

EL PÉNDULO DE LA GOVERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA DEL AGUA EN MÉXICO

• Daniel Murillo-Licea* •

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México

**Autor de correspondencia*

• Denise Soares-Moraes •

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua

Resumen

En el presente artículo se aborda el concepto de la gobernanza del agua, definiendo el término al que se hace referencia y abordando algunas dimensiones de la gobernanza. Se hace una breve revisión de aspectos jurídicos relacionados con el tema y se argumentan las cuestiones relacionadas con las tendencias de tránsito entre un enfoque de gobernabilidad (centrado en la actuación gubernamental) y un enfoque de gobernanza (que toma en cuenta a la sociedad en su conjunto), a través de datos estadísticos entresacados de estándares internacionales, que permiten una comparación entre países acerca del avance o estado de la gobernanza.

Palabras clave: gobernanza del agua, gobernabilidad del agua, Ley de Aguas Nacionales.

Introducción

Durante las dos últimas décadas, los conceptos de gobernabilidad y gobernanza han aparecido en los fenómenos relacionados con la gestión integrada de recursos hídricos y, en un marco más general, han sido relacionados con el ambiente. Así, algunas agencias internacionales han referido el concepto de gobernanza o gobernabilidad, en idioma inglés, sin que haya habido una traducción eficaz del término al español, sobre todo en el significado y en sus referencias. Que un concepto lingüístico aparezca o desaparezca demarca una verdad: que existe un fenómeno observado, al cual es necesario nombrar de alguna manera y debe buscarse un término lo más adecuado posible. Por un lado, entonces, tenemos la aparición de un nuevo fenómeno observado, que deriva en un concepto y en una aplicación. Tal es el camino que ha seguido la gobernanza del agua. En las siguientes líneas explicaremos a qué nos referiremos cuando hablemos de gobernabilidad y de gobernanza, y nos centraremos en una dimensión relacionada con el estado de derecho,

a partir de algunos indicadores cuantitativos relacionados.

Aunque la gobernanza no sólo se concibe como inserta en un marco legal, es a través de éste que podemos observar algunos elementos relacionados con la participación social, el desarrollo del marco regulatorio hídrico y ambiental, y las acciones de las instituciones públicas. Se trata, en resumidas cuentas, de centrar el objetivo de una cámara imaginaria sobre un aspecto de la gobernanza, para entender algunos mecanismos de acción relacionados con este multicitado concepto. Éste es el objetivo del presente trabajo: dilucidar la diferencia entre ambos conceptos y analizarlos mediante una serie de índices que se presentarán más adelante.

Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza

Una discusión que no se puede soslayar para hablar del tema que se tratará a continuación es el término de gobernanza. Existe mucho camino por andar para dilucidar el origen del vocablo y su aplicación; la variación de significado y sus

referencias. Cuando se habla de gobernanza, debido a esta multiplicidad de significados, conviene hacer un alto y aclarar la referencia de la palabra.

En español existen dos palabras que son utilizadas erróneamente como sinónimos: se trata de *gobernabilidad* (cualidad de gobernar) y *gobernanza* (“Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, DRAE, 2001).

Con referencia al sistema del idioma español, parece no haber confusión: referiremos *gobernabilidad* cuando se trate de la parte institucional conferida al gobierno y sus instituciones, es decir, su capacidad y rango de acción; y utilizaremos *gobernanza* cuando nos refiramos a la acción conjunta del gobierno y la sociedad para un objetivo positivo común (como el desarrollo), a fin de alcanzar un equilibrio, aunque algunos autores identifican no una díada, sino la tríada gobierno-sociedad-ciencia (Turton *et al.*, 2007).

Una vez dilucidado el tema y la definición en español, el problema del término gobernanza radica entonces en su sentido. Si lo tomamos desde su concepto proveniente del idioma inglés, aparecen *governability* y *governance*. *Governability* ha sido utilizado en teorías referentes a desarrollo económico y político desde la década de 1960; ha sido usado, por ejemplo, por Samuel Huntington (1972), para acotar la capacidad de un sistema político en la generación de orden, sin que de manera implícita se incluyan los procesos democráticos o de participación social.

En el uso del término *governance* se ha tratado de incluir, entonces, la democracia, la transparencia y el diálogo con los actores sociales. Al traducir al español la palabra *governance*, se utilizaba gobernabilidad —pero con el sentido que hemos aclarado aquí, acerca del término gobernanza—, creando una ambigüedad en su sentido (Solà, 2000).

Aun poniendo los términos con claridad en español, todavía existe una apreciación más para tomar en cuenta. El uso del vocablo gobernanza ha derivado a adjetivarlo o constreñir su significado. Un ejemplo: la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) utiliza la palabra gobernanza, pero haciendo énfasis en los aspectos jurídicos y de estado de derecho en los países, por lo menos, de Centroamérica (Aguilar e Iza, 2009).

Es desde este punto de vista, desde la gobernanza y la gobernabilidad desde el estado de derecho, pero sin olvidar sus otras dimensiones, que centraremos la exposición en este escrito. Siendo congruentes con la definición que hemos expuesto sobre gobernanza, los aspectos jurídicos de ella deben incluir las leyes en relación con el agua y su aplicación. Sin embargo, esta visión desde el estado de derecho debería incluir a los actores institucionales y sociales de las leyes.

Aproximación a la gobernanza del agua desde el estado de derecho en México

Son varios los instrumentos jurídicos que tratan el tema del agua en México. Existen antecedentes históricos interesantes acerca de la legislación hídrica en el país, pero no es el tema de este artículo y nos llevaría varias páginas explicarlos. Baste decir que la legislación postrevolucionaria inició con la Ley de Irrigación en 1926 y la Ley de Aguas de 1929; para los pormenores sugerimos consultar Aboites, 1998. En primer término se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que de forma expresa, a través de su artículo 27, habla de que todas las aguas superficiales (ríos, afluentes, corrientes intermitentes, lagos, esteros, aguas marinas interiores, etcétera) son propiedad de la Nación. Comenzando con la Ley de Aguas Nacionales (LAN, 1992, y reformada en 2004), en donde se pone de manifiesto la presencia y acción de la sociedad en bien de la preservación de los recursos hídricos.

