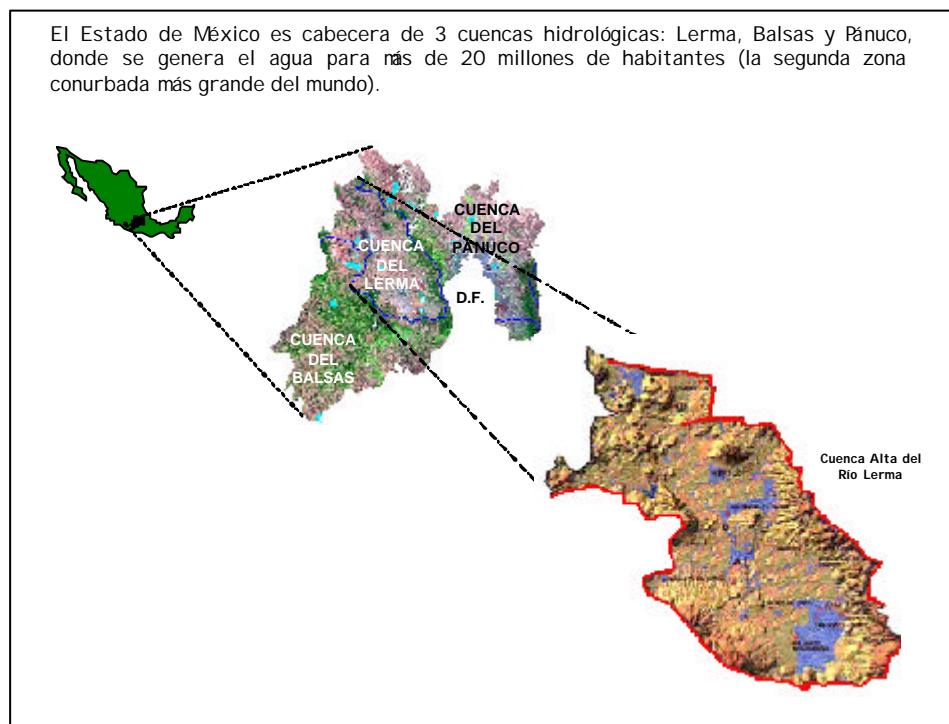


PARTICIPACIÓN SOCIAL, CONFLICTO Y ESTRATEGIAS DE CONSENSO LOCAL PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN LA CUENCA HIDROLÓGICA DEL ACUÍFERO DEL VALLE DE TOLUCA

Adriana Sandoval Moreno¹

El marco contextual

El Acuífero del Valle de Toluca (AVT) dota del vital líquido a aproximadamente 12 millones de habitantes en el Estado de México y el Distrito Federal, proveyendo de agua a la segunda concentración urbana más grande del mundo -después de Tokio, Japón-. Cubre un área de 2,738 km² comprendidos en 23 municipios del Estado de México. Es uno de los 653 acuíferos sobre explotados del país y se encuentra en estado crítico debido al acelerado proceso de abatimiento y pérdida de la calidad de sus aguas. En el Acuífero del Valle de Toluca se está generando un grave problema ambiental, con importantes repercusiones económicas, sociales y políticas que obstaculizan considerablemente las posibilidades de desarrollo sustentable en la región (Sandoval, 2005).



¹ Doctora en Ciencias Sociales, Maestra en Estudios Regionales. Especialista en el análisis de organizaciones civiles y de base para el desarrollo, en temas de participación social y género en el manejo integral y sustentable de los recursos hídricos y medioambientales. INSTITUCIÓN: Unidad Académica de Estudios Regionales de la Coordinación de Humanidades, sede La Ciénega, Jiquilpan, Michoacán. asandoval@humanidades.unam.mx

Algunos factores de esta crisis en el AVT se refieren a que el Valle incrementó exponencialmente su población entre los años 1930 y 2000, ascendiendo de 200 mil a 2 millones de habitantes, situación que aumentó la demanda de agua y de servicios en la región. Sumado a esto, el Acuífero es el principal exportador de agua al Distrito Federal y provee a 10 parques industriales ubicados en esta zona del Estado de México. A este desequilibrio contribuyen la creciente deforestación, el mal manejo y la erosión del suelo, la pérdida de calidad y cantidad en los cuerpos de agua, la existencia de pozos clandestinos y la falta de control de los aprovechamientos concesionados. Condiciones que limitan la disponibilidad de agua para consumo humano, para las actividades agrícolas y otras actividades económicas (Ver esquema 1 y 2 anexos).

En el marco del desequilibrio ambiental y económico, el objeto de esta ponencia es describir los frentes del conflicto social y los procesos de negociación entre los actores involucrados en el manejo del agua en el AVT, como anotaciones preliminares de una investigación en proceso sobre participación social y manejo del agua. Estos problemas sociales se refieren al complejo de condiciones de inequidad social en el acceso, usos y control del agua, donde se han generado conflictos entre el gobierno, los municipios, los Comités de Agua Potable Independientes (CAPI) y las comunidades, manifestándose una lucha por el manejo de agua. El nivel de conflicto se puede considerar como riesgoso y latente por las estrategias de omisión, desinterés y presión social que pueden agudizar el conflicto en ciertas comunidades y regiones, pudiendo desatar una crisis social de largo alcance ante la incapacidad y la falta de estrategias de consenso por parte de las autoridades gubernamentales.

Posiciones y visiones diferentes a problemas comunes del agua

La Conagua: estatista y centralista

A través de diversas entrevistas a funcionarios de la Conagua central y de la Gerencia Estatal del Estado de México, se detecta una visión compartida: un marcaje de la autoridad de la Conagua como único actor con capacidad para regular e intervenir en todos los asuntos del agua, distinguiéndose como la cabeza central respecto a que a) la Conagua es la entidad rectora de toda acción en el agua, b) la planeación y el liderazgo en el manejo del agua debe ser de exclusiva ingerencia del Gobierno, por tanto, no de otras entidades como la sociedad civil, y c) la Conagua tiene la experiencia y la capacidad para dirigir el sector, reconociendo, en algunos casos, las contribuciones de otros actores pero como complementarias, resaltando más las debilidades.

Los señalamientos sobre la participación social que hace la Ley de Aguas Nacionales (2004), son expresión de un dilema para quienes trabajan en la Conagua: una parte de sus agremiados maneja el doble discurso: por un lado reconocen la importancia de la participación, y por otro lado niegan en la práctica el poder incluir a otros actores en la toma de decisiones en los diversos asuntos del agua. Ejemplo de ello es la posición resistente a la inclusión del enfoque de equidad de género tanto al interior de los cuerpos de la Comisión como en los programas de trabajo, con la constante pregunta ¿Para qué nos sirve incluir a las mujeres? ¿Qué garantías tenemos de que con la inclusión de mujeres se acaben los problemas del agua? Como si se tratara de resultados inmediatos a problemas acumulados por años, y no de una condición de justicia, equidad y derecho de que las mujeres y los hombres participen en el sector y los subsectores del agua. Algunos reconocen que estas mismas resistencias se expresaron cuando por primera vez se pretendió colaborar con las organizaciones de la sociedad civil.

