

Avances y restricciones hen la gestión democrática del agua en México

José Luis Martínez Ruiz*, Jorge Martínez Ruiz*, Eduardo López Ramírez*

Abstract

Desde 1975, con la publicación del primer Plan Nacional Hidráulico, en México a través de este ejercicio de análisis y planeación del sector agua y medio ambiente, se conocieron la magnitud de los problemas y los riesgos potenciales de que el país entrara en una crisis de agua a causa de las conductas contaminantes y de dispendio desde entonces generalizadas en los usuarios. Pese a los esfuerzos y a las inversiones realizadas que se han traducido en instituciones como la Comisión Nacional del Agua (Conagua) -máxima autoridad del agua en México- y el Instituto Mexicano de tecnología del Agua (IMTA) -destacado centro público de investigación-; en la vigencia de una avanzada legislación (Ley de Aguas Nacionales, LAN) y en una participación más amplia y consciente de la sociedad, el avance de la crisis del agua no se ha podido conjurar debido a que –como se postula en este trabajo–, la práctica institucional, las políticas públicas y los esquemas de organización de los usuarios no han podido superar las inercias autoritarias que impiden lograr que la gestión del agua sea integral, social y ambientalmente sustentable y democrática.

* Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Progreso Morelos (Mexico).

Palabras claves

Crisis de agua, conductas contaminantes, gestión del agua integral.

La crisis del agua y los proyectos de largo aliento

En México, se reconoce desde hace más de cuatro décadas y se reafirma con el documento de prospectiva Agenda del Agua 2030 y el reciente Programa Nacional Hídrico 2014-2018 planteado por el Gobierno Federal de México, que alcanzar la sustentabilidad hídrica es uno de los principales retos a resolver para la viabilidad del país en todos los sentidos.

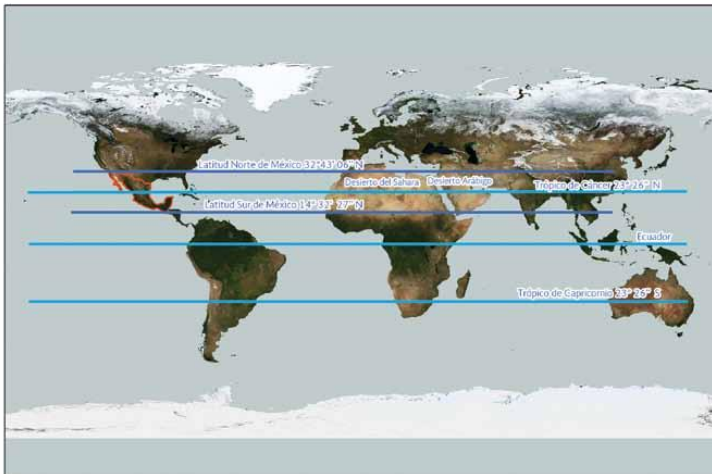


Figura 1 - Ubicación geográfica de México (Conagua, 2013, a partir de NASA, Earth Observatory Blue Marble)

Los mexicanos enfrentamos desafíos ocasionados por un agravamiento de la crisis actual del recurso hídrico y cuya superación no se vislumbra a pesar de los sobresalientes avances que se han logrado sobre todo a partir de los años

noventa, que se inicia una política de descentralización y esquemas para incentivar la participación social informada y organizada. La expresión dramática de esa crisis la encontramos, por una parte, de 653 acuíferos que disponemos, 106 se encuentran sobreexplotados¹, (ver figura 2) por otra parte, en la contaminación de los cuerpos de agua tanto subterráneos como superficiales, sólo 40.7% del total de los cuerpos de agua monitoreados en territorio nacional se reportan con una calidad excelente del agua, (Conagua, 2013). Es relevante indicar, que de éstos acuíferos se extrae el 54.72% del agua subterránea para todos los usos y que la mayor contaminación proviene de la actividad industrial y agropecuaria (Conagua, 2013).