Entre otros aspectos, la LAN es reglamentaria del artículo 27 constitucional y cabe mencionar que en ella se incluyen las aguas subterráneas; un elemento comprendido también es el concepto de uso ambiental: “Debe distinguirse entre la cantidad de agua que se necesita para sustentar un ecosistema en su estado cercano a prístino, y la que podría eventualmente asignarse al mismo luego de un proceso de evaluación ambiental, social y económica. Este último recibe el nombre de ‘caudal ambiental’” (Dyson *et al.*, 2003).

Cabe destacar que en la fracción XXVIII del artículo 3 de la LAN, se menciona la definición de “gestión del agua”, otorgando a la sociedad un papel preponderante, junto con las instituciones gubernamentales, para la regulación, uso y aprovechamiento del agua, así como para el control y manejo del agua, y “la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad” (LAN, 2004). Este proceso de gestión del agua corresponsable es, en esencia, lo que contiene la definición de gobernanza jurídica del agua. La instrumentalidad para la aplicación de este proceso se encuentra en la formación y organización de los consejos de cuenca, donde a propósito se menciona:

La coordinación de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica será a través de los Consejos de Cuenca, en cuyo seno convergen los tres órdenes de gobierno, y participan y asumen compromisos los usuarios, los particulares y las organizaciones de la sociedad (LAN, 2004).

En los consejos de cuenca, según la LAN, debe existir la participación de al menos el 50% en proporción de representación de usuarios, y organizaciones ciudadanas y no gubernamentales, lo que indica una presencia importante de la sociedad en la toma de decisiones. Los consejos de cuenca deben promover no sólo la participación de autoridades municipales y estatales, sino de

los usuarios y organizaciones de la sociedad. Ello abre un marco interesante de gobernanza, ampliando las capacidades de gobernabilidad sobre el logro de consensos cada vez más incluyentes. Si bien esto se cumple en la ley, en los hechos no ocurre de la misma forma: por lo general, los consejos de cuenca enfrentan problemas de falta de representación adecuada de los grupos de usuarios; existe una diferenciación entre los asistentes con voz y con voto; los temas tratados y los planes puestos a discusión han sido revisados de antemano, por lo que, por lo general, los acuerdos a los que se llegan en las sesiones no son mediante un consenso. Los consejos de cuenca actuales no permiten un contrapeso ni un equilibrio entre los intereses de diversos usuarios.

Por otra parte, la gestión del agua presupone una organización gubernamental central que permita coordinar esfuerzos en las 13 regiones hidrológicas del país. También presupone la existencia de organismos de cuenca que realizan funciones de regulación, concesión y acción en el contexto de su territorio. Los organismos de cuenca también deberían promover la participación de la sociedad en la toma de decisiones en situaciones de emergencia, en las cuales se vea una limitación temporal de derechos y concesiones de agua, o por razones de “desequilibrio hidrológico, sobreexplotación, reserva, contaminación y riesgo” (LAN, 2004).

En el capítulo V de la LAN se hacen explícitos los mecanismos de participación de usuarios y de la sociedad, privilegiando a las comisiones y comités de cuenca, y a los consejos técnicos de aguas subterráneas (Cotas), y como se menciona en el artículo 13 BIS 4: “conseguir los consensos y apoyos necesarios para instrumentar las bases de organización y funcionamiento de estas organizaciones y reconocerlas como órganos auxiliares del Consejo de Cuenca cuando sea procedente” (LAN, 2004).

En resumen, la LAN plantea un esquema de gobernanza jurídica que trata de crear un ambiente incluyente, para que organizaciones

de la sociedad civil tengan acciones importantes en cuanto a la gestión del agua se refiere. Como todos sabemos, la aplicación práctica de las leyes presenta, sin embargo, y pese a todas las consideraciones del caso, problemas y dificultades. Más notorio en el caso de la LAN, que carece de un Reglamento actualizado, pese a tener siete años de haberse promulgado.

Pero estas dificultades (que han devenido, algunas veces, en conflictos) no marcan otra cosa más que el espíritu propio de la LAN: participación, mecanismos democráticos y búsqueda de consenso. Y, tal vez, la introducción de algunos mecanismos específicos de la gobernanza del agua. La acción social traspasa los límites de las leyes, en tanto que, al encontrar un marco jurídico adecuado para su acción, permite la movilización y ampliación de la participación ciudadana, que desemboca en mecanismos sociales no previsibles. De ahí, del propio espíritu de búsqueda de consenso y negociación entre el ámbito social y gubernamental, del propio diálogo, surgirán, en primer término (y sin ningún calificativo), las diferencias y los contactos entre las condiciones previstas en la ley y las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas, que se desprenden de la aplicación de las leyes.

Al respecto de lo anterior, y aunque no se mencione de forma explícita en la LAN, los mecanismos de participación social son diversos y tienen formas no contenidas en la legislación. Uno de estos aspectos ha sido el empoderamiento de grupos sociales. En la síntesis del IV Foro Mundial del Agua, realizado en la ciudad de México en 2004, se destaca:

Otro factor clave en la gobernanza con éxito consiste en la creación de mecanismos efectivos para la participación de la sociedad civil y su apoderamiento [sic] a ciertos niveles. Los usuarios y las asociaciones de usuarios de agua deben estar integrados en el proceso de toma de decisiones a través de un proceso de

participación... (*Síntesis del IV Foro Mundial del Agua*, 2006).

