaría de Planeación y Finanzas y la Coordinación General para el Desarrollo Regional. *Ibíd.*

³⁷⁵ Sandoval Minero, *Op. cit.*, 2008.

³⁷⁶ Carmen Maganda, *Op. cit.*, 2002, p. 312 y ratificado con Sandoval Minero, *Op. cit.* 2008.

en un contexto de coordinación interestatal y concertación social eficaces, en el seno de los Consejos de Cuenca y con el apoyo de la Comisión Nacional del Agua.

- Las acciones tendrían un carácter ampliamente participativo, en el cual los tres niveles de gobierno fungirán como soporte solidario y subsidiario de las estructuras sociales.
- La asignación de los recursos financieros respondería a una jerarquización basada en el beneficio económico y social, la equidad vertical y horizontal, así como en las condiciones que aseguren una operación sostenible de los proyectos.³⁷⁷

La tarea de reestructuración organizacional se completó paralelamente con la creación de la Dirección de Gestión Social que es la que estructuró el trabajo de creación de los COTAS y el Consejo Estatal Hidráulico, piezas clave de la estructura del Sistema de Planeación y Manejo del Agua de Guanajuato. Precisamente el proceso de creación de estas instancias es el que se aborda enseguida.

4.2.2. Participación social

A principios de la administración de Fox en Guanajuato, funcionarios tanto de la CEASG como de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural (SDAyR) realizaron un viaje a Texas a conocer el caso del acuífero de Edwards. En este viaje hubo una fuerte sensibilización en torno a la utilidad y beneficios de la auto-organización de los usuarios a partir de la cual se generan restricciones auto-impuestas por consenso por los mismos usuarios a través de un plan de manejo y un reglamento diseñados por ellos, y en donde la autoridad sólo interviene para alentar la participación y hacer cumplir los acuerdos.³⁷⁸

En reuniones con el gobernador Fox posteriores a esta visita se le convenció de la pertinencia de esta medida, la cual sin embargo, se la encargó implementar en un primer momento a la SDAyR encabezada por Javier Usabiaga. Sin embargo, la propia CEASG, por consejo de Eduardo Mestre, recomendó a la SDyR que se apoyara en el IMTA, tanto por sus antecedentes en el Proderith, como porque contaba con un área especializada en el estudio de este tema.

³⁷⁷ CEAG, *Op. cit.*, pp. 18-19.

³⁷⁸ Sandoval Minero, *Op. cit.*, 2008.

Se decidió trabajar primero con la instalación de dos organizaciones de usuarios, una en Laguna Seca y otra en Celaya. Dos de los acuíferos más sobreexplotados del estado de fuerte presencia agrícola. Ambos acuíferos con una sobreexplotación superior a los 200 hm³ al año, y con una gran concentración de pozos (1,400 y 3,300, respectivamente). El IMTA insistió en la importancia de la participación de los usuarios particularmente de los agrícolas, por lo que se trabajó intensamente para convencer a un gran número de ellos a que se sumaran a la integración de las organizaciones.³⁷⁹ Después de nueve meses de trabajo, los dos COTAS fueron instalados el 28 de noviembre de 1997.

Sin embargo, lo costoso del proceso y lo complicado que había resultado éste, junto con la insistencia que le hacía la CEASG al gobernador Fox de que se le permitiera manejar estas estructuras dado el argumento que eran muy importantes para completar el proyecto de gestión integrada del agua que se pretendía, la SDAyR decidió ‘soltar’ el proyecto y efectivamente dejárselo a Guerrero Reynoso y su equipo.³⁸⁰

Francisco García León, uno de los más cercanos colaboradores de Guerrero Reynoso, fue uno de los más ‘motivados’ dentro de la CEASG para acabar de estructurar el conjunto organizaciones de usuarios que en total serían 12, junto a dos acuíferos a los cuales sólo se les integraría una gerencia operativa, y que junto con la propuesta de Eduardo Mestre, se sumaría una instancia llamada Consejo Estatal Hidráulico (CEH), que los articulara para después representar a los propios usuarios ante el Consejo de Cuenca Lerma-Chapala, así como validador y evaluador de los planes y programas hidráulicos del estado. Así mismo se creó una Dirección General de Gestión Social, encabezada por García León, quien era la responsable tanto de la formación, como del seguimiento del trabajo de esta estructura.

