

# **CRISIS DEL AGUA Y LA GESTIÓN DEL AGUA CON UN ENFOQUE DE CUENCA; EXPERIENCIAS EN MÉXICO, PERÚ, COLOMBIA Y BRASIL**

*Sergio Vargas Velázquez<sup>1</sup>  
Nohora Beatriz Guzmán Ramírez<sup>2</sup>*

## La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos

El IV Foro Mundial del Agua realizado en México en 2006 definió por cuarta ocasión las estrategias para enfrentar la crisis mundial del agua, en donde se expusieron las experiencias exitosas para proteger el agua en el mundo. Se sabe que los grandes intereses: administraciones públicas, ONGs, una gran diversidad de grupos sociales organizados de distintas formas así como empresas nacionales y multinacionales interesadas en invertir, mantienen visiones confrontadas respecto a este tema. Los discursos de los grupos se han venido radicalizando, lo mismo para reforzar las alianzas y las identidades como para acceder a los medios de comunicación. Se trata cada vez más de una lucha de poder entre grupos organizados, visiones confrontadas, siendo muy probable que se desvanezcan pronto las pretensiones de alcanzar una visión compartida.

Entre las propuestas a nivel internacional destaca la Gestión Integrada del Agua por Cuenca o de los recursos hídricos, GIRH, la cual ha sido formulada desde organismos internacionales como la solución para la gran diversidad de problemáticas en todos los países. Aspira ostensiblemente a volverse una doctrina, un corpus de conceptos fundamentales, con los cuales se pretende reforzar la administración del agua. Quiere ser federativa para facilitar la identificación del grupo de los ingenieros que piden, debido a su formación, bases sólidas y pragmáticas.

Una de las premisas de la Gestión Integrada es que el agua es un factor esencial del desarrollo sostenible. La definición formal de la Gestión Integrada, ampliamente popularizada, es maximizar la producción económica y el bienestar social de manera equitativa sin comprometer la durabilidad de los ecosistemas. El agua exige una gestión "óptima" que pasa por la coordinación de las acciones, menos la de los protagonistas sociales, empresas y usuarios que la de las propias administraciones dotadas con poderes

---

<sup>1</sup> Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Tel. +52 (777) 3293668 svargas@tlaloc.imta.mx

<sup>2</sup> Universidad Autónoma del Estado de Morelos, nobegura@yahoo.com.mx

ampliados. Además, el máximo aprovechamiento incluye no sólo la coordinación sino también la gestión directa y la reforma institucional, todo ello siendo al corazón de la doctrina. El documento precisa las modalidades de una buena Gestión Integrada y las etapas para establecerla.

En América Latina ya se ha implementado varias experiencias con resultados distintos. En el caso de México, varios de sus principios fueron incorporados en la Ley de Aguas Nacionales de 1992, y fue plenamente reconocido como el enfoque de gestión a partir de la reforma a la ley de 2004. En otros países como Colombia y Brasil, si bien siguen las recomendaciones del Banco Mundial, BID o Global Water Partnership al respecto, han desarrollado experiencias muy distintas, mostrando que este enfoque no deja de ser político y que debe responder a las necesidades de cada región y país.

La GIRH aspira ostensiblemente a volverse una doctrina, un corpus de conceptos fundamentales, con los cuales se pretende reforzar la administración del agua, y defenderla en caso de que ésta sea agredida. Quiere ser federativa para facilitar la identificación del grupo de los ingenieros que piden, debido a su formación, bases sólidas y pragmáticas. Proporciona argumentos a esta asociación de altos funcionarios para sus grupos y frente a los políticos alentados por soluciones fáciles que se orientan por las preferencias del electorado.

Una de las premisas de la Gestión Integrada es que el agua es un factor esencial del desarrollo sostenible. La definición formal de la Gestión Integrada, ampliamente popularizada por el mismo Global Water Partnership, es maximizar la producción económica y el bienestar social de manera equitativa sin comprometer la durabilidad de los ecosistemas. El agua exige una gestión "óptima" que pasa por la coordinación de las acciones, menos la de los protagonistas sociales, empresas y usuarios que la de las propias administraciones dotadas con poderes ampliados. Además, el máximo aprovechamiento incluye no sólo la coordinación sino también la gestión directa y la reforma institucional, todo ello siendo al corazón de la doctrina. El documento precisa las modalidades de una buena Gestión Integrada y las etapas para establecerla (Argarwal, 2004).