Hacia un concepto de gobernanza del agua

De manera indudable, el espíritu que anima el concepto actual de gobernanza se ha venido gestando durante las dos últimas décadas y ha sido incluido en la legislación ambiental en México, aunque se haya nombrado de manera distinta. Haciendo un poco de memoria, la LAN de 1992 comprendía la coordinación entre los tres niveles de gobierno y la participación de los usuarios en la "realización y administración de las obras y de los servicios hidráulicos" (LAN, 1992, art. 5). Esta corresponsabilidad no aparece referida, por ejemplo, en la Ley Federal de Aguas de 1972, en donde se hace mención sólo de los usuarios y de las condiciones que regulan, por ejemplo, el abastecimiento de agua potable y la organización, y normas referidas a la operación de distritos de riego. Aunque, en el posterior decreto que reforma esta ley, en 1986, se incluye, al menos, la presencia de la sociedad como "actor social", más allá de ser el sujeto de cumplimiento de la ley:

ARTÍCULO 157 Bis 4.- La Secretaría establecerá mecanismos de consulta a través de los cuales, los grupos sociales y la población en general, plantearán sus demandas y presentarán sus propuestas para el aprovechamiento del agua, mismas que serán consideradas en el programa y los subprogramas hidráulicos (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Ley Federal de Aguas*, 1986).

La inclusión de la sociedad como parte esencial de la planeación y el cuidado de los recursos hídricos en la legislación ambiental ha sido un mecanismo de respuesta a la corresponsabilidad que conlleva el cuidado del ambiente y la necesidad del Estado mexicano de equilibrar la balanza entre los actores sociales e institucionales.

Contexto internacional y gobernanza jurídica del agua

Según el *World Water Development Report 2*, la gobernanza del agua tiene 11 criterios para que sea efectiva. Uno de ellos es, precisamente, el aspecto jurídico (aunque, en la práctica, muchos de estos elementos entran en juego y se combinan); los demás son participación, transparencia, equidad, eficiencia y efectividad, rendición de cuentas, coherencia, capacidad de respuesta, integración y consideraciones éticas (UN, 2006).

De acuerdo con los índices de medición de gobernanza, compilados y desarrollados por Earth Trends (World Resources Institute, 2007), identificamos en algunos países de América Latina el comportamiento del péndulo que marca la gobernabilidad y la gobernanza, tal y como lo hemos expuesto desde el principio de este escrito. En algunas ocasiones se privilegia el foco de la gobernanza y, en otras, el de la gobernabilidad. Estos dos conceptos se intercambian, también, de manera indistinta; sin embargo, al hacer la diferencia entre ambos, es posible identificar momentos y temas en específico en los que cobra más valor uno u otro de los enfoques, comparando el péndulo que va del ejercicio de la autoridad a una participación social más identificable.

Tomamos estos datos, con las reservas del caso, en la construcción y apreciación de los índices por parte de Earth Trends, pero nos parece interesante analizar algunos de ellos como parte de una hipótesis acerca de nuestra apreciación sobre gobernabilidad y gobernanza expuesta a lo largo de este artículo.

The World Resources Institute ha realizado una compilación de datos mundiales para crear su base de datos Earth Trends. Esta base de datos incluye más de treinta tipos de estadísticas y mapas de más de doscientos países en un tiempo de treinta años. Existen, para su consulta, más de seiscientos indicadores estadísticos, tomados de alrededor de cuarenta fuentes distintas, que van desde los creados por Transparency international

(<http://www.transparency.org/cpi/2001/cpi2001.html>) hasta los desarrollados por Freedom House (<http://www.freedomhouse.org/research/survey2002.htm>). La explicación de algunos de los indicadores se puede consultar en el documento *Recursos mundiales 2004: decisiones para la Tierra: equilibrio, voz y poder*. Los indicadores utilizados en el presente artículo se describen brevemente a continuación. El indicador de política y libertad hace referencia a los derechos políticos y a las libertades civiles; en un rango de valores entre 1 y 2, el país es considerado como “Libre”; Los valores entre 3 y 5 se consideran como “Parcialmente libre”, y los valores superiores a 5 “No libre.” En el caso del indicador de nivel de democracia/autocracia, se miden los valores que orientan al comportamiento de los estados de variables desde la democracia (rango de valores positivos) hasta la autocracia (rangos ponderados mediante valores negativos). El índice de libertad civil en gobernanza ambiental es un compuesto del primer índice mencionado, pero haciendo énfasis en el tema de los recursos naturales y lo relacionado al ambiente, en específico. Los valores van de 1, con más libertad, a 7, menos libertad. Por último, el índice de control de la corrupción en gobernanza ambiental es también un compuesto centrado en la actividad en lo relacionado al medio ambiente, y sus valores negativos implican una baja o peor gobernanza, y los positivos, una mejor gobernanza. Este último se combina con el indicador de voz y transparencia en el sector, cuyos valores oscilan entre -2.5, para referirse a una peor gobernanza, y 2.5, a una mejor gobernanza.

Observamos, por ejemplo, en cuanto al indicador “Política y libertad: índice del estado de derecho”, que durante el año 2008 existe una tendencia a valores cerca de entre -1 y 1 (el valor mínimo del índice es de -2.5, peor gobernanza, y 2.5, mejor gobernanza) en algunos países de América Latina. La definición de este indicador es: “la medida en que los agentes tienen la confianza y respetan las normas de la sociedad. El grado en que la atmósfera de una sociedad

es favorable a regular la actividad social y económica ordenada y la protección de la propiedad privada es una medida importante de la eficacia del gobierno” (Earth Trends). Este indicador muestra una cualidad del gobierno: la eficacia, y podría considerarse como una clave para observar el péndulo desde la óptica de la gobernabilidad, como se ha definido anteriormente. En el cuadro 1 se tiene el caso de México, similar a los de Perú, El Salvador y Argentina.

La comparación con los países de América del Norte resulta desbalanceada (cuadro 2). No es motivo de este artículo indagar acerca de estas diferencias, aunque podemos pensar

en algunos elementos y procesos (derivados de la disparidad del nivel de desarrollo de los países, entre otros tópicos), que han intervenido históricamente en la relación de la sociedad y el sistema regulatorio jurídico en materia de recursos naturales.