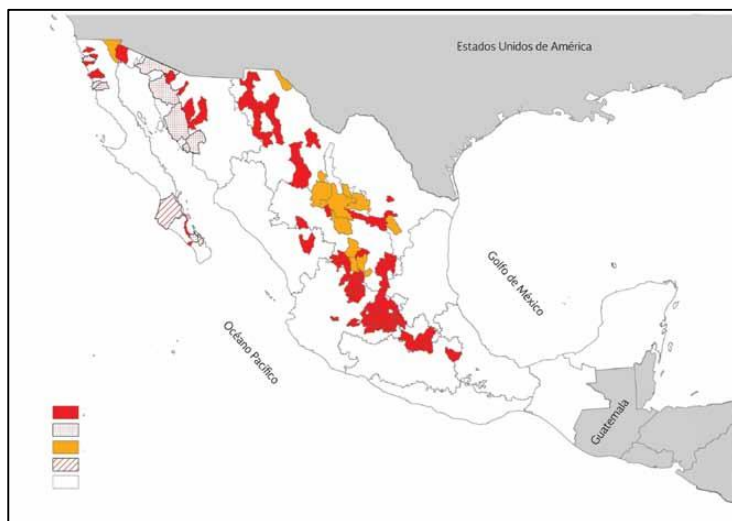


Figura 2 - Ubicación de los acuíferos sobreexplotados (Conagua, 2014)

Otro indicador de la gravedad de la situación del agua, radica que en la disminución *per cápita* de la disponibilidad de agua,

en 1950 era de 18 035 m³/hab/año, en 2013 se estima en 3 982 m³/hab/año y 35 millones de mexicanos enfrentan situaciones de poca disponibilidad de agua en términos de calidad y cantidad. regiones (Conagua, 2014). Situación que ha provocado que en diversas regiones del país se encuentren en condición de stress hídrico. A ello hay que añadirle tres situaciones agravantes; una creciente conflictividad social en torno al recurso que implica riesgos de gobernabilidad y gobernanza; impactos negativos a la salud derivado de un rezago en materia de servicios de abasto de agua y saneamiento; el deterioro de importantes ecosistemas por la actividad antropogénica, especialmente las descargas de contaminantes originadas por la actividad industrial, el crecimiento urbano y poblacional y por la agricultura intensiva. Sabemos que la problemática del agua está asociada a la heterogeneidad de la geografía y el clima, y de la sociedad: sequías recurrentes en las regiones áridas y semiáridas tienen a menudo, el correlato de inundaciones incontrolables en otros sitios, que con una frecuencia que va en aumento, tienen consecuencias catastróficas para la población, la economía y el medio ambiente, tal y como sucedió en las inundaciones del estado de Tabasco en 2007 (Martínez Ruiz, 2007) o, recientemente con la tormenta tropical Odile que azotó Los Cabos en Baja California Sur, en la que han sido afectadas miles de personas y pérdidas millonarias (Gonzales, 2014).

Si bien en México los fenómenos extremos meteorológicos, lluvias intensas extraordinarias, tormentas tropicales, huracanes, son caracterizados como fenómenos naturales, el impacto, riesgos y vulnerabilidad se incrementan ante un crecimiento de los centros de población desmedidos e incontrolables que evidencia una ausencia de planeación efectiva cuyo correlato permite el desarrollismo urbano impulsado por la voracidad económica ante una demanda no resuelta; las asimetrías y desigualdades económica que al

ampliarse éstas últimas, han generado asentamientos irregulares, numerosas de ellos en zonas de riesgo. El modelo postmoderno de industrialización que postula el desarrollo global de la economía, no obstante las medidas – insuficientes e ineficaces- de mitigación ante el cambio climático, concibe en los hechos a la naturaleza como un reservorio a explotar sin mesura ni cordura, lo que ha provocado una sobreexplotación desmedida de los recursos naturales y un ensanchamiento de la marginación social, que en países como México, este deterioro en sus condiciones de vida, ha obligado a un alto porcentaje de este sector social empobrecido, que rebasa los 50 millones de personas, recurra para su sobrevivencias, a estrategias y conductas no sustentables ni sostenibles en el manejo de sus microcuencas. En ese sentido, ocurre también, que los fenómenos extremos climatológicos son utilizados ideológicamente por los decisores y grupos de poder económico, para no enfrentar críticamente las fallas o limitaciones de las estrategias de desarrollo internacional consensuadas al igual que las políticas públicas y programas orientados a la gestión de los recursos hídricos, entre otras medidas y acciones. Pareciera que los grandes centros mundiales en que se toman decisiones sufriera un bloqueo mental que nos le permite imaginar soluciones fuera de su paradigma de una sociedad que vive para el consumo y la concentración de riqueza monetaria. Baste como ejemplo, el derrame de 40 mil m³ de ácido sulfúrico a ríos del Estado de Sonora, a cargo de la principal empresa minera de México, suceso reportado por las principales agencias de noticias en México y el mundo en la segunda semana de agosto de 2014, cuya empresa, cuyo propietario es el segundo hombre más rico de México, quiso achacarlo a fenómenos extremos pluviales (Rodríguez Castañeda, 2014) y no a la falta de mecanismos y tecnologías realmente sustentables de explotación de los recursos mineros. La combinación de