La coherencia debe supuestamente incluir todas las acciones posibles puesto que el agua participa más o menos en toda la vida económica y social en general. Las coordinaciones

verticales y horizontales comienzan con la puesta de conformidad de las aguas subterráneas y superficiales, de las regiones agua abajo y agua arriba, de la calidad y de los volúmenes, así como también de la tierra o el bosque y del agua, de la articulación del agua con los planes de desarrollo y las políticas macroeconómicas, y de las acciones locales y de la planificación. Para las administraciones, se trata de probar a los políticos, por la concienciación, que el agua es "crítica" para el desarrollo (de ahí la importancia de las delegaciones de funcionarios y la importancia del tema Gestión Integrada en los foros mundiales) y animar a la población a superar la visión local y sectorial, es decir, a olvidar temporalmente sus intereses inmediatos en beneficio del bien colectivo que solamente la administración está en condiciones de garantizar. Si se desarrolla la lógica del documento, los propios políticos, implicados frente a su electorado, tendrían dificultades a superar los intereses locales. Es cierto que el bien colectivo no es la suma de los bienes individuales o sectoriales, pero su conceptualización no aparece en el documento y sigue siendo potencial. La GIRH implica en la realidad la discusión y disputa por la transformación del arreglo institucional, esto es, la manera en que diversos niveles de gobierno y organizaciones sociales se reparten la autoridad y la responsabilidad, así como el espacio público en términos de acceso al discurso público y la legitimidad de los medios de comunicación. También tiene importantes consecuencias para el modo de organización del poder público. El poder no visto sólo como vigilancia del orden, sino como para mejorar la condición humana. Supone la democracia –entendida como arreglos institucionales inclusivos capaces de enfrentar las tensiones y desigualdades socioeconómicas a través de procesos de mediación política y la política gubernamental-; la tecnocracia y la racionalidad instrumental del poder público (políticas públicas eficientes) a través de mejores sistemas de gestión de los recursos.

La GIRH surge en una etapa de grandes flujos globales: es una idea surgida por la globalización, como lo es el desarrollo sustentable, para gobernar lo mejor posible el planeta. Establece principios que parecen propios de los regímenes democráticos de los países desarrollados: la desregulación, privatización, redición de cuentas y transparencia. Supone que el poder no debe surgir de un individuo o grupo, sino de un proceso continuo de negociación entre actores sociales y gubernamentales, para lo cual propone la creación de múltiples espacios de participación social que permitan a la sociedad expresarse al tiempo que adaptar a las necesidades sociales la política pública.

Las grandes agencias internacionales han trabajado fuertemente para la GIRH se generalice aquí y en muchos países en desarrollo bajo el supuesto de que lo que parece bueno para los países desarrollados, lo es también para los que están en vías de desarrollo, en un esquema de convergencia global de políticas públicas, y de coincidencia en las dinámicas occidentales de mercado, valores, percepciones, para establecer su juego.

### La GIRH en América Latina

A manera de introducción al tema de gestión de cuencas, se hace necesario aclarar los diferentes perfiles entre las organizaciones y organismos de cuenca: un organismo de cuenca es un ente gubernamental que tiene como objeto la gestión de una cuenca, puede hacer una gestión parcial, amplia o restringida; puede ser sólo de gestión del agua, como en México; puede ser de gestión de recursos naturales como está ocurriendo en varios países del mundo. Un organismo de cuenca es solamente gubernamental y esto no es una limitante o un factor restrictivo, ya que hace falta que existan ese tipo de entes para poder trabajar el tema de cuencas.

En contraste están las organizaciones de cuenca. Una organización de cuenca es de tipo social, los actores que están trabajando dentro de este ente pueden ser: usuarios del agua, académicos, empresarios; personas que se involucran, se informan e inciden en la toma de decisiones, es decir, se empoderan en los procesos que tienen que ver con la gestión del agua.

En algunos casos las organizaciones del agua cuentan con la presencia del gobierno, normalmente en el mundo y no solamente en América Latina, cuando hay presencia de gobierno estos actores gubernamentales, solamente participan con voz pero no con voto. Entonces existe una dicotomía bien definida: un organismo de cuenca como ente gubernamental y una organización de cuenca como un ente de carácter social. Los organismos de cuenca en general, son gubernamentales y atienden aspectos técnicos para actos de autoridad, que tienen que ver con la regulación y el control. Es preciso señalar que no ocurre así en las experiencias regionales de la Conagua; ya que en pocos casos se da una conciliación de intereses, el discurso de resolución de conflictos es todavía incipiente.