Esta posición asumida en lo cotidiano, en la práctica, por una mayoría de los funcionarios, técnicos y responsables de la Conagua ha incrementado la desconfianza sobre la transparencia de los asuntos de conflicto por el agua y ha generado condiciones de aislamiento de ciertos actores como son las OSC, que perciben más como imitante la vinculación con la Conagua que como conveniente.

Industriales organizados

Los industriales del valle de Toluca se caracterizan como el conjunto de actores más organizados de todos. Los grandes industriales cuentan con plantas de tratamiento de sus aguas, mismas que son reutilizadas. Esto les ha resultado en una disminución del consumo de agua autorizada, pero ante la situación de veda del acuífero y las posibilidades de que se les reduzca el volumen concesionado, están gestionando que se les respete el volumen autorizado. Manifestándose así más como un desincentivo el tratamiento y reuso de agua que un estímulo para ayudar a las condiciones de escasez. También existe una queja de que son los que han invertido en infraestructura para el tratamiento y ahorro del agua, pagan impuestos y tarifas altas, mientras que otros sectores como el agrícola está subsidiado; aunque esto es real, para el caso del AVT el sector agrícola no es significativo como el uso urbano, lo que no justifica las condiciones precarias y de pérdidas en el uso del agua en el agro.

Municipalidades: desinformadas y desinteresadas

El artículo 115 de la Constitución dice que es competencia de los municipios el servicio de agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales. Sin embargo, he podido constatar tanto con los presidentes municipales como con las regidurías encargadas del agua que hay un desconocimiento sobre las condiciones de crisis del acuífero, de las normatividades para el manejo de agua y de los aspectos técnicos óptimos para administrar el agua; prueba de ello es la bajísima tasa de recuperación de cuotas por el servicio de agua potable, que va desde un 10 a un 50 por ciento en la mayoría de los Ayuntamientos.

En las 23 municipalidades (por lo menos hasta antes de los cambios de presidentes municipales en agosto de este año), encontramos varias posturas con respecto a los problemas de agua que se manifestaban en sus territorios:

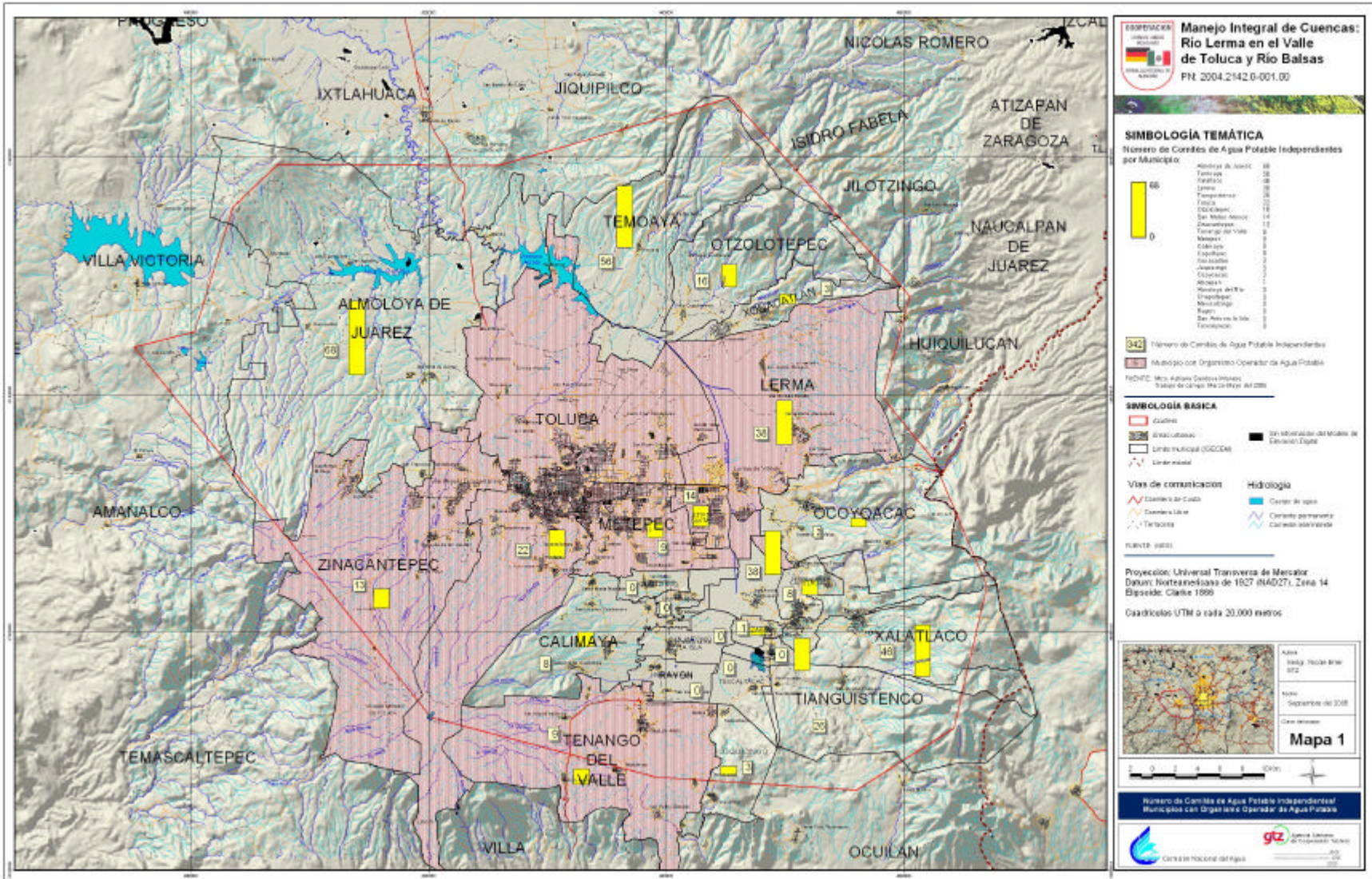
- a) *Desinterés y omisión.*- Una de las reacciones tomadas después de conocer lo complejo de los problemas del agua es declararse incapaz de resolver los problemas de abasto y de disputas por el agua entre pobladores y usuarios, tomando una actitud de sordera y ceguera para no lastimar intereses particulares frente a la gestión municipal.
- b) *Interés e incapacidad.*- Una de las respuestas más abordada en los municipios es la salida de la municipalización del servicio de agua potable a través de un organismo operador descentralizado, el cual se encargaría de la administración del uso de agua para consumo urbano, con todo lo que compete: establecimiento de cuotas, mantenimiento de las redes, otorgar agua segura (a través de la cloración), promover una cultura del agua. Normalmente los organismos operadores cuentan con derechos de concesión.
- c) *Interés y participación marginal.*- Cuando el Cabildo toma el asunto del agua y determina darle un seguimiento a través de la o las regidurías encargadas (del agua potable, medio ambiente, agrícola, y/o salud); se observó que la participación no es