estos factores antropogénicos con los propios de la naturaleza, generan por una parte que se agudicen las consecuencias sociales y económicas, y por otra, causan que, los contrastes en la disponibilidad sean notorios y se extreman: los dispendios de algún sector o algún tipo de usuario privilegiado se prolongan sin que exista sensibilidad ante la carencia de servicios básicos de agua y nacimiento, hoy un derecho constitucional en México- de muchas personas y el continuar con la contaminación de los cuerpos de agua. Cuando se habla en México de escasez del recurso, se piensa más como un efecto del cambio climático y demográfico que un problema socialmente construido a partir de la forma en que se relaciona el hombre, la sociedad y la naturaleza. Es forzoso reconocer que las problemáticas del agua en materia de abasto, saneamiento, sobreexplotación reúso y contaminación de los ecosistemas más allá de su capacidad de recuperación, de resiliencia pues, para hablar en la jerga de los especialistas, tiene que ver con una situación global estructural del modelo de extracción, producción y consumo de las sociedades postindustriales, al respecto Jorge Martínez, anota en su reflexión en torno al derecho humano al agua y al saneamiento:

“El informe *Actualización de los progresos en saneamiento y agua potable* de 2013 (WHO, UNICEF, 2013), advierte que, al ritmo actual de progreso, el odm (Objetivos del Milenio) para 2015, de reducir a la mitad la proporción de la población que carecía de saneamiento en 1990, no se alcanzará por un 8%, cifra que representa quinientos millones de personas. En contraste, los efectos de la economía basada en el petróleo, el derroche energético y el hiperconsumo, que excluye a buena parte de la humanidad del derecho al agua, lleva a superar, el 7 de mayo de 2013, las 400 partes por millón de bióxido de carbono, uno de los más importante gases de efecto invernadero” (Martínez Ruiz, 2014).

En forma fractal a la crisis global del agua y el medio ambiente que padece el mundo, México ha estado bajo esta dinámica, desde los años setenta del siglo XX, en lo que se refiere a los recursos hídricos, si bien, se tomó conciencia de esa tendencia que desafortunadamente, como hemos visto continúa deteriorándose. Ciertamente se han realizado esfuerzos para confrontarla. Un aspecto relevante tiene que ver con alentar una mayor democratización mediante la participación organizada e informada de la ciudadanía en la gestión del agua. Con la formulación del Plan Nacional Hidráulico, publicado en 1975, se inaugura una etapa fructífera en iniciativas que culmina en años subsiguientes en un conjunto de instituciones, leyes y conceptos orientados a alcanzar un manejo sustentable del agua en el país. Están entre ellos la Comisión Nacional del Agua (Conagua) la cual forma parte del Gobierno Federal, responsable de la administración, gestión, control, preservación y regulación de las aguas, en ese sentido es la máxima autoridad en materia del agua; la Ley de Aguas Nacionales (LAN), inscrita en la Constitución que rige a la República de los Estados Unidos Mexicanos; Los Consejos de Cuenca, concebidos para dar entrada a la participación social de los ciudadanos en la gestión del agua; la Gestión Integral por Cuenca Hidrológica, considerado el fundamento y guía de la política pública del agua y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), sobresaliente centro público de investigación orientado a la investigación, desarrollo y transferencia tecnológica incluido los aspectos sociales y de comunicación en materia hídrica. Es claro que entre las contribuciones para enfrentar la crisis de sustentabilidad y sostenibilidad hídrica, se encuentran las aportadas por otras instituciones académicas, centros de investigación y organismos no gubernamentales tanto en materia de desarrollo y aplicación tecnológica, como en el estudio de las dimensiones sociales, climáticas, económicas y ambientales. Uno de los resultados

de mayor relevancia de este conjunto de esfuerzos ha sido el tránsito paulatino pero perseverante de esquemas autoritarios de gestión del agua a otros de aspiración democrática.