En América Latina el tema de los entes de cuenca ha cobrado mayor importancia en los últimos 20 años. Desde 1976, México fue uno de los primeros países que llevaron a cabo

estudios sobre las organizaciones regionales del agua como parte del Plan Nacional Hidráulico. Se impulsó la creación del Consejo de Cuenca Lerma-Chapala desde finales de la década de 1980, que ha sido un detonante muy importante de estos procesos en América Latina. (Mestre, 2005)

Los 18 países de América Latina, México incluido, manejan el tema de entes de cuenca como parte importante de la agenda del agua, aunque no todos cuentan con entes de cuenca, 16 de los 18 países de América Latina ya han logrado crear uno o varios entes de cuenca. Dos países no han podido prosperar en la materia, son países pequeños, con poca población y que tienen solo una o dos cuencas importantes. Es el caso de Uruguay, con el río de La Plata, todo el país está dentro del sistema de este río, no hay organismos de cuenca, se han intentado crear pero las condiciones no se han dado, hay un divorcio enorme entre el gobierno y la sociedad, su gobierno es más centralista que el de México. Lo mismo encontramos en Belice, ninguno de los dos tienen organismos de cuenca. Asimismo no hay un balance que permita afirmar si son demasiados o pocos entes de cuenca para 18 países, de éstos actualmente están operando de manera razonable 236, el resto han desaparecido.

La gestión de cuencas es un tema que recorre el ámbito de los 18 países de América Latina. La gestión de cuencas no siempre va acompañada con organizaciones u organismos de gestión de cuencas: 16 países cuentan con entes de cuenca, y en 2 países no se cuenta con verdaderos entes de cuenca (Belice y Uruguay). En un estudio del BID, se tienen registrados en la región en total **583** entes de cuenca, de los cuales **236** funcionan razonablemente y el resto ha desaparecido o funciona intermitentemente (Mestre 2005).

El 80% de los organismos de cuenca se mantienen vía subsidios del gobierno. A veces reciben donaciones y aportaciones de cooperantes, como es en todos los países de Centroamérica. El 20% de los organismos se financian con tarifas de cuenca, como es el caso de México, cobran por extracción, por vertidos y algunos cobran por servicios ambientales hidrológicos.

El 90% de los consejos de cuenca se financian con subsidios del Estado. Esto tiene implicaciones serias en relación a la autonomía de estos entes y su capacidad de propuesta y respuesta a los conflictos, por ello se deben buscar en los consejos de cuenca de América Latina, diversas alternativas para allegarse recursos. Poco menos del 8% de los consejos de

cuenca reciben apoyos de tarifas de cuencas recaudadas por estos mismos entes, en la mayoría de los casos hay una recaudación de un tercero que le regresa vía presupuesto al ente de cuenca.

México, Colombia y Brasil son los países que más hablan del tema de entes de cuenca y que se esfuerzan más por impulsarlos, fortalecerlos y diseminarlos, y se muestra un creciente el interés en otros países que han tenido iniciativas y avances en los últimos 17 años. Tal es el caso de Argentina, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Perú.

Hay casos que se forman entes de cuenca de forma coyuntural, por ejemplo han surgido en el marco del Diálogo Interamericano del Agua y luego desaparecen durante dos años y se vuelven a formar. En este sentido, también hay casos en donde se crean organizaciones no gubernamentales con el afán único de gestionar recursos. Esto ha conducido, por ejemplo que entes de cuencas gestionados por el sector privado, el beneficio sea para el sector privado.

México es el país que más ha escrito sobre los entes de cuenca; luego Colombia que se montó en el modelo mexicano en el 1994 y generó su propia acepción, que son las corporaciones autónomas regionales, y que le dieron un avance al modelo mexicano porque al manejo del agua integraron el manejo ambiental en su conjunto, lo que ha generado procesos de mayor sustentabilidad no sólo en términos del discurso sino en la práctica. Aunque, hay que dar cuenta que de 33 corporaciones autónomas regionales que se generaron con la Ley de 1994, donde México intervino a través de la Comisión Nacional del Agua, hoy día sólo hay 2 que están funcionando: la de Cundinamarca, en el valle donde está asentado Bogotá y la correspondiente al valle del Cauca que es donde está asentado Cali.

