

## ARTÍCULOS LIBRES

De Prácticas y discursos Universidad Nacional del Nordeste Centro de Estudios Sociales | Año 9, Número 13, 2020, Marzo | ISSN 2250-6942

## DEL CONTROL INSTITUCIONAL DEL AGUA A LA GOBERNANZA, VÍA GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA

## FROM INSTITUTIONAL WATER CONTROL TO GOVERNANCE, THROUGH COMMUNITY WATER MANAGEMENT

*Dra Adriana Sandoval Moreno - Unidad Académica de Estudios Regionales (UNAM) - coraliaz@yahoo.com**Recibido: 4 de octubre 2019 | Aceptado: 16 de febrero 2020*

**RESUMEN** Este trabajo analiza la gestión del agua en México desde 1980 a 2019, examina los problemas y debilidades que obstaculizan garantizar el derecho humano al agua y plantea los aportes de la gestión comunitaria de este recurso para impulsar el cambio institucional hacia el modelo de gobernanza del agua. La pregunta central planteada: ¿Es factible el cambio institucional hacia la gobernanza a partir de los procesos de gestión local de tipo autogestivo? A modo de hipótesis se propone que la gestión comunitaria del agua podría mostrar el camino hacia el modelo de gobernanza debido a cuatro características: la participación social, la toma de decisiones y representación colectiva, la movilización de recursos propios y el beneficio colectivo. Los resultados muestran que la gestión comunitaria del agua puede aportar, desde lo local, hacia el cambio institucional, orientado al modelo de gobernanza del agua.

**Palabras clave:** Gestión del agua, autogestión, comunidad, gobernanza, México.

## INTRODUCCIÓN

Las experiencias en países latinoamericanos como México, Colombia, Brasil y Argentina muestran que el modelo gubernamental en la gestión del agua tiene retos para garantizar el derecho humano al agua. El Estado, como ordenamiento jurídico y aparato administrativo, tiene la función de proveer los servicios públicos (Bobbio, 1989) y a través del gobierno y sus instituciones genera políticas, normas y reglas sobre los usos del agua.

En México, en la primera mitad del siglo XX, el Estado fue asumiendo el papel de garante en la dotación del servicio de agua y la infraestructura necesaria para ello. Así, centralizó la gestión del agua hasta los años setenta, principalmente en los centros urbanos (Ávila, 2008). Durante las décadas del setenta y ochenta, el intervencionismo del Estado fue mostrando debilidades: déficit público, devaluaciones, rezagos sociales, problemas ambientales y el estancamiento económico fueron escenario para iniciar procesos de ajuste estructural. Estos ajustes se encuadraron en políticas neoliberales, como fue la reforma al artículo 27 constitucional, el retiro de subsidios, el recorte de personal, el estrechamiento del Estado en campos como el hídrico.

En el sector hídrico, en 1983 se promovieron reformas constitucionales, como fue al artículo 115, que impulsó la descentralización del servicio de agua entubada a los gobiernos locales, pero en un contexto de crisis financiera y reducción del gasto social. El resultado fue el endeudamiento de los municipios (Ávila, 2008). En 1988 se emitió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual establece la facultad de la Federación en la formulación y conducción de la política ambiental nacional, así como la aplicación de los instrumentos de política ambiental, y también asienta atribuciones a los estados y a los municipios.

Un año después, en 1989, se creó la Comisión Nacional del Agua (Conagua), organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, responsable de administrar las aguas desde la federación. En 1992 se promulgó la Ley de Aguas Nacionales y subsiguientemente, en 1994, la ley Federal de Derechos en Materia de Agua, la cual trata de los

<sup>1</sup> Los resultados de investigación mostrados en este trabajo forman parte de una investigación más amplia, bajo el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) IN304518, adscrito a la Unidad Académica de Estudios Regionales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), titulada: "Gestión comunitaria del agua en territorios en transformación. Las respuestas sociales desde los enfoques hidro-social y acción colectiva".

**ABSTRACT** This paper analyzes the management of water in Mexico, from 1980 to 2019, examines the problems and weaknesses that hinder the guarantee of the human right to water and raises the contributions of community management of this resource to promote institutional change towards the governance model of the Water. The central question posed is the institutional change towards governance feasible from the processes of local self-managed management? As a hypothesis, it is proposed that community water management could show the way to the governance model due to four characteristics: social participation; decision making and collective representation; the mobilization of own resources; and the collective benefit. The results show that community water management can contribute, from the local level, towards institutional change, oriented to the water governance model.

**Key words:** Water management, self-management, community, governance, Mexico.

derechos por las prestaciones de servicios, de los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, incluidas las aguas residuales. Otro referente significativo fue la reforma al artículo 27, en 1992, en la que el Ejecutivo federal transmite dominio sobre tierras y aguas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, mediante concesiones.

Con estos instrumentos, el Estado mantiene el control en los procesos de explotación, usos y aprovechamiento de agua y de los recursos financieros ligados a su administración. En este marco se presenta la privatización del agua en beneficio de grupos de poder político y económico (Soares y Vargas, 2008), pero también la descentralización de los organismos operadores del servicio de agua, a través del modelo de cogestión estatal y social, como refiere Ávila (2008): donde el Estado, a través de los sistemas municipales de agua potable transfieren poder a las juntas locales sin recibir subsidios, aunque siguen regulados por el Estado. "Además, en su estructura interna hay espacios de participación de los usuarios en la toma de decisiones, pero no tienen control del recurso, ya que continúa a cargo del Estado a través de la asignación de los derechos del agua al municipio" (Ávila, 2008: 181).

A finales de los años noventa del siglo XX, era evidente que las reformas a la política hídrica se orientaron a modificar el papel del Estado, de un centralismo y monopolio del agua a dar responsabilidad a los estados y a los municipios; pero también a reducir la inversión pública en la materia y dar apertura a la participación de actores no estatales en el manejo del agua a través de la modalidad de las concesiones. En lo social y ambiental se hizo evidente la falta de servicios de agua potable en amplias zonas de las ciudades, ya eran un problema los acuíferos sobreexplotados (en 1975 eran 32 en esta condición, de los 653, en 1981 eran 36 y luego ascendió a 105 en 2015), eran notables las debilidades y la politización en las administraciones municipales del servicio de agua (Pineda, 2008), conflictos entre usuarios y problemas con la falta de saneamiento de las aguas residuales. Paralelamente, los movimientos sociales y organizaciones ambientalistas se inconformaron reivindicando el derecho humano al agua, el cual aboga "porque el servicio de agua no debe estar a expensas de la capacidad de pago del usuario, diferenciándose de la mercantilización del agua" (Soares y Vargas, 2008: 101).

Desde el ámbito internacional, la Declaración del Milenio en 2000 y posteriormente los Objetivos de Desarrollo del Milenio estable-

cieron metas a escala mundial, como es reducir la proporción de personas que no disponen de acceso al agua potable segura y asequible para 2015. Por su parte, el Comité de las Naciones Unidas en 2002 planteó el derecho humano al agua en forma suficiente, viable económica y físicamente, segura y aceptable, establecido en la Observación General 15. En este marco, en 2012 México plasmó en el artículo 4° constitucional el derecho humano al agua. No obstante, la falta de cobertura universal en diversas zonas del país demostraba desigualdades sociales y económicas, escasez para las necesidades básicas, riesgos a la salud por contaminación, privatizaciones y conflictos, problemas distintivos de una crisis del agua y una ingobernabilidad en su gestión.