A diferencia de la propuesta de la CNA, se decidió llamar a estas organizaciones de usuarios Consejos Técnicos de Aguas para aprovechar el acrónimo COTAS y facilitar su reconocimiento ante el Consejo de Cuenca. Pero esta particularidad del nombre va más allá de ese simple hecho, sino que en Guanajuato se planteó la necesidad de que sus COTAS tuvieran ciertas características que la propuesta de la dependencia federal no tenía.

³⁷⁹ Marañón y Wester, *Op. cit.*, p. 30.

³⁸⁰ Entrevistas con Sandoval Minero, *Op. cit.*, 2008 y Guerrero Reynoso, *Op. cit.*, 2008.

Según el estudio seminal de Boris Marañón,³⁸¹ la CEASG diseñó sus COTAS con la intención de que estas organizaciones a parte de estar sólo integradas por usuarios, debían ser órganos de gestión local, orientadas a la regulación, la vigilancia y la conservación. Sin llegar a ser autoridades (dada la imposibilidad que impone la LAN) o simples coadyuvantes con el gobierno, debían ser auxiliares con la autoridad, tanto federal como estatal y local, en la regulación del agua. Así mismo, a través del consenso debían buscar proponer acciones y/o reglamentos y vigilar que se cumplieran.

En cuanto a su estructura también buscó diferenciarse de la propuesta de la CNA, pues decidió que ninguna autoridad gubernamental formara parte de sus órganos representativos o de gobierno.³⁸² La configuración de dicha estructura incluye:

- Una Asamblea General que agrupa a todos los usuarios del agua del acuífero.³⁸³
- El órgano de gobierno es el Consejo Directivo, formado por 12 representantes de los usuarios del agua, 3 por cada uso (agrícola, público urbano, industrial y comercial-servicios), en el cual se designa un presidente, un secretario y un tesorero (representando a diferentes usos) y 9 vocales representantes.
- Del consejo directivo depende la Gerencia Técnica, instancia ejecutiva integrada a su vez por un gerente, una secretaria y un técnico de campo (personal profesional contratado ex profeso).
- Un Grupo Técnico formado por personal de mandos medios de las dependencias de gobierno, organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas, con el fin de asesorar y orientar en asuntos técnicos a los COTAS.

³⁸¹ Boris Marañón, “La gestión del agua subterránea en Guanajuato. La experiencia de los COTAS”, en *Estudios Agrarios*, núm. 12, mayo-agosto de 1999, p. 165.

³⁸² La propuesta original de la CNA plantaba que la gerencia operativa fuera ocupada por la gerencia estatal de la dependencia federal, por lo menos así sucedió en Querétaro donde se formalizó su COTAS en 1998. Después la propia CNA decidió que era mejor seguir el modelo Guanajuato donde el gerente operativo es alguien contratado ex profeso por los usuarios. Así fue en la instalación de los demás organismos creados a lo largo del país. Al respecto véase el caso del COTAS Interestatal Ojocaliente-Aguascalientes-Encarnación, A.C. en el capítulo siguiente.

³⁸³ La integración de los usuarios se hace a partir el sector al que pertenecen, es decir, agrícolas, público-urbano, industrial comercio y servicios e incluso se considera el uso ambiental. Boris Marañón apunta la dificultad de integrar a estos últimos usuarios ya que la ley sólo reconoce como usuarios a aquellos que cuenten con un título de concesión. Marañón, *Op. cit.*

- Un grupo consultivo, formado por los titulares de las dependencias del sector agua, de los tres órdenes de gobierno, para apoyar con programas o recursos, los proyectos y necesidades del COTAS.³⁸⁴

