

LA GOBERNANZA COMO NUEVA VARIABLE DE GESTIÓN HÍDRICA EN MÉXICO

GOVERNANCE AS A NEW VARIABLE FOR WATER MANAGEMENT IN MEXICO

David Alberto Vargas Castro^{§1}, Gladys Linares Fleites², Rosalía del C. Castelán Vega²

1. Posgrado en Ciencias Ambientales. Estudiante de la Maestría en Ciencias Ambientales. Instituto de Ciencias. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Edificio 103 D (Planta Baja). Ciudad Universitaria Col. Jardines de San Manuel. Puebla, México. C. P. 72570. Correo electrónico: ciencias.ambientales@correo.buap.mx Teléfono: 01 (222) 229 5500 ext. 7056. Fax: 01 (222) 229 5500 ext. 7056.
2. Departamento de Investigación en Ciencias Agrícolas. Instituto de Ciencias. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Av. 14 Sur 6301. Edificio 103-B. Ciudad Universitaria Col. Jardines de San Manuel. Puebla, México. C. P. 72570.

§ Autor para correspondencia: davarg88@gmail.com

RESUMEN

Los recursos naturales están cada vez más limitados para solventar la demanda de la población debido a su propio crecimiento. Los gestores de la política pública también están cada vez más restringidos al ofrecer los servicios de agua potable, pero la ciudadanía se siente aislada de las decisiones que se toman ya que el recurso es escaso y debe ser administrado escrupulosamente. La gestión tradicional del agua precisa obras de infraestructura para poder cubrir las necesidades económicas, demográficas y políticas de una región, pero muy pocas veces se toman en cuenta las demandas sociales y medioambientales. La gobernanza es la herramienta que la sociedad puede usar para integrarse en las decisiones de la gestión, aportando una visión más detallada de la problemática con la intención de encontrar soluciones para los problemas asociados con el agua.

Palabras clave: Inclusión, Política Pública, Gobierno, Ciudadanía

ABSTRACT

Natural resources are increasingly restrained from solving the demand of the population because of its constant growth. Public policy managers are also increasingly restricted to providing drinking water, but citizens feel neglected from decision-making because the resource is limited and should be carefully managed. Conventional management determines water infrastructure to meet the economic, demographic, and political needs of a region, but it seldom takes into consideration the social and environmental demands. Governance is the tool that society can use to fit in with the management decision-making by providing a further detailed analysis of the difficulties intended to finding solutions to problems associated with water.

Key Words: Inclusion, Public Policy, Government, Citizenship

INTRODUCCIÓN

Debido a la geografía y la distribución económica, la imagen del país parece una paleta de colores cuando se trata de hablar de gestión hídrica. La cantidad de agua no varía, aún a nivel mundial, pero sí su disponibilidad, calidad, forma y lugar donde se presenta.

Según la Organización Meteorológica Mundial, la precipitación promedio del país es de 760 mm, así que se nos clasifica como un país semiárido; sin embargo, anualmente México recibe cerca de 1,489 millones de metros

cúbicos de agua en forma de precipitación.

De esta cantidad de agua, se estima que 71.6% se evapotranspira y regresa a la atmósfera, 22.2% escurre por los ríos o arroyos, y 6.2% se infiltra al subsuelo de forma natural y recarga los mantos acuíferos.

Tomando en cuenta las exportaciones e importaciones de agua con los países vecinos, el país cuenta anualmente con 471, 500, 000, 000 m³ de agua dulce renovable (CONAGUA, Estadísticas del Agua, 2013).

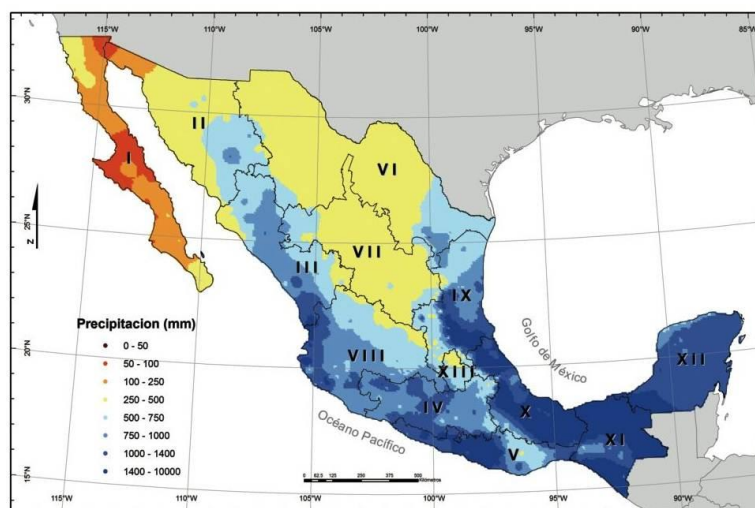


Ilustración 1. Distribución de la precipitación anual en México 1970-2000. (CONAGUA, 2013)

De acuerdo a las estimaciones de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), los ríos y arroyos constituyen una red de 633, 000 km de longitud, donde 87% de los escurrimientos superficiales ocurren principalmente en 50 ríos y sus cuencas abarcan 65% del territorio nacional¹.