Por su parte, la Cumbre del Desarrollo llevada a cabo por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 estableció pautas de acción en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, integradas en 17 objetivos. Uno de estos es el objetivo 6, referente al agua: "Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos" (Unesco, 2016).

Paralelamente a las acciones resolutorias de los organismos internacionales, se incrementan los conflictos por el agua en diversos espacios y escalas. Las expresiones de inconformidad forman parte de las noticias diarias que muestran la cara negativa en la gestión del agua, no solo en México, sino en Latinoamérica. Algunos ejemplos son: el Movimiento Peruanos Sin Agua, Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida de Cochabamba, Coalición de Organizaciones por el Derecho al Agua en Nicaragua, Red Ciudadana del Agua, la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua y la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio en México, entre muchas otras locales, regionales, nacionales e internacionales. Estas son otras construcciones sociales sobre la relación entre el ser humano y la naturaleza, otras visiones sobre la problemática del agua y de cómo solucionarlas.

En México, el acceso al agua para consumo humano es desigual entre las localidades urbanas y rurales, pero también en el acceso al agua limpia, en la cobertura del saneamiento, en los programas con financiamiento y en la capacidad de respuesta ante emergencias. Estas desigualdades frecuentemente son la base para el expolio y la represión cuando los intereses de los grupos de poder buscan colocarse sobre los derechos colectivos de las comunidades (ejemplo: empresas que realizan fracturación hidráulica para la extracción de gas y petróleo del subsuelo, las mineras, las cerveceras, entre otras).

El reto es grande cuando se tiene un círculo vicioso de politización, carencia de recursos y un equilibrio de bajo nivel. Así lo describe Nicolás Pineda (2008) sobre los organismos operadores de agua, a partir de los aportes de Spiller y Savedoff, al calificar como "oportunismo gubernamental" cuando estos "no tienen incentivos para emprender ni las inversiones a largo plazo, ni el mantenimiento regular de la red de servicio, ni la cobranza efectiva del servicio a niveles que permitan elevar la calidad del servicio" (Pineda, 2008: 148).

En contraste, en las regiones del centro, sur y sureste de México hay presencia de otro tipo de organizaciones que gestionan el agua para consumo humano, principalmente se identifican en las localidades rurales, aunque también las hay en las zonas urbanas. Estas organizaciones conocidas como Comités de agua potable o Comités comunitarios de agua son organismos independientes de la estructura de gestión estatal del agua, más bien son de carácter social y comunitario, basados en los usos y costumbres. Su manejo del agua es resultado del trabajo colectivo –comunitario–, y a partir de este se adquiere infraestructura hidráulica, se asumen responsabilidades de control del agua, para su extracción, almacenamiento y distribución a las familias de la localidad, en forma permanente. Estas organizaciones sociales manejan el agua sin presupuesto, ni capacitación de tipo técnica o administrativa por parte del Estado, por lo que se identifican como organizaciones autogestivas, pero también se las coloca al margen de las leyes y del sistema gubernamental.

El objetivo de este trabajo es analizar la gestión del agua en México desde 1980 a 2019, los problemas y debilidades que obstaculizan garantizar el derecho humano al agua y plantear los aportes de la gestión comunitaria en este recurso para impulsar el cambio institucional hacia un modelo de gobernanza del agua. En el plano institucional, la gestión gubernamental del agua y la gestión comunitaria obedecen a lógicas de acción y sentidos diferentes y, por tanto, contrastantes. La hipótesis planteada es que la gestión comunitaria del agua podría mostrar el camino hacia el modelo de gobernanza, debido a las siguientes características: a) la participación social no está mediada por intereses partidistas, sino que por medio de la asamblea comunitaria se sobreponen los intereses colectivos; b) el Comité de agua es un espacio de participación con representación colectiva; c) se movilizan recursos propios de carácter colectivo, los cuales no se

<sup>2</sup> La Constitución de 1917 le confirió al gobierno federal el control sobre casi todos los recursos naturales a través de una estructura centralizada en el Estado, en este marco el modelo del agua estaba basado en la gran hidráulica y el pronunciamiento constitucional de la nación como propietaria originaria del agua y la concesión del Estado era la única manera de tener acceso al agua (Aboites, 2009).

ciñen a los financieros; d) las iniciativas de acción, de corto y largo alcance, son propuestas y diseñadas por la comunidad y tienen la perspectiva de beneficio colectivo.

Frente a los aportes de la gestión comunitaria del agua, las preguntas planteadas son: ¿Es factible el cambio institucional hacia la gobernanza del agua a partir de los procesos de gestión local de tipo autogestivo?, ¿cómo podría institucionalizarse este modelo? y ¿qué dificultades se identifican?

El texto está organizado en cuatro apartados: en el primero, a manera de contexto, se aborda la gestión del agua en México y los problemas de esta gestión gubernamental. En el segundo se presenta el marco teórico conceptual de la gobernabilidad y la gobernanza del agua. En el tercero, los aportes de la gestión comunitaria del agua, planteados en la hipótesis. En el cuarto se plantean las dificultades para implementar la gobernanza del agua a partir del análisis de las condiciones que obstaculizan dar solución a los problemas en la materia, pues cuestiona los alcances del modelo gubernamental, tanto en el ámbito municipal como en las localidades rurales, respecto a la solución de problemas para contar con el líquido. Al final, se anotan las conclusiones a las que se llegó y unas consideraciones.

## 1. LA GESTIÓN DEL AGUA EN MÉXICO Y SU PROBLEMÁTICA

A finales de la década del ochenta y durante los noventa, la política hídrica pretendió dar un giro al esquema centralista, de uno basado en la oferta, a otro que privilegiara la demanda e incluyera la participación de los usuarios con derechos de concesión<sup>2</sup>. El diseño institucional de participación ciudadana en materia de agua implementó instancias consultivas y operativas basadas en espacios controlados desde el gobierno, de arriba hacia abajo, con poco o nulo conocimiento y experiencia. Los espacios de participación generados como los Consejos, Comisiones y Comités de Cuenca, Comités técnicos de aguas subterráneas (Cotas), así como los Consejos Consultivos del Agua, no contaron con respaldo presupuestal seguro para implementar acciones sólidas y de larga duración. Estas instancias coadyuvantes de la Conagua, a escala estatal, regional y de cuenca, siguieron dependiendo de las decisiones centrales y permitieron una participación restringida, lo cual causó desilusión en la ciudadanía y en la academia. A partir de este contexto y una ciudadanía desconfiada en sus instituciones en la materia, fueron generalizándose varios cues-

tionamientos: los esquemas de participación social del agua ¿qué papel estaban jugando realmente?, ¿cómo obtener resultados satisfactorios en la gestión del agua cuando la estructura administrativa institucional está basada en un modelo de gobernabilidad caracterizado como centralista, autoritario y partidista?, ¿valía la pena seguir asistiendo a reuniones, consultas y eventos promovidos por el gobierno? Bajo este modelo, la toma de decisiones no beneficiaba a las mayorías; por el contrario, afectaba a las poblaciones más pobres y vulnerables. En cuanto a la pobreza, 53,4 millones de personas están en esta condición, de las cuales 9,4 millones se califican en pobreza extrema, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2016). Se trata de un esquema de simulación en la participación ciudadana y en los canales institucionales del gobierno. El Estudio Económico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde, 2017) sintetiza el fuerte impulso económico que ha tenido México a través de las reformas realizadas desde los noventa, pero que, en contraste, no ha sido satisfactorio en materia social, ni ambiental:

*México ya es la undécima mayor economía del mundo [...] Sin embargo, el potencial económico del país se ve obstaculizado por desafíos importantes como los altos niveles de pobreza, extensa informalidad, tasas bajas de participación femenina, aprovechamiento escolar insuficiente, exclusión financiera, una norma de derecho endeble y niveles persistentes de corrupción y delincuencia (Ocde, 2017: 6).*

No deja de ser un cauce que, en febrero de 2012, México incluyó en el artículo 4° de la Constitución el derecho humano al agua:

*Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)*

No obstante este reconocimiento legal, los resultados oficiales evidencian que solo el 68% (22 428 142) de los hogares tiene dotación diaria y el 32% (10 497 128) la tiene en forma intermi-

tente durante la semana o no cuenta con ella, por lo que debe de conseguirla de otros lugares (13% solo la recibe cada tercer día (4 341 053); el 5,2, dos veces por semana; el 7,1 la recibe una vez por semana o de vez en cuando (2 338 624) y el 7% (2 085 208) no recibe agua por tubería (Inegi, 2018). El 77,6% de la población hablante de lengua indígena vive en pobreza (Castro, 2018). Las estadísticas oficiales muestran que la disponibilidad de agua renovable per cápita se redujo en 2015 a 3338 m<sup>3</sup>/hab./año, cuando en 1950 era de 18 035 m<sup>3</sup>/hab/ año. De las 731 cuencas hidrológicas, 104 muestran problemas de disponibilidad y de los 653 acuíferos, 144 están sobreexplotados (Sandoval et al., 2018). Mientras que en las comunidades rurales frecuentemente se presentan experiencias de riesgo a la salud, amenazas de despojo y afectación a los recursos naturales a causa de los grandes proyectos de inversión económica en sus territorios (turísticos, hidráulicos, agroexportadores, etcétera). Estas condiciones son el motivo de confrontaciones entre las comunidades locales y el gran capital, las cuales generan un panorama aún más complejo para resolver problemas como la pobreza, la inseguridad alimentaria, la falta de abasto con calidad y suficiencia del agua. Asimismo, entre las causas de los conflictos sociales relacionados con el agua destacan la baja disponibilidad de esta, las desigualdades respecto a su acceso entre quienes dependen de fuentes comunes de agua, sea un acuífero, manantial, río, lago o presa; la mala calidad del agua con la que se cuenta y la intermitencia en el abasto para cubrir las necesidades básicas (alimentación y aseo). En sí, es el acceso diferenciado al agua, producto de las relaciones de poder en los territorios, el que ha favorecido de agua limpia a los grupos con poder económico y político. La historia muestra que a estos grupos se les facilitan permisos para la extracción de agua, se les proporciona más rápidamente infraestructura hidráulica para que llegue el líquido sin interrupciones, sea para sus zonas habitacionales, parques, industrias y áreas agrícolas de exportación. Mientras que, a las poblaciones marginadas, de tipo indígena, campesino y a las pobres asentadas en zonas conurbadas, el acceso es limitado, el servicio es intermitente, a veces más costosa y hasta contaminada. Como referencia, solo el 87% de la población rural tiene acceso al agua entubada (mientras que en la urbana es del 95,3%). Al agua potable tiene acceso el 81,6% de la población; 1,5 millones de indígenas no tienen servicio de agua entubada en la vivienda y 3,2 millones carecen de drenaje

(Sandoval et al., 2018). Este es un problema de justicia social que poco ha sido abordado en las administraciones gubernamentales, por tanto, irresuelto.

Por otro lado, la falta de saneamiento de las aguas usadas sigue pendiente, no se le ha dado la importancia debida en cuanto a que se eliminen los riesgos a la salud por efecto de los contaminantes. Las áreas donde son vertidas estas aguas contaminadas de la industria, los centros urbanos, zonas agrícolas convencionales y otras, están directamente relacionadas con zonas habitacionales marginadas, rurales y cuerpos de agua interiores que finalmente desembocan a los mares, contaminándolos. El deterioro a los ecosistemas surtirá efecto directa e indirectamente en la sociedad y con altos costos para detener, revertir o reducir el daño causado. Aunque se han implementado estrategias de gran ingeniería para llevar agua a las poblaciones, industrias y tierras para cultivo, ha quedado claro que no son resultado de decisiones consensuadas con y desde las comunidades; tampoco responden a intereses sociales, sino económicos y para grupos minoritarios posicionados económica y políticamente.

Con este marco nacional, aunado a las políticas de organismos internacionales y a la experiencia de movimientos, coordinaciones, coaliciones y redes sociales en diversas escalas, se propone establecer estrategias horizontales, plurales y equitativas en las administraciones y manejos del agua, relacionadas más con un modelo de la gobernanza del agua, el cual es tratado en el siguiente inciso.

## 2. GOBERNABILIDAD O GOBERNANZA DEL AGUA

Las bases teóricas sobre el modelo de gobernabilidad y el de gobernanza, propuestas por el politólogo Luis F. Aguilar Villanueva en su libro *Gobernanza y gestión pública* (2006), permiten dilucidar una serie de argumentos diferenciales entre el modelo de gobernabilidad y el de gobernanza en México. La gobernabilidad tiene entre sus características que el control se concentra en el gobierno y abarca todos los ámbitos de interés: económico, político y social. Bajo este modelo, las decisiones se hacen de arriba hacia abajo y del centro a la periferia. Este modelo se sostuvo sin cuestionamientos hasta que se conjuntaron varias crisis (económica, fiscal, política y social) que hicieron dudar de su funcionalidad y demandar la participación de otros actores no gubernamentales que habían sido excluidos (Aguilar, 2006).



<sup>3</sup> El concepto de gobernanza se desarrolló del término inglés *governance*. El término de gobernanza (*governance*) se ha empleado a partir de las décadas de los ochenta y los noventa en cuestiones de la política pública, pero ha sido poco clarificado en su uso, donde incluso ha habido confusiones al tomarlo como sinónimo de gobierno (*government*). Otra de las formas en la que ha sido abordado es como: “buen gobierno” y “gobernabilidad democrática”. El gobierno deja de tener el control total del poder y da apertura a la participación de los sectores sociales, implementándose nuevas formas de gobernar. Gobernar ya no es tarea exclusiva del gobierno (Aguilar, 2006; Rhodes, 1996; Mayntz, 2001).

Es así como en los ochenta ya había muestras claras de desgaste del modelo, las que condujeron paulatinamente a un estado de ingobernabilidad, entendido como crisis de la gobernabilidad.

Las expresiones sociales de inconformidad hacia el gobierno fueron acompañadas de exigencias de cambio y solución a las demandas sociales, participación en las políticas públicas y justicia para los grupos menos favorecidos. Desde los grupos sociales, las iniciativas se orientaron a establecer relaciones horizontales entre el gobierno y la sociedad, lo que posteriormente se identificó como el tránsito de una gobernabilidad a un modelo de gobernanza. Luis F. Aguilar (2006) define la gobernanza<sup>3</sup> en términos positivos, como un modelo deseable, resultado del cambio de racionalidad que incluye la participación social en la toma de decisiones. El concepto de gobernanza refiere a una nueva forma de gobierno que difiere de los mecanismos tradicionales de control jerárquico y enfatiza el cambio en los roles de las instancias gubernamentales, ahora en interacción con los no estatales, como son los sectores privados y sociales. La gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido y capacidad de dirección en una agenda social compartida (Aguilar, 2006).