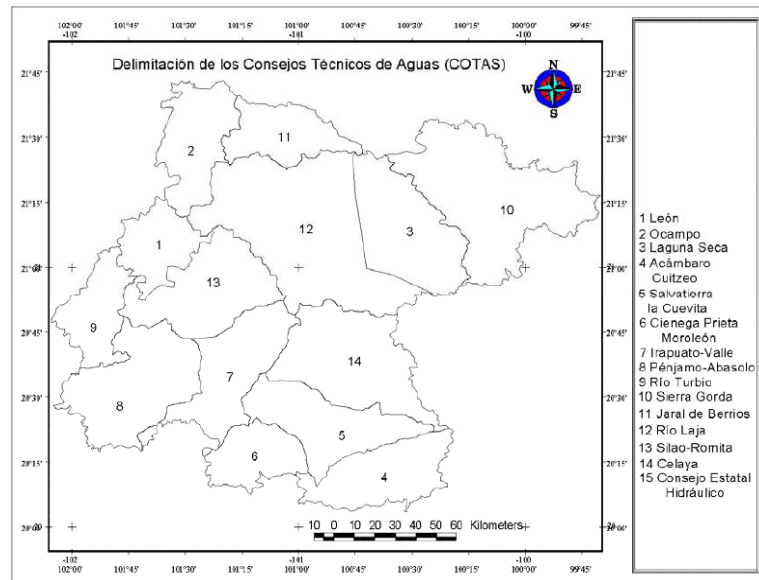
Si bien es cierto que a diferencia de los COTAS de la CNA —que expresamente sólo observan y atienden los asuntos en torno al agua subterránea— a los de Guanajuato se les asignó un manejo integrado de aguas superficiales y subterráneas, en realidad este casi no ha operado por lo que estas organizaciones se han concentrado básicamente en asuntos de sus acuíferos. La función asignada a los COTAS de Guanajuato para ir más allá de la simple consulta se materializa en su integración en el Sistema Estatal de Planeación y Manejo del Agua a partir del cual pueden contribuir a la formulación de acciones y estrategias para estabilizar el acuífero, así como a proponer proyectos de infraestructura específicos.

Bajo esta dinámica se conforman cuatro COTAS durante 1998 y el resto en 1999. Así se complementó 12 COTAS y 2 Gerencias Técnicas (GT's).³⁸⁵ Guanajuato cuenta con 20 acuíferos, pero cinco COTAS cubren el territorio de dos o más acuíferos cada uno de ellos.

³⁸⁴ Ricardo Sandoval Minero, “Los COTAS de Guanajuato en el contexto del agua en México”, en Revista *Aqua Forum*, núm. 26, octubre - diciembre de 2001, Disponible en: <http://seia.guanajuato.gob.mx/panel/document/phpver.php?Id=1985> (14 de marzo de 2008).

³⁸⁵ Las dos GT's son las de Ocampo y Sierra Gorda, acuíferos con balance hídrico en equilibrio.

Mapa 3. Delimitación de los COTAS de Guanajuato



Fuente: CEAG, *Op. cit.*, 2006.

Estos COTAS y GT's, junto a los distritos de Riego 011 (Alto Río Lerma) y 085 (La Begoña), así como las unidades de riego de La Golondrina, el Cubo-Tarimoro, San Juan de Llanos y Cebolletas-Coroneo conforman el CEH, instancia que se materializó con la aprobación de la Ley de Aguas del Estado de Guanajuato (LAEG) en mayo de 2000.

Para la CEASG el paso posterior a la constitución de estas organizaciones fue contribuir a su fortalecimiento institucional, legal, técnico y financiero. Después de la invitación a los usuarios a participar y organizar sus mesas directivas, se les ayudó a constituirse como asociaciones civiles con la finalidad de adquirir reconocimiento legal y convertirse en entes sujetos de derechos y obligaciones, principalmente con la finalidad de poder conseguir financiamientos alternativos para el apoyo de sus actividades, lo mismo como para poder suscribir acuerdos con organizaciones públicas y privadas para el logro de sus objetivos. Con la intención de que los COTAS operaran y empezaran a trabajar el programa de actividades que la Comisión les sugería se constituyó el Fideicomiso para la Participación Social del Manejo del Agua en Guanajuato (FIPASMA), aportación del gobierno del estado que en principio se tenía contemplado funcionara hasta por cinco años (1999-2004) en lo que se daba la maduración esperada y estas instancias pudieran hacerse autofinanciables.

El tipo de actividades que la CEAGS les sugirió a los COTAS para empezar a trabajar fueron las siguientes:

- llevar a cabo el desarrollo de capacidades como apoyo para la implementación de planes de gestión del agua subterránea.
- promover proyectos relacionados con la gestión del recurso, que sean adecuados para resolver problemas locales específicos.
- apoyar al gobierno federal en la administración de los derechos de agua subterránea.
- incrementar la conciencia sobre las necesidades de gestión del agua subterránea, por medio de campañas de comunicación pública y del sistema de educación escolar.
- ofrecer diversos servicios a los usuarios del agua subterránea, desde representar los intereses de los usuarios en las negociaciones con el gobierno estatal, hasta asistir a los usuarios individuales en sus trámites de concesión de agua subterránea y con medidas para hacer más eficiente la operación técnica y financiera de los pozos.
- lograr la sustentabilidad financiera mediante acciones para incrementar la membresía y el establecimiento de vínculos con socios públicos y privados.³⁸⁶

Hacia el 2000 todos los COTAS de Guanajuato estaban abocados a estas actividades, más la elaboración del PEH (2000-2025). A pesar de los conflictos iniciales con la CNA, para entonces la relación había mejorado.³⁸⁷ El BM reconoció el trabajo desempeñado por Guanajuato, y de inmediato se sumó al financiamiento de proyectos y seguimiento del trabajo de estas organizaciones de usuarios.