Cuadro. Relación de organismos en condiciones de operación

Pais	Número de Entes de Cuenca	Pais	Número de Entes de Cuenca	Pais	Número de Entes de Cuenca
Brasil	101	Ecuador	3	Panamá	2
México	46	Chile	3	Bolivia	2
Colombia	33	Perú	3	El Salvador	2
Argentina	14	Guatemala	3	Paraguay	2
Costa Rica	5	Honduras	3	Belize	0
Venezuela	4	Nicaragua	2	Uruguay	0

Fuente: BID, 2006.

La mayoría de los países de América Latina no existe la representación del gobierno federal en los estados. El Secretario de Recursos Hídricos en Brasil, es como un ciudadano más en su país, no tiene el poder que tiene el Director General de Conagua. No hay representaciones en Brasil, no las hay en Chile, en Colombia, no las hay en ningún país más que en México y en Venezuela, aunque precisamente en este país recientemente se tomó la decisión de desaparecer las representaciones del gobierno central de Caracas de todos los estados de Venezuela. Así México es el único que sobrevive con este esquema de la gestión centralizada, a pesar de sus 17 años de iniciada la reforma de incorporación de los principios de la GIRH.

#### Cuadro. Características de los organismos de cuenca en América Latina

1. *El 61% son organizaciones de cuenca; el 39% son organismos de cuenca;*
2. *En total, 137 entes de cuenca cuentan con reconocimiento oficial razonable o firme.*
3. *En 116 casos los entes actúan en microcuencas o minicuencas, en general definidas por trabajar en el contexto geográfico de una corriente tributaria de una cuenca de mayor envergadura;*
4. *En 17 casos se trata de entes vinculados o fungen como entes de cuenca multinacionales, es decir, que participan o están encargados de la gestión de cuencas bi o multinacionales;*
5. *El 73% de los entes de cuenca se dedica a la gestión del agua. De estos sólo el 36% se orientan de forma directa o tácita hacia la gestión integrada de los recursos hídricos;*
6. *El 15% de los entes de cuenca del universo en comento se dedican a la gestión de recursos naturales;*
7. *El 5% entes de cuenca se especializan en la gestión ambiental específicamente, aunque la tendencia en varios países apunta hacia esa dirección;*
8. *Algunos entes de cuenca se especializan en la gestión de cuencas con el enfoque FAO, es decir, agua, suelo y bosque, sin bien dicho enfoque no incorpora en forma explícita la gestión integrada de recursos hídricos;*
9. *Los 228 entes de cuenca fueron creados o se apoyan en un instrumento jurídico y entre los entes desaparecidos, al menos otros 93 contaban con apoyo tácito o explícito de algún instrumento jurídico;*
10. *Once países de dieciocho en la región cuentan con Leyes de Agua — con esa denominación y óptica o análogas — modernas o añejas, que apoyan o no a entes de cuenca.*
11. *Honduras, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Belice y Perú, o sea, doce países, debaten anteproyectos de Leyes de Agua con distintos avances, ya sean nuevas por sí o para sustituir las que están vigentes;*
12. *Los organismos de cuenca (composición gubernamental) están en general orientados hacia: (i) aspectos técnicos; (ii) de autoridad y sus actos; (iii) de regulación y control; y (iv) de conciliación de intereses (pocos casos).*
13. *Las organizaciones de cuenca (en más del 80% de los países son de composición social únicamente) se orientan en general a: (i) debate y propuesta de proyectos y acciones; (ii) gestión de conflictos; (iii) contraloría social; y (iv) convalidación de actos del sector público;*
14. *Los organismos de cuenca se financian en más del 80% con recursos presupuestales (subsidio), donaciones y aportaciones de cooperantes e instituciones de fomento multilateral;*
15. *El 20% de los organismos de cuenca se financia o cofinancia con tarifas de cuenca y con pagos por derechos;*
16. *Más del 90% de las organizaciones de cuenca — consejos, comités, además de otros formatos organizacionales — se financia con subsidios del Estado y suplementan su funcionamiento con cuotas de los miembros y donaciones de diversa índole;*
17. *Poco menos del 8% de las organizaciones de cuenca recibe apoyos de tarifas de cuenca recaudadas por estos entes o por terceros;*
18. *Es sorprendente la falta de interés gubernamental, político y social, para atender la gestión de conflictos. Existen interesantes excepciones tales como las inspecciones de cauce en Argentina (Mendoza), las Juntas de Vigilancia en Chile (Río Elqui y sus afluentes), Brasil (ANA dirimiendo contiendas entre la cuenca del PCJ y la región de la capital de Sao Paulo); y Perú (cuenca del río Piura).*

Fuente: BID, 2006.