Este proceso de dirección de la sociedad consiste en principios, normas, procedimientos y prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes y sobre las maneras de coordinarse para realizarlas. Por lo que la gobernanza debe ser un proceso estructurado institucional y de prescripciones técnicas de reglas informales a reglas formales en la construcción social de dirección de la sociedad (Aguilar, 2006). En concordancia, para Domínguez (2014), hay una variedad de sistemas de gobernanza, pues no hay un modelo a seguir, es una cuestión que depende de costumbres, políticas y condiciones de cada país, de tal manera que las reformas para mejorar la gestión del agua vienen dadas más bien por las condiciones internas, por las amenazas ambientales, el crecimiento de la población y por la conveniencia internacional.

La fórmula propuesta de la gobernanza es la cooperación entre los actores a través de redes de decisión mixtas entre lo público y lo privado. Pero esto también significa tener claridad sobre los problemas a solucionar, los mecanismos de acuerdo, monitoreo social y rendición de cuentas. Entonces, en la gobernanza del agua el modo de toma de decisiones implica establecer redes de

interacciones formales y no formales, mecanismos socializados de seguimiento y control de los recursos (económicos, políticos, sociales y culturales) para gestionar el agua. En sí, es una construcción colectiva que opera en distintas escalas sobre el manejo del agua, su cuidado, aprovechamiento, saneamiento y sustentabilidad (Sandoval, 2016).

Por su parte, Grethel Aguilar y Alejandro Iza (2009: viii) aluden a que "la gobernanza del agua se revela entonces como un proceso sistemático e interdisciplinario: sistemático en cuanto se da a distintos niveles sociales y de gobierno, incluso en espacios informales que inciden de forma directa sobre la toma de decisiones; e interdisciplinario debido a que su régimen es técnico, económico, político y jurídico". Por ejemplo: en Nicaragua y Honduras, la experiencia del modelo de cogestión adaptativa de cuencas hidrográficas, implementado desde 2004 por el Catie (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza), promueve el ordenamiento institucional a través de la gobernanza local y de los mecanismos de organización y participación de las organizaciones locales en la toma de decisiones" (Kammerbauer et al., 2010: 118). Entonces, la gobernanza del agua puede definirse como el

*modo de toma de decisiones y participación en la gestión de los recursos hídricos, entre los múltiples grupos de poder involucrados en una red compleja de interacciones bajo un marco de reglas y normas, para alcanzar resultados ambiental, social, política y económicamente aceptables. (Sandoval, 2016: 388)*

Incompatiblemente con el esquema de gobernanza del agua, el ejercicio político gubernamental del agua busca mantener el control, con fines favorecedores para unos, en las decisiones de política pública. Todavía dependen de este una gran cantidad de recursos que pueden poner en marcha para sostener su influencia sobre las agencias del sector público en materia de agua. Ejemplo de ello son los Consejos de cuenca y los Comités de cuenca, donde prevalece la poca participación social y la falta de información a la sociedad civil.

De manera similar, el manejo del agua en las ciudades ha caído en un círculo vicioso de politización, tiene carencia de recursos y se maneja desde un "equilibrio de bajo nivel", como arguye Pineda (2008: 123), al explicar por qué la gran mayoría de los organismos de agua no avanza y no ha alcanzado niveles aceptables de autosuficiencia y la calidad del servicio. Este equilibrio de bajo

nivel se determina 1) por la designación y remoción de directivos con criterios políticos; 2) la alta rotación de directivos ocasionada por los breves períodos de gobierno, por lo que no hay continuidad en la administración y el manejo de los recursos hidráulicos urbanos, sino que, al contrario, hay una gran pérdida de experiencia; 3) los criterios empleados en la aprobación de la tarifa de agua no se hace con criterios técnico-financieros, sino con criterios políticos-partidistas y con la mirada puesta en los efectos electorales; y 4) la falta de sanciones al no pago del servicio, por el contrario, con frecuencia los organismos hacen descuentos a los usuarios morosos que decidan ponerse al corriente y se establece así un incentivo negativo en el que los usuarios cumplidos y puntuales pagan más que los que hacen de manera tardía, de este modo reditúa más el "castigo" por deber que el premio por pagar.

Sumado a la situación en las ciudades, en las cuencas se siguen presentando problemas ambientales, conflictos sociales y lucha de intereses. Mientras que en los espacios participativos oficiales no tienen la atribución para tomar decisiones restrictivas, solo fungen como instancias coadyuvantes, de concertación y coordinación en los proyectos, siendo dependientes de la Conagua, poniéndose en duda la relevancia de las instituciones para alcanzar soluciones reales. Al respecto, Boris Marañón (2004) afirma: "se puede sostener que en términos legales e institucionales todavía no existe el espacio suficiente para emprender un proceso participativo en el que se registre una redistribución del poder que favorezca a los actores sociales, al concederles capacidad de decisión".

El modelo político-gubernamental sigue adoleciendo de procesos democráticos y transparentes, es vertical y complaciente con los intereses dominantes. En el artículo 27 de la Constitución se precisa que la "propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Bajo esta forma de hacer gobierno en materia de agua, los espacios de participación social son estrechos al orientarse solo a la inclusión de representantes de los diferentes usos del agua, bajo la modalidad de "usuarios", y limitadamente a la sociedad civil interesada o incluso afectada, como serían las comunidades.

Por el contrario, tomar decisiones bajo esquemas de gobernanza del agua "requiere la aplicación de conocimientos, habilidades,

recursos y materiales puestos en juego por el conjunto de actores" (Sandoval, 2016: 384). Para ello, es necesario que los actores no estatales cuenten con información completa y verosímil, en forma oportuna y al alcance de las mayorías.

Para las autoridades oficiales del agua, la postura en lo práctico es el nulo acceso a los actores sociales, a la generación de políticas públicas, así como en la instrumentación, monitoreo y evaluación en el manejo del agua. En los procesos de decisión invisibilizan a las comunidades y amplían la brecha entre ambos sectores: el gubernamental y el social, el oficial y el de reconocimiento local. Estos contrastes plantean dilemas en diversas escalas de la gestión del agua y limitan la posibilidad de incluir visiones más amplias, modos de vida y perspectivas transversales ligadas con las comunidades, a partir de la imposición de iniciativas de turismo, industria, urbanización, tecnologías y desde luego a través de la privatización y el expolio. También limita la información necesaria para la rendición de cuentas y la exigencia de esta por parte de la sociedad.

### 3. LOS APORTES DE LA GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA

En este apartado se destacan los posibles aportes de la gestión comunitaria en el acceso, usos y control del agua, a través de la organización autogestiva, independiente de las instancias gubernamentales de participación social.

La gestión comunitaria del agua se distingue de la gubernamental por los siguientes cuatro fundamentos en la toma de decisiones:

**a)** La participación social no está mediada por intereses personales o partidistas, sino que por medio de la asamblea comunitaria se sobreponen los intereses colectivos. La agenda de toma de decisiones es definida en conjunto en la asamblea, donde se determinan tarifas, se discuten los temas importantes por parte de la comunidad, sean de administración del agua, necesidades técnicas, manejo de recursos económicos, instalación de nuevas obras, entre otros.

**b)** El Comité de agua es una organización local integrada por presidente, secretario, tesorero y en ocasiones vocales, propuestos y elegidos por la comunidad. Así, el comité es un espacio de participación con representación colectiva. Este asume la responsabilidad de otorgar agua a cada familia. Sus integrantes son resultado de las relaciones entre los jefes de familia de la comunidad, quienes llevan a votación sus preferencias

para que sean elegidos en la asamblea. Dado que las bases del comité son sociales, aunque haya cambios de sus integrantes, pueden continuar los proyectos establecidos por la comunidad. Esta continuidad y rotación de miembros en lo local hace que haya suma de experiencias.