Cuando Vicente Fox ganó la elección para presidente de la república invitó a Guerrero Reynoso a incorporarse a su equipo de gobierno, quizá a encabezar la CNA. Sin embargo, él rechazó la oferta y prefirió quedarse en Guanajuato a construir su carrera política, primero como director estatal de la CNA (2000-2002), y más recientemente como presidente municipal de la ciudad de León (2006-2009).

El periodo 2000-2008 tendría su propia dinámica que es necesario describir y analizar en un apartado próximo, en el que también se evalúan los resultados de lo que recientemente he dado cuenta.

³⁸⁶ Foster, *et al.*, op. cit

³⁸⁷ Vicente Fox había pedido licencia desde 1999 para iniciar su candidatura a la presidencia de la república por el PAN, y Ramón Martín Huerta se hacía de manera interina del gobierno del estado.

4.3. Continuidad y algunas consolidaciones en el proyecto gestión integral en Guanajuato

La gestión de Guerrero Reynoso al frente de la CEASG cerró con la aprobación de la Ley de Aguas del Estado de Guanajuato (LAEG) en mayo del 2000. El proyecto de ley original fue trabajado desde 1997 tanto por los asesores de Guerrero Reynoso, Eduardo Mestre y Emiliano Rodríguez Briceño. Este proyecto aparte de respaldar tanto la estructura como las funciones y las estrategias que la CEASG venía desempeñando desde entonces (las cuales describí en todo el apartado anterior) y que le dieron nueva fisonomía y vitalidad en los hechos a esta dependencia, buscaba alcanzar una definición de política hídrica estatal que ningún estado había logrado antes en términos de manejo integral del agua.³⁸⁸

Según Ricardo Sandoval Minero, el proyecto original se sustentaba en cuatro ejes:

- (1) *Conocimiento*. Lo que implica saber siempre ¿con cuánta agua cuenta el estado? Saber la disponibilidad en presas, ríos y arroyos, el balance de zonas acuíferas, la ubicación de aprovechamientos.
- (2) *Regularización administrativa*. Es la definición de cuánta agua está asignada o concesionada, en dónde y a quién; verificar el cumplimiento de las condiciones del título de asignación; reglamentar la extracción de aguas subterráneas y normar las transferencias de derechos o reubicación de aprovechamientos. Si bien esta es una función exclusiva de la federación, el estado debía contribuir y colaborar en esta tarea.
- (3) *La organización de los usuarios*. Lo que implica desde la difusión de información, hasta la creación de conciencia y promoción de una nueva actitud hacia el manejo del recurso; la legislación debe incentivar el auto-compromiso de los usuarios, la posibilidad de reconstruir los acuerdos sociales para lograr el acceso ordenado al aprovechamiento de un recurso común.
- (4) *Racionalización en el aprovechamiento del agua*. La legislación debía incentivar las reducciones de extracción a través de mecanismos económicos que fueran

³⁸⁸ Entrevista con Sandoval Minero, *Op. cit.*, 2008.

modificando la estructura productiva del estado y los patrones de consumo de todos los usos.³⁸⁹

Sin embargo, después de la revisión de la CNA y la disputa con los legisladores locales se decidió aprobar una ley mucho más limitada en sus alcances en los que respecta a los ejes dos y cuatro, pues se consideró que si se le concedían a la autoridad estatal capacidades en este sentido, se estaría aprobando una ley inconstitucional y extralimitada en sus funciones.

