

# **PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN DE CUENCAS EN MÉXICO**

**María Luisa Torregrosa  
FLACSO SEDE-México  
IIS - UNAM**

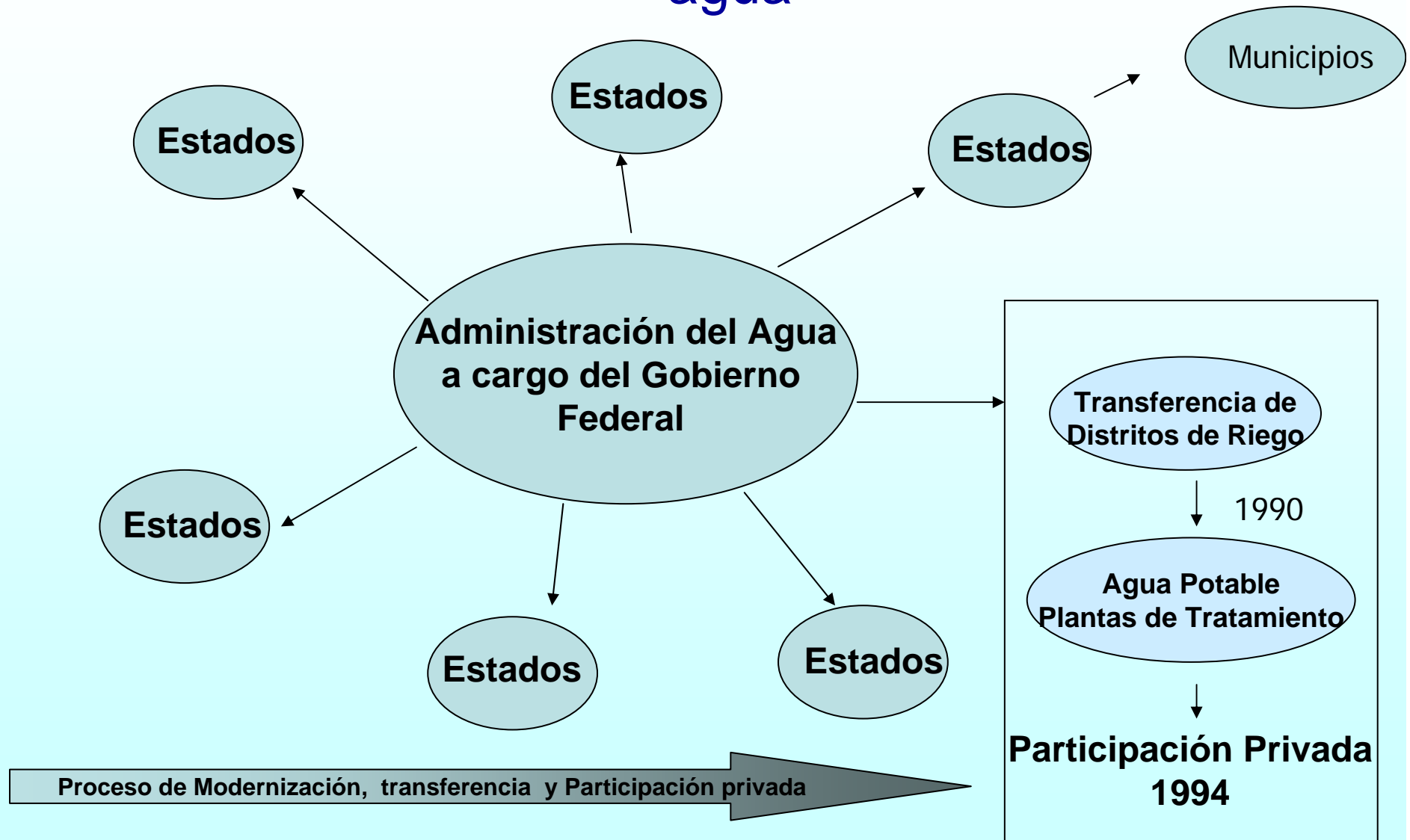
**Agosto de 2006**

# Estructura de la Presentación

- Transformaciones político institucionales
- Participación en la gestión de cuenca
- Algunos problemas del modelo de participación vigente a nivel cuenca
- Conclusión

