

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA

Adria Velia GONZÁLEZ BELTRONES

SUMARIO: I. *Desarrollo del tema.* II. *Conclusiones.* III. *Referencias.*

I. DESARROLLO DEL TEMA

El agua, como recurso natural integral de los ecosistemas en su dinámica natural en las zonas por donde fluye, si bien no reconoce fronteras geopolíticas si juega un papel importante en el desarrollo social y económico de las naciones definiendo una serie de interacciones de tal complejidad que demandan conocimiento para su manejo efectivo.

A finales del siglo pasado, una de las más importantes transformaciones de nuestras sociedades se dio en la revalorización de lo local. Paradójicamente, en un mundo en plena globalización, integración mundial y desdibujamiento de fronteras, surge también un movimiento impulsor de las entidades locales y regionales, como un mecanismo social protector de su entorno próximo, de su ámbito de cotidianidad, de su necesidad de pertenencia y de subsistencia. La concepción de los problemas globales de trascendencia mundial pero traducida en preocupaciones y soluciones locales, parece ser una búsqueda de reposicionamiento social ante un mundo demasiado complejo en su desarrollo, en sus desigualdades y contradicciones. Es en éste escenario en donde lo nacional recupera su esencia simbólica como suma de localidades. El ejemplo más claro se encuentra en la unificación europea a finales del siglo que acabamos de transitar, pero en América Latina aunque débiles, también se observan procesos de reacomodo, celebración de alianzas, mayor participación de la sociedad civil,

mayor fortalecimiento de las regiones, de resurgimiento de lo local como el eje de la acción social. El signo distintivo en la región latinoamericana ha sido impulsar los procesos descentralizadores para fortalecer a los gobiernos locales, y a pesar de no haberse logrado en su totalidad el establecimiento de una nueva dinámica de relación entre el centro y las localidades, ha correspondido a éstas y a la sociedad civil, paulatinamente influir, desde su ámbito local generación de propuestas y soluciones a la diversa problemática que afrontan, destacando la relacionada con el agua. Es en este escenario en el que debemos reconocer que el diseño de políticas e instrumentos que permitan el uso racional y eficiente; calidad y explotación adecuadas del recurso hídrico, no debe provenir exclusivamente del centro, en el ámbito federal, sino con la participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil. En la nueva concepción del papel del Estado, corresponde al centro convertirse en un articulador de esfuerzos locales (estado-municipio) y facilitador de los recursos y acciones de fortalecimiento. Y al ámbito local conducir la reforma necesaria, su orientación, modalidades y tiempos, si se quiere, que prevalezca el Estado-nación. Pues si bien es cierto que históricamente en México como en otros países fue necesario centralizar para consolidar al Estado-nación, en nuestros días, por la misma razón se requiere impulsar una redistribución no solamente de los recursos sino también del poder político. Esta reflexión, obedece a una tendencia que aunque no del todo generalizada en el país ha inducido no sólo en materia de manejo del agua, movimientos de reclamos del fortalecimiento de los gobiernos locales, y aun cuando algunas regiones se muestran más estables que otras, en el espacio municipal surgen experiencias demostrativas a su vez de esta nueva dinámica. Es decir, se presentan casos en los que el municipio adquiere cada vez mayor movilidad tanto en la participación ciudadana como en la obligada respuesta de los gobiernos locales y federal a sus demandas, traducida en la necesidad de nuevas formas de relación, nuevos mecanismos de gestión, nuevas estructuras de administración, nuevas soluciones y nuevas estrategias para preservar la gobernabilidad. Por ejemplo, el pasado 26 de abril de 2006 en la “sección metro” del periódico local sonorense Expreso apareció en toda una página, el siguiente encabezado:

PRETENDE EL ESTADO LA ADMINISTRACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO. “Está lesionada la gobernabilidad hidráulica en la cuenca del río Sonora”, afirmó José Luis Jardines Moreno, director general de la Comisión Estatal del