México está dividido en 37 Regiones Hidrológicas, las cuales CONAGUA ha agrupado en cuencas hidrológicas, entendiendo por Región Hidrológica al área territorial conformada en función de sus características morfológicas, orográficas e hidrológicas, donde se considera a la

cuenca hidrológica como la unidad básica para la gestión de los recursos hídricos y cuyos propósitos son el agrupamiento y la sistematización de la información, el análisis, los diagnósticos, los programas y las acciones en relación con la presencia del agua en cantidad y calidad, así como su explotación, uso y aprovechamiento (CONAGUA, Regiones hidrológicas, 2012).

Debido a que la gestión del agua por medio de cuencas es una metodología exitosa que se difundió por el mundo, México fue uno de los países que la adoptó.

¹ El país tiene 1, 964, 375 km², de donde 65% de la superficie de las cuencas es aproximadamente 1, 276, 843.75 km².

Como unidad de gestión, las cuencas son unidades naturales del terreno definidas por la presencia de una división de las aguas por conformación del relieve.

Para propósitos de administración de las aguas nacionales, especialmente de la publicación de la disponibilidad, CONAGUA ha definido 731 cuencas hidrológicas que al 31 de diciembre de 2012 se tenían publicadas conforme a la norma NOM-011-CONAGUA-2000.

NUEVOS PROBLEMAS DE GESTIÓN HÍDRICA

Hace no más de 60 años la gestión hídrica en México se reducía a parámetros técnicos de tinte ingenieril, los cuales nos daban las soluciones para satisfacer la demanda de agua en zonas donde era escasa o de difícil acceso. La política pública hídrica se modeló en una rama ingenieril para la toma de decisiones y soluciones.

Desde la antigua Secretaría de Recursos Hidráulicos (1946) y su

Las cuencas del país se encuentran organizadas en 37 Regiones Hidrológicas y, a su vez, se agrupan en 13 regiones hidrológico-administrativas (RHA) (CONAGUA, Estadísticas del Agua, 2013).



Ilustración 2. Regiones Hidrológicas Administrativas de México. (CONAGUA, 2013)

subsiguiente modificación como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (1976), nace la Comisión Nacional del Agua en 1989 con la responsabilidad de administrar, regular, controlar y proteger las aguas nacionales (CEMDA, 2006).

Si bien el enfoque técnico funcionó durante la segunda mitad del siglo XX, la evolución de problemas complejos para el uso y aprovechamiento del agua dio como resultado que las soluciones técnicas fueran parciales para satisfacer las necesidades (Cotler y Pineda, 2008).

Dichos problemas, junto con la problemática de cambio climático, nos presentan un nuevo escenario donde la política hídrica debe ser multidisciplinaria para poder atender las soluciones que cada uno de los participantes exigen, siempre preservando el derecho inalienable del acceso al agua potable de calidad para consumo humano.

La idea anterior demanda que converjan distintos puntos de vista y distintas soluciones en un ambiente de respeto y de ética al aceptar las soluciones y los puntos de vista de cada uno de los gestores (Leff, 2006).

Actualmente, a pesar de que la Organización de las Naciones Unidas ha establecido mediante la Ley de los Derechos Humanos para el Acceso al Agua que todos los seres humanos tenemos derecho al acceso al agua potable (ONU, 2002), en realidad no existe un reconocimiento de este derecho fuera del ámbito de la Declaración de los Derechos Humanos, aunque las normas internacionales sí

establecen obligaciones sobre el acceso al agua potable.

Dicho acceso, garantizado por el Estado, debe ser suficiente para usos personales y domésticos que comprenden desde el consumo hasta la limpieza (Cotler *et al*, 2008). Sin embargo, la obligación no se limita al acceso, también son imperativos el aseguramiento del saneamiento adecuado y la protección de la calidad y las fuentes del recurso².

En los temas de saneamiento existe un rezago con respecto a la importancia y las características del acceso al agua potable, sobre todo en países en vías de desarrollo, puesto que la implementación del saneamiento es un indicativo de calidad de vida. Cuando el agua no tiene la calidad suficiente para ser ingerida, se convierte en responsable de la muerte de millones de personas, sobre todo de personas menores a 5 años (UNICEF, 2015).