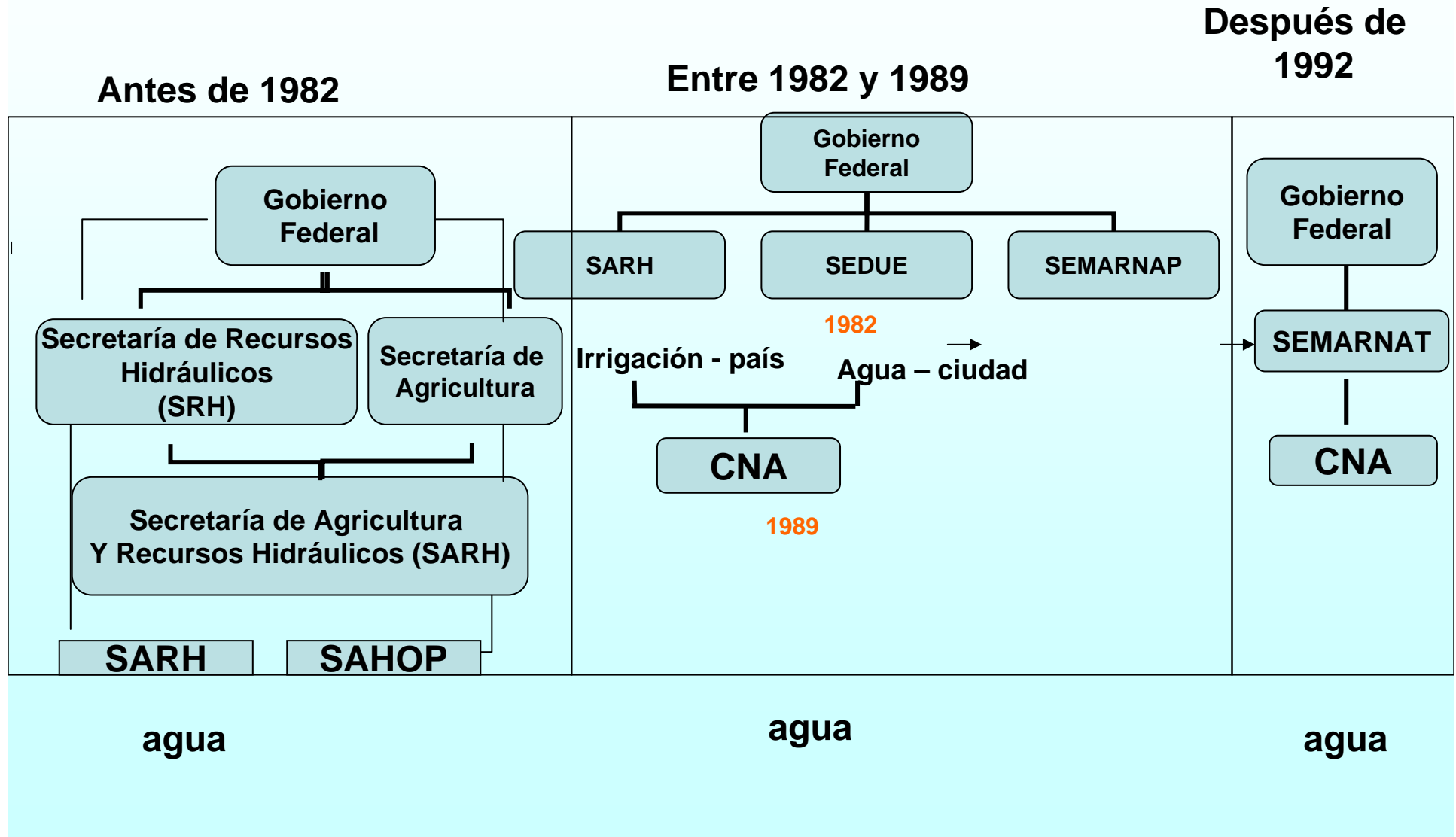
# TRANSFORMACIONES POLÍTICO INSTITUCIONALES