Agua (CEA), “entendiendo la gobernabilidad como el conjunto de reglas de una sociedad para poder vivir en armonía, en forma productiva, libre trascendente y creativa”. Desde este punto de vista, para el funcionario estatal tanto gobernantes como gobernados somos culpables del deficiente aprovechamiento del agua que escurre a través de la cuenca del río Sonora, situación que Eduardo Bours Castelo comenzó a analizar desde su campaña como candidato al gobierno del estado, comentó. El resultado de este análisis motivó al mandatario estatal a realizar una petición inédita en la historia de México: “Que se permita al gobierno del estado administrar el recurso hidráulico de la cuenca del río Sonora”. De recibir una respuesta favorable por parte de las autoridades federales, Sonora se convertiría en la primera entidad federativa en participar en la administración del vital líquido ¿Cómo medir? En la cuenca del río Sonora no se realiza satisfactoriamente la determinación de parámetros como temperatura, volumen de precipitación, evaporación, que deben de sumarse al registro consecutivo del número de días con lluvia apreciable, tormenta, granizo y niebla, entre otros.

Situación que deriva de la ausencia de Estaciones Climatológicas e Hidrométricas y la mala administración de las existentes, destacó José Luis Jardines. Esto lo afirmó con base en los resultados de una revisión hecha por la CEA en la cuenca del río Sonora, la cual puso al descubierto que, tanto estaciones climatológicas como hidrométricas, que son las que proporcionan los elementos básicos para una correcta planeación del uso del recurso hidráulico, no están funcionando en sus niveles óptimos. “No todas las mediciones que se deben hacer en esas estaciones se están haciendo”, expresó.

A la problemática se suma que sólo cerca del 50% de los pozos de riego cuentan con medidor y, de éstos no funcionan más del 30%. “Se desconocen las causas (de este rezago). Lo cierto es que no se cuenta con una medición de la extracción de agua”... Por su parte, Roberto Fernando Salomón Castelo, gerente central y regional de la Comisión Nacional del Agua (CNA), reconoció estas deficiencias, atribuyéndolas a que la dependencia ha encabezado una tarea titánica que le permita regularizar los aprovechamientos de agua a nivel nacional.

La falta de recursos humanos que permitan el permanente monitoreo en las estaciones de medición, así como la implementación de una Ley de Aguas Nacionales que data del año de 1992, la cual fue reformada en el 2003, son algunos de los factores que, sumados a la insuficiencia presupuestaria, han impedido el cumplimiento estricto de una ley vanguardista que propone un reordenamiento en la administración del recurso hídrico.

El funcionario federal informó que en la región sólo existen seis estaciones climatológicas y que en cada una existe personal capacitado en la reali-

zación de los monitoreos; pero también reconoció a lo largo de la cuenca del Río Sonora se dificulta la realización de estos monitoreos, simplemente porque no se cuenta con estas estaciones de medición.

Las universidades como núcleos formativos de la conciencia crítica y del conocimiento científico de la sociedad pueden ser factores decisivos en la protección y defensa de los derechos humanos, de la ecología y correcta aplicación de la ley, para contribuir a un desarrollo sustentable y equitativo, es decir para hacer compatibles progreso y cuidado del medio ambiente.¹ Ahora bien, ¿de qué manera se generan esas nuevas formas de relación, dentro de esa nueva estructura de gobernabilidad? La respuesta a estas interrogantes puede derivarse en diversas direcciones y es en este punto donde encuadramos nuestra participación pues consideramos que no obstante la diversidad y asimetrías de entidades y municipios en México se deben crear las condiciones que permitan el desempeño exitoso de las administraciones estatales y municipales en turno, generando mayor bienestar, participación ciudadana, transparencia, consensos y credibilidad; es decir una nueva dimensión de la gestión local y municipal en la que las relaciones intergubernamentales y la ciudadanía sean impulsoras de la instauración en las distintas entidades y municipios en nuestro país, de procesos que marquen un cambio favorable observable de los patrones anteriores de desarrollo del espacio local o municipal de que se trate. Pues si bien desde la Colonia, la centralización administrativa, política y económica ha sido la característica dominante del arreglo federal mexicano, con la intención de “consolidar la integridad territorial y la identidad nacional”, a partir de lo cual la Federación concentró la gestión de los recursos naturales (entre ellos el agua) y las atribuciones para llevarla a cabo, en nuestros días, la gestión integral del recurso hídrico no debe ser únicamente responsabilidad del gobierno federal, sino de la participación de los usuarios y de la sociedad en general. La participación organizada, de la sociedad en materia ambiental se encuentra regulada en el orden jurídico mexicano desde finales del siglo pasado. Así, la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, a partir de su reforma en 1996 incluyó en el título quinto, denominado “Participación social e información ambiental”, en su artículo 157 la obligación del