Tratando de conocer el comportamiento de los mecanismos de gobernanza jurídica en algunos países de América Latina, se observan los siguientes datos, tomados de una serie bianual de un periodo de 12 años (cuadro 3). Es interesante observar cómo este proceso de transición de la gobernabilidad a la gobernanza muestra una tendencia a encontrarse en un proceso de acomodación; la interpretación que hacemos de esta información es que los procesos del foco de la gobernabilidad (autoridad) hacia la gobernanza (participación social) se encuentran en un periodo de ajuste y, debido a ello, los datos presentan variaciones que, en algunos casos, podrían considerarse como insólitas.

Observemos los casos de Argentina y Venezuela, donde, según esta serie de datos y nuestra interpretación bajo el enfoque del péndulo gobernabilidad-gobernanza, la gobernanza cedió paso a procesos de gobernabilidad (en otras palabras, de la participación de la sociedad se cedió espacio hacia la autoridad jurídica gubernamental). Caso curioso el de Chile, que ha mantenido, desde el inicio de la serie bianual, un comportamiento uniforme, orientado hacia la gobernanza. Podríamos aventurarnos a decir que, después de la dictadura pinochetista, Chile buscó opciones

Cuadro 1. Comparación de indicador “Política y libertad: índice del estado de derecho”, 2008, en algunos países de América Latina.

País	Índice del estado de derecho
Argentina	-0.61
Barbados	1.28
Belice	-0.2
Bolivia	-1.12
Brasil	-0.3
Chile	1.25
Colombia	-0.5
Costa Rica	0.44
Cuba	-0.85
República Dominicana	-0.6
Ecuador	-1.23
El Salvador	-0.63
Guatemala	-1.1
Haití	-1.35
Honduras	-0.89
Jamaica	-0.49
México	-0.64
Nicaragua	-0.86
Panamá	-0.2
Paraguay	-1.03
Perú	-0.74
Uruguay	0.5
Venezuela	-1.59

Valores: -2.5 significa menos estado de derecho; 2.5, buen estado de derecho. Fuente: World Resources Institute, 2007.

Cuadro 2. Comparación del indicador “Política y libertad: índice del estado de derecho”, 2008, en América del Norte.

País	Índice del estado de derecho
Canadá	1.81
México	-0.64
Estados Unidos	1.65

Valores: -2.5 significa menos estado de derecho; 2.5, mayor estado de derecho. Fuente: World Resources Institute (2007).

Cuadro 3. Comparación del indicador “Política y libertad: índice del estado de derecho” en algunos países de América Latina; serie bianual, periodo de 12 años.

País	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Argentina	0.15	0.08	-0.03	-0.95	-0.75	-0.53	-0.61
Bolivia	-0.29	-0.28	-0.38	-0.43	-0.61	-0.94	-1.12
Brasil	-0.18	-0.27	-0.26	-0.33	-0.32	-0.43	-0.3
Chile	1.28	1.15	1.26	1.23	1.2	1.19	1.25
Costa Rica	0.51	0.68	0.62	0.66	0.6	0.5	0.44
Guatemala	-0.88	-0.93	-0.81	-0.85	-0.99	-1.04	-1.1
México	-0.47	-0.51	-0.36	-0.33	-0.37	-0.51	-0.64
Panamá	-0.18	-0.17	-0.14	-0.12	-0.1	-0.16	-0.2
Venezuela	-0.64	-0.71	-0.8	-1.12	-1.21	-1.38	-1.59

Valores: -2.5 significa menos estado de derecho; 2.5, mayor estado de derecho. Fuente: World Resources Institute (2007).

democráticas en su sistema político, que le permitieron acrecentar el empoderamiento de la sociedad civil y ello obligó a que el péndulo se inclinara hacia los procesos de gobernanza.

Gobernanza jurídica del agua en México

Centrémonos ahora en el caso específico de nuestro país. México presenta una variación mínima en el indicador sobre política y libertad, o estado de derecho: de 1996 a 2008 sólo hay un movimiento de 17 puntos hacia la gobernabilidad (autoridad gubernamental), lo que coincide con las apreciaciones que nos llevan a los argumentos de este artículo y que pondremos a consideración enseguida. Sin embargo, esta variación mínima también puede ser interpretada como un movimiento pendular entre la gobernabilidad y la gobernanza. Aunque con variaciones mínimas, desde 2002 se aprecia un ligero repunte hacia una efectiva gobernanza y esto podría marcar una tendencia en los próximos años.

Aunque durante el periodo de 1996 a 2008 se formaron 21 comisiones de cuenca, 25 comités de cuenca, 78 Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (Cotas) y 24 consejos de cuenca, ello no ha funcionado de manera especial ni ha influido en que en las 13 regiones hidrológicas definidas en México haya una

mejor gobernabilidad. Tal vez porque se trata de organizaciones inducidas desde el aparato gubernamental y no se ha podido, salvo escasas excepciones, activar una verdadera participación social efectiva. Con estos datos podemos colegir que la formación de entes para el manejo del agua desde la autoridad no basta para activar la participación real de la sociedad civil en el seguimiento, acción y atención de problemas relacionados con el agua.

Todos estos organismos incluyen la presencia de diversos tipos de usuarios y actores sociales e institucionales, y han sido creados para utilizarse en la negociación de intereses, pero la presencia de la sociedad civil en la toma de decisiones no ha sido suficiente y no ha tenido la representatividad buscada. Por lo general, lo que ha ocurrido es que la autoridad presenta guías, proyectos y programas, y la única “negociación” es la definición, en la forma y no en el contenido, de cómo llevarlos a cabo. A las luces de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, esto apunta más hacia el logro de objetivos planteados desde el foco de la autoridad, con formas que pretenden activar la participación social.

Los indicadores cuantitativos tomados como referencia también presentan líneas de tiempo. Con el fin de contrastar, de nuevo,

la situación que revelan dichos indicadores, podemos incorporar a este análisis una línea histórica, para sustentarnos en un contexto basado en el tiempo y en el comportamiento de ciertos elementos en cuanto a la historia de la política hídrica en México, y a los índices de gobernanza ambiental ya anteriormente mencionados.