En opinión coincidente de dos de los entrevistados para esta investigación, tanto la CNA, como los legisladores locales en ese momento no lograron comprender que la propuesta no era sustituir las funciones de la dependencia federal en el estado, sino facultar al organismo estatal para una cooperación y colaboración expresa con ésta en el logro de los objetivos de una gestión integral de los recursos hídricos.³⁹⁰

No obstante esta situación, la LAEG incluye el planteamiento básico para enmarcar la actividad tanto de planeación, como de gestión social del agua que son la base de la nueva orientación que la dependencia responsable de la política hídrica en el estado asumió desde años anteriores. La antigua CEASG se convirtió desde ese momento en la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato (CEAG) a la cual le confirieron las siguientes atribuciones:

- I.- Regular la planeación, gestión, conservación y preservación de las aguas de jurisdicción estatal, para lograr un desarrollo sustentable; y,
- II.- Establecer las bases generales para que los municipios presten el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.³⁹¹

La definición de “aguas estatales” es el punto que sigue ocasionando más controversia entre los actores involucrados, ya que la constitución federal enumera en el artículo 27 las aguas que serán consideradas nacionales, pero por otro lado habla de las aguas no incluidas en esta enumeración las cuales son parte, dice, “de los terrenos por los que corran o en las que se encuentran sus depósitos”, aclarando que “si esas aguas se localizan en dos o más

³⁸⁹ *Ibíd.*

³⁹⁰ Opinión que coincide entre Emiliano Rodríguez Briceño en entrevista el 1 de diciembre de 2008 y Ricardo Sandoval Minero, *Op. cit.*, 2008.

³⁹¹ *Ley de Aguas del Estado de Guanajuato*, 26 de mayo de 2000, decreto núm. 245.

predios, el aprovechamiento de esas aguas se considerará de utilidad pública y quedaran sujetas a las disposiciones que dicten los estados”.³⁹² No es la función de este trabajo tratar de aclarar esta controversia, sino simplemente apuntar que la forma como se redactó tal atribución sigue ocasionado disputa entre actores locales y nacionales.

La importancia de la primera atribución es que deja abierta la posibilidad de que la acción de la CEAG no se limite a un solo sector, como lo podría ser el del agua potable, alcantarillado o saneamiento —a diferencia como sí lo hacía la anterior ley de 1991—, sino que sienta las bases para que este organismo procure el manejo integrado del agua, y las herramientas para un proceso creciente de descentralización a través de la planeación y la gestión participativa. Pero me debo adelantar a una consideración producto de la ambigüedad señalada, la cual también se debe a lo limitado de la reforma a la ley —comparada con el proyecto original elaborado por los asesores de Vicente Guerrero— pues esta posibilidad de procurar el manejo integrado del agua quedó a merced de la voluntad de los gobernantes en turno, de la continuidad que se pudiera dar al trabajo tanto de profesionalización al interior de la dependencia encargada del sector, como también del apoyo a las estructura de la participación social.

La continuidad en este sentido se aseguró durante el periodo del gobierno del panista Juan Carlos Romero Hicks (2000-2006), pues éste aceptó la recomendación de Guerrero Reynoso para nombrar como Secretario Técnico de la CEAG a Ricardo Sandoval Minero.³⁹³

Como elaborador del PEH se tornaba claro que la base de la acción de la CEAG a partir del nombramiento de Sandoval Minero en la Secretaría Técnica debería ser los principios y objetivos planteados ahí, además de que los parámetros para los indicadores de avance serían atendidos con rigurosidad. El énfasis seguiría siendo el diseño de una política hídrica estatal que tratar de abarcar varios sectores de la gestión del agua a través de hacer de la dependencia un ente coordinador de esfuerzos de otras dependencias gubernamentales que

³⁹² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

³⁹³ La reforma también había incluido la transformación de la dirección general de la anterior CEASG, en una Secretaría Técnica, más acorde al perfil especializado que exigía la nueva orientación de la política hídrica en el estado a través de la CEAG. La propuesta original de Romero Hicks había sido para que Guerrero Reynoso continuara en esta posición, pero éste decidió que no fuera así y dejar el lugar a Sandoval Minero.

tenían que ver con los asuntos hídricos (i.e. SDAyR, Ecología y organismos operadores), generador y proveedor de información, y promotor de la participación de los usuarios a través de los COTAS.