# Proceso de descentralización y desconcentración de la administración del agua



- 1980 Descentralización de los servicios de agua potable y alcantarillado
- 1982 Se transfiere la responsabilidad de la intervención federal en materia de agua urbana e industrial de la SARH a la SEDUE
- 1983 Reforma al Art. 115 Constitucional
- 1986 Reforma a la Ley Federal de Derechos
- 1989 Creación de la CNA desconcentrada de la SAGARPA
- **1992 Reforma al Art. 27 constitucional**
- 1992 Promulgación de la Ley de Aguas Nacionales
- 1993 Registro Público de Derechos de Agua (REPDA)
- **1995 SEDUE se transforma en SEMARNAP y CNA pasa a ser instancia desconcentrada de esta dependencia.**
- **1999 Reforma del Art. 115 constitucional**
- 2000 SEMARNAP se transforma en SEMARNAT
- **2004 Reforma a la Ley de Aguas Nacionales**

# Reformas político-administrativas



# Transformaciones del marco legal para la participación

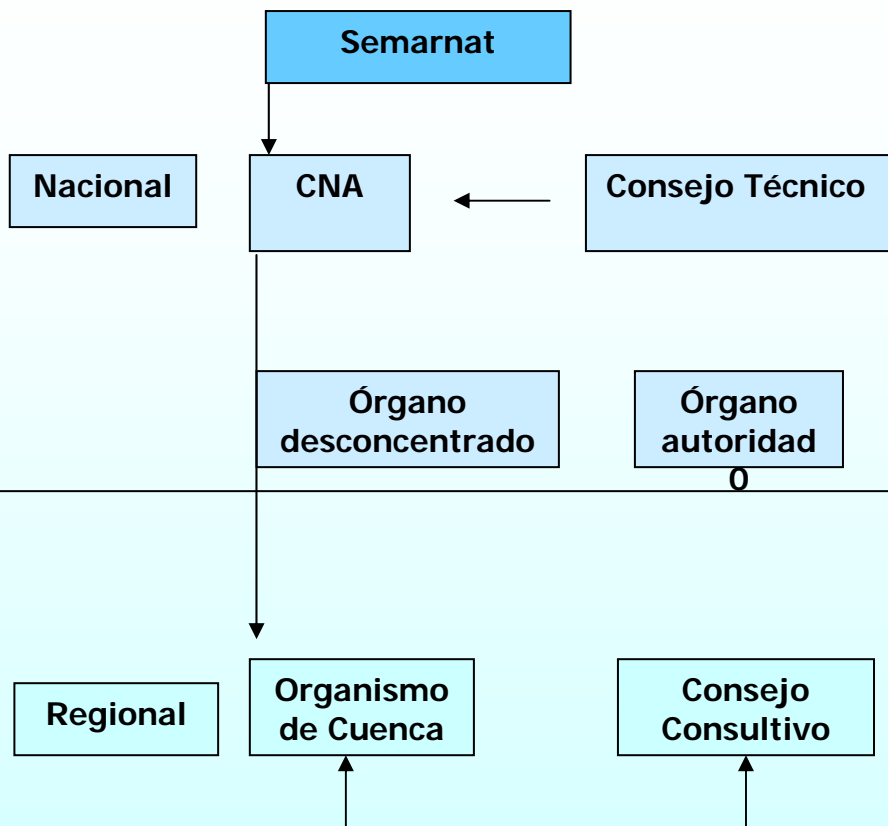
- En **1992** reforma al artículo 27 de la constitución y a su ley reglamentaria, la Ley de Aguas Nacionales. se establece la **participación de los usuarios** en la gestión de los Distritos de Riego del país y la creación de espacios mixtos como los Consejos de Cuenca, y sus órganos auxiliares.
- En **1994** se promulga el reglamento de la LAN en el que se determinan quienes integran el **Consejo de Cuenca** y el carácter de la participación. En este primer momento el **componente gubernamental** del Consejo **rebasa** en número al total de usuarios representantes de los distintos usos considerados.

# Transformaciones

- En **1997**, con la experiencia adquirida y **recuperando la demanda de participación** de los propios usuarios, se reforma los reglamentos de la Ley de Aguas Nacionales y se **modifica la estructura interna de los Consejos de Cuenca ampliando** el número para la **participación de los usuarios** aunque prevalece el peso gubernamental.
- En este mismo año **se crea**, dentro de la estructura orgánica de la CNA, la **Gerencia de Coordinación de Consejos de Cuenca** dependiente de la Unidad de Programas Rurales y Participación Social.
- En **2004 se reforma la Ley de Aguas Nacionales**, dando paso a una participación mas amplia en los consejos. Ésta ya **no** se circunscribe **exclusivamente a los usuarios sino también a la sociedad organizada**. Los representantes de usuarios y ONG's deberán ser por lo menos el 50% del total de participantes en el Consejo.
- Creación de Organismos de cuenca.