Comencemos con reconocer que existen etapas históricas importantes en el manejo de los recursos hídricos del país. El historiador Luis Aboites ha identificado algunas etapas de modelos de manejo hidráulico en el siglo XX. La primera se identifica en sus trabajos de investigación relacionados con la “irrigación revolucionaria”, en un periodo entre la Revolución y los años cuarenta. La segunda, que se define entre 1946 y 1976, se refiere a “la expansión y crisis del modelo de gran intervencionismo federal y que coincide con la que quizá es la etapa de mayor crecimiento de recursos del agua (resultante de la inversión pública)” (Aboites, 2005). Cabe señalar que esta etapa también ha sido calificada por el mismo historiador como de “optimismo hidráulico” (Aboites, 2000). Algunas características específicas de esta etapa son: el cambio de prioridades político económicas, entre la modernización del norte del país y la introducción de una prioridad hacia el sureste, es decir, de centrar la atención de zonas de riego a zonas de temporal. Ello también trajo aparejado una serie de estudios para conocer los potenciales de estas áreas, la organización gubernamental a través de Comisiones de Cuenca y, más adelante, los proyectos de triste memoria (La Chontalpa), el desarrollo de la ganadería y de la industria azucarera, y la generación de electricidad.

Aboites plantea una etapa de transición, entre 1977 y 1986, en la que hay una “decadencia de la gran obra hidráulica, reducción del gasto público, reinicio de la cobranza por los aprovechamientos hidráulicos y la incorporación del discurso ambientalista como práctica gubernamental” (Aboites, 2005). Como elementos destacados de esta etapa

mencionaremos que con la reforma del Estado (echada a andar en 1983) hubo una decadencia en el sector hidráulico, la consolidación de un modelo mercantil-ambiental (Aboites, 2005) y una “rápida diversificación de los usos del agua” (Aboites, 2009), lo que derivó en una competencia por el agua entre los usos urbano y agrícola. En 1985 se reforma la *Ley Federal de Aguas* de 1972, centrada sobre límites legales para las concesiones, revocación de asignaciones y aumento de cuotas (Aboites, 2009).

La aplicación de la tercera etapa, que va de 1986 a 2003, “no es más que una manera de *igualar* la debilidad del Estado nacional con la fortaleza de la sociedad” (Aboites, 2005), y se refiere al adelgazamiento y a la derivación de obligaciones del Estado hacia otros entes, como el sector privado, la proliferación del liberalismo y la concentración del agua para los usos que tienen mayores ganancias económicas. Todo ello, a partir de las nuevas reglas dictadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Consenso de Washington. Recordemos que estas reglas se traducen en políticas no dichas sobre el adelgazamiento del Estado, el papel del mismo como ente regulador y la implantación del modelo económico del neoliberalismo. En términos generales, el concepto de gobernanza del agua aparece como el mecanismo mediante el cual estas políticas se implantarán en los países del llamado Tercer Mundo y, específicamente, en México, también crearán los grupos oligárquicos que intentarán controlar los usos del agua. Pero aquí, haciendo la diferencia de conceptos, no se aplica el término de gobernanza en la acepción definida por nosotros, dislocándola de la de gobernabilidad. Las políticas de los organismos internacionales apoyan, más bien, la orientación de la gobernabilidad del agua. Otros organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entienden la gobernanza como la eficiencia gubernamental en el manejo del agua y no como un proceso en el que se debe incluir a la sociedad en su

conjunto (OECD, 2011), refiriéndose más al foco de la gobernabilidad que al de gobernanza, como lo hemos definido en este texto; de esta forma, hay una confusión entre significado y significativo, en donde el papel de la sociedad se ve minimizado. En esta etapa destacan los hechos como que el sector hídrico se convirtió de constructor a planificador; las prioridades se orientaron a los usos urbanos e industriales, y se impulsó la transferencia de distritos de riego a los usuarios, como un mecanismo de adelgazamiento de las responsabilidades del Estado (Aboites, 2009). En opinión de Aboites (tomando en cuenta, a su vez, la opinión de Hobsbawn):

El problema, de nuevo, era la forma de hacer más eficaz el servicio del agua, no más justo ni nada que se le pareciera. La eficiencia primordial era la eficiencia económica, pero encubierta bajo consideraciones ambientalistas, dentro de un discurso que achacaba al Estado la corrupción, la oscuridad y la ineficiencia, mientras que la empresa privada era caracterizada por los opuestos, a saber, transparencia, eficiencia y demás (Aboites, 2009, p. 96).

En cada una de estas etapas, de acuerdo con el historiador ya mencionado, ha habido una política de más o menos intervencionismo gubernamental en los modelos de gestión hídrica. Podríamos identificar una serie de años para cada modelo hídrico y cruzar la información cuantitativa que hemos obtenido de índices analizados en este trabajo, para obtener algunas apreciaciones sobre el comportamiento de lo que hemos llamado el “péndulo de la gobernabilidad y de la gobernanza”, o, medido en los cuadros que siguen, entre el modelo autocrático y el democrático, desde el enfoque de lo jurídico. Aunque aquí vale hacer la precisión acerca de que este nivel “democrático” responde a los mecanismos de la gobernanza del agua y no necesariamente permite, como ya hemos dicho, una participación social real en la toma de decisiones del sector hídrico.

De los datos cuantitativos de los índices de medición de gobernanza, ya mencionados, desarrollados por Earth Trends, obtenemos el índice de política y libertad: nivel de democracia/autocracia que se mide en escala del -10 al +10. Este índice mide la competitividad de la participación política, la apertura y la competitividad de reclutamiento de ejecutivos, así como las limitaciones en el jefe del Ejecutivo.