Como producto de una reforma a la administración pública estatal de más largo alcance, la CEAG impulsó una reestructura hacia dentro, lo que incluyó la creación del propio reglamento interno y la generación de tres cambios administrativos significativos: Se instituyó la Dirección General de Desarrollo Hidráulico la cual tenía como fin principal el soporte técnico, comercial y financiero a los organismos operadores del servicio de agua potable y alcantarillado del estado; se le añadía a la Dirección General de Planeación la Dirección de Programación con la idea de que el PEH, el programa de la administración y particularmente el de obra pública (incluido el de los organismos operadores del servicio de agua potable y alcantarillado) quedaran bien integrados con la programación del presupuesto hecho desde la dependencia estatal; y por último se instituyó la Dirección de Evaluación y Desarrollo Institucional que tenía la doble tarea de generar los mecanismos adecuados para el monitoreo y la evaluación de las acciones de la dependencia, así como la administración del servicio civil que desde ese momento se llamaría Sistema de Administración Integral de Personal.³⁹⁴

Hacia el exterior se empezaron a recoger los frutos del incremento de capacidades institucionales para hacer frente, con información propia, las negociaciones de los trasvases en el contexto de la cuenca Lerma-Chapala. Por ejemplo, en agosto del 2000 se celebró la cuarta sesión ordinaria del CCLCH, en Metepec, Estado de México, para la “actualización de las bases y procedimientos para el cálculo, disponibilidad y distribución por regiones y por tipos de uso de aguas superficiales de propiedad nacional”. En esta reunión, después de debates intensos, “que desbordaron lo netamente técnico”, se llegó por parte de la CNA con un dictamen que quería reducir la disponibilidad de agua superficial de Guanajuato en un 30%, lo que hubiera afectado directamente a las actividades agrícolas de la entidad, sin embargo, la representación del estado ante el Consejo Técnico —la cual la ostentan la SDAyR como titular y la CEAG como suplente— con los cálculos propios logró

³⁹⁴ Véase CEAG, *Op. cit.*, 2006, p. 38 .

argumentar a favor de la reducción de este monto de manera importante.³⁹⁵ Lo mismo sucedió en 2001, cuando se demostró ante el propio CCLCH que el agua que había salido del Distrito de Riego 011 durante los últimos años había estado subestimado por la CNA. Gracias a esta corrección, la dependencia federal tuvo que conceder la recuperación de 40 hm³ en ese año para riego.³⁹⁶

4.4. Tres tensiones actuales en la gestión del agua en Guanajuato

Si bien es cierto que los recursos técnicos que ha logrado desarrollar la CEAG en este tiempo le han servido para ser utilizado como recurso político de defensa ante el escenario de competencia a nivel cuenca, al interior del estado son dudosos los resultados para una disposición racional del agua. El PEH se ha visto poco soportado en las acciones locales, donde parece haber una tensión permanente entre las políticas de desarrollo regional impulsadas por otras instancias del gobierno estatal o los gobiernos municipales, ya sea para el crecimiento urbano, industrial y hasta agropecuario, por ejemplo. Es decir, parece haber una desarticulación entre las intenciones de la CEAG que son básicamente establecer medidas de reducción de la demanda, mientras que el general de las políticas y acciones de los demás actores públicos y privados, sobre todo del sector agrícola, industrial y del desarrollo urbano, siguen ejerciendo presión sobre los recursos hídricos.³⁹⁷

En cuanto el trabajo de los COTAS, este periodo (2000-2006) se caracterizó como la fase de operación sobre las líneas de acción que la propia CEAG había propuesto, y de aprendizaje por parte de los integrantes de estos organismos de usuarios.³⁹⁸ Lamentablemente, entre esas dos características se generaron también tensiones, pues por un lado los COTAS en un primer momento asumieron acriticamente los lineamientos de la CEAG, y por otro lado, la misma dependencia estatal puso como parámetro de evaluación dichas actividades. Dado el aprendizaje y la experiencia de cada COTAS en lo particular, de acuerdo a su propia realidad y configuración de su propia problemática de escasez, éstos empezaron a sentir como ‘una camisa de fuerza’ ceñirse a las directrices de la CEAG. La

³⁹⁵ *Ibíd.*, p. 35.

³⁹⁶ Maganda, *Op. cit.*, 2003, p. 407.

³⁹⁷ *Ibíd.*, p. 408.

³⁹⁸ Entrevista con ingeniero Aurelio Navarrete Ramírez, Guanajuato, Gto., 28 de noviembre de 2008.

Comisión incluso convirtió dicho listado de acciones en indicadores de gestión de los COTAS, lo cual generó ‘momentos rípidos’ entre las instancias.