En nuestro país se sumó a estos principios de la gestión integrada del agua desde principios de la década de 1990, a partir de lo cual se ha transformado nuestro arreglo institucional del agua. En México, la gestión del agua se caracterizó durante varias décadas por la fuerte centralización de la autoridad, las funciones y decisiones de la política pública en el gobierno federal. Esto explica la poca información y la percepción fragmentada que tienen muchas organizaciones sociales sobre la problemática del agua. Sin embargo, la implementación de la gestión integrada se inició a iniciativa federal, buscando la participación de actores sociales con los cuales los principales actores gubernamentales ya habían establecido distintas formas de diálogo, pero que no necesariamente son representativos de la gran diversidad social de cada cuenca. Los espacios para la participación sólo han tenido un carácter consultivo, lo cual limita el interés de la sociedad en participar en ellos, ya que sólo los grandes intereses económicos y políticos participan al nivel de las grandes regiones hidrológicas. La propuesta de gestión integrada no ha transformado todavía la gestión en el ámbito local, que es en el que cotidianamente vive, percibe, y expresa sus problemas y preocupaciones la mayoría de la población, y en el que realmente es capaz de participar la sociedad. Esto explica la poca información y comunicación que existe todavía respecto al agua a este nivel, el que persista entre muchos usuarios del agua la percepción de que los problemas del agua los debe resolver sólo el gobierno, y que el abastecimiento y saneamiento del agua debe ser parte de los servicios bajo responsabilidad económica de las entidades gubernamentales. Por otro lado, existe la percepción entre las organizaciones gubernamentales de que es más fácil tomar decisiones de política del agua mientras sean menor el número personas que participan; también perciben que la autoridad del agua se diluye cuando se involucran a más actores sociales, y que el actual arreglo institucional es incapaz de resolver todos los problemas y conflictos por el agua porque no reconoce realmente el valor de las decisiones técnicas. Esta percepción también restringe los alcances del modelo de gestión integrada del agua por cuenca.

En las últimas décadas se han generalizado tanto en sociología y ciencia política, como en economía, una serie de teorías que analizan toda organización estructura social como un espacio de juego. A la GIRH la podemos analizar como un espacio organizado por reglas que los diferentes participantes deben utilizar lo mejor posible. El que gana es el que conoce y utiliza mejor a su favor las reglas. La primera condición es que los que juegan acepten las reglas. En este sentido, sin desarrollar más esta tesis, afirmamos que en la última década el régimen político mexicano ha perdido una considerable legitimidad a partir del agotamiento



del modelo corporativo de organización de intereses, el cual le permitió durante varias décadas a la burocracia hidráulica mantener un control de la política del agua muy poco cuestionado. En los últimos años la legitimidad de la acción gubernamental ha decrecido considerablemente frente a la aplicación del proyecto de apertura económica y desregulación. Además de que la justicia distributiva en vez de resolver dificulta más la posibilidad de los grandes acuerdos que inicialmente afirmamos requiere la gobernabilidad.

Si existe un problema de legitimidad a nivel general, qué ocurre con la política del agua. En este punto es cada vez más evidente la formación de movimientos sociales que cuestionan la GIRH tal como oficialmente es presentada en tanto que la visión tecnocrática de ella no reconoce todavía la necesidad de incluir aspectos como la visión del agua como bien común, y las formas de manejo comunitario del recurso. Ahora cada vez más, las grandes obras hidráulicas son cada vez más cuestionadas, y en vez de legitimar, En vez de lograr un juego en donde todos ganan, aparece uno que se aproxima al de suma cero.

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

problemas, en los que muchas veces los querellantes están contra la misma Conagua. Estas comisiones más desarrolladas reconocen que el arreglo institucional debe transformarse, ya que la actual distribución de funciones, derechos y obligaciones, resulta ya ineficaz. Algunas de estas comisiones ya agregaron en sus leyes estatales las aguas de jurisdicción estatal.

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

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

agua no se resuelven del todo con el proceso de registro de derechos en el Repda, en el cual se dio entrada al registro de muchos derechos irregulares que aumentó el sobreconcesionamiento existente en esta cuenca. Tampoco se ha respondido con soluciones apropiadas a la necesaria transferencia de volúmenes y derechos de manera mediada o negociada sin el centralismo de la decisión de la Conagua.