Para el caso de México, vemos que en la primera etapa identificada por Aboites, es decir, la que corresponde a la posrevolución (con datos existentes de los años 1950 a 1976), existe un Estado más orientado hacia la autocracia, y en cuanto al indicador de nivel de democracia, no hubo variación alguna. Esto, por supuesto, corresponde a la época de la “democracia de partido”, o la ininterrumpida presencia del Partido Revolucionario Institucional en el poder. Bajo los supuestos mencionados líneas arriba, es lógico que no haya una variación y que, desde la óptica actual de gobernanza del agua, ésta se oriente más hacia la autocracia. El cuadro 4 muestra el comportamiento del índice de política y libertad, que está definido por las variables de la participación política, la apertura y la competitividad de reclutamiento de ejecutivos, así como las limitaciones en el jefe del Ejecutivo (este último es un rasgo, recordemos, de las políticas diseñadas por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial, y puestas en marcha en el esquema neoliberal a ultranza que, desgraciadamente, sigue en boga).

A partir de 1977, sin embargo, los niveles de democracia-autocracia varían de forma significativa, comparados con el periodo anterior, y se observa que el índice se orienta hacia la democracia, pero los valores en cada año en este periodo (1977-1986) se mantienen estables (cuadro 5).

En el siguiente periodo, el identificado como el que la política de debilidad estatal se hace presente y crece la presencia de grupos de la sociedad (1986-2003), observamos un cambio significativo. Hay una modificación

Cuadro 4. Datos del índice de política y libertad: nivel de democracia/autocracia. Serie de años 1950-1976 (de -10 a +10)

Año	1950	1955	1960	1965	1970	1976
México	-6	-6	-6	-6	-6	-6

Fuente: World Resources Institute (2007).

sustancial hacia la presencia de la sociedad, es decir, del enfoque desde la gobernanza. Es de llamar la atención que exactamente el cambio de sexenio (año 2000) se identifica como un logro de la democracia en México, al cambiar de partido en el poder. A tres años de gobierno del nuevo partido, el índice sigue reflejando una estabilidad hacia una mejor democracia, como se observa en el cuadro 6.

En el sector hídrico de México se crearon, del año 2000 al 2003, diez consejos de cuenca; una comisión de cuenca (la de Valle de Bravo); 13 comités de cuenca; 35 comités técnicos de aguas subterráneas, y nueve comités de playas limpias (Conagua, 2009). Aun así, con la creación de todas estas instancias orientadas hacia la participación social, no ha habido un repunte ni en la gestión de los recursos hídricos ni en las condiciones de abatimiento de acuíferos y contaminación en las diversas cuencas del país, entre otros grandes y graves problemas.

Dentro de los índices que hemos manejado, hay algunos otros que pueden rastrearse hasta el año 2008. Son los referidos a libertades civiles, control de la corrupción, y voz y transparencia en referencia a la gobernanza ambiental. Esto nos puede mostrar un panorama de tendencias en estos campos y una referencia sobre las condiciones en las que, al menos desde la mirada estadística y cuantitativa, se orienta la gobernanza ambiental en México en la actualidad. Las unidades numéricas son 1 = más libertad a 7 = menos libertad (cuadro 7).

Como podemos observar, según los datos derivados de este indicador, hubo un repunte de la libertad civil en cuanto al tema de gobernanza ambiental, en el bienio 2000-2001, para bajar un tanto en los años 2002-2005 y tener una fluctuación entre los siguientes tres años. Parecería que una tendencia es a tener un índice alto al inicio de cada sexenio y después encontrar un nivel medio en los años

Cuadro 5. Datos del índice de política y libertad: nivel de democracia/autocracia. Serie de años 1977-1986 (de -10 a +10)

Año	1977	1978	1979	1980	1982	1983	1984	1985	1986
México	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3

Fuente: World Resources Institute (2007).

Cuadro 6. Datos del índice de política y libertad: nivel de democracia/autocracia. Serie de años no consecutivos 1986-2003.

Año	1986	1990	1995	2000	2003
México	-3	0	4	8	8

Fuente: World Resources Institute (2007).

Cuadro 7. Datos del índice de libertad civil en gobernanza ambiental. Serie de años consecutivos 2000-2008.

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México	3	3	2	2	2	2	3	2	3

Fuente: World Resources Institute (2007).

subsiguientes. En términos generales, podemos decir que en el sexenio de 2000 a 2006 hubo un decaimiento de la gobernanza ambiental y que en el presente sexenio se encuentra en proceso de estabilización. Esto podría ser cruzado con la apreciación de Aboites acerca de un repunte de la presencia de la sociedad civil en la participación (recordemos que este periodo es de 1986 a 2003).

El siguiente indicador, que se encuentra en casi todas las definiciones como una dimensión de la gobernanza ambiental, es el control de la corrupción. En el cuadro 8 se pueden observar los valores que indican que en México, al menos desde el año 2000 al 2008, ha sido un problema que no se ha podido superar y que mantiene valores negativos (los valores positivos indican una mejor gobernanza). En general, observando los valores asignados por año, se puede afirmar que no ha habido ninguna acción significativa en esta materia, y que los valores se encuentran en una línea casi continua. Ello demarca una tendencia, así como una posibilidad de encontrar mecanismos que enfrenten esta situación.

El siguiente índice es el relativo al de voz y transparencia el cual se encuentra entre los valores bajos (-2.5 se refiere a peor gobernanza y 2.5 a mejor gobernanza), aunque hubo un ligerísimo repunte entre los años 2002 a 2004, para después caer en los años siguientes. El comportamiento estadístico de este índice también marca el poco avance en la materia de transparencia en el sector ambiental y la

tendencia es mantenerse en los mismos niveles. Ello ofrece, al igual que el índice anterior, una pista para buscar y aplicar mecanismos eficaces de rendición de cuentas.

Por último, para comparar los datos presentados a través de las bases de datos de Earth Trends y los estándares internacionales del Banco Mundial, dedicados específicamente al tema de la gobernanza, reproducimos un cuadro resumen que presentaremos y explicaremos a continuación (cuadro 10). Aparecen en este cuadro seis indicadores de gobernanza, los años, el rango de percentiles y su clasificación.