**c)** Se movilizan recursos propios de carácter colectivo, los cuales no se ciñen a los financieros, sino que también los hay de carácter social y cultural. Por ejemplo: además de buscarse que la red de agua potable llegue a cada familia, también serán de interés los espacios comunitarios para lavar, para abrevar animales de trabajo, incluso para la iglesia, las escuelas y el centro de salud.

**d)** Las iniciativas de acción, de corto y largo alcance, son propuestas y diseñadas por la comunidad y tienen la perspectiva de beneficio colectivo; dar cobertura a todas las familias. Los arreglos (solicitudes nuevas, ampliaciones, fugas, conflictos) se realizan en una cadena corta de relaciones y entre personas conocidas, del mismo contexto sociocultural.

Estos fundamentos de la gestión comunitaria del agua pueden tomarse como aportes para un modelo de gestión participativo, integral, democrático, además de eficiente en cuanto a las experiencias de acción colectiva, los conocimientos sobre sus fuentes de agua y los mecanismos de decisión e integración de agendas colectivas directamente relacionadas con las necesidades particulares en cada localidad y territorio. Capacidades e información con la que no cuentan en las instancias diseñadas desde el gobierno. La perspectiva de gobernanza destaca la participación de los actores no gubernamentales, sin descartar los gubernamentales, en la toma de decisiones y en los distintos niveles de decisión, mediante relaciones colaborativas en red.

En cambio, el gobierno ha buscado respuestas en la iniciativa privada, pero, de acuerdo con Domínguez (2010:345): "la iniciativa privada ha demostrado ser eficaz en ciudades medias, pero no está interesada en zonas rurales, que es donde se encuentra el problema, pues no son rentables económicamente".

Desde las instituciones formales, la gestión comunitaria del agua ha sido subvalorada, incluso invisible. En general, los funcionarios tienen una visión sesgada respecto al manejo del agua en las ciudades y en las localidades rurales, al omitir a las instituciones sociales y comunitarias, las cuales han mostrado, en muchos casos, ser capaces de dar soluciones a los problemas de agua. Se les ha considerado como receptoras de las

políticas de educación ambiental y cultura del agua, pero no se les concibe como actores con derecho a la participación, como tomadores de decisiones; sino como un sector pasivo, con falta de interés y de capacidades; otras veces como una esfera donde se manifiestan los problemas por los rezagos en la cobertura del servicio de agua potable y de saneamiento. Estas visiones se favorecen desde la perspectiva de la gobernabilidad y todavía en la actualidad persisten resabios.

Al respecto, Domínguez (2010: 345) especifica que "muy poco se dice de abrir los cauces para la participación social organizada o de reconocer el manejo social del agua, que se muestran como formas exitosas pero aisladas de comunidades indígenas o de asociaciones de vecinos que gestionan sus servicios ante la inactividad de la autoridad municipal".

A modo de ejemplo: en los municipios del noroeste del estado de Michoacán, la dotación del servicio de agua potable se centra en la cabecera municipal, donde se localiza el poder político y en pocos casos abarcan las comunidades vecinas (Sandoval, 2011). En este caso, como en otros del país, la incapacidad de los gobiernos municipales para garantizar el acceso al agua y al saneamiento se explica porque "la mayoría de los municipios en México o los organismos operadores no cuentan con capacidad técnica, financiera o humana, sobre todo en los municipios del sur del país" (Domínguez, 2010: 327). Los resultados del estudio en Michoacán pusieron en evidencia que las coberturas de agua entubada de ambos sistemas son similares entre las que gestiona el gobierno local y las de carácter autogestivo (Sandoval, 2011), por tanto, se cuestiona la supuesta incapacidad de las comunidades en la gestión del agua y por el contrario se destacan las capacidades, conocimientos, recursos y mecanismos de gestión comunitaria del agua, así como el papel del capital social, económico y cultural para abastecerse de esta.

Pineda (2008) arguye que las debilidades de los organismos operadores de agua en las ciudades se deben a que

*el marco institucional actual del manejo urbano del agua no establece condiciones ni alicientes para la efectividad, eficiencia y la honestidad ni sanciona la ineptitud e ineficiencia dando como resultado que, con este marco, un organismo difícilmente puede alcanzar altos índices de eficiencia y efectividad. (Pineda, 2008: 125)*

En el estado de Veracruz, integrado por 212 municipios, los organismos operadores son parte del problema en el servicio de agua potable, debido a la incapacidad institucional, ya que la planeación es prácticamente nula y los programas federales tienen subejercicio del presupuesto porque no se conoce el marco jurídico de los programas, muchos municipios no cuentan con planes de desarrollo urbano, además de que es casi nula la participación de la iniciativa privada y de los organismos operadores en programas de abastecimiento y saneamiento (Domínguez, 2010).

Donde no hay administración gubernamental del agua, las localidades buscan dar respuesta a su necesidad a través de la organización comunitaria, independiente del gobierno municipal, la cual goza de cierta autonomía en la toma de decisiones colectivas respecto al tema de agua y su abastecimiento para consumo humano, incluyendo el manejo de recursos económicos para el mismo fin.

*En la administración del agua por [parte de] los Comités [comunitarios], los beneficiarios del servicio son familias representadas por el jefe o la jefa de familia, y se tiene un conocimiento preciso sobre la misma. El control de los ingresos y egresos se lleva a cabo en forma empírica y con métodos manuales (registro en libreta y recibos). Se rigen por los usos y costumbres establecidos por generaciones, legitimados en el acontecer de la cotidianidad; aunque hay especificidades en los mecanismos de manejo del agua en los Comités debido a las peculiaridades de su territorio y las dinámicas sociales, culturales y económicas. Es así que hay diferencias en las reglas establecidas para la determinación de tarifas, reglas de acceso a las fuentes de agua y conexiones a la red hidráulica. Sin embargo, es característico que el control social del agua busca garantizar el acceso a toda la población y la conservación del recurso. (Sandoval, 2011: 377)*

No obstante, los conflictos por el agua también están presentes en las comunidades. Por ejemplo: en la comunidad de Los Remedios, municipio de Jiquilpan, Michoacán, se presentó un conflicto por el agua en 2017, el cual dividió a las familias ante la falta del suministro, unas familias abogaron para que las autoridades municipales tomaran el control, pero otras se opusieron rotundamente (Sandoval y Guerra, 2018). Previo al conflicto, un comité comunitario atendía el suministro de agua, pero el agua no llegaba a las orillas del pueblo y el dinero colectado era insuficiente para pagar el gasto de energía eléctrica para la

extracción de agua, por lo que los cortes de agua se presentaron repetidamente y cada vez más prolongados. Esto implicó gastos extras a las familias para comprar agua en pipa.

Ante esta situación, la comunidad se dividió entre quienes querían continuar con el control del agua y quienes pedían entregarla al municipio. Finalmente ganó la segunda postura. El gobierno municipal de inmediato levantó un censo de todas las familias con grifo, actualizó el padrón, obligó a que contrataran el servicio para regularizarse y aumentó las tarifas. Así la comunidad se vio forzada a cumplir con todos estos requisitos para obtener el líquido necesario. Este proceso de cambio en el control del agua, de la comunidad al gobierno local, se conoce como "municipalización del agua" y se justificó, en este caso, por la insostenibilidad para continuar por largos periodos sin agua. La intervención del gobierno local resultó insatisfactoria porque las familias más pobres y las ubicadas en las partes altas, donde se dificulta la llegada por gravedad, recurrieron nuevamente a sus formas tradicionales de acceso al agua, como es la captación de agua de lluvia en los techos de sus viviendas, así como acarrearla de los depósitos de piedra junto al arroyo y asistir a lavar ropa a estos espacios públicos. El municipio fue cuestionado porque no sucedió lo esperado, el agua no llega en forma constante y asequible a todas las familias. Por el contrario, la escasez de agua acentuó las diferencias entre quienes podían comprar agua en pipa y quienes no lo podían hacer. Sumado a esto, los conflictos entre familias no cesaron.