Las causas que merman el acceso al agua potable en todo el mundo son distintas debido a las características

² Cada año en el mundo mueren 1, 600, 000 personas debido a enfermedades diarreicas por falta de acceso al agua potable y al saneamiento básico (UNICEF, 2015).

sociales, culturales, políticas, históricas, gubernamentales, geográficas, climatológicas y económicas, pero el sentimiento de escasez es el mismo para cada persona sin importar origen, edad, raza o sexo.

Los problemas de administración de agua y, sobre todo, la determinación y la resolución de conflictos deben basarse en una metodología sistémica, pues actualmente la geopolítica y el desarrollo de conflictos internacionales han cobrado tal importancia que cualquier variable que pudiese pasar inadvertida podría ser crucial para el desarrollo político y de seguridad nacional de los países.

En promedio, la disponibilidad anual de agua a nivel mundial es de aproximadamente 1, 386, 000, 000 km³, de los cuales sólo el 2.5% es agua dulce y de este porcentaje una pequeña subporción de 30% es técnicamente accesible para consumo humano en lagos, ríos y depósitos subterráneos poco profundos (CONAGUA, Estadísticas del agua en México, 2011).

Con tan escaso acceso al agua para consumo humano, la gestión del recurso

debería ser un tema primordial para todos los países del mundo. Para países como Estados Unidos la gestión del agua es un tema que involucra al gobierno y es materia de seguridad nacional debido a que es la base de múltiples cadenas productivas que sostienen su economía.

La administración de todo el sistema de suministro debe tener la certeza de que se entrega agua con la calidad y la cantidad necesarias.

De manera inicial, el concepto de administración hídrica parece atractivo, pero cuando se tratan de aplicar las políticas fuera de las fronteras, entonces las culturas y los intereses chocan causando desacuerdos y conflictos.

En América Latina se hacen esfuerzos para poder alcanzar una gestión parecida, pero los gobiernos no cuentan con herramientas y posibilidades para poder garantizar el acceso al agua a su población. Es necesario desarrollar nuevos conceptos de gestión hídrica que puedan dar solución tanto a los problemas básicos de abastecimiento como a las cadenas productivas.

LA FUNCIÓN DE LA GOBERNANZA

El término Gobernanza se puso en boga a partir de la caída del muro de Berlín en 1989, año que marca la pauta para encontrar mejoras en los gobiernos e involucrar a la sociedad en la participación y la toma de decisiones de la política pública.

Es un término que aún no posee una definición delimitada y que en su connotación actual es motivo de debate como consecuencia de las constantes transformaciones que sufre el Estado (Garza, 2016).

El debate surgió en la década de los sesenta, cuando se presentó un aumento de desobediencia civil en economías con democracias orientadas al desarrollo industrial y con poderío en sus gobiernos y finanzas.

Dicha desobediencia fue conducida por el peso de las democracias industrializadas que funcionaban como lastre para poder mantener el orden social, económico y político.

La solución para ello fue una nueva política de orden social, que

consistía en reducir las responsabilidades que tenía el Estado y devolver responsabilidades a la sociedad (Ugalde, 2008).

Para llegar a ese punto, los gobiernos deberían contar con la suficiente estabilidad económica y política para poder otorgar responsabilidades a los miembros de su población y solucionar su inestabilidad económico-política. En América Latina el problema de la gobernabilidad exigió soluciones a la medida.

Esta problemática reclamó un desarrollo político y económico para poder dar empoderamiento a la sociedad. De esta manera, el concepto de Gobernanza entró en las economías latinoamericanas, donde se buscaba una participación más allá de la que el Estado ofrecía como solución.

En sentido descriptivo, la Gobernanza ofrece mayor capacidad de acción y decisión de la que los participantes no gubernamentales carecen. Esta descripción alude a la representación de la Gobernanza en la política pública orientada a la participación ciudadana (Ugalde, 2008).

LA GOBERNANZA COMO AUXILIAR PARA LA GESTIÓN DEL AGUA

Debido a que el recurso del agua tiene un carácter multidisciplinario desde los ámbitos económicos, sociales, ambientales, políticos, culturales e incluso religiosos, la gestión debe ser capaz de poder dar consenso a las partes involucradas.

Tener una gestión integral es el objetivo de toda administración, pero el camino se dificulta cuando se trata de satisfacer la demanda de abastecimiento de agua para cada participante.