En México se inicia la transformación de las formas de representación corporativa a formas propias de la democracia política apenas en la última década. Este proceso necesariamente ha afectado las formas de representación de intereses de los usuarios del agua, más cuando se han aplicado varios de los principios de la GIRH que suponen la transformación ya de las formas de poder público de 'gobierno' a 'governabilidad'. En Vargas y Mollard (2005) se analizan varios casos de distintas partes del país, en estos se constata la poca penetración efectiva que tienen los consejos, comisiones y comités de cuenca, en tanto carecen en la mayoría de los casos –una excepción es donde el conflicto por el agua ha estimulado una mayor participación social- de la legitimidad, reconocimiento y comunicación con la gran mayoría de usuarios del agua.

Con base en un análisis comparativo de varias de estas instancias de participación se muestran evidencias de que: a) predomina la ausencia de discusión entre actores, b) las relaciones entre actores sociales existe, pero esta es principalmente a nivel institucional, c) la agenda de estas instancias está fuertemente marcada por una lógica institucional, y d) existen evidencias de que a este nivel se recuperan ciertas estrategias de las formas de representación corporativa de intereses, en la cual se consolidaron las elites políticas locales en muchas partes del país, y que ante la transformación del régimen político, buscan afianzarse en estas nuevas instancias. Es común ver representantes de Cotas que no actúan si no es supeditados a la gerencia de la Conagua respectiva, los cuales tienen nula o poca representatividad de la multiplicidad de usuarios, y por lo tanto siguen la agenda institucional en la medida de sus posibilidades. En otros casos, estas instancias las ocupan estratégicamente intereses regionales, desde donde son capaces de monitorear los que hace la Conagua y otras instancias gubernamentales que les pueden afectar o pueden representar un nicho de oportunidad para sus intereses específicos. Si analizamos la composición de estas instancias se constata que siguen una lógica institucional más que en función de una exigencia de representación del sistema de actores efectivamente involucrados en los problemas del agua. Esto no cumple con el principio de la GIRH de la

“discussion entre pairs : condition d'un débat technique d'égal à égal au sein des instances pluri-acteurs”. (GWP, 2005)

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

El país que tiene más entes es Brasil e inmediatamente es seguido por México con 46 entes de cuenca, unos pequeños, otros grandes, otros sólo de nombre. Luego sigue Colombia que tiene 33 corporaciones autónomas regionales pero que solamente 2 están operando. En términos de la gestión descentralizada, países como Argentina, Brasil y Colombia, ejercitan de forma clara esa práctica. La única excepción bajo el criterio de descentralización en países grandes parece ser la de México, por una característica estrictamente constitucional de acuerdo con la cual el dominio de las aguas corresponde a la Nación.

En el caso de Brasil tiene muchas organizaciones de cuenca pero ha escrito poco. Sin embargo es de resaltar que en la actualidad la Agencia Nacional del Agua de Brasil, tiene 483 empleados a comparación de la Comisión Nacional del Agua que cuenta con 15,000 y que además está presente en todos los estados de la República, mientras que la Agencia Nacional del Agua de Brasil solamente tiene oficinas en Brasilia, no tiene ninguna representación en los estados federados de la República, de tal manera han logrado quitarse de encima al gobierno federal.

Brasil, tiene 102 entes de cuenca en su red brasileña de organismos y organizaciones de cuenca, la mayoría de ellos son organizaciones pequeñas; esto no es en detrimento de la gestión de cuencas, ya que normalmente estos entes trabajan a nivel de microcuencas. En la mayoría de los países de América Latina no existe la representación del gobierno federal en los estados. El Secretario de Recursos Hídricos en Brasil, es como un ciudadano más en su país, no tiene el poder que tiene el Director General de Conagua.

En lo concerniente al reconocimiento del agua como un bien económico, se ha detectado que constituye voz general en todos los países de la muestra que se deben cobrar cánones o tarifas de cuenca por el uso del agua y por el vertido de las aguas servidas, como una de las consecuencias de este valor económico. Sin embargo, el debate ha transcurrido durante muchos años en algunos de los países latinoamericanos y hoy solamente en Brasil y en México existen las condiciones claras para realizar ? y efectivamente se realiza ? el cobro por la extracción del agua de los cuerpos de agua de las cuencas y por el vertido de las aguas residuales. En Colombia existe un pago de tasas retributivas y compensatorias para financiar la ejecución de las políticas ambientales que en buena medida se sustenta conceptual y metodológicamente en las tesis de tarifas de cuenca. (BID, 2006)

No existe más el debate de un uso prioritario para fines económicos como solía ocurrir, por ejemplo, en Brasil, respecto a la utilización del agua para la generación eléctrica. Se trataba de una asimetría que solo recientemente fue eliminada, tras la creación de la Agencia Nacional de Aguas – ANA. (BID, 2006) Los consejos de cuenca de México, por ejemplo, se asemejan notablemente a los comités de cuenca de Brasil, mientras que por otro lado, una corporación autónoma regional de Colombia tiene similitud no muy notable con un organismo de cuenca en Argentina.

En Brasil se buscó adecuar, de una cierta manera, la experiencia francesa de comités de cuenca apoyados por agencias de agua. Hay resultados interesantes como el del Comité de la cuenca del río Paraíba do Sul, que viene produciendo resultados satisfactorios en términos de reducción de conflictos entre usuarios y, poco a poco, aunque lentamente, en términos de calidad del agua. No se puede afirmar que esa calidad haya mejorado sino que su ritmo de deterioro está menos rápido, lo que implica una mejora. Además, se debe considerar el caso del Consorcio Intermunicipal de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá – PCJ, hoy transformado en agencia de agua del conjunto de estas cuencas y que ha producido resultados significativos en lo referente a calidad y cantidad del agua de la región.

En Brasil aún se constata la experiencia del Comité de la Cuenca del río São Francisco, que ya ha elaborado y tuvo aprobado su plan maestro y se encuentra en un esfuerzo de implantación de su agencia de agua. Empero se registran, en Brasil, más de un centenar de casos de organizaciones de cuenca que no han producido todavía los resultados esperados, justamente por los motivos que acometen estos tipos de entes de cuenca en otros países, es decir, falta de apoyo, sobre todo financiero, para su adecuado funcionamiento.

Retomando el caso colombiano, se destacan las Corporaciones Autónomas Regionales, denominadas CAR's, que cuentan con otras atribuciones relevantes vinculadas con la gestión de recursos naturales y el medio ambiente, en adición a sus responsabilidades en materia de gestión hídrica. La estructura básica de la normatividad de los recursos hídricos es el Decreto-Ley 2811 de 1974, que creó el Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente. La Parte III regula lo respecto al agua, y de ahí se fundamentan reglamentaciones específicas. El agua es considerada privada únicamente cuando se origina y termina en un mismo terreno de propiedad privada. Las empresas o personas pueden obtener derechos de agua a de la ley por concesión. En sucesivos decretos de 1978, 1981, 1994 y 2002, las funciones de regulación del derecho al agua fueron dadas a la CAR y la Autoridades Ambientales Urbanas, AAU. Las CAR son las responsables de de la elaboración de los planes de ordenamiento y manejo de cuencas. Uno de los aspectos a la vez más difundidos y polémicos de su gestión es el del cobro de tarifas, ya que si bien no existe un criterio a nivel nacional.

## Reflexiones

La aplicación de la GIRH en México se inicia desde 1990. Aquí intenta transformar un arreglo institucional altamente centralizado, por lo que inicia los cambios de arriba hacia abajo. El proceso de transferencia de distritos de riego a asociaciones de usuarios tiene un gran éxito inicial debido a que la Conagua cuenta todavía con la red del esquema corporativista para lograrlo. También se logra, aunque más despacio, la creación de las Comisiones Estatales de Agua Y saneamiento y los Organismos Operadores de Agua Potable. Con el mismo criterio del esquema de participación dirigida, se organiza el funcionamiento de consejos, comisiones y comités de cuenca y acuífero. Sin embargo, en términos del proceso de establecimiento de formas de negociación, participación social y resolución de conflictos, se evidencia una de las grandes dificultades en la actual transición institucional. Consideramos que hay actualmente un estancamiento en el proceso y una gran dificultad para destrabar las fuerzas que lo bloquean. Por un lado se encuentra una interpretación tecnocrática de la GIRH y una percepción de que ceder presupuesto, políticas públicas a niveles regional o local debilita aún más la autoridad del agua. Por el otro, hay actores gubernamentales estatales o municipales que buscan sus intereses a través de la competencia política, recurriendo a los recursos y formas que la gestión centralizada del agua les proveyó durante muchos años. Mientras una muy heterogénea sociedad civil aparece en el escenario todavía muy desorganizada, mal representada, en un esquema de participación dirigida. Los grupos de interés más organizados son los que “capturan” los espacios para la representación de intereses en la GIRH. Se requiere impulsar una fuerte transformación de los espacios de participación social al incorporarle a la GIRH en México los fundamentos de la gestión local del agua.

Por ahora siguen ausentes los mecanismos modernos de resolución de conflictos, como por ejemplo las prácticas de mediación, etcétera. Los espacios de representación a escala de gran región hidrológica difícilmente representan la diversidad social, y no permiten hacer fluir la información, comunicación hacia la sociedad civil, y difícilmente ayudan a legitimar la política del agua.

Uno de los temas más controvertidos en el IV Foro Mundial del Agua fue el la privatización del agua. Desde la posición de los movimientos altermundista, se resalta la falta de información respecto a lo que ocurre realmente en el arreglo institucional del agua en nuestro

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

Los entes de cuenca funcionan eficientemente en tanto se establezcan a nivel local. En la microcuenca, es el usuario el que se empodera, el que toma decisiones, pero no actúa a nombre del gobierno; el gobierno hace lo suyo y los ciudadanos hacen su parte. En México está escrito, se supone que se tiene que hacer una gestión integrada, pero una cosa es que la Conagua participe de la gestión integrada y otra es que la lleve a la práctica, porque gestión integrada implicaría que se empodera al ámbito local.

El fondo es bien claro: México fue perdiendo la gobernabilidad del agua en los años 40, empezó a entrar en crisis de gobernabilidad del agua en los años 70, hoy está en una severa crisis de gobernabilidad del agua, sin embargo hoy estamos gastando más que ayer. Hay que buscar un equilibrio basado en el principio de autoridad, ahora está lesionado, pero este



principio se puede fortalecer; eso no quiere decir que desaparezca la Conagua y se cree una secretaría de estado para el agua, me parece pueril el planteamiento, lo que si necesitamos es rescatar esa autoridad en los tres órdenes de gobierno.

La comparación con otros países latinoamericanos nos da los elementos para evaluar el desarrollo en México. Es importante considerara que se debe de mejorar la distribución de cargas entre gobierno y sociedad, en las cuencas, en los acuíferos. No confundiendo el rol de sociedad y en el rol de gobierno. Cada uno tiene su esfera, su esencia, su justificación en la gestión integrada de las cuencas. Resulta fundamental recuperar la gobernabilidad en cuencas y acuíferos.

## Referencias

- Agarwal, A. et al (2004). Manejo integrado de recursos hídricos. GWP, 2000. (TAC Background Papers; 4)
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente. Buenas Prácticas para la Creación, Mejoramiento y Operación Sostenible de Organismos y Organizaciones de Cuenca. Informe Final. Washington, Enero de 2006. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=965133> Consultado 12/01/2007
- Mestre, Eduardo (2005). 'La problemática de cuencas en América Latina', en Problemas socio-ambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México / Sergio Vargas, Mollard, Eric (ed.) Jiutepec, Morelos: IRD-IMTA, 2005. 386 p.
- Mollard, Eric, Sergio Vargas (2005). "¿A quién preocupa la gestión integrada del agua? entre indiferencia social y utopía peligrosa", en II Congreso Iberoamericano CIDMA 2005, Puebla, México.
- Nagy de Oliveira Campos, Valeria (2005). "Comitê de bacia hidrográfica: um canal aberto à participação e à política?" em Vol. 2, no. 2, p. 49-60, julio-diciembre.
- Pena Pereira, Dilma Seli y Rosa Maria Formiga Johnsson (2005). 'Descentralização da gestão dos recursos hídricos em bacias nacionais no Brasil' em Rega Vol. 2, no.12, enero./junio.
- Sánchez-Triana, E. y K. Ahmed, Y. Awe (2007). Prioridades ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia. Un análisis ambiental del país para Colombia. Banco Mundial-Mayol ediciones.
- Vargas, Sergio (2006), "Después del IV Foro Mundial del Agua: transición institucional y las alternativas de política del agua", en 11° Encuentro Nacional Sobre Desarrollo Regional en México, Amecider Mérida, Yucatán, del 7 al 10 de noviembre.