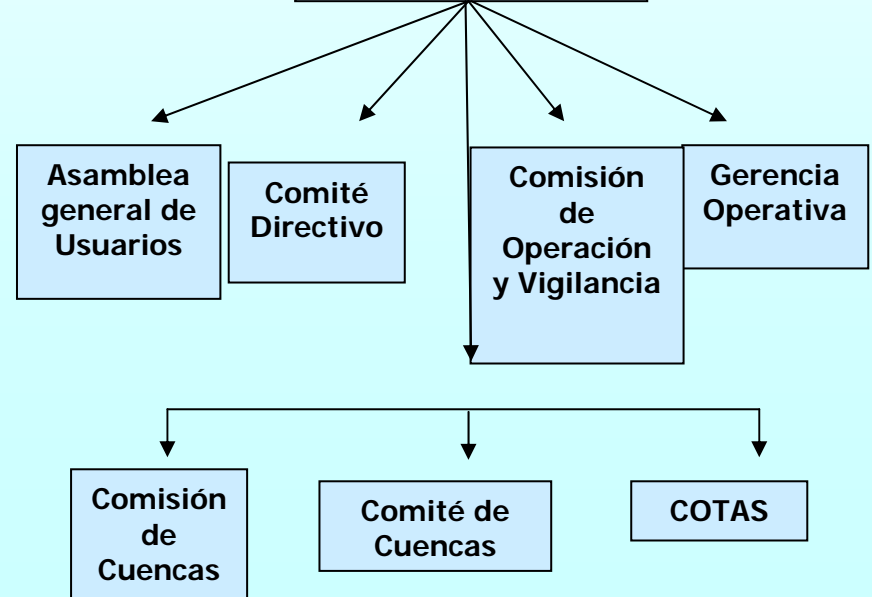
**Instituciones Gubernamentales**



**Órganos de participación social**



**Consejo de Cuenca**



Cfr. Carabias, Julita, et. al.

# Algunos problemas que enfrenta el proceso de desconcentración y descentralización

- Todo proceso de desconcentración y descentralización de funciones implica el **derivar espacios de poder en la gestión del recurso**, inicialmente concentradas a nivel federal, a otros ámbitos de gobierno y sectores. En la implementación del proceso existe **poca claridad** respecto a qué **ámbitos de poder se van a transferir**, o qué ámbitos de poder de hecho se transfieren, que no estaban previstos pero que aparecen una vez llevado a cabo el proceso.
- Tampoco hay mucha claridad de qué **instancias y qué nivel territorial de ingerencia** le corresponde a cada una de las partes involucradas y **cómo se concibe la participación** en los espacios mixtos que se generan
- La **doble construcción** -regional y estatal- en la gestión del agua, **no deja clara la función y responsabilidad** de cada ámbito e instancia federal, regional y estatal.