Los problemas y las complicaciones aparecen cuando la gestión tradicional sustentada en criterios técnicos y voluntad política (Ballester y Calle, 2015) ya no puede satisfacer los problemas ocasionados por el crecimiento económico (aumento de las zonas industriales y de riego) y poblacional (crecimiento de las ciudades y metrópolis).

Según Ballester y Calle (2015), la inclusión de un mayor número de participantes y conocimientos en la toma de decisiones sobre el agua puede realizarse mediante los denominados

procesos de participación pública que aportan ventajas de diversa índole para la gestión de este recurso polifacético:

- Favorecen el dictamen de un diagnóstico del problema más completo y ajustado a la realidad.
- Permiten integrar las diferentes dimensiones (económica, ambiental, social, emocional, entre otras) del agua, permitiendo su gestión sostenible.
- Reducen la aparición de conflictos entre los grupos con diferentes percepciones e intereses.
- Aumentan la legitimidad de las decisiones adoptadas y corresponsabilizan de las mismas a los participantes implicados en su aplicación.
- Permiten una mayor eficiencia en la implementación de medidas, ahorrando tiempo y recursos económicos.

La difusión de la información, relativa al estado del agua (ecosistemas y fuentes) y a las normas y medidas que se adoptarán para tratar de solucionar

problemas, es la primera vía de participación pública.

El ciudadano debe recibir esta información, tomar consciencia y formar una opinión propia al respecto.

Permitir el acceso a la información de la que dispone la Administración sobre planificación hidrológica constituye la segunda vía de participación pública.

Cualquier persona de la población puede considerar que desea saber más de lo difundido sobre los planes o los informes que han servido para su elaboración, así que al hacer uso de este derecho de acceso puede solicitar esa información complementaria a las autoridades públicas (Ballester *et al*, 2015).

A partir del presente sexenio en México, el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ofrece una alternativa para poder conocer la información pública relativa a la gestión gubernamental a través de solicitudes formales.

CONCLUSIÓN

Entre las problemáticas de la gestión hídrica, la Gobernanza es una herramienta clave para poder llegar a una adecuada regulación del recurso del agua.

Si bien las responsabilidades y la carga del Estado se han transferido a la sociedad, es ésta la que tiene la obligación de realizar un correcto uso del recurso, pero para alcanzar esto la variable fundamental es la transparencia de la información.

La transparencia es vital puesto que las decisiones se deben tomar con información de primera y con antecedentes, resultados y proyecciones de las problemáticas a resolver.

Un concepto tan elaborado como la gobernanza es un proceso lento debido a que el apoyo de las instituciones es el pilar para poder establecer negociaciones y acuerdos entre población y Estado.

No se puede dejar atrás al Estado, ni se puede abandonar a la población en la toma de decisiones. Los intentos por la inclusión del ciudadano en las decisiones de política pública apenas están dando frutos en nuestro país, pero aún falta delimitar el poder y la influencia que tienen los gobernantes en la toma de

decisiones que afectan, en este caso, al recurso del agua y su aprovechamiento. Su fortaleza radica en las instituciones y la información técnica que estas generan.

La antigua gestión nos indica que el gestor es el único que tiene voz y voto

en el desarrollo de infraestructura y políticas pero la gobernanza no resta importancia al Estado, sino lo fortalece con aportaciones sociales e información veraz de los usuarios, los cuales son los involucrados en las problemáticas causadas por el agua.

BIBLIOGRAFÍA

Ballester, A. y Calle, A. L. (2015). *Gobernanza del Agua. Observatorio de políticas de agua.*

CEMDA. (2006). *El agua en México: lo que todas y todos debemos saber.* México D.F.

CONAGUA. (2011). *Estadísticas del agua en México*. México, D.F.: Comisión Nacional del Agua.

CONAGUA. (2012). *Regiones hidrológicas.* Tomado de Atlas Digital del Agua. México 2012: <http://www.conagua.gob.mx/atlas/ciclo09.html>

CONAGUA. (2013). *Estadísticas del Agua.* México, D.F.: Comisión Nacional del Agua.

Cotler, H. y Pineda, R. (2008). Manejo integral de cuencas en México: ¿Hacia dónde vamos? *Boletín del archivo histórico del agua*, 39.

Garza, J. M. (2016). *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC).* México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.

Leff, E. (2006). Complejidad, racionalidad ambiental y diálogo de saberes. *Centro Nacional de Educación Ambiental.*

ONU. (2002). *El derecho al agua.* New York: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Ugalde, F. V. (2008). Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación. *Perfiles Latinoamericanos* (31), 97.

UNICEF. (30 de septiembre de 2015). *Agua, saneamiento e higiene*. Tomado de http://www.unicef.org/spanish/wash/index_31600.html