Aurelio Navarrete, gerente operativo del CEH durante este periodo y director general de gestión social de la CEAG a partir de 2006, dice:

[...] hay que reconocer que los usuarios han ido cambiando, madurando y aprendiendo de la experiencia en todos estos años. [...] En estos años hemos aprendido también que el gobierno sólo debe poner la mesa para que los usuarios sean los actores principales, no decirles lo que deben hacer. Si hay que proporcionarles toda la información para que tengan claro que escenarios tienen, que opciones de acción hay, pero que ellos decidan el mejor camino para lograr el equilibrio de su acuífero.³⁹⁹

Una tercera tensión apareció con el cambio de gobierno en 2006. La ambigüedad con la que el ordenamiento legal estatal (LAEG) dejó la atribución de la CEAG para el manejo integral del agua está teniendo efectos negativos en estos momentos. El gobernador Juan Manuel Oliva nombró como titular de la Secretaría Técnica de la dependencia estatal encargada de la política hídrica a la ingeniera Angélica Casillas Martínez, quien se había hecho cargo ya de la dirección general de la antigua CEASG en el periodo previo a Vicente Guerrero.

La nueva Secretaria Técnica ha decidido poner menos énfasis en la planeación, y regresar a tener como prioridad la construcción de obra pública y una orientación ‘de retorno’ a concentrarse con mayor énfasis en la segunda atribución otorgada por la LAEG, es decir, la atención a los organismos operadores de agua en los municipios.

En cambio las acciones y estrategias para tratar de reducir las extracciones del acuífero las ubica en el terreno más del sector agrícola, cuya atención la deja en manos de la SDyR.

Yo no trabajo la metería agrícola. [...] por lo menos en esta administración la coordinación se va hacia lo que es la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, porque ahí es donde están nuestros agricultores. Ellos tienen los programas de la tecnificación y la modernización del riego tanto en aguas superficiales como en aguas subterráneas, y de esa manera estamos sumando. Colaboramos para que los proyectos que haga la sociedad civil realmente incidan en un mejor aprovechamiento de nuestros acuíferos, de manera eficiente.

[...]

Nuestro énfasis está en nuestros organismos operadores. De acuerdo a la Constitución, es la Comisión Nacional del Agua la que le toca administrar el agua, nuestra planeación hidráulica la hacemos sólo hacia el interior del estado, sin tratar de interferir en lo que hace la CNA, la hacemos coordinadamente con nuestros organismos y juntas de agua potable para poder atender el cúmulo de

³⁹⁹ *Ibíd.*

necesidades, pero debidamente priorizadas y que cuenten con los proyectos más eficientes... Entonces se ha implementado primero la cultura del proyecto, se ha capacitado en eficiencia técnica y comercial a los organismos. Guanajuato ha logrado tener lo que es una tarifa única dentro de los propios organismos [...] León es el único con una tarifa superior a ocho pesos, las demás oscilan en 4.55 pesos. León es un municipio con ese costo por qué empezó a trabajar así desde hace tiempo, desde los noventa, empezó con estudios, con planeación, con un proyecto. Por cierto, ahorita, a nivel estado, un proyecto muy importante es Zapotillo, el cual se viene trabajando desde hace 17 años y en esta administración nos hemos concentrado para que ese proyecto se consolide, ese es una prioridad.⁴⁰⁰

Las prioridades son claras para la nueva gestión de la CEAG: sacar proyectos ‘eficientes’ —como el de Zapotillo—, lograr tarifas competitivas y no interferir con la gestión hídrica que es facultad exclusiva de la CNA.

Estas tensiones son las que se revisan en los siguientes capítulos para el orden local, a nivel de acuífero, en dos regiones particulares del país, una precisamente es León, Guanajuato, cuyo proceso se encuentra enmarcado por todo lo que acabo de describir en esta última parte del capítulo, y por otro lado, se propone el caso del acuífero del valle de Aguascalientes (o también conocido como Interestatal Ojocaliente-Aguascalientes-Encarnación), que básicamente ha generado estrategias muy de la mano con el gobierno federal y de los organismos internacionales de financiamiento.

¿Qué explica que no se consignan resultados efectivos para revertir la crisis del agua en las regiones? ¿Los resultados para revertir la crisis del agua se explican por la estructura social y política en la que se enmarcan? ¿Qué tan importantes son las ideas de los actores con respecto a la crisis del agua y las estrategias más adecuadas para hacerle frente? Esas son de alguna manera las preguntas que guían los siguientes capítulos.

⁴⁰⁰ Entrevista con ingeniera Angélica Casillas Martínez, Guanajuato, Gto., 2 de diciembre de 2008.