Así por ejemplo, si a mediados de los años noventa se consideraba que no había “... grupos de usuarios de las aguas, organizados con la representación nacional, capaces de ejercer presión a la burocracia hidráulica y a los legisladores”, (Melville, 1996) hoy los usuarios han constituido agrupaciones a nivel nacional entre las que destaca la Asociación Nacional de Usuarios de Riego (ANUR). Sin embargo se trata de un transitar lleno de tropezones y estancamientos que influyen en la incapacidad para resolver la crisis. Los Consejos de Cuenca, concebidos como espacio de participación ciudadana y de concertación entre usuarios y entre estos y los órdenes de gobierno han sido el instrumento central para tratar de cumplir con tal aspiración.

A nuestro juicio, además de la insuficiencia financiera, dos factores, que no son los únicos, han influido en que las realizaciones antes señaladas no hayan alcanzado a frenar la crisis del agua. El primero de ellos es la ausencia de un proyecto viable de largo aliento que permita trascender la falta de continuidad en la identificación y puesta en marcha de una política nacional despojada de cualquier tipo de intereses ya sea políticos o de particulares, como los de algunos usuarios poderosos, en la industria, empresas constructoras, el sector turístico o en la agricultura. Sin duda la programación hidráulica a escala nacional y estatal, que por ley debe cumplirse, es parte fundamental de dicho proyecto de largo aliento y representa un adelanto significativo en ese sentido². No obstante la elaboración del Programa Nacional Hídrico, 2014-2018, que se sustenta en la búsqueda de consensos técnicos y sociales cada vez más amplios, no ha dejado de tropezar con frenos de carácter financiero, burocrático y ejercicios verticales autoritarios, que no

permiten pasar de una democracia dirigida a una democracia directa, de participación ciudadana libre de manipulaciones partidistas, asimismo, es de señalar una creciente actitud de apatía social que en ocasiones se hace solidaria de la corrupción gubernamental y empresarial. El segundo factor que nos interesa señalar es la carencia de instrumentos, instancias y programas, sostenidos y sistemáticos –con autonomía operativa– en el campo de la información y la comunicación públicas. El acceso a la información y al conocimiento del agua son prerrogativas para que funcionen los consensos y acuerdos de los actores sociales en la gestión integral de las cuencas y microcuencas, los procesos deliberativos y de consulta social, en torno a programas y políticas públicas, son cada día más necesarios y urgentes de implementar con responsabilidad y congruencia democrática para lo que se ha dado en llamar la “buena gobernanza del agua” realmente prospere.

Las trabas a un proyecto de largo aliento y las condiciones que permiten la manipulación burocrática de la información sobre el agua han llevado a la dispersión, el dispendio y la trivialidad, lo cual ha repercutido en una adecuada, por no decir, inexistente estrategia educativa para diseminar y acceder al conocimiento del agua por parte de la sociedad. Ambos factores frenan el arribo a una situación de plena democracia que es condición indispensable para conseguir los propósitos de sustentabilidad. Al respecto, nos interesa destacar dos elementos que son indispensables para modificar la situación antes reseñada: 1) la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) 2) las reformas a Ley de Aguas Nacionales (LAN), aprobadas en 2004.

Ley de información y Reforma a la Ley de Aguas Nacionales

Dos eventos relativamente recientes de orden jurídico e institucional han abierto la expectativa de que pudieran surgir condiciones menos adversas para lograr avanzar en la superación de los obstáculos apuntados. Nos referimos a *la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental*⁸ y a las *reformas a la Ley de Aguas Nacionales*, con base en el cual el titular del ejecutivo de ese entonces, Vicente Fox, decretó la Reforma a la Ley de Aguas Nacionales el 29 de abril de 2004 y a lo cual hay que agregar la incorporación en 2012 al Artículo 4 Constitucional el reconocimiento al Derecho Humano Al Agua y al Saneamiento. Con respecto al primer caso, apreciamos que se sientan las bases legales e instrumentales para el libre acceso a la información que generan las instituciones federales y que hasta ahora manejaban discrecionalmente y que el caso del sector agua, como hemos visto es estratégico y fundamental para la gobernabilidad y gobernanza del agua.

El problema de esas disposiciones es que se requiere de una acción ciudadana que demande el cumplimiento de esa difusión del conocimiento, pero tal demanda aún no ha sido asumida por ninguna organización de usuarios. Y todavía más, el asunto del conocimiento del agua se ha vuelto estratégico para hacer efectiva la gestión sustentable de los recursos hídricos, ya que ésta no puede formularse ni ejecutarse, si antes, no se dispone de un conocimiento múltiple, ordenado, sistemático y accesible socialmente del agua.