El comportamiento de los indicadores mencionados en el cuadro 10 marcan, todos ellos, una disminución en las seis dimensiones de gobernanza medidas por el Banco Mundial, para el caso de México. Los valores de estas seis dimensiones se ven en franca decadencia en diez años de comparación (del año 2000 al año 2010). No hay un solo indicador que permita decir que en México habrá un repunte en los siguientes años en cuanto a voz y transparencia, estabilidad política, efectividad del gobierno, cualidad regulatoria, estado de derecho o control de la corrupción. Simplemente, el indicador de efectividad del gobierno no ha alcanzado los niveles que tenía en el año 2000, pese a que hubo un repunte observado en la tabla de referencia, en el año 2005. Estos indicadores afectan a la gobernanza en general, e incluimos a la gobernanza del agua en particular.

Cuadro 8. Datos del índice de control de la corrupción en gobernanza ambiental. Serie de años consecutivos 2000-2008.

Año	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México	-0.32	-0.23	-0.14	-0.33	-0.38	-0.32	-0.34	-0.26

Fuente: World Resources Institute (2007).

Cuadro 9. Datos del índice de control de la corrupción en gobernanza ambiental. Voz y transparencia. Serie de años consecutivos 2000-2008.

Año	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México	0.19	0.28	0.25	0.31	0.17	0.09	0.05	0.08

Fuente: World Resources Institute (2007).

Cuadro 10. Indicadores de gobernanza para México, según el Banco Mundial.

Indicador de gobernanza	Año	Rango de percentiles (0-100)	Calificación de gobernanza (-2.5 - +2.5)
Voz y transparencia	2010	52.1	+0.08
	2005	55.3	+0.15
	2000	55.3	+0.19
Estabilidad política	2010	22.6	-0.79
	2005	33.2	-0.44
	2000	39.4	-0.13
Efectividad del gobierno	2010	61.7	+0.17
	2005	57.6	+0.05
	2000	62.4	+0.23
Cualidad regulatoria	2010	58.9	+0.28
	2005	60.8	+0.27
	2000	62.7	+0.32
Estado de derecho	2010	33.6	-0.56
	2005	39.7	-0.41
	2000	39.2	-0.44
Control de la corrupción	2010	44.5	-0.37
	2005	48.3	-0.27
	2000	50.7	-0.24

Fuente: Kaufmann *et al.* (2010).

Las cifras apuntan a que en México hace falta mucho por hacer para alcanzar los niveles deseables de gobernanza que exige el Banco Mundial. Para 2010, los indicadores de las seis dimensiones de gobernanza se encuentran entre la mitad y menos de la mitad de los estándares deseados por el Banco Mundial, exceptuando el indicador de efectividad del gobierno, que se ubica en el percentil 61.7, y el de cualidad regulatoria, en un percentil de 58.9. Sin embargo, el comportamiento global de los indicadores marca una tendencia de haber estado en valores más altos en el año 2000 y haber descendido durante la siguiente década.

Ninguno de los indicadores alcanza, siquiera, una calificación por arriba de +1, en donde los valores máximos estandarizados son de +2.5. La tendencia en la calificación de los indicadores es ilustrativa, ya que en 2010 oscilan, en conjunto, de -0.79 (valor mínimo) a +0.28 (valor máximo). Todos estos indicadores coinciden, en lo general, con los manejados

anteriormente por Earth Trends. La tendencia, al conjuntar los resultados de estos índices, es que las dimensiones que pretenden medir o se han conservado en un nivel durante la última década o han presentado variaciones hacia su descenso. Extrapolamos estos resultados a la gobernanza del agua en México y encontramos que ha habido un descenso en la voz y transparencia; en la eficiencia del Estado en la atención a problemas derivados de la distribución y uso del agua; a la falta de una Ley de Aguas nacionales adecuada y con un Reglamento actualizado; a la falta de espacios reales de participación social en las decisiones del agua; a la falta de controles de corrupción en el sector hídrico; a la falta de una estabilidad política, y a una serie de conflictos por el agua. Ello, en términos generales, indica que la aplicación de los mecanismos de la gobernanza del agua, por lo menos desde hace diez años, no ha reflejado una mejora; es decir, no ha sido eficiente en su cometido y, en

consecuencia, ha demeritado los valores de la gobernanza del agua en México. Se trata de una visión cuantitativa que nos permite decir que el modelo de gobernanza del agua no ha mostrado, en absoluto, sus bondades y que ha llegado a un momento de estancamiento.

Conclusiones

Aboites hace énfasis en un nuevo paradigma mercantil-ambientalista, el contexto abierto hacia el liberalismo económico y la tendencia hacia la eficiencia en el uso de los recursos hídricos, así como un cambio en la insuficiente atención a la justicia social, por ejemplo; da paso para abrir la reflexión sobre el papel de un nuevo modelo hidráulico de transición de siglo en México. Los datos presentados en este artículo nos permiten inferir que las dimensiones de la gobernanza del agua no han funcionado como se esperaba en un modelo que se ha probado y no ha obtenido los resultados deseados. Ello, entre otras cosas, se debe a que en México no se ha logrado ni una estabilidad política (a nivel macro, pero reflejada hacia los niveles más abajo), ni una efectividad del gobierno, ni un estado de derecho, ni un control efectivo de la corrupción. Tal vez en la dimensión en la que se marca un avance paupérrimo es en el de voz y transparencia. Es aquí donde los propios indicadores marcan que estas dimensiones de la gobernabilidad del agua no han funcionado o han resultado insuficientes para los retos que enfrenta México en relación con sus recursos naturales. Por eso se observa, también, que desde el enfoque de gobernanza del agua, la presencia y acciones de grupos sociales han aumentado con los años. Así, el péndulo de la gobernabilidad a la gobernanza muestra la tendencia de que las instituciones no han manejado de forma adecuada sus tareas ni responsabilidades y que los entes sociales han ganado presencia.

Lo que suponemos es que este esquema de gobernabilidad del agua ha llegado a un agotamiento y hace falta impulsar el estudio

de las relaciones entre las asociaciones de productores, comunidades, consejos de cuenca, empresas, organismos de la sociedad civil... Es decir, desde el foco de lo que denominamos como gobernanza del agua, y no tanto desde la gobernabilidad del agua. De todas formas, revisando los diversos indicadores que hemos abordado, vemos que este esquema ha llegado a un punto de agotamiento. Los datos internacionales presentados con anterioridad pueden reflejar este esquema de péndulo entre los focos de gobernabilidad y gobernanza en los últimos años en México, como un proceso de ajuste de este modelo. En próximos años sería deseable orientar las fuerzas hacia la creación y delimitación de un nuevo modelo de aplicación de política hídrica, ya que los mecanismos de la gobernanza y de la gobernabilidad del agua han sido insuficientes. Las condiciones sociales y ambientales actuales de México así lo exigen.

Recibido: 06/03/12

Aceptado: 21/09/12

Referencias

- ABOITES, L. *El agua de la nación*. México, D.F.: CIESAS, 1998.
- ABOITES, L. Optimismo nacional: geografía, ingeniería hidráulica y política en México (1926-1976). *Identidades, Estado nacional y globalidad. México, siglos XIX y XX*. México, D.F.: CIESAS, 2000.
- ABOITES, Luis. Del agua nacional al agua mercantil ambiental. Algunas ideas para hacer una investigación sobre historia contemporánea de los usos del agua en México. *El agua en la historia de México*. Zamora, México: Universidad de Guadalajara-El Colegio de Michoacán, Zamora, 2005.
- ABOITES, L. *La decadencia del agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México. Segunda mitad del siglo XX*. México, D.F.: El Colegio de México, 2009.
- AGUILAR, G. e IZA, A. *Gobernanza del agua en Mesoamérica*. San José, Costa Rica: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), 2009.
- CONAGUA. *Síntesis del IV Foro Mundial del Agua*, México, D.F.: Comisión Nacional del Agua, 2006.
- CONAGUA. *Atlas del agua en México*, México, D.F.: Comisión Nacional del Agua, 2009.
- DOF. Decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la *Ley Federal de Aguas*. México, D.F.: *Diario Oficial de la Federación*, 13 de enero de 1986.

- Diccionario de la Real Academia Española*. Madrid: Real Academia Española, 2001.
- DYSON, M., BERGKAMP, G. y SCANLON, J. (editores). *Caudal. Elementos esenciales de los caudales ambientales*. Tr. José María Blanch. San José, Costa Rica: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza-Oficina Regional para Mesoamérica (UICN-ORMA), 2003.
- HUNTINGTON, S. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós, 1972.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A., and MASTRUZZI, M. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Washington, D.C.: World Bank, 2010.
- LAN. *Ley de Aguas Nacionales*. México, D.F.: Comisión Nacional del Agua, 1992.
- LAN. *Ley de Aguas Nacionales*. México, D.F.: Comisión Nacional del Agua, 2004, pp. 4, 8, 27.
- Ley Federal de Aguas. México, D.F.: *Diario Oficial de la Federación*, 11 de enero de 1972.
- DOF. *Decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Aguas*. México, D.F.: *Diario Oficial de la Federación*, 1986.
- OECD. *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*. Paris: OECD Studies on Water, OECD Publishing, 2011.
- SOLÀ, A. La traducción de governance. *Puntoycoma* 65, septiembre/octubre de 2000 [en línea]. Consultado en marzo de 2008. Boletín de traductores españoles de la Unión Europea. Disponible en *World Wide Web*: <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>.
- Síntesis del IV Foro Mundial del Agua*. México, D.F.: Conagua-World Water Council, 2006, p. 112.
- TURTON, A., HATTINGH, H.J., MAREE, G.A., ROUX, D.J., CLAASSEN, M., and STRYDOM, W.F. *Governance as a Trialogue: Government-Society-Science in Transition*. Berlin: Springer-CSIR, 2007, 337 pp. y ss.
- UN. *World Water Development Report 2. Water a shared responsibility*. Paris: World Water Assessment Program, United Nations, 2006.
- WORLD RESOURCES INSTITUTE. *EarthTrends: Environmental Information*. Washington DC: World Resources Institute, 2007 [en línea]. Consultado el 14 de noviembre del 2009, enero-febrero de 2010 y 1° de septiembre de 2011. *World Wide Web*: <http://earthtrends.wri.org>.
- WORLD RESOURCES INSTITUTE. *Recursos Mundiales 2004: Decisiones para la Tierra: equilibrio, voz y poder*. Washington, D.C., y Madrid: ECOESPAÑA-World Resources Institute, 2004.

Abstract

MURILLO-LICEA & SOARES-MORAES, D. *The water governability and water governance pendulum in Mexico*. *Water Technology and Sciences (in Spanish)*. Vol. IV, No. 3, July-August, 2013, pp. 149-163.

The present paper addresses the issue of water governance, defining the term and addressing certain aspects of governance. Legal issues related to the topic are briefly reviewed and questions are discussed regarding trends in moving from a governability approach (focused on government action) to a governance approach (taking into account the society as a whole). Statistical data from international standards are used to compare countries with respect to their progress or status in the area of governance.

Keywords: *water governance, water governability, National Water Law.*

Dirección institucional de los autores

Dr. Daniel Murillo-Licea

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en
Antropología Social
Juárez 87, Colonia Tlalpan, Delegación Tlalpan
14000 México, D.F., MÉXICO
Teléfono: +52 (55) 5487 3600
Fax: +52 (55) 5487 3643
danielmurillo2@yahoo.com.mx

Dra. Denise Soares Moraes

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
Paseo Cuauhnáhuac 8532, Colonia Progreso
62550 Jiutepec, Morelos, MÉXICO
Teléfono: +52 (777) 3293 600, extensión 182
Fax: +52 (777) 3293 668
denise_soares@tlaloc.imta.mx