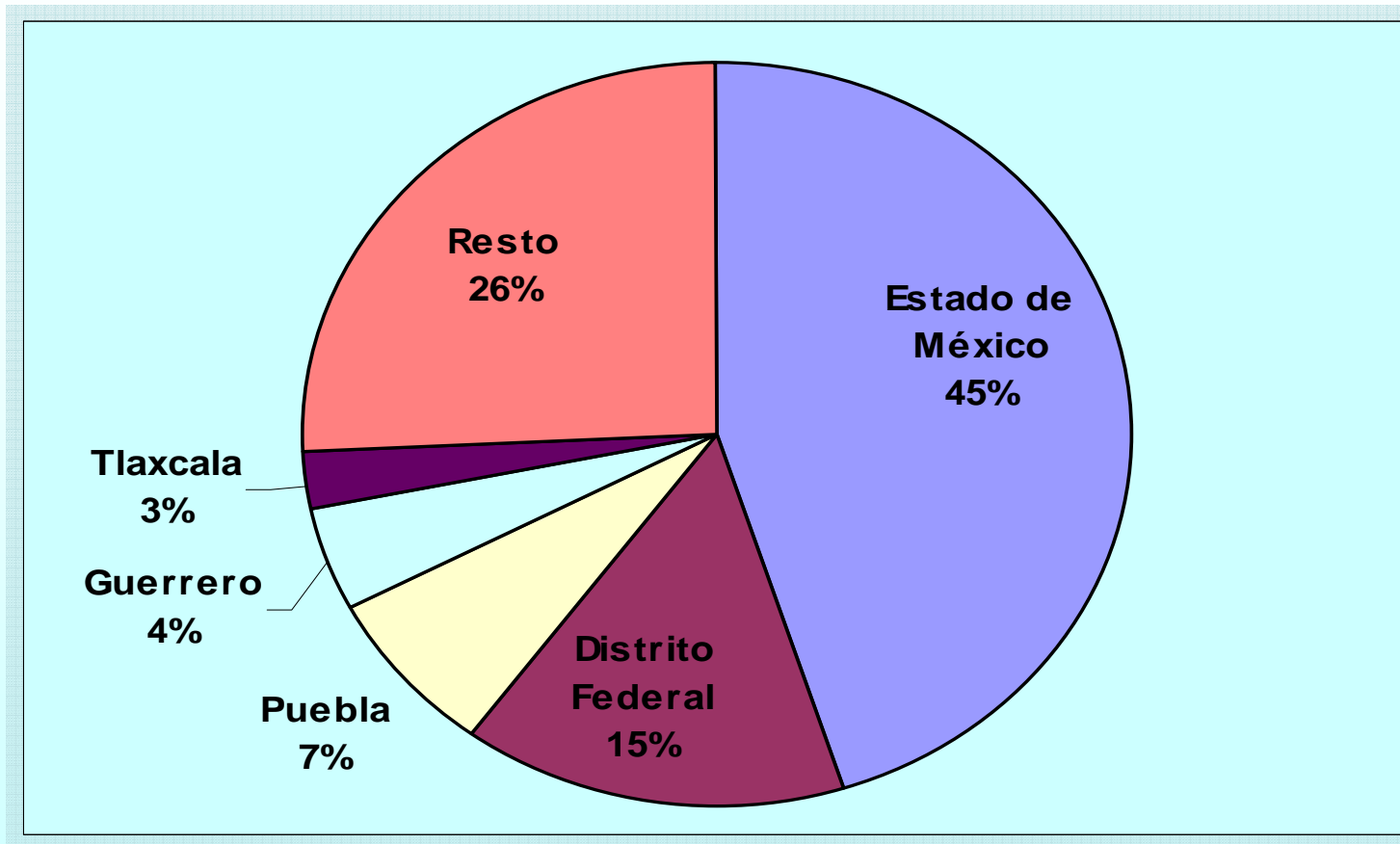
## Algunos problemas ...

- El proceso de descentralización de los recursos hídricos en el país se dan en un contexto en el que **la mayor parte de los estados carece de la infraestructura física, institucional e de recursos humanos para recibir las nuevas responsabilidades que se les atribuyen y cuando lo tienen los poderes centrales no delegan las funciones.**
- **Descoordinación** entre las diferentes instancias de la CNA, oficinas centrales, regionales y estatales, como resultado de un desencuentro entre las transformaciones establecidas en la ley para la nueva forma de gestión del agua y la ausencia de una estructura institucional en correspondencia.
- La **construcción de los espacios mixtos** como los Consejos de Cuenca y sus organismos auxiliares, las asociaciones de usuarios, entre otras, como **determinación de “arriba hacia abajo”** ha dado lugar espacios con serios problemas de representación