Por el contrario, en el mismo estado de Michoacán, pero en la ciudad de Sahuayo, además de existir la administración gubernamental del agua, una parte de la urbe es surtida por un comité social, por medio del cual varias mujeres se han involucrado en una lucha, frente al gobierno local, por defender la autogestión del agua. Los consensos se llevan a cabo en asambleas barriales, en lugares públicos, para definir estrategias sociales y legales ante intereses privados que buscan controlar el agua y los recursos económicos por el servicio de dotación a las viviendas. Así, el comité social ha logrado generar una fuerza de resistencia ante la amenaza del gobierno municipal que busca controlar todo el servicio en la ciudad y desconocer la organización social que ha existido por décadas. Asimismo, en la Cañada de los Once Pueblos, territorio Purépecha en Michoacán, cada localidad cuenta con un comité de agua y mediante arreglos intercomunitarios se tienden tuberías desde los manantiales para alimentar por



<sup>4</sup> Ejemplos de este análisis sobre la gestión comunitaria en el noroccidente de Michoacán se pueden consultar en Sandoval y Günther (2015).

gravedad a las localidades, conformando un sistema compartido de agua, pero con organizaciones de gestión independientes, siguiendo sus usos y costumbres.

#### 4. DIFICULTADES PARA IMPLEMENTAR LA GOBERNANZA DEL AGUA

Diversos autores han analizado las carencias del modelo de gestión del agua respecto a las necesidades sociales y su participación en la toma de decisiones (Barkin y Klooster, 2006, en Massicotte, 2009). Como se señaló antes, la participación se limita a la creación de instancias consultivas, pero sin que se generen los canales institucionales estables, confiables y eficientes que permitan a la población hacer un ejercicio sustantivo de los derechos ciudadanos (Massicotte, 2009). Las instancias gubernamentales en la gestión del agua para consumo humano tienen problemas internos:

*no existen suficientes capacidades locales [gubernamentales] para atender los problemas del acceso al agua y saneamiento, porque la mayoría de los municipios en México o los organismos operadores no cuentan con capacidad técnica, financiera o humana, sobre todo en los municipios del sur del país, para visualizar las implicaciones sociales de la falta del servicio público (Domínguez, 2010: 327).*

El debate entre la gestión comunitaria y la gestión gubernamental del agua tiene al menos dos grandes vertientes. La primera se sustenta en la participación social autogestiva, como una fuerza social con recursos propios, conforma instituciones sociales funcionales en cuanto a la organización interna, toma de decisiones, cuidado y mantenimiento de fuentes de agua. Esta gestión del agua tiene menos efectos negativos hacia los ecosistemas de manantiales, ríos y lagos<sup>4</sup>.

La otra postura reconoce que existen estas organizaciones, independientes de la estructura del gobierno, pero dado que la mayoría no cuenta con identidad legal o la tienen pero no cuentan con los derechos de concesión de agua, ni el permiso para otorgar el servicio, aboga por la municipalización, entendiendo por esta que la administración municipal debe suministrar agua a la población, según respalda el artículo 115 constitucional que establece a los municipios como responsables de dotar de agua a todas las poblaciones urbanas y rurales de su demarcación.

El Estado tiene la responsabilidad de proveer el servicio de agua potable y atender las necesidades de saneamiento de las aguas usadas, pero frente al marco de crisis en los organismos operadores, así como en las entidades de gestión como los Consejos de cuenca, se duda de las capacidades institucionales del gobierno para garantizar el derecho humano al agua, el cual debe ser en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Frente a estas obligaciones, ¿qué retos enfrenta el Estado?, ¿qué va a pasar con las instituciones comunitarias en la gestión del agua?, ¿se desvanecerán con el tiempo o se conformarán otros mecanismos de participación en el manejo del agua? Por otro lado, ¿le interesa al Estado diseñar mecanismos de participación social para enfrentar los retos de una gestión sustentable?

Otra de las preguntas se enfoca a distinguir si se puede alcanzar un modelo de gestión del agua que valore los aportes del manejo comunitario, sin restarle responsabilidad al Estado, pero tampoco a la agencia social. Al parecer, existe un umbral amplio entre el manejo del agua autogestivo y las instituciones gubernamentales, el cual en sí mismo conforma un escenario más difícil de reconciliar, esto debido a cuatro factores:

- 1)** Asimetrías de información. En las experiencias de cooperación entre el gobierno y las comunidades se expresan y confrontan mundos y lenguajes con diferentes significados entre quienes tienen la voz en las comunidades y los promotores del gobierno. Los resultados son la imposición gubernamental y la insatisfacción social, así como el desacuerdo en la comunicación, provocando el conflicto. En las localidades rurales, las organizaciones tienen dificultades para contar con la información necesaria y oportuna, en especial entre la población campesina e indígena, debido a que no es su idioma, por lo que la negociación en español constituye una debilidad, más aún si se trata de un lenguaje técnico empleado en trámites administrativos y en gestiones (Lugrís, Natal y Sandoval, 2003).
- 2)** Espacios de participación social selectivos. Los espacios existentes de participación social no son plataformas de acceso fácil a los grupos más pobres, ni a los más aislados, ni a los que en pocas ocasiones o nunca han participado. Por el contrario, refuerzan las estructuras de poder local alineado con los funcionarios, ya que se ciñen a las estructuras preestablecidas en el gobierno (a la agencia regional, el ayuntamiento, entre otros) y en las comunidades, si acaso, a los en-

cargados del orden, jefes de tenencia y al comisariado ejidal. En los municipios, la población rara vez conoce los mecanismos de participación, como son los consejos, comités y comisiones de cuenca, además que son altos los costos de transacción para incluirse en esos procesos. En el estudio de percepción en la microcuenca del río Fogótico, Chiapas (Benez, Kauffer, Soares y Álvarez, 2010) se demostró que los espacios se han caracterizado, en lo general, por ser excluyentes y centralistas; y sus promotores, en la práctica, muestran poca voluntad para lograr un proceso participativo y representativo. En contra parte, las formas de expresión y protesta ciudadana siguen siendo una vía de expresión social, paralelamente a los canales formales.

El hecho de que se enuncie algún programa o proyecto como participativo no significa que la participación esté garantizada, tampoco implica estricta y necesariamente una participación plena en la toma de decisiones y en asumir responsabilidades por parte de todos los sectores clave (Jiménez-Otárola y Benegas-Negri, 2019).