¹ Véase Fuentes, Mario y Lumbreras, Jorge, *La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*, México, Diana, 1996, p. 24.

gobierno federal de “promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales”; en el artículo 159 “la obligación de integrar órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales, las que tendrán funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia ambiental y podrán emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes”, además de contemplar el derecho de los ciudadanos a impugnar actos administrativos relacionados con obra pública que demuestren que pueden originar un daño al recurso natural, a la flora o a la fauna silvestre, a la salud pública o a la calidad de vida entre otras disposiciones relativas. En lo que toca a la participación ciudadana en la gestión del agua, ésta se contempló en abril de 2004 en las modificaciones a la Ley de Aguas Nacionales. Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10, por primera vez, se contempla que un representante de una organización ciudadana de prestigio y experiencia relacionada con las funciones de la Comisión participará con voz y voto en el Consejo Técnico, (máximo órgano de autoridad de la CNA). Además, se contempla la posibilidad de invitar a sus sesiones a representantes de los usuarios y de la sociedad organizada con voz pero sin voto. Igualmente, los organismos de cuenca contarán con un Consejo Consultivo en el que participará con voz pero sin voto un representante de los usuarios resultando incongruente tal disposición puesto que es en esta instancia en donde se acuerda la política hídrica regional. Por otra parte, todo parece indicar que la ampliación del articulado relativo a los consejos de cuenca² formó parte de compromisos de carácter institucional asumidos por la CNA, como parte de las negociaciones financieras que favorecerían a programas impulsados por el gobierno federal, pues como lo señala Parrado:³

² Integrados al menos en 50%, por miembros pertenecientes a la sociedad, ya sea usuarios, empresas u organismos sociales son “instancias de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría” y no órganos resolutivos. Uno de los cuatro órganos de funcionamiento de los Consejos de Cuenca (CC) es la Asamblea General de usuarios, en la que aquellos definirán las posiciones que serán llevadas a los CC, mecanismo mediante el cual se pretende garantizar su discusión amplia y que sus representantes sean verdaderos enlaces entre el consejo y los usuarios.

³ *Ibidem*, p. 29.

En la ronda de negociaciones entre el Banco Mundial y la CNA para la elaboración de la nota conceptual (primera fase crucial del proceso) del préstamo que financiaría el PROMMA II, los responsables del Banco Mundial manifestaron que uno de los elementos claves que condicionaría el préstamo estaría vinculado a la capacidad que el proyecto tendría de demostrar que las decisiones que afectan a la cuenca se adoptan en el nivel más cercano a la misma, por los actores del agua que en ella se encuentran... por lo que lejos de favorecer la descentralización de la gestión del agua, la reforma fortaleció aún más el centralismo, pues consolidó la presencia del gobierno federal a nivel regional mediante la creación de órganos plenamente subordinados a la jerarquía central, lo que propicia la falta de credibilidad en sus decisiones. La Ley de Aguas Nacionales (LAN) en su artículo 14 bis 1 incluye el Consejo Consultivo del Agua y lo define como "organismo autónomo de consulta, integrado por personas físicas del sector social, estudiosas o sensibles a la problemática en materia del agua y su gestión y las formas para su atención y solución, con vocación altruista y que cuenten con un elevado reconocimiento y respeto.