# **CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN TORNO AL AGUA**

# TOTAL DE CONFLICTOS POR EL AGUA

1990-200



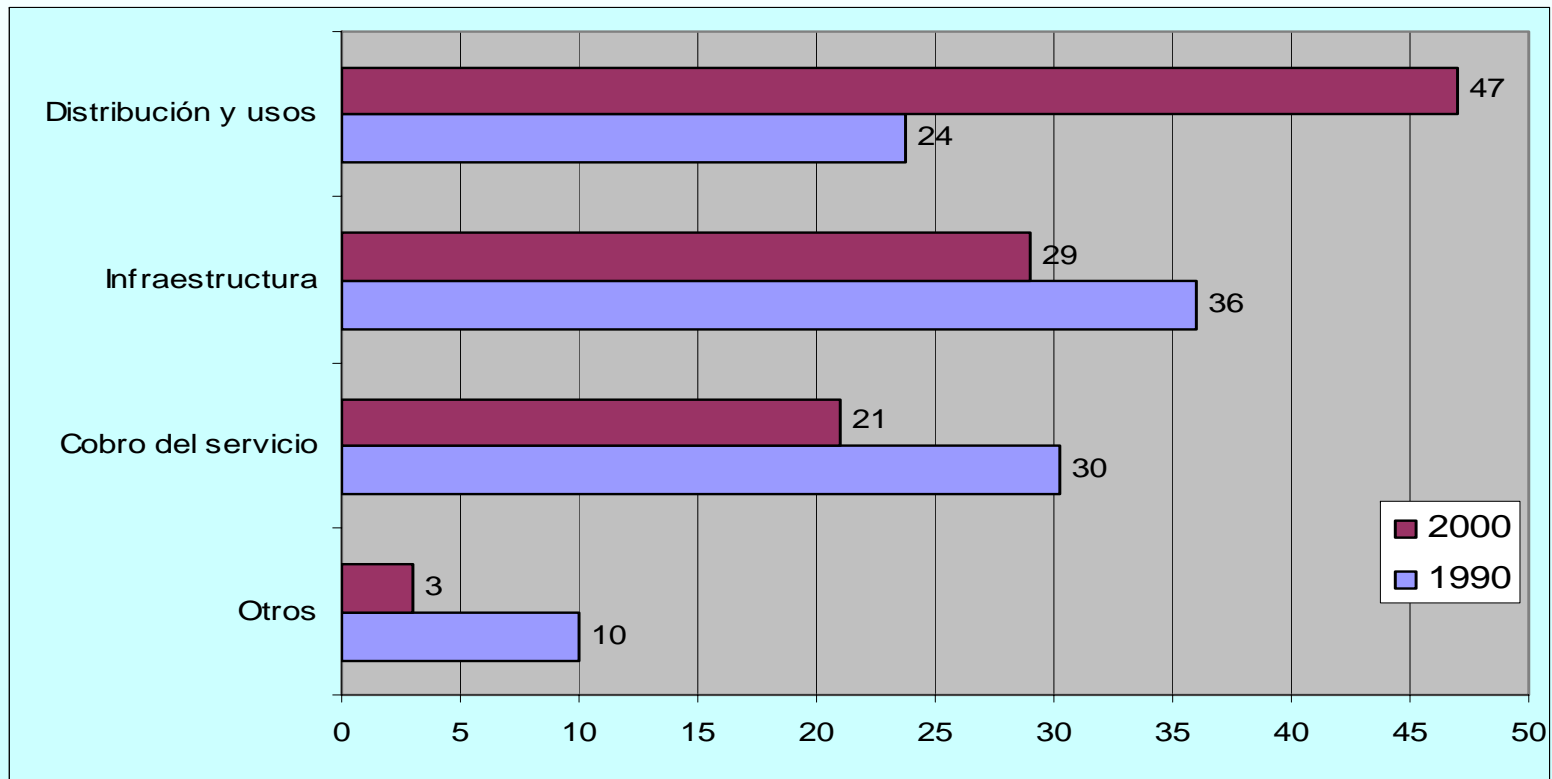
**Total de conflictos registrados en el período**

**1200 en 1990**

**1986 en 2000**

Fuente: Karina Kloster. *Conflictividad por el agua en México*, UNAM, 2005.

# TIPOS DE CONFLITOS



Fuente: Karina Kloster Conflictividad por el agua en México, UNAM, 2005.