Ahora nos ocuparemos de comentar algunos aspectos de la *Reforma* desde una perspectiva que se preocupa por considerar hasta que punto las modificaciones introducidas representan la posibilidad de superar los problemas que hacen a las dimensiones sociales de la gestión del agua. Se

trata apenas de un primer abordaje en el que partiremos de algunas conclusiones obtenidas en un estudio reciente (Martínez Ruiz, López, 2003) que, aunque realizado a escala de una microcuenca, es expresivo de las tendencias nacionales.

Consideraciones a las reformas de la LAN.

Entre las condiciones que afectan la gestión de las aguas nacionales identificadas en el *Dictamen* de las reformas a la Ley de Aguas Nacionales se consideran las siguientes: “Reducción de la disponibilidad del agua derivada de un intenso uso del agua y aumento de las necesidades en materia de este vital recurso; Cambios socioeconómicos que ha experimentado el país; Cambios en la importancia relativa de los usos del agua, particularmente en irrigación, agua potable e industria; Agravamiento de conflictos por agua y prestación de servicios hidráulicos rurales y urbanos; Aumento de la contaminación del agua y de los impactos en ecosistemas vitales y el medio ambiente; Debilitamiento y pérdida de vigencia de los arreglos institucionales existentes y complejidad creciente en la administración del agua” (Comisiones, 2003). Es de resaltarse que el análisis del *Dictamen* no caracteriza los cambios socioeconómicos que se mencionan ni los que se refieren a la importancia relativa de los usos del agua. Además, el término participación social, como es usado en el dictamen, es más enunciativo y condicionado a la voluntad política de quien gobierna la Conagua: “la gestión de cuenca hidrológica suscita la participación social de forma constructiva y eficaz” (Comisiones, 2003) resulta pues, exagerado el optimismo. En realidad lo que existe es preocupación por la falta del líquido y desconfianza en las instituciones y en los instrumentos de que se vale. No obstante la presencia de los

Consejos de Cuenca, lo dicho con anterioridad se reconoce al sostener que el arreglo institucional se ha debilitado y los conflictos por el agua han tendido a multiplicarse.

Más allá del insuficiente desarrollo de los argumentos que justifican la iniciativa de los senadores, y con respecto a los propósitos del presente trabajo, destaca el reconocimiento de que aún cuando la evaluación de los logros obtenidos en los últimos años en el sector es positiva no se ha podido alcanzar una ética consensuada del agua:

“La gestión de los recursos hídricos se encuentra en una etapa de crisis profunda, la cual sólo se podrá superar con nuevos modelos de participación y un cambio sustancial en la administración del agua... la falta de consenso sobre una ética en el manejo de los recursos hídricos del país, ha dado como resultado políticas fragmentarias y cambios que no satisfacen a ninguna de las partes afectadas” (Comisiones, 2003).

Se concluye así que el agua ha devenido para el estado, dada su creciente escasez relativa, en un recurso estratégico y su cuidado se ha vuelto un asunto de seguridad nacional, por lo que resultó necesario actualizar, mejorar y fortalecer la Ley de Aguas Nacionales. Desafortunadamente, sin menoscabo de los aciertos que ha tenido las Reformas a LAN, numerosas voces en los de los distintos actores del sector agua, han identificado vacíos y contradicciones legales como barreras para su implementación y aplicación en la sociedad, al grado de que es posible una nueva revisión de la LAN para 2015, que permita plenamente adecuar el marco legal que regula la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos hídricos, en concordancia con un auténtico gestión integral que fundamente acciones viables para su conservación, sostenibilidad y sustentabilidad ambiental y social. De las cuales ya hemos señalado algunas de estas situaciones que la constriñen y limitan.

Veamos ahora, la situación de la realidad existente en una de las cuencas del país, para posteriormente, reflexionar sobre las implicaciones e importancia de las reformas a la LAN y los alcances de algunos preceptos ahora presente en ella, particularmente, la relativa a los Consejos de Cuenca y a la nueva figura de los Organismos de Cuenca.

La percepción desde una microcuenca.

La microcuenca Cañada de Madero situada en la frontera norte de la ciudad de México (Tepeji del Río Edo. de México), se caracteriza la problemática de conflictividad social relacionada con el agua en relación con las posibilidades que brindan los espacios institucionales de concertación previstos en la legislación. En la microcuenca de referencia se han manifestado conflictos entre los usuarios debido a la agudización de problemas de contaminación y competencia por el agua en los que juegan un papel central el incremento de actividades industriales y el crecimiento demográfico. Con base en entrevistas realizadas en las comunidades de la zona, orientadas a conocer las percepciones de los usuarios, se analizan los conflictos relacionados con la gestión del agua en función de las posibilidades de desenvolvimiento del Comité de la Microcuenca Cañada de Madero.