**3)** Desconfianza social hacia el gobierno. Esta es resultado de las experiencias repetidas de incumplimiento del gobierno en los acuerdos pactados, distribución de beneficios discrecionales a quienes están del lado de los tomadores de decisiones y los esquemas de trato diferencial donde las comunidades son saqueadas de su información y recursos, además de que no son consideradas actores activos. Asimismo, entre las organizaciones de la sociedad civil la desconfianza es alta hacia los funcionarios, percepción favorecida por las experiencias de cooptación de líderes locales y sobre todo por la aplicación selectiva de las leyes y sus reglamentos en materia ambiental. La realidad muestra la fragilidad de los acuerdos por parte del gobierno, el vacío institucional para que, desde lo local, pueda exigir el cumplimiento de pactos, toda vez que el derecho al agua está respaldado constitucionalmente para todas las personas. Se distinguen altos costos locales que tendrían que asumir las personas, familias y comunidades si recurren a la vía formal para que el Estado garantice su derecho al agua, debido al desconocimiento de oficinas, leyes y normas, pero también de los procedimientos, el uso del lenguaje técnico que deberían manejar en documentos y trámites. Este camino sinuoso en lo colectivo explica una parte porque "los acuerdos y relaciones entre las comunidades con instancias gubernamentales son escasos y cuando los hay son temporales y

con alcances limitados" (Sandoval y Günther, 2015: 133).

**4)** Falta de información veraz y en forma oportuna. Son condiciones generadoras de incertidumbre para las comunidades. Pasan a ser factores decisivos para involucrarse, o no, en asuntos públicos con el gobierno. Así lo demuestran los resultados del estudio realizado en catorce colonias urbanas sin abasto de agua en Ciudad Juárez, Chihuahua, en donde destaca la falta de información entre la ciudadanía y el gobierno como un factor determinante para la participación social, debido a que a las jefas y los jefes de familia "se les dificulta adquirir y entender la información documentada sobre el problema del agua en la ciudad y sólo reciben la información que las autoridades quieren..." (Córdova y Romo, 2007: 143).

Estos factores remiten a un análisis más profundo y cuidadoso desde las peculiaridades de lo local. En las organizaciones autogestivas, el modelo de gestión del agua no cambia sus reglas de manejo en cada periodo gubernamental, aunque se releven los integrantes del comité. La integración del presidente, secretario, tesorero y vocales es por designio de la asamblea comunitaria, no es del presidente municipal, mucho menos del gobierno estatal o federal. Es en la asamblea donde se determinan o se aprueban las tarifas de agua, pero no como un componente mercantilista, sino que estas responden a la necesidad de cubrir los cargos de energía eléctrica por la extracción de agua por bombeo. También se asumen entre las familias cuotas extras, cuando se trata de hacer alguna compostura, ampliar la red hidráulica u otra necesidad sentida por la comunidad. Las decisiones en la gestión del agua se manejan colectivamente, movilizan recursos propios y acuden a las capacidades de sus integrantes, así como al capital social colectivo para dar soluciones a los problemas de agua que enfrentan como comunidad.

Desde el marco legislativo, la Ley de Aguas Nacionales establece los canales de participación social y en este se pone como requisito la participación de los "usuarios de agua", es decir, solo de aquellos que cuentan con derechos de concesión por parte de la Comisión Nacional del Agua. Bajo esta condición, las comunidades y otros grupos sociales de interés no tienen voz ni voto y no están representadas. Además, para participar, se presupone que los reconocidos en la ley como usuarios deben estar bien informados, pero las experiencias han mostrado que deben estar estrechamente relacionados con los agentes de difusión oficial para poder ser invitados a las sesiones en cualquiera de los instrumentos de ges-

tión oficial. Aun así, algunos estudios señalan una participación restringida en estos espacios oficiales (Marañón, 2004).

Por otro lado, estas figuras no están creadas en todo el país, por lo que la participación se limita aún más. No obstante, los avances son pocos en donde se ha incluido a varias organizaciones de la sociedad civil en cuestiones de medio ambiente: conservación de bosques, áreas naturales protegidas y de especies, pero aun así la presencia del conflicto prevalece (Brenner, 2010). Como señala Dourojeanni (2002: 4), integrar las "decisiones de carácter descentralizado, participativo y democrático no es suficiente, pero sí es necesario, ya que implican adquirir compromisos colectivos por parte de la sociedad".

Sumado a lo antes expuesto, para establecer procesos de gobernanza del agua, se requiere que sean coincidentes los intereses personales con los colectivos en los territorios, pero además que estos intereses colectivos tengan una buena acogida por parte de los funcionarios responsables de operar las políticas públicas y el destino de recursos materiales, informativos y económicos. Solo si se alcanzan estas condiciones de interés colectivo se puede tener una perspectiva confiable de cooperación y coordinación de acciones hasta la obtención de los objetivos deseados, en materia de políticas públicas, para alcanzar cobertura total del servicio, con acceso al agua en forma suficiente, constante y segura para la salud humana.

## 5. CONCLUSIONES

En este trabajo se presentaron los problemas y debilidades en la gestión del agua comandada por el gobierno. Estos problemas no garantizan el derecho humano a este recurso. Se mostró la incapacidad del gobierno para dotar del servicio en forma completa y segura. También delata la necesidad de las poblaciones afectadas para hacer frente a la crisis del agua desde sus propios contextos económicos, sociales y culturales.

Las características encontradas en la gestión comunitaria del agua podrían aportar elementos para un modelo de administración del agua incluyente, con bases participativas, donde se valoren las capacidades y potencialidades de los actores no estatales. En el ámbito comunitario se diseñan estrategias para contar con el líquido, como son: captación de agua de lluvia en los techos de las viviendas, asistir al arroyo, comprar agua en pipas y pagar el servicio al

municipio, aunque solo la tengan de vez en cuando.

En el ámbito local, el modelo de gobernanza del agua podría mejorar los resultados en la gestión del agua debido a la inclusión de las experiencias organizativas sociales a las acciones y saberes comunitarios, en un formato compartido de experiencias, orientado por el interés común de abastecer a la población de agua limpia, con cobertura total, acceso continuo en las cantidades necesarias y formular medidas compartidas sustentables para la recarga de acuíferos, saneamientos y gestión de las aguas residuales. Para el caso de los municipios, se puede alentar la colaboración con los actores locales desde todas sus vertientes: agua para beber, asear, producir, transformar, para el ecosistema, para la vida.

Por estos atributos, la gestión comunitaria del agua puede ser un camino para el cambio institucional en la gestión del agua, aunque este cambio no es fácil, si se dan luces respecto a la participación social en la toma de decisiones, la movilización de recursos endógenos y la perspectiva de beneficio colectivo. La hipótesis fue confirmada, en tanto que la gestión comunitaria del agua podría mostrar este camino hacia un modelo de gobernanza del agua.

A continuación, se presentan recomendaciones basadas en el estudio de la gestión comunitaria del agua, con el objeto de impulsar procesos de gobernanza que conduzcan a la generación de soluciones:

- 1.** Cambio institucional que se traduzca en instrumentos legales de política pública en los temas de agua, en todas las escalas y bajo criterios reales de inclusión social, equidad, transparencia y sustentabilidad socioambiental. Además de reconocer formalmente a los actores no estatales, se requiere crear conjuntamente mecanismos de coordinación para diseñar y alcanzar las metas construidas colectivamente en cada localidad, en cada territorio y en cada escala geográfica. Este modelo de cooperación favorecería el acuerdo y daría cauce a la resolución de conflictos.
- 2.** Reconocimiento legal sobre el importante papel que desempeñan las organizaciones sociales en el manejo del agua, pero también reconocimiento oficial en el sector hídrico para que sean consideradas como actores activos y capaces en la definición, instrumentación y evaluación de políticas públicas. Esto exige poner atención en los aspectos jurídicos, de tal manera que se tenga claridad en el rol de los actores involucrados en las múltiples escalas geográficas (Pacheco y Vega, 2008).