# LA ORGANIZACIÓN SOCIAL EN TORNO AL AGUA

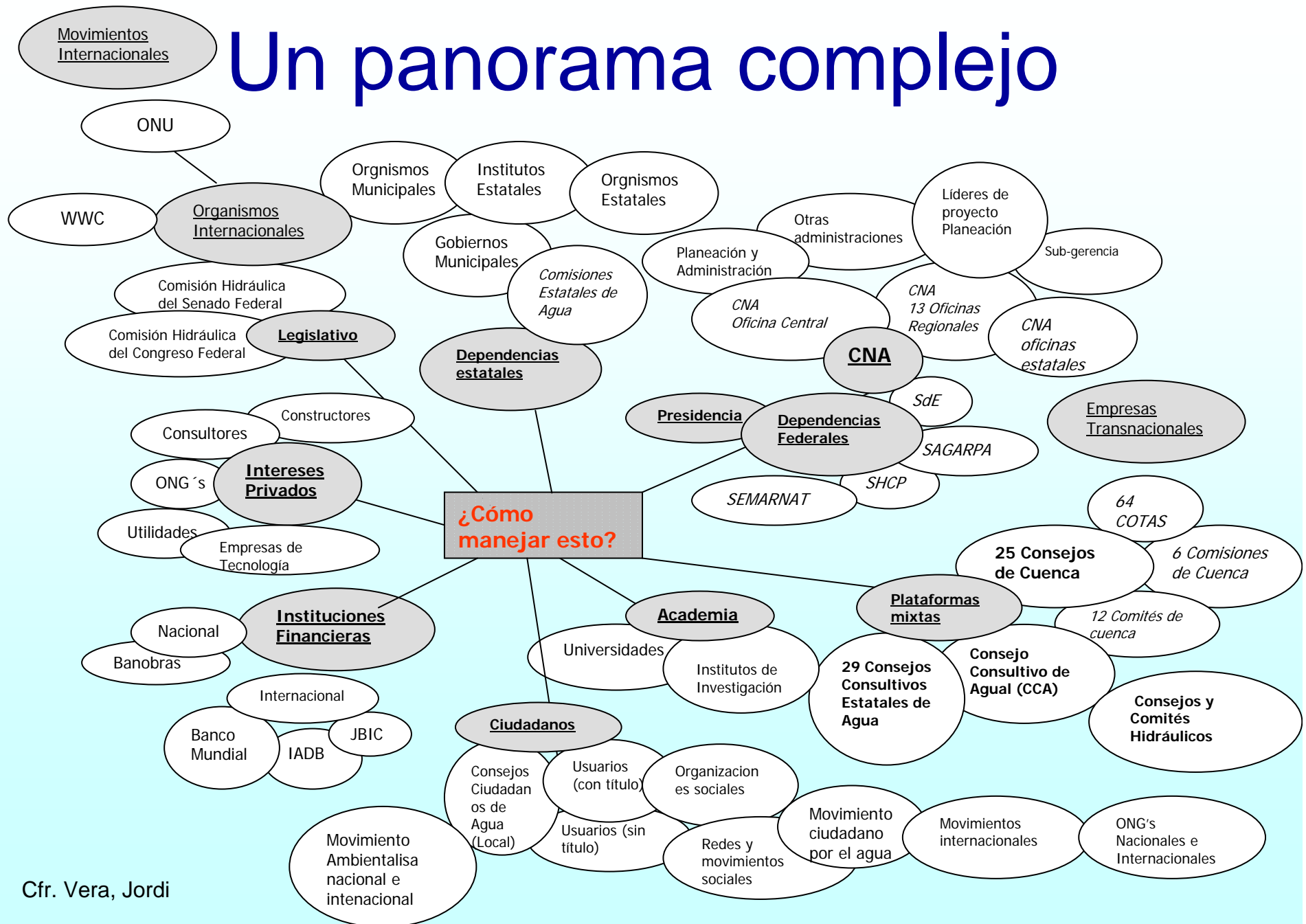
Aparición en el **escenario de la lucha social** un **número importante de organizaciones, coaliciones, alianzas y redes de corte ambientalista y de derechos humanos** que han tomado la problemática del agua como bandera importante, que a su vez están **vinculadas a movimientos y valores de las luchas globales.**



# PRINCIPIOS POR LOS QUE LUCHAN

- **Derecho Humano al agua (agua para todos)**
- **No a la privatización**
- **Defensa de los recursos público**
- **Desarrollo sustentable (posicionamiento y resolución a la crisis de sustentabilidad ocasionada por el modelo económico.**
- **Mayor participación en lo referente a las decisiones sobre un recurso vital y escaso (democratización de la gestión del agua)**