acompañada de presupuesto y corresponde más a un interés de la persona que comanda la regiduría. Los casos como estos frecuentemente mostraron una participación temporal absorbida por la falta de tiempo, dinero y apoyo de la presidencia municipal. Las participaciones se han referido a la asistencia en algunas reuniones, prestar camionetas y maquinaria para desazolves, reparaciones de caminos y de la red, composturas de bombas de agua, reforestaciones y visitas a las personas de las comunidades afectadas, entre las que más destacan. Esta situación marginal hace que no se tengan acuerdos y acciones colectivas continuadas hasta alcanzar resultados satisfactorios, sino que es más una participación emergente.

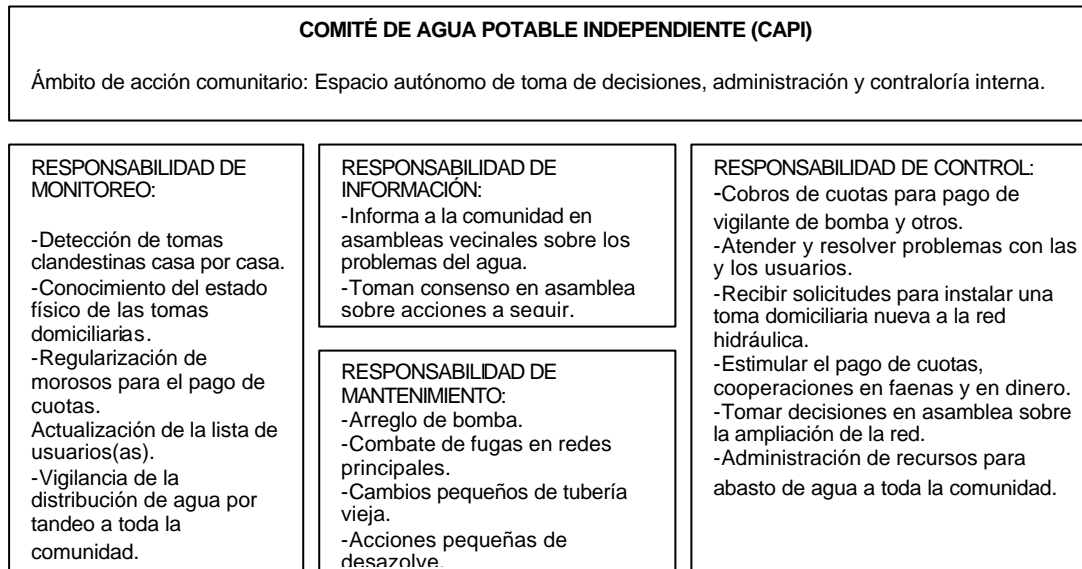
El poder local en el manejo del agua: “el agua es nuestra”

Para las comunidades del Valle de Toluca, las condiciones de escasez del agua ante la sobreexplotación del acuífero y los conflictos internos por el aprovechamiento de la misma entre las comunidades y las demandas ante el gobierno, señalan una situación poco estable y de resistencia. Para las comunidades, el agua es considerada como un recurso de uso común, donde toda la población involucrada en un área territorial, se atribuye derechos de aprovechamiento, cumplan o no con respaldo legal. En esta visión, los Comités de Agua Potable Independientes (CAPI) han jugado un papel primordial en el uso y control del agua, ya que en las comunidades la administración del agua marca un enfrentamiento cada vez más tenso con las autoridades.

Resultados de una reciente investigación (Sandoval, 2005), señala la existencia de 342 CAPI en el AVT, pero es muy posible que sea mayor el número, ya que no se les ha dado la relevancia que tienen en el manejo del agua en el ámbito local. El siguiente mapa muestra la distribución geográfica municipal y el número de CAPI en cada uno de ellos. Destaca en la parte norte del AVT los municipios con importante población indígena mazahua y otomí: Temoaya, Almoloya de Juárez, Oztolotepec y Lerma, donde existen más organizaciones comunitarias que administran el agua. No está por demás destacar que en Temoaya, Almoloya de Juárez y Oztolotepec el grado de marginación aumentó de medio a alto en el quinquenio de 1995 al 2000. También destaca el municipio de Xalatlaco con población indígena y la relación con el número importante de CAPI.



Los CAPI “son organizaciones autónomas comunitarias que tienen la función de abastecer y administrar el agua entre los habitantes de una demarcación territorial (comunidad, colonia o barrio). Sus miembros son elegidos en asamblea general o comunitaria. Son independientes debido a que orientan su funcionamiento interno, incluyendo el manejo de los ingresos económicos por el cobro del servicio de agua a los usuarios finales (normalmente, cada cuota representa la conexión a la red de una vivienda). Su ámbito siempre es comunitario, pero dependiendo del tamaño de la población y de la disponibilidad del agua, puede ser que en una comunidad, se puedan encontrar más de un CAPI” (Sandoval, 2005:37).



(Tomado de Sandoval, 2005:37) FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

El agua es considerada un recurso común por parte de las comunidades. Frecuentemente se escuchan expresiones como: “el agua es nuestra”, “ancestralmente nos pertenece”, “el agua está en nuestra comunidad y es de nosotros”. Al respecto, nos orienta la propuesta de Elinor Ostrom y Ahn (2003) sobre la administración de los recursos de uso común, en este caso del agua: no se le niega el acceso a nadie de los vecinos del pueblo, pero nadie contribuye individualmente a su cuidado y conservación para el beneficio colectivo; para que esto suceda, deben de existir incentivos positivos o negativos que promuevan las acciones para su uso racional, premiando las acciones en beneficio y castigando aquellas que no cumplan con los acuerdos colectivos, sean estos tácitos o formalizados por la colectividad, pero que todos saben y aceptan como normas de comportamiento válidas, es aquí el papel de los usos y costumbres que no necesariamente corresponden a lo establecido en la ley, sino que incluso, se contraponen (Sandoval, 2005:38).

En relación a la participación social en el manejo del agua se ha constatado que a) la población no cuenta con información suficiente sobre la problemática del AVT, lo que apareja la falta de interés en el uso racional del agua y la falta de voluntad para tomar decisiones y proponer soluciones ante los conflictos entre vecinos y municipalidades; b) la falta de capacidad de las autoridades para asumir la responsabilidad de tomar decisiones y acciones oportunas en conjunto con los actores involucrados, sin autoritarismos ni respondiendo a intereses particulares; c) la falta de voluntad e interés para incluir medidas con equidad entre los géneros, con el propósito de que las mujeres tomen un papel corresponsable en los

órganos de control en el ámbito local, municipal y regional; d) la falta de recursos para invertir en infraestructura, mantenimiento de las redes de distribución, obras de infiltración y saneamiento, dados los bajos porcentajes de pago de los ciudadanos por el servicio de agua, entre otros.

Sin embargo, se han detectado varias iniciativas por parte de comunidades y de organizaciones civiles comunitarias, con la característica de que son acciones intermitentes y con poco seguimiento. Las dificultades manifestadas por los entrevistados/as es la falta de recursos, la falta de tiempo para dedicarse ampliamente a las acciones, ya que tienen que trabajar para obtener ingresos, y en algunos otros es el desgaste ante las gestiones en las instancias gubernamentales.

Una de las iniciativas de acción colectiva para el manejo del agua es el caso de tres municipios (Rayón, Tianguistenco y Lerma) para promover la participación comunitaria en los asuntos del agua. El interés que persiguen es participar en el manejo integral y sustentable de los recursos hídricos. Las estrategias que han generado de negociación local a nivel de grupos de líderes comunitarios, autoridades de bienes comunales, ejidales, delegados y jefes de manzana, les ha significado un esfuerzo de apropiación del problema como ciudadano responsable. Sin embargo, también ha sido un desgaste por la falta de recursos para trabajar colectivamente y por el complicado proceso de reconocimiento ante los espacios comunitarios tradicionales.

En el caso de estos tres municipios se identifica una situación compleja con respecto al manejo del agua que comparte un conjunto de individuos de una comunidad o un conjunto de ellas. El ejemplo es en las once comunidades o delegaciones que componen el territorio de Huitzilapan en el municipio de Lerma, éstas comprenden una población de más de 20 mil habitantes en una extensión de 4161.93 ha donde los principales usos de suelo son de bosque, bosque con pasto, matorrales, cultivos, terrenos erosionados, pastos y zona urbana. Las áreas boscosas son consideradas importantes para la infiltración de agua pluvial, que alimentan a los manantiales y estos abastecen de agua a las comunidades.

En el pasado, cuando las comunidades de Huitzilapan eran pequeñas poblaciones o caseríos, el agua era suficiente, incluso cada grupo de casas aledañas se abastecía de su propio manantial; pero en la medida que fue incrementándose la población, se fueron formando comités de agua para garantizar el cuidado del manantial y que la distribución y conexión a la red fuera mantenida, vigilada y operada por un grupo de hombres autorizados por la comunidad. El manejo del agua para el consumo humano a través de los grupos (CAPI) se fue haciendo más necesario. Las faenas o el trabajo colectivo para el lavado del pozo y posteriormente de los cárcamos exigían la participación de quienes se beneficiaban. Las cuotas se fueron estableciendo a cada jefe de familia considerando un estimado de gastos para el mantenimiento de la red, cuotas por instalación a una nueva vivienda. Se fue estableciendo una normatividad que se va modificando de acuerdo a las necesidades de la población.

En Huitzilapan se contabilizan alrededor de 22 CAPI, en las comunidades grandes existen más de dos grupos encargados de administrar el agua para consumo urbano. Cada grupo normalmente cuenta con reglamento interno, donde se les exige a sus beneficiarios cuotas, faenas y asistencia a reuniones. Algunos de estos CAPI tienen más de cincuenta años de formación y están legitimados por las autoridades comunitarias y sus habitantes. Entre los CAPI existen acuerdos de palabra sobre los límites territoriales y de paso de las redes de distribución a las comunidades, algunas de estas redes tienen una longitud hasta de 15 kilómetros, partiendo desde el área boscosa a las comunidades.

La estrategia más común para abastecer de agua ante el incremento de la demanda y la visible disminución de las fuentes de agua, es el *tandeo*; es decir, de una fuente de agua se conectan mangueras que distribuyen el líquido por barrios, colonias o grupos de caseríos, por día y por horas. En la comunidad de Tilapa, Toluca, por ejemplo, se *tandea* el agua por calle sólo una hora y sólo un día a la semana, situación que contribuye a una mayor pobreza de las familias que tienen que buscar agua no segura en escurrideros a cielo abierto o quienes pueden comprarla en garrafones, aumentan su gasto familiar que poco pueden sostener.

Con respecto a las relaciones de género en las comunidades, destaca que las mujeres aparecen con posiciones marginadas con respecto al acceso, toma de decisiones sobre las fuentes de agua disponibles y a los derechos de uso, manifestándose relaciones no equitativas para ellas, dominadas por figuras masculinas, a pesar del importante papel que tienen en el uso y saneamiento del agua en el hogar y para el cuidado del bienestar familiar, además de su participación en actividades de aseo y cuidado de manantiales. Los CAPI están constituidos principalmente por hombres, en algunos de ellos ya participan mujeres con el cargo de secretaria o vocal. Se les considera a las mujeres como las principales manipuladoras del líquido en los asuntos domésticos, pero no “capaces” de poder administrar eficientemente el recurso en lo colectivo.

Desencuentros entre actores y conflictos por el agua

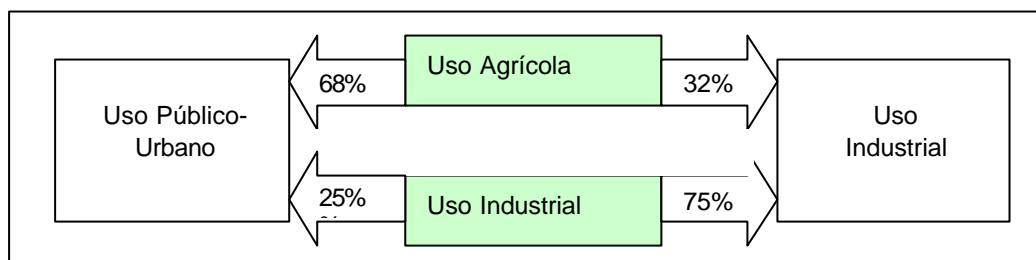
La Ley de Aguas Nacionales define el uso del agua como la “aplicación del agua a una actividad que implique el consumo, parcial o total de ese recurso” (LAN, 2004). En el AVT el recurso es usado principalmente para el público-urbano con 358 m³/año, de donde 257.1 m³/año son aprovechamientos para el Distrito Federal. Hasta el primer trimestre del 2005, existían un total de 795 aprovechamientos (Sandoval, 2005:17).

Usos	Número de aprovechamientos	Volúmenes Aprovechados	%
Público-Urbano	404	358	84
Industrial	172	31	7.4
Agrícola	162	31	7.4
Servicios	31	2	0.5
Otros	26	3	0.7
Total	795	425 m³/año	100

(Tomado de Sandoval, 2005: 17) FUENTE: MAYA Y MEJÍA, 2005.

En el AVT el conflicto por el manejo del agua tiene como base la poca disponibilidad de agua; la situación de veda declarada, significa la no autorización de nuevas concesiones. La lucha por el agua entre los diferentes usos se manifiesta en los siguientes fenómenos: transferencia de derechos de agua entre los diferentes usos, principalmente del agrícola al urbano a través de los fraccionadores; la extracción de mayores volúmenes a los concesionados y la explotación de agua de manera clandestina; fenómenos que se han incrementado dada la necesidad de obtener más agua, las nulas posibilidades de obtener derechos de extracción y la incapacidad de la Conagua para monitorear a los usuarios.

TRANSFERENCIA DE USOS DE AGUA EN EL VALLE DE TOLUCA, MÉXICO



(Tomado de Sandoval, 2005:21) FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS DATOS DE MAYA Y MEJÍA, 2005.

Las aguas del río Lerma, están drásticamente afectadas por los residuos sólidos y líquidos derivados de los procesos agropecuarios, industriales y urbanos. Esta situación repercute en las actividades agropecuarias, dado que los campesinos con terrenos en las partes bajas, como es el caso de San Mateo Atenco y Temoaya, utilizan el agua para riego de sus siembras, no asegurando la obtención de frutos libres de contaminación y poniendo en riesgo su salud y la de otros con el manejo de agua contaminada (Sandoval, 2005:21).

La exigencia por el derecho a tener agua limpia y en cantidad para el consumo humano en hogares, barrios y comunidades es una constante lucha al interior de las comunidades y con las instancias gubernamentales. En los municipios del centro sufren de constantes quejas por aguas contaminadas en ríos, algunos manantiales y problemas de asolvamiento en centros urbanos con la combinación de agua contaminada, basura y lodos. Además de la escasez de agua para consumo por la importante concentración de población alrededor de la capital toluqueña.

En el ámbito comunitario los conflictos incluyen a mujeres, hombres, líderes y a los CAPI que no gozan de reconocimiento como usuarios del agua ante el gobierno, por no contar con concesión. La situación se tensa con la tendencia de municipalización del servicio para el consumo urbano, lo que significa en la mayoría de los casos invalidar el trabajo por generaciones de organización y administración del recurso por los CAPI, además de omitir espacios y acuerdos de participación comunitaria.

Existe una falta de encuentro entre lo que son los usos y costumbres de los pueblos y comunidades con las formas de concebir la administración del agua desde la Conagua. Por un lado tenemos a las comunidades con prácticas en el manejo del agua que constituyen parte de las formas de organización comunitaria aceptadas. Por otro lado, encontramos una mayoría de funcionarios con una posición arrogante, dominante de los conocimientos técnicos y administrativos, con poco tiempo e interés para comunicar y concertar desde una

posición de respeto al otro, es decir a las comunidades y sus representantes, más allá de descalificar y percibirlos como ineficientes.

La falta de información completa y oportuna por parte de las oficinas de gobierno es una constante. Las alternativas para prevenir o atacar los problemas llegan de manera caduca a las y los afectados, sufriendo un fuerte desgaste las partes involucradas para entender las diversas posturas, para llegar a un entendimiento sobre el problema, para concretar acuerdos consensuados y luego, buscar mecanismos de seguimiento. Ya que es alto el nivel de desconfianza que manifiestan las personas de las comunidades que han presentado asuntos ante las autoridades, quejas sobre el incumplimiento de los mismos, de la cerrazón de espacios y de la falta de entendimiento sobre lo vivencial del problema en los actores comunitarios. Esta desconfianza y falta de claridad en el procedimiento, se manifiesta en una constante vigilancia sobre el cumplimiento o incumplimiento de los acuerdos entendidos por ambas partes, que no siempre son los mismos esquemas de comprensión.

Estrategias de consenso local: El caso de grupos promotores en tres municipios

¿Qué entiendo por estrategias de consenso local? Por estrategias, entiendo a la elección de la mejor opción identificada entre la gama de posibilidades, asumiendo una estructura particular de preferencias, que implican estrategias diferentes, eligiendo aquella que se percibe como mejor para alcanzar los objetivos (Ostrom, 2000; Sen, 1995). Así, estrategias de consenso local hacen referencia a la mejor elección de acción colectiva para alcanzar los objetivos comunes entre un conjunto de individuos involucrados. Para el caso de las comunidades, frecuentemente se hace en los espacios de participación como es la Asamblea, aunque no por esto son siempre democráticos. Lo local se refiere a lo comunitario, a un referente de base territorial, como son los principios de identidad que comparten varios individuos y se identifican como parte de una comunidad.

La importancia de visualizar los microprocesos y entender las racionalidades en las que operan los individuos no son generalizables y trascendentes para la vida de un estado o de un país, pero sí son significativos y relevantes para la vida de las personas, las familias y las comunidades, pudiéndose encontrar la explicación de muchos fracasos o éxitos en el desarrollo local. Es en el individuo y en las relaciones entre estos, donde enfatizo, ya que es en estas relaciones donde está el principio y síntesis de procesos más amplios. En este sentido, destaco a continuación la experiencia de participación y vinculación para el manejo del agua en el ámbito comunitario.

Existen dos tipos de reacciones con respecto a la participación en acciones colectivas, cuando a los individuos se le hace partícipe de la información, digamos como ejemplo: información sobre los problemas medioambientales y de las diversas alternativas e instancias gubernamentales que atienden dichos asuntos. Una de estas reacciones es un denotado interés para saber más sobre la problemática ambiental y las repercusiones a sus espacios y familias; interés acompañado de una reacción para "hacer algo". Otra reacción es manifestar este interés, pero verse minimizado en las posibilidades de intervención, ante las dimensiones y complejidad del problema, por lo que opta por tener una actitud pasiva, aunque más cuidadosa en su actitud personal en pequeñas acciones: no tirar basura, hacer recomendaciones, cuidar el agua, entre otras; estas personas no impulsan por su propia iniciativa acciones colectivas, sino que se suman a ellas si se convencen de que el grupo líder puede llegar a alcanzar algo. Esta situación la podemos identificar en el relato de la siguiente experiencia.

Durante seis meses la organización de la sociedad civil Caminos Posibles apoyada por la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ (cooperación técnica alemana) llevó a cabo un proceso de formación con tres grupos de personas (pobladores/as, autoridades locales y algunos involucrados con los pasados Ayuntamientos) de los municipios de Lerma, Rayón y Tianguistenco, para llevar a cabo un proyecto piloto de participación en el manejo del agua en el AVT. Esta iniciativa pretendió “formar grupos de promotores y promotoras en el manejo integral y sustentable del agua con equidad de género”. El primer paso que dieron fue reunir a las personas que mostraran algún tipo de interés en la problemática del agua, posteriormente dotarles de un conjunto de conocimientos sobre el manejo del agua en las áreas: técnica, legal, administrativa, manejo del suelo, residuos sólidos y salud comunitaria.

Cada grupo fue coordinado y asesorado por las dos entidades. Los grupos de los tres municipios elaboraron diagnósticos participativos donde identificaron y describieron la problemática a nivel local. Con esta información elaboraron planes de acción que actualmente están gestionando ante las autoridades correspondientes. La experiencia de estos tres grupos comunitarios de promotoría da ejemplo de los diversos factores que han contribuido y limitado la acción colectiva, en este caso, para el manejo del agua:

1. **Formación de grupos, asombro y entusiasmo.**- Los grupos pasaron en un primer tiempo por una fase de asombro ante la situación del AVT y las repercusiones a sus comunidades, así como las posibilidades de agravamiento del problema o las posibilidades de actuar para detener y contrarrestar los efectos negativos, incluso las contribuciones para mejorar la situación en sus diferentes vertientes. El clima generado de optimismo ante los conocimientos nuevos les hizo sentirse personas privilegiadas por conocer tal información, pero a la vez frustradas por lo poco difundido a la población en general y la corrupción que distinguían por parte de las autoridades al incumplimiento de la ley.

Este entusiasmo por actuar, llevó a varios participantes a expresar su desesperación por empezar “ya”, algunos empezaron a entrevistarse con las autoridades locales como los delegados, el presidente de bienes comunales, los regidores, los directores de escuelas, los grupos de agua comunitarios y con otras personas que consideraban importante se involucraran para llevar a cabo acciones. Las respuestas fueron oídos sordos de una mayoría, otra respuesta fue el convencimiento para asistir a algunas reuniones informativas donde una vez que identificaron que no habían ganancias inmediatas y palpables (despensas o trabajo), se aislaron y desaparecieron; pero una mínima parte (tal vez el 10 por ciento de las/os asistentes a las reuniones en las comunidades) se involucraron y pasaron a ser difusores de cadenas de invitación y convencimiento sobre la necesidad de actuar por el medio ambiente y el bienestar de las comunidades.

2. **El chisme, la desconfianza y el rumor en las comunidades.**- Concluido el proceso de capacitación, se daba continuidad a la gestión de los planes de acción ante las instancias gubernamentales. Para entonces, ya se observaba un desgaste por parte de algunas personas y de algunos grupos, ya que el proceso de cambios en las municipalidades generaba un ambiente de incertidumbre. Este clima movido hizo desestabilizar a varios miembros de los grupos, principalmente a aquellos que participaban en los Ayuntamientos; primero por la incertidumbre de que sus puestos continuarían vigentes con la nueva administración; segundo porque los nuevos que estaban constituyendo el Ayuntamiento veían como rivales a los grupos de promotores

que ya estaban teniendo un reconocimiento amplio en las comunidades, al difundir información, capacitar a grupos de vecinos y tener presencia en actos públicos comunitarios como grupo local.

En uno de los municipios la fama fue adquirida por las presentaciones de una obra teatral con un personaje creado bajo el cobijo de uno de los promotores, ex trabajador del Ayuntamiento. Hubo varias notas periodísticas hablando del grupo y sus acciones. Las nuevas autoridades se sintieron atemorizadas al ver el reconocimiento que estaba alcanzando el grupo, la estrategia de rumores y chismes llegó a desgastar y atemorizar a varias/os de las/os promotores, ya que quienes participaban en los antiguos Ayuntamientos, ya no se les renovó la plaza; algunas personas decidieron cambiar su sede de trabajo, mientras que los rumores por desaparecer el grupo incrementaron.

En otro de los municipios, se vieron amenazadas algunas personas ante la posibilidad de constituir un nuevo comité del CAPI y buscar su legalización. Aquí la falta de una estrategia de comunicación del grupo promotor hacia la comunidad fue deteriorando su imagen y credibilidad, al difundirse que les querían incrementar las cuotas de agua y se iban a tomar decisiones no avaladas por los vecinos, decisiones que además atentarían contra los intereses de las/os consumidores de agua potable. Para este grupo, la situación sigue en suspenso, pero el tiempo incrementa la debilidad del grupo y aleja el entusiasmo.

3. ***El consenso comunitario para la acción colectiva.***- Para los externos a las comunidades, para quienes no habitan en ellas, el diseño de una estrategia de acercamiento a la comunidad puede resultar simple, pero no operante. La experiencia por estos grupos de promotores indica que alcanzar acuerdos comunes a través de acciones colectivas más allá de las actividades tradicionales como son las fiestas y los ritos religiosos, pueden ser muy complicadas y conflictivas. Uno de los grupos de promotores reconociendo la buena causa que les impulsó trabajar por la comunidad, decidieron acercarse a través de la pega de carteles en lugares públicos (escuelas, lecherías, el mercado, la plaza) para convocar a una reunión informativa del diagnóstico que habían elaborado en su comunidad, se enviaron cartas personales a las autoridades más representativas (delegados y bienes comunales), se contrató un equipo de sonido y la sala de usos múltiples de la secundaria, pero la asistencia fue escasa y el desánimo del grupo se vivió interpretando la falta de interés de sus vecinos. Para otro de los grupos de promotores, las primeras acciones de difusión comunitaria fue la visita a cada una de las escuelas, convocar a un concurso de cartel por el medio ambiente, invitar verbalmente a las reuniones a los delegados y presidentes de algunos CAPI, pero la respuesta fue prácticamente nula ¿Cómo interpretar estos hechos fallidos de acción colectiva?, ¿acaso no estaban enterados de las formas de consenso local? o ¿eran personas mal vistas por sus vecinos y vecinas? o ¿simplemente el desinterés es tal que sólo se puede convocar a la acción colectiva a través de incentivos de presión como las multas y castigos?

Se constató en varios casos y en varias comunidades que una de las medidas internas para convocar al trabajo comunitario es a través de las multas y castigos, por ejemplo: en un CAPI se multa con 100 pesos a quienes lleguen después de los 15 minutos de tolerancia, y con 200 pesos a quien falte a la reunión. Otra de las sanciones más comunes es cortar el suministro de agua a un hogar cuando no se han cubierto las cuotas o cuando no asistió algún representante de la familia a la faena para una obra de la comunidad. Cuando las

sanciones se cumplen, los individuos se ven presionados a cumplir, siendo más costoso el incumplimiento, como lo es la falta de agua en la casa.

No obstante, el camino tomado por otro de los grupos promotores, después de varios intentos fallidos, fue el acercarse a la máxima autoridad local reconocida, para este caso el presidente de bienes comunales. El acercamiento tuvo dos frentes: uno fue que es hermano de uno de los promotores y el otro es acercarse con el antecesor presidente quien estaba pasando la estafeta, y con quien además se tenían buenas relaciones. Por su parte, este ex presidente quería dejar buena impresión del cargo que estaba dejando y se sentía frustrado por no haber alcanzado sus metas, dada la oposición que encontró en varios delegados, encontrando puntos de encuentro en los planteamientos del grupo de promotores y sus ideales; así presentó personalmente las ideas y al grupo frente al presidente entrante, quien las recibió favorablemente simulando el afán de empezar con resultados y aumentar su buena fama. Tener a la máxima autoridad del lado del grupo, permitió abrir las puertas a las once comunidades de su dominio, obligando a los delegados a asistir a reuniones y a iniciar las acciones propuestas por el grupo promotor.

De esta manera se fue estableciendo un sistema de intercambios y favores, donde las reciprocidades fueron cumpliendo una función importante para el avance de las actividades del grupo promotor. En este sistema de intercambio los compromisos se hicieron patentes: los delegados asistían y permitían la entrada a sus comunidades del grupo promotor, a cambio de que en cualquier gestión, el presidente de bienes comunales no se pueda negar a apoyar. El grupo promotor visitó las comunidades con la presencia de su delegado y otras autoridades comunitarias que él mismo convocó junto con toda la comunidad, prestó las instalaciones a cambio de ver qué cosa podría sacar de beneficio para su comunidad y mejorar su imagen frente a la misma.

Según testimonios del grupo promotor, la mayoría de los delegados y presidentes de los CAPI se interesaron en el tema del cuidado por el medio ambiente y el manejo del agua, pero siempre presionaron al grupo promotor para resolver problemas de infraestructura, aplicación de castigos, intervención ante el Ayuntamiento y una lista amplia de peticiones fuera de su alcance. Los esfuerzos del grupo promotor por dejar claro su papel de promotoría y apoyo en algunas gestiones fue desilusionando a varias mujeres que esperaban recibir por lo menos una despensa, un monto en efectivo (como lo habían hecho algunos partidos políticos), otros esperaban que mejorarían sus calles, la escuela, el centro de salud. Además, quitarse la imagen de trabajar para el gobierno, al tratar asuntos de competencia del municipio, les ha resultado un desgaste no previsto, imputándoseles sospechas de “qué ganan si no trabajan para el gobierno” y por tanto “algo quieren”. Por otro lado, siempre estuvo presente la sospecha en las comunidades de sentirse abusadas, ignorantes de la verdadera intención, que en un descuido les podría resultar en pérdida o no ganancia de “algo”, y de un número de representaciones en cada persona para involucrarse o no en las acciones propuestas por el grupo.

Sólo quienes han continuado participando en las reuniones comunitarias y en las capacitaciones han comprendido de qué se trata y han hecho una labor de difusión entre parientes y vecinos, por lo que los procesos de consenso local tiene caminos variados, unos para las autoridades o representantes comunitarios y otros para las vecinas y vecinos. Apareciendo siempre la sospecha, el rumor, la desconfianza y el temor a perder o ser abusado, barreras siempre presentes y disfrazadas, que tienen un alto costo a los grupos que intentan impulsar acciones colectivas.

Ya de esto nos habían señalado Oscar Lewis y George M. Foster. A Lewis en su estudio sobre Tepozotlán le impresionó “la falta de cooperación, las tensiones entra las aldeas pertenecientes a un mismo municipio, los cismas existentes dentro de la aldea, y los omnipresentes temor, envidia y desconfianza en las relaciones interpersonales” (Lewis. 1972:429). También Foster señala en su trabajo de campo realizado en Zintzuntzan, Michoacán en 1976: “Dado que los aldeanos sospechan de las intenciones de otros, tratan de minimizar las situaciones en las cuales pueden ser explotados por los demás. Lo logran evitando relaciones estrechas, a menos que estén validadas por elementos rituales como el sistema de compadrazgo o alguna otra forma de amistad ritual, o permitiendo que se fortalezcan las relaciones amistosas solamente después de que conocen perfectamente las motivaciones de los demás. Esto explica por qué con frecuencia es tan difícil de obtener la cooperación de las comunidades campesinas” (Foster, 1972:52)

Sin embargo, estas conductas y situaciones no son privativas de las comunidades campesinas o grupos tradicionales, sino que otros estudios como los de Ostrom (2003), Acheson (1994) y Coleman (1990), entre otros, dan testimonio de la racionalidad y de las conductas de los grupos humanos.

Los estilos de coordinación y los grupos promotores.- La organización de la sociedad civil (OSC) que coordinó las acciones de formación de promotores y promotoras es una organización civil que trabaja en el AVT desde hace tres años en temas de agua, participación y género. Sus integrantes tienen diversas formaciones profesionales en las ciencias sociales la mayoría (sociología, relaciones internacionales y psicología), una integrante es ingeniera física. La mitad de sus participantes son voluntarias y voluntarios que aportan en materia de procesos de desarrollo productivo, ingeniería química y la administración.

La estrategia diseñada de coordinación en acompañamiento con el asesor principal de la GTZ fue: una coordinación general y una coordinación auxiliar para cada grupo promotor que representa a su vez un municipio. El propósito fue un acompañamiento cotidiano en cada proceso y acciones realizadas en las comunidades, auxiliar en las debilidades del grupo, incrementar sus competencias de análisis, diagnóstico, vinculación y comunicación, de elaboración de proyectos de desarrollo, desde la visión de integralidad y equidad de género en el manejo del agua.

Así, habían dos personas dedicadas a cada grupo promotor en cada municipio, marcando un estilo, priorizando temas, visualizando y atendiendo situaciones consideradas como prioritarias. Las diferencias en los equipos de coordinación fueron marcando distintos tipos de fortalezas y debilidades en el capital humano y recursos de cada grupo promotor. El grupo promotor de un municipio fortaleció más las formas de comunicación y expresión de manera negociada con el otro, cualquiera que éste fuera. Tiene un manejo del conflicto interno más público y abierto para ser tratado. Con esto, se modularon liderazgos que tendían al autoritarismo, quienes se sentían con menos capacidades aumentaron su confianza en sí mismos y valoraron sus conocimientos para poder expresarlos frente al grupo. Sin embargo, perdió peso el desarrollo de los proyectos y la comunicación hacia fuera; con el tiempo, se permitió que las “buenas” relaciones con el nuevo presidente municipal y su equipo de trabajo, cayera en la desconfianza mutua y el desinterés de quienes se empezaban a enterar.

Con el otro de los grupos promotores, las habilidades de gestión y vinculación de las coordinadoras hacia fuera del grupo, les permitió realizar carteles informativos, folletos, comunicados a los medios, pero la inmediatez con que se aprovechaban los contactos era la misma facilidad con la que se perdían por la falta de seguimiento, ya que las acciones eran dirigidas por la coordinación y no se detuvieron a desarrollar dichas habilidades en el grupo. De esta manera, las grandes posibilidades de gestión se diluyeron con el tiempo y la urgencia de cubrir las demandas de la coordinación general de la OSC les fue restando fuerzas.

El otro grupo incrementó su número de integrantes, se establecieron relaciones sólidas con las autoridades de bienes comunales a tal grado que se han generado colectivamente una serie de acciones de mapeo comunitario, capacitación en las delegaciones y difusión en cada una de ellas para formar grupos por temas de interés. Resultado de esto fue la formación de dos grupos de niñas y niños vigilantes ecológicos y la gestión ante el Cabildo para dar a conocer los proyectos comunitarios. Cada promotor/a aumento la seguridad en sí mismo/a para hablar en público, fue entendiendo más de qué se trataba todo el asunto y convenciéndose más, entre más lo comunicaba. Sin embargo, se descuido el desarrollo interno del grupo, el activismo por salir a las comunidades les restó tiempo para compartirse sus temores y sus debilidades, incluso para manifestar sus insatisfacciones y frustraciones, sentimientos y percepciones que empezaron a manifestarse por facciones, lo que fue generándose un clima de desconfianza sobre quiénes tienen derecho a beneficiarse más de todo lo que resulte. Esto por un lado era un reconocimiento a su labor de difusión y las horas gratuitas dedicadas, pero por otro lado era síntoma de una incertidumbre sobre: si “todo vale realmente la pena, ¿hasta dónde es conveniente seguir?, ¿recibiremos alguna retribución económica?”, incluso a manifestar insatisfacción por los avances, ya que se le estaba haciendo el trabajo gratis al gobierno y no se les pagaba nada.

Minimización de las autoridades a los procesos comunitarios.- El cambio de fechas para recibir a los grupos, la indiferencia ante las propuestas pequeñas y la falta de presupuesto para apoyarles fue marcando un aislamiento y desconfianza entre las instancias de gobierno y los grupos de promotores. El mensaje del municipio se resume en dejarles claro que deben de luchar por sus propios medios para llevar a cabo sus proyectos.

La desconfianza hacia las autoridades aumentó en el sentido de que la corrupción, el favoritismo y el autointerés sobresalían en el análisis y en la práctica de cada uno de los grupos.

Comentarios finales

Los procesos de quienes intentan promover el desarrollo en las comunidades no son los mismos procesos temporales y espaciales de las comunidades. Esto es bien sabido pero poco atendido y considerado en los programas sociales y de desarrollo local. La apropiación de conocimientos requiere de tiempos pausados para poder ser procesados y poder con ellos generar nuevas o más completas racionalidades, contrarias o complementarias a las acostumbradas cultural y socialmente.

Impulsar acciones colectivas aún en las comunidades sigue siendo el talón de Aquiles para el desarrollo local, ya que se remueven intereses personales y de grupo que pueden diluir y desgastar los recursos humanos y materiales que puedan ser invertidos. Por lo que es necesario investigar más sobre estos procesos sociales micro y revisar la política social gubernamental, las estrategias de las organizaciones de la sociedad civil y los programas de desarrollo de los agentes externos a las comunidades.

La Conagua no sólo minimiza las alianzas con las comunidades y grupos de la sociedad civil, sino que también minimiza las posibilidades de proyectos conjuntos con el sector industrial, desaprovechando las experiencias exitosas de tratamiento y ahorro de agua, además de las posibilidades de inversión económica que podrían tener junto con las municipalidades y la sociedad civil organizada para la elaboración de proyectos integrales y de mayor alcance a la población e impacto al medio ambiente.

Esta posición centralista y autoritaria del gobierno sigue sembrando un ambiente de desconfianza. El relajamiento de las autoridades ante los procesos de conflicto que se están manifestando por el agua, está contribuyendo a una bomba de tiempo, donde las partes involucradas no verán condiciones favorables para negociar y donde las racionalidades de cada parte no podrán llegar a consensos y acuerdos creíbles que den causa pacífica a la lucha por el manejo del agua.

Una atención marginal se ha prestado a las condiciones de equidad de género en el manejo de agua por parte de las autoridades gubernamentales y en la investigación en México. No se tiene claridad sobre la aplicación de la Ley, sobre el aprovechamiento y administración de agua potable para consumo humano por parte de los CAPI, ya que son manantiales manejados por usos y costumbres, la mayoría son aprovechamientos sin concesión y ubicados en tierras comunales y ejidales.

Bibliografía

- Acheson, James (1994), *Anthropology and Institutional Economics*, University Press of America, USA.
- Axelrod, Robert (1984), *La Evolución de la Cooperación*, Alianza Editorial, España.
- Coleman, James S. (1990) "The emergence of norms" en Michael Hechter, Kart-Dieter Opp y Reinhard Wippler (edts) *Social Institutions. Their Emergence, Maintenance and Effects*, Aldine de Gruyter, New York.
- Foster, George M. (1962) *Las culturas tradicionales y los cambios Técnicos*, Nueva York, USA.
- Foster, George M. (1972), *Tzinzuntzan*, México.
- Lewis, Oscar (1972), *Life in a Mexican Village: Tepoztlán Restudied*, USA.
- Lugris, Jorge, Alejandro Natal y Adriana Sandoval (2002), "Problemas de Participación en OCB", en *Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector*, No. 25, Junio, Año 2003.
- Ostrom, Elinor (2000), *El gobierno de los comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, CRIM – FCE, México.
- Ostrom, Elinor y T. K. Ahn (2003), "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva", en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, 1/2003, México, pp. 155-233.
- Putnam, Robert D. (1994), *Para hacer que la Democracia funcione, La experiencia italiana en descentralización administrativa*, Editorial Galac, Caracas, Venezuela.
- Sandoval Moreno, Adriana (2005), *Acceso, usos y control del agua por mujeres y hombres en la Cuenca Hidrológica del Acuífero del Valle de Toluca*, México, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Sen, Amartya (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*, Ed. Alianza Editorial.
- Vanberg, Víctor (1999), *Racionalidad y Reglas: ensayo sobre teoría económica de la constitución*, Ed. Gedisa.