Dicha microcuenca es susceptible de considerarse como una expresión a escala reducida de la problemática que en términos generales se presenta en el conjunto de nuestro país: contaminación, creciente competencia entre usuarios, escasez permanente o estacional, concesión incierta, insuficiente o inadecuada infraestructura, desperdicio, inequidad, etc. En la zona estudiada, igual que ocurre en el ámbito nacional, los problemas asociados a la gestión del agua se encuentran ahora en el centro de la conflictividad

social. Los usuarios, ya sea que se les considere como grupos organizados o no, o como individuos, se han enfrascado en confrontaciones en las que se defienden intereses particulares e inmediatos, en tanto que las autoridades, más allá de políticas y programas y a menudo en razón de la insuficiencia de recursos, tienden a actuar en términos reactivos o correctivos y en la medida en que son presionadas por usuarios con poder político o económico o bien por aquellos que disponen de capacidad de movilización o protesta masiva.

Se tiene la impresión de que el Comité se ha conducido en atención al cumplimiento de propósitos que hacen a las metas formales de la Conagua en menoscabo de sus posibilidades como instrumento de resolución de los problemas puntuales que obstaculizan el aprovechamiento responsable del agua en la microcuenca.



Figura 3 - Modelo preponderantemente vertical y democracia controlada. Fuente: Eduardo Mestre (Conagua, 2014)

Se concluye que los problemas principales que obstaculizan el desempeño de dicho Comité son los siguientes:

- a) Bajo perfil de ejercicio de la autoridad,
- b) ausencia de objetivos orientados a la solución de problemas concretos de los usuarios,
- c) Carencia de una política de información sobre el estado de la microcuenca y sobre las acciones institucionales y de la sociedad civil en pro de la preservación ambiental y,
- d) Escaso trabajo de estímulo a la obtención de acuerdos y consensos entre los usuarios.
- e) Dificultades para definir e implementar en forma consensuada un plan de gestión integral a nivel microcuenca

No pretendemos que estas conclusiones sean ni representativas, de la situación nacional ni tampoco originales. Su relevancia radica en que expresan la tendencia de las relaciones entre los usuarios y entre estos y las instituciones del sector agua y en que identifican problemas concretos a los que se enfrenta la aplicación de la LAN y el cumplimiento de las funciones atribuidas a la Conagua.

Sobre las apreciaciones anteriores, la pregunta que surge es si esa intención de fortalecimiento a la LAN (mediante las reformas), se traduce en la posibilidad de que las nuevas circunstancias favorezcan un avance democrático en la gestión del agua? Veamos.

Los Organismos de Cuenca

Sobre la base de la antigua estructura de las Gerencias Regionales de la Conagua se crean los Organismos de Cuenca, con un estatus diferente en tanto que si bien permanecen adscritos a esa institución, gozarán de autonomía ejecutiva, técnica y administrativa para cumplir con sus funciones y manejar los recursos que se les

adjudiquen.

Esta nueva figura institucional, cuya condición concreta permanece indefinida, puede llegar a representar un avance democrático en la medida en que introduce flexibilidad y agilidad en la gestión del agua y se abre a la influencia de los usuarios a la toma de decisiones, pero esas posibilidades están de hecho limitadas por una explícita supeditación a la estructura central, jerárquica y vertical de la Conagua. Acorde con el espíritu que prevalece en la iniciativa de la *Reforma*, se aspira a que estos Organismos administren y preserven el recurso con eficacia, eficiencia y equidad no se define la manera de concretar ese propósito: “en los Organismos de Cuenca los usuarios serán fundamentales en la toma de decisiones, a través de las Asambleas Generales y de los Consejos de la Cuenca” (Comisiones, 2003).

En el primer párrafo del Artículo 12 BIS 1, que a continuación se transcribe, se resumen sus principales características.

“Los Organismos de Cuenca, en las regiones hidrológico–administrativas son unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo, que esta Ley les confiere, adscritas directamente al Titular de la ‘Comisión’, cuyas atribuciones, naturaleza y ámbito territorial de competencia se establecen en la presente Ley y se detallan en sus reglamentos, y cuyos recursos y presupuesto específicos son determinados por ‘la Comisión’”.