**3.** Participación con equidad en la gestión del agua, en distintos niveles de decisión. Esta articulación en red respetaría los procesos autogestivos en cada escala y reduciría las brechas de información entre las organizaciones comunitarias en el manejo del agua y las instancias gubernamentales. Se requiere que la información y los acuerdos de mutuo interés sean accesibles a las condiciones, conocimientos, lenguaje y problemáticas locales; de tal manera que puedan, los actores, ser diseñadores de sus propias respuestas en un diagnóstico informado y actualizado de la cuenca.

**4.** Profesionalización de los actores locales en el manejo del agua, en conocimientos técnicos, administrativos, sociales y ambientales para que les permitan dar un servicio eficiente, de calidad, en forma autónoma y autogestiva, sin invalidar la reglamentación en la materia.

El agua es un bien colectivo reconocido por la comunidad y por lo tanto es de todos y para todas las familias que la integran (Sandoval y Günther, 2015). Al ser fortalecida la organización comunitaria, las familias y localidades tendrían mayor certidumbre para tomar decisiones respecto al agua y los ecosistemas que dependen de esta. Bajo un enfoque de gobernanza, incluyente, participativo y generador de iniciativas colectivas en todos los niveles, el gobierno podría integrar a sus políticas públicas a los actores locales para sostener, desde los usos y costumbres, estructuras socioculturales y acciones que favorezcan la justicia social. Bajo estos términos, la defensa del agua para la colectividad se posiciona como una confrontación para los intereses de funcionarios y para particulares que buscan controlarla, a costa del bien colectivo.

Estas propuestas, en la escala local y regional, tienen el propósito de visualizar procesos de gobernanza del agua entre las comunidades, el gobierno y los demás actores privados involucrados en la gestión de la misma y en su territorio, de tal manera que operen canales aceptables y funcionales en la gestión, a través de reglas claras para participar con certidumbre en la definición de los roles, en los tres órdenes de gobierno, de las instancias involucradas en materia de administración de las aguas en el territorio, aguas residuales y remoción de las aguas pluviales. Difusión efectiva, constante y oportuna sobre los programas de apoyo en el sector agua. Medios de participación democratizados. Mecanismos accesibles a la población sobre rendición de cuentas de las acciones del gobierno.

## BIBLIOGRAFÍA

**ABOITES AGUILAR, L. (2009).** La decadencia del agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México, segunda mitad del siglo xx. México: El Colegio de México.

**AGUILAR ROJAS, G. Y IZA, A. (EDS). (2009).** Gobernanza del Agua en Mesoamérica: Dimensión Ambiental. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN). Serie de Política y Derecho Ambiental No. 63 (pp. 256 + xviii). Gland, Suiza.

**AGUILAR VILLANUEVA, L. (2006).** Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.

**ÁVILA GARCÍA, P. (2008).** El agua y la ciudad: nuevos enfoques para su estudio. En Soares, D.; Vargas, S. y Nuño, M.R. (eds.) La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas, Tomo I (pp.151-190). México: Universidad de Guadalajara, Imta.

**BENEZ, M.C.; KAUFFER, M.E.F. Y ÁLVAREZ GORDILLO, G. DEL C. (2010).** Percepciones ambientales de la calidad del agua superficial en la microcuenca del río Fogótico, Chiapas. Revista Frontera norte. El Colegio de la Frontera Norte, (22)43, 129-158.

**BOBBIO, N. (1989).** Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México: Fondo de Cultura Económica.

**BRENNER, L. (2010).** Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. Revista Mexicana de Sociología, (72), 284-310. México DF.

**CASTRO, M. (2018, 12 DE JUNIO).** "¿De qué tamaño es la pobreza en México?". Milenio. Recuperado de: <http://www.milenio.com/elecciones-mexico-2018/de-que-tamano-es-la-pobreza-en-mexico>. Consultado el 23 de septiembre de 2018.

**CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL).** Medición de la pobreza en México. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>. Consultada el 23 de septiembre de 2018.



**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 5 de febrero de 1917.

**CÓRDOVA, G. Y ROMO, MA. DE L. (2007).** Participación ciudadana en las colonias sin agua potable y alcantarillado de Ciudad Juárez, Chihuahua. *Revista Nóesis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (16)32, 120-151.

**DOMÍNGUEZ SERRANO, J. (2010).** El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz. *Gestión y política pública*, 19 (2), 311-350. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792010000200004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792010000200004&lng=es&tlng=es). Consultado el 17 de octubre de 2018.

\_\_\_\_\_ (2014). La gobernanza del agua en México y el reto de la adaptación en zonas urbanas: el caso de la ciudad de México. *Control Social del Derecho Humano al Agua*, 1-30. Recuperado de: <http://controlatugobierno.com/agua/la-gobernanza-del-agua-en-mexico-y-el-reto-de-la-adaptacion-en-zonas-urbanas-el-caso-de-la-ciudad-de-mexico/>. Consultado el 02 de octubre de 2018.

**DOUROJEANNI, A. (2002).** Dilemas para mejorar la gestión del agua en América Latina y el Caribe. Conferencia Internacional de Organismos de Cuenca, Madrid. Recuperado de: [https://www.riob.org/sites/default/files/IMG/pdf/AmLatinaCaribe\\_dourojeanni.pdf](https://www.riob.org/sites/default/files/IMG/pdf/AmLatinaCaribe_dourojeanni.pdf) Consultado el 24 de enero de 2020.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2018, 22 DE MARZO).** Estadísticas a propósito del día mundial del agua. Comunicado de Prensa N° 132/18 del 20 de marzo de 2018. Recuperado de: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/agua2018\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/agua2018_Nal.pdf) Consultado el 16 de agosto de 2019.

**JIMÉNEZ-OTÁROLA, F. Y BENEGAS-NEGRI, L. (2019).** Experiencias y contribuciones del CATIE al manejo y gestión de cuencas hidrográficas en América tropical. *Revista de Ciencias Ambientales (Trop J Environ Sci)*, (53)1, 153-170.

**KAMMERBAUER, H., LEÓN, J.A.; CASTELLÓN, N.; GÓMEZ, S.; FAUSTINO, J. Y PRINS, C. (2010).** Modelo de cogestión adaptativa de cuencas hidrográficas. Propuesta conceptual basada en la revisión crítica de las experiencias en Honduras y Nicaragua. *Recursos Naturales y Ambiente*, 59-60, 117-122.

**LUGRÍS, J.; NATAL, A. Y SANDOVAL, A. (2003).** Problemas de participación en las organizaciones civiles indígena campesinas. *Documentos de discusión sobre el tercer sector*, 25, 1-22. El Colegio Mexiquense.

**MARAÑÓN PIMENTEL, B. (2004).** La participación social en el manejo del agua subterránea: entre el discurso y la realidad. En Tarjada, C.; Guerrero V. y Sandoval, R. (coords.) *Hacia una gestión integral del agua en México: retos y alternativas* (pp. 229-255). Ciudad de México: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura-el Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, A.C., Miguel Ángel Porrúa.

**MÁSSICOTTE, M.J. (2001).** Las organizaciones civiles y sociales mexicanas y sus redes transnacionales: orígenes, impactos y retos. *Documentos de discusión sobre el tercer sector*, 17, 1-22. El Colegio Mexiquense.

**MAYNTZ, R. (2001).** El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) Reforma y Democracia*, 21, 1-8.

**ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). (2017).** Estudios Económicos de la OCDE México enero 2017 Visión General. Recuperado de: [www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-mexico.htm](http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-mexico.htm). Consultado el 23 de septiembre de 2018.

**PACHECO-VEGA, R. Y VEGA, O. (2008).** Los debates sobre la gobernanza del agua: hