

# La Gobernanza del agua en México: Una mirada histórica

GISELA HERNÁNDEZ PONCE

## ***Gobernanza y gobernanza del Agua, ¿una solución integral para los problemas del agua?***

La gobernanza es un concepto que a la luz de un proceso de creciente y cambiante interdependencia entre la sociedad y el gobierno, persigue dos metas: resolver problemas sociales y crear oportunidades sociales. Tanto para actores públicos como privados. Siguiendo a Kooiman, la gobernanza parte de una renovada conciencia sobre las limitantes de mecanismos tradicionales de comando y control del gobierno así como de su limitado alcance para resolver problemas sociales, los cuales requieren una mayor capacidad de solución. En este sentido, la gobernanza es ligeramente diferente a la de *gobierno*, ya que ésta pone énfasis en procesos complejos en los cuales intervienen varios actores y, asimismo, considera las distintas formas y niveles en los que la sociedad interactúa con el gobierno.

Siguiendo el enfoque de Kooiman, y de otros autores, el concepto de gobernanza puede definirse como “el total de interacciones entre actores públicos y privados, para resolver problemas y crear oportunidades, entendiendo la participación de las instituciones formales o informales en un marco normativo, más como sistemas de redes entre actores y no sólo como una estructura jerarquizada en la toma de decisiones”. Por lo que gobernanza es un concepto más inclusivo que se vincula con los procesos y mecanismos de interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales, mientras que la gobernabilidad alude al estado resultante de la aplicación de los mecanismos a la gobernanza y a sus procesos.

## ***La gobernanza del agua en México***

Actualmente la gestión del agua en México atraviesa por un proceso de descentralización, que no termina de concretarse. Siguiendo a Vargas Velázquez (2012), México es un país que durante casi más de cien años se ha caracterizado por un modelo de gestión centralizada del agua, “fundamentado en la intervención del gobierno federal como autoridad del agua, a través de fuertes inversiones públicas en infraestructura hidroagrícola y de aprovisionamiento de agua potable y saneamiento para las grandes ciudades”. A partir de este impulso constructivo de grandes obras hidráulicas, entre 1940 y 1950, en el gobierno de Miguel Alemán, se promovió el conocimiento de los recursos hídricos a escala de regiones hidrológicas.

En 1970 se crea la primer área de planeación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y que para 1975 ya elaboraba y publicaba el Primer Plan Nacional Hidráulico “encaminado a la racionalización del uso y manejo del agua”.

Posteriormente, en 1976 esta área de planeación se convierte en la Comisión del Plan Nacional Hidráulico que en 1981 publica el Plan Nacional Hidráulico “encaminado a formular y actualizar los planes nacionales regionales para aprovechamiento y preservación del agua, y de vigilar el cumplimiento de los mismos”.

Finalmente, los cambios más relevantes, en términos de proceso de reestructuración de la gestión del agua en México, son los asociados a la transformación de los marcos legal e institucional para realizar procesos de descentralización. Con la Ley de Aguas Nacionales (LAN), publicada en 1992 y reformada en 2004, cambia el paradigma sobre la gestión del agua al estipular la unidad de gestión del agua a partir de cuencas hidrológicas.

## ***¿Hacia una co-evolución de la gobernanza del agua en México?***

La teoría de la co evolución en los modos de gobernanza de Hoppe, R. (2002), plantea que parece haber una co-evolución entre los conceptos de racionalidad y gobernanza: de una racionalidad formal-legal del clásico estado liberal, a una racionalidad instrumental y sustantiva del estado de bienestar, a una racionalidad dialógica de la gobernanza por redes contemporánea. Por lo cual es necesario distinguir entre sociedades modernas y sociedades postmodernas, pues una sociedad postmoderna, por ejemplo, responde a una anticuada manera de hacer ciencia moderna. Y en este sentido, estas racionalidades se han convertido en normas pragmáticas de una sociedad procedimental.

La primera racionalidad tiene que ver con un estado clásico liberal que se caracteriza por racionalidad formal-legal, cuya naturaleza está en las normas y el deber. Después viene un estado del bienestar de racionalidad sustantiva-instrumental, empeñado en buscar instrumentos políticos adecuados para pacificar la brecha entre bienestar y trabajo, mantener el crecimiento económico y proporcionar un seguro de vida a los ciudadanos. Finalmente, el estado actual es el estado en red. En el cual el estado juega un papel constitutivo que pone énfasis en la aclaración de cuestiones y permite la participación de las partes interesadas (Hoppe, 2002: 771, 772).

En el caso específico de la gobernanza del agua en México también se trata de una reorientación política del agua que pasa de un estado de bienestar a un estado red. Es decir, de un estado centralizado, con la característica de ser la única *autoridad del agua*: que proporciona fuertes inversiones públicas en infraestructura hidroagrícola y de aprovisionamiento de agua potable y saneamiento, con énfasis en garantizar el abasto del agua para el desarrollo económico. A un estado más de tipo red, que considera que la gestión de los recursos hídricos debe ser un proceso sustentado en el conjunto de principios mediante los cuales, el estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad promueven el control y manejo del agua, por cuencas hidrológicas.

***La gobernanza del agua implica una solución integral a los problemas del agua. Por lo tanto, se puede decir que hablar de gobernanza del agua implica hablar una gobernanza en red. Pues integra la participación de varios actores que no necesariamente son gubernamentales. En el caso de México, precisamente, en los últimos años se ha optado por una gestión integrada de los recursos hídricos que tiene que ver con una visión de la gobernanza por redes. Puesto que ésta busca la integración de varios actores, en la toma de decisiones que incluye a los representantes de los consejos de cuencas y a la CONAGUA.***

***Con base en la teoría se Hoppe, se puede decir al menos en el caso de la gobernanza del agua en México, sí ha habido un cambio en las formas de gobernar el agua que incluyen la participación de los actores relacionados con las cuencas hidrológicas. Y en este sentido, se puede hablar de en efecto hay una co-evolución en los modos de gobernar los recursos hídricos en el país. Pese a la insipiente de este proceso.***