Desde el punto de vista del progreso hacia la democratización del manejo del agua, en dos aspectos se sintetiza el avance. En primer lugar, en el incremento de autonomía y de capacidad de gestión que significa la nueva figura. No obstante, en tanto que es la Conagua la instancia que decide el nombramiento de su director, éste se mantiene sujeto a una voluntad central que no es directamente emanada de un mecanismo democrático. Un avance superior

lo habría constituido asignar al Organismo de Cuenca el estatus de Órgano Descentralizado que al menos elevaría el nivel de su adscripción administrativa y el de su independencia. En segundo lugar en la formalización de la Asamblea General de Usuarios como órgano de funcionamiento de los Consejos de Cuenca.

Los Consejos de Cuenca

A partir de la década de los 90, en México la gestión integral de los recursos hídricos ha requerido hacer cambios en el modelo centralista de gestión por esquemas descentralizados. En consecuencia, ya desde la primera la Ley de Aguas Nacionales se dispuso establecer espacios destinados: a acoger la participación de toda clase de usuarios del agua; a encontrar formas de concertación de acciones entre ellos y con los gobiernos; y a dirimir los conflictos con base en el diálogo. Hoy, los Consejos ostentan fallas múltiples que se contraponen a las ideas de la legislación. En otras palabras, al parecer los Consejos no han llegado a constituirse en los instrumentos modernos de democracia sobre los cuales se basaría un nuevo y eficiente modo de gestión del agua en nuestro país de acuerdo con el ideal concebido en la LAN. ¿Han podido, las adiciones y correcciones incorporados en las reformas superar esas fallas? Aunque no creemos que la respuesta a esa interrogante sea positiva, debe reconocerse que la creación de la figura de la Asamblea General de Usuarios del Consejo de Cuenca es un notable avance democrático formal que aumenta y clarifica la influencia ciudadana en la toma de decisiones sobre la planificación hídrica y en general en la gestión del agua. Sin embargo persiste uno de los problemas fundamentales que los Consejos de Cuenca han enfrentado desde su fundación, que es el de la representatividad y legitimidad en la selección de los representantes de los

usuarios. Si, como parece ser, el espíritu de la *Reforma*, tiene que ver con la idea de contar con un auténtico parlamento del agua, entonces será preciso encontrar mecanismos de elección de representantes al Consejo que sean claros, estandarizados y compartidos por todos los tipos de usuarios. Si los Consejos no se constituyen con representantes elegidos con transparencia y legitimidad y no disponen de financiamiento para sus operaciones seguirán apareciendo ante la percepción de los ciudadanos como faltos de utilidad real.

Información y conocimiento

De acuerdo a las reformas a la LAN, una de las obligaciones de la Conagua, es Disponer de lo necesario para "... que en cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, difunda en forma amplia y sistemática el conocimiento sobre las aguas nacionales, a través de los medios de comunicación adecuados".

En este sentido, un elemento indispensable en la construcción de un sistema democrático de gestión del agua es asegurar el acceso a la información y al conocimiento. La *Reforma* contiene, en potencia, la oportunidad de dar un paso adelante en ese sentido. Se trata, por un lado, de que se otorga al conocimiento del ciclo hidrológico el estatuto de utilidad pública. En la misma condición se incluye "la participación informada y responsable de la sociedad" así como "la cultura del agua construida a partir de los principios de política hídrica". Por otra parte se confiere al IMTA la responsabilidad de integrar y mantener actualizado el *Centro Nacional Documental Técnico y Científico sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*. Que ese potencial de progreso

democrático se concrete depende en mucho de que seamos capaces de comprender que la información es una necesidad social que no puede quedar restringida al control de la elite dedicada a la investigación científica y tecnológica, como afirma la UNESCO: “La información es esencial: más información, mejor usada, y acceso público a la información sobre el agua es imperativo ético” (Selborne, 2000).

Por ello, para arribar a esa gestión democrática del agua es necesario hacer valer los espacios e instrumentos que se incorporan en las reformas recientes a la Ley de Aguas Nacionales para impulsar una acción social e institucional de comunicación e información públicas que permita la diseminación y el acceso al conocimiento sobre el estado del líquido en cada cuenca sobre bases de transparencia y rendición de cuentas.

Conclusión

El Consejo de Cuenca y sus 176 organismo auxiliares, puede representar un avance democrático en la gobernabilidad y gobernanza del agua al introducir flexibilidad y agilidad en la gestión del agua y al estar abierto a la influencia de los usuarios a tomar decisiones, pero esas posibilidades de hecho están limitadas por una subordinación explícita a la estructura central de la Conagua.