Si bien, en la última reforma a la LAN se contemplan múltiples menciones que permiten fomentar y facilitar la participación social en la planeación, toma de decisiones, ejecución evaluación y vigilancia de la política hídrica nacional, al no definir expresamente cuales son las atribuciones de la sociedad no resulta clara cual es su corresponsabilidad y su diferencia de las responsabilidades de los actos de gobierno. Por otra parte cabe señalar que algunos temas centrales en la gestión del agua serán discutidos en los consejos de cuenca con la finalidad de recoger las preferencias de la sociedad respecto de las prioridades en el uso eficiente y sustentable del agua, elaboración, aprobación, seguimiento, actualización y evaluación del programa hídrico de la cuenca respectiva, entre otros temas. Asimismo, conforme a lo dispuesto en su artículo 9o. fracción XXVIII, la CNA se obliga a consultar a los usuarios y organizaciones, en el ámbito del Consejo de Cuenca, sobre las posibles limitaciones temporales a los derechos de agua existentes y a estudiar con el concurso de los CC y organismos de cuenca los montos recomendables para el cobro de derechos de agua y tarifas de cuenca, incluyendo el cobro por extracción de aguas nacionales, descarga de aguas residuales y servicios ambientales vinculados con el agua y su gestión, para ponerlos a consideración de las autoridades correspondientes en términos de ley. Si bien

la reforma de 2004 de la LAN implica ciertamente avance en cuanto a la apertura y los espacios de participación de la sociedad en el manejo sustentable del recurso hídrico, se requiere su consolidación a través de la expedición urgente de los reglamentos y manuales que señala la propia LAN. Asimismo resulta recomendable, por obvias razones, que el representante del Consejo Técnico no sea propuesto por el Ejecutivo Federal, a fin de evitar que la autoridad interfiera en los procesos internos de las organizaciones sociales y en la selección de sus representantes, lo que a su vez le daría legitimidad ante el máximo órgano de decisión en materia de agua en el ámbito nacional. Desde esta perspectiva se debe considerar la posibilidad de dotar a los consejos de cuenca de facultades resolutorias y recursos financieros provenientes del erario, a fin de convertirlos en espacios organizacionales de acciones y programas y políticas estatales y municipales en los que los agentes internos y externos en interacción con la Federación participen en los procesos decisivos. En México uno de los factores que más contribuyen a debilitar el nivel municipal no es sólo la centralización federal sino también y de manera más significativa la centralización a nivel de los estados. Luego entonces se requiere promover la participación ciudadana en los nuevos espacios creados o reformados a fin de que las discusiones y acuerdos de los órganos colegiados sean tomadas en cuenta e influyan en las decisiones de la autoridad y repercutan en una mejor calidad de vida. Asimismo reconocer y fortalecer, en su caso, las formas autogestivas de participación social que a lo largo de la historia de los pueblos han resuelto ejemplarmente problemas de abastecimiento y calidad del recurso hídrico. Aquí cabe recalcar que la propia iniciativa de los gobernantes presionados a su vez por las demandas ciudadanas, es la que generará la viabilidad de diseñar mecanismos claros de consulta a los representados, y de rendición de cuentas de los representantes con el propósito de que la participación de las organizaciones sociales en los órganos de gobierno para la toma de decisiones refleje el verdadero sentir de los actores involucrados.

Finalmente, es necesario señalar la importancia de que el Ejecutivo reordene la actuación de la administración pública federal, para ello se debe

transformar la práctica de elaborar programas de modernización de la administración pública federal de manera centralizada, en trabajo de 'gabinetes' y

sin contar con el consenso de los actores fundamentales. La reforma administrativa pendiente debe contar con el apoyo y la colaboración de los actores involucrados, así como la voluntad política para llevarla a cabo.⁴

Además, se debe evitar duplicar esfuerzos y actuar en forma coordinada con los otros órdenes de gobierno en aras de resolver conjuntamente y en cohesión con la sociedad civil los grandes problemas nacionales.

II. CONCLUSIÓN

El proceso de cambio detonado desde la esfera municipal y hacia el centro, impulsado por la ciudadanía y respaldado por las relaciones intergubernamentales, la exigencia creciente y las demandas de espacios de participación obligan a establecer mecanismos efectivos y sencillos de participación en la gestión del agua para que los ciudadanos y las organizaciones puedan potenciar su actuación de manera eficiente y corresponsable y al mismo tiempo poder exigir cuentas a las autoridades en su manejo.

III. REFERENCIAS

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003.
- BOZEMAN, J., *Managing Public Organization*, California, University of California Press, 1989.
- CABRERO, E. y GARCÍA, R., *La nueva gestión municipal en México, Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- FUENTES, Mario Luis y LUMBRERAS, Jorge, *La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*, México, Diana, 1996.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, IAPQRO, 2004.

⁴ Véase Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, IAPQRO, 2004, p. 35.