# Un panorama complejo



# **Algunos problemas del modelo de participación vigente**

# PARTICIPACIÓN

En un sentido amplio podemos decir que la participación es el **mecanismo** por el que los **distintos actores** que habitan o desarrollan sus actividades productivas, sociales, profesional, comerciales, etcétera, en la cuenca, el acuífero, el distrito de riego, el organismo operador, entre otros, tienen **influencia parcial o total en una o varias de las fases de la política hidráulica**: las decisiones que afectan a los recursos hídricos, la implantación de las decisiones adoptadas y su evaluación. Parrado, S. (2003)

Esta influencia puede variar: desde la **información** de las autoridades a los usuarios, **la consulta** a los interesados, la invitación a la **deliberación sobre las opciones** a seguir hasta la **decisión conjunta** sobre los cursos de acción.

# Modelo vigente

En gran medida el **modelo de participación** propuesto se limita a la creación de **instancias consultivas** conformadas por actores individuales e institucionales de relevancia social, pero **sin crear todavía canales institucionales estables, confiables y eficientes** que permitan a la población hacer un ejercicio sustantivo de los derechos ciudadanos en el control democrático de la gestión del recurso y sus servicios. Cuando estos canales existen, con frecuencia su existencia se limita a las coyunturas político-electorales, de duración efímera, que **no se cristalizan en instituciones de protección a los derechos ciudadanos** y que pronto dejan lugar al retorno de las viejas formas clientelísticas. (Castro, E., M.L. Torregrosa, K. Kloster 2004)

## Modelo ...

### En el enfoque actual:

- **Se soslayan las grandes diferencias**, sociales, políticas, económicas, culturales y valorativas de la población involucrada y llamada a participar.
- **Se obvian las relaciones de poder político y económico** de los diferentes sectores que son convocados a participar como iguales en un mismo espacio y se asume que esta situación no pesa en las decisiones de quién participa, qué decisiones se toman y a quiénes y cómo afectan o benefician.

## Consecuencias de no contar con un parámetro común de cómo se va a entender la participación

- La poca claridad, o **concepciones divergentes**, de parte de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, de lo que entienden por participación y en qué escala se inscribe su participación en el órgano mixto de que se trate.
- Por ejemplo, en una **escala de participación** partiendo de la más elemental como es asistir para **informar y ser informado** respecto a decisiones tomadas por el gobierno en torno a la Cuenca, acuífero, distrito, etcétera, hasta participar para tomar **decisiones conjuntas**.
- La **ausencia de éstos parámetros** ha llevado a que en estos órganos mixtos **no se pueda resolver respecto a asuntos centrales** que les atañen o, por el contrario **se tomen medidas y decisiones que no les corresponden**, ya que esta función de decisión conjunta no se aplica a todos los temas y situaciones de la cuenca, subcuenca, acuífero, etcétera, dado que por ley hay aspectos que son de competencia estrictamente federal.

# Consecuencias ...

- Este punto es muy importante porque en la medida que estos **órganos mixtos contribuyan a la solución de los problemas** hídricos más sentidos de los habitantes de la cuenca, la **participación de los usuarios** y de la sociedad organizada **se incrementará.**
- Por el contrario, en la medida en que estos órganos sean **incapaces de resolver**, o canalizar la solución, de los problemas el interés y motivación por estas instancias mixtas irá decreciendo con el tiempo y **contribuirá a reforzar el desinterés, escepticismo y desconfianza de las partes.**
- Muy relacionado con lo anterior está el **problema de la representación en los espacios mixtos** por el tamaño de los mismos, por la desconfianza a las instituciones, por la ignorancia de su existencia, por la descomposición y fragilidad de las organizaciones sectoriales, entre otros aspectos.



# Para concluir

- El **proceso** reciente de México de avanzar en la formación y consolidación de una sociedad civil y de una ciudadanía conciente de sus derechos y obligaciones **es una tarea aún en marcha**.
- La creación de los espacios mixtos para fortalecer la gestión integrada del agua en México, como los Consejos de Cuenca y sus organismos auxiliares, son avances importantes en este sentido, sin embargo el desafío del gobierno y de la sociedad mexicana para transitar hacia ellos es aún muy grande ya que **la participación y la representación legítima de la sociedad en su conjunto en los espacios mixtos que se están generando es todavía una promesa en construcción**.