De acuerdo al espíritu de la reforma a LAN (1992 y 2004) los Consejos de Cuenca fueron concebidos para administrar y conservar los recursos con eficacia, eficiencia y equidad, pero lo que no se definió con claridad fue la forma de lograr ese propósito: "en la cuenca de usuarios las organizaciones será fundamentales en la toma de decisiones, a través de las asambleas generales y consejos de la cuenca". Aquí hay un hueco, ¿cómo se pasa del concepto a la implementación?

Al tener Conagua la facultad que decide el nombramiento de los directores de los Consejos de Cuenca, éstos, quedan sujeto a una voluntad central que no emana directamente de un mecanismo democrático. Un avance mayor habría sido asignar al Consejo de Cuenca la condición de organismo descentralizado que por lo menos elevaría el nivel de su asignación administrativa y su independencia

La reforma de LAN ha abierto un camino de oportunidades para avanzar en la gobernabilidad y gobernanza del agua y en la gestión democrática de los recursos hídricos. No obstante se hace necesario superar constricciones que impiden su implementación, en buena medida, ello depende la capacidad de la sociedad civil y el gobierno, especialmente de la Comisión Nacional del Agua, para establecer un análisis crítico de lo que ha sido exitoso y lo que ha fallado de este ejercicio. También depende de las facilidades los accesos de la información y conocimiento disponible sobre el agua y no menos importante, de la voluntad y capacidad de aprendizaje de los usuarios para ampliar su conocimiento y compromiso por la gestión integral del recurso hídrico.

¹ De acuerdo con la Conagua en 1975 había 32 acuíferos sobreexplotados, para 2006 la cifra aumento alarmantemente a 104 (Conagua, 2007). Y para 2013 son 106 acuíferos (Conagua, 2014).

² También son un adelanto las disposiciones del Capítulo V, artículos 14 y 14 bis, así como el Capítulo V bis de la LAN reformada, aunque corren el peligro de quedarse en meros enunciados (LAN 1994, p. 35-37).

³ http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_mexIII.pdf

Bibliografía

- Comisiones Unidas de Recursos Hidráulicos y de Estudios Legislativos (2003), *Dictamen de las Reformas a la Ley de Aguas Nacionales* [<http://www.congreso.gob.mx>]
- Conagua (2004), *Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento* [<http://www.conagua.gob.mx>]
- Conagua (2007), *Estadísticas del Agua en México*, edición Secretaría del medio ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) [<http://www.conagua.gob.mx>]
- Conagua (2011), *Agenda del Agua 2030* [<http://www.conagua.gob.mx>]
- Conagua (2013), *Estadísticas del Agua en México*, edición Secretaría del medio ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) [<http://www.conagua.gob.mx>]
- Conagua (2014) *Programa Nacional Hídrico 2014-2018*, Mexico [<http://files.conagua.gob.mx/transparencia/PNH2014-2018.pdf>]
- González S. (2014), Difieren tres meses pago de impuestos en Los Cabos para reactivar economía, *Jornada*, 22/09/2014 [<http://www.jornada.unam.mx>]
- Martínez Ruiz J. (2014), Derecho y Responsabilidad por el agua, en López R., Martínez J.L., López E. (ed.), *Viabilidad y Barreras para el Ejercicio del Derecho Humano al Agua y Saneamiento*, México, Editorial IMTA p. 15-37.
- Martínez Ruiz J., López E. (2003), “Conflictividad y gestión del agua en una microcuenca mexicana”, en *Congreso Latinoamericano de Cuencas Hidrográficas*, Lima.
- Martínez Ruiz, J.L. (2007), Tabasco el drama del agua, *Gaceta del IMTA*, 7 [<http://www.imta.gob.mx/gaceta/anteriores/g07-11-2007/index.html>]
- Melville, R. (1996) Política hidráulica mexicana: oportunidades para la investigación, *Apropiación y Usos del Agua*, México, Universidad Autónoma de Chapingo.

- Rodríguez Castañeda R. (2014), Mina derrama 40 mil m³ de ácido sulfúrico a ríos en Sonora; Declaran emergencia, *Proceso*, 10/08/2014 [<http://www.proceso.com.mx>]
- Selborne L. (2000), *The Ethics of Freshwater Use: A Survey*, Unesco.
- World Health Organization (WHO), UNICEF (2013), *Progress on sanitation and Drinking Water: 2013 Update*, [http://apps.who.int/bitstream/10665/81245/1/978924150390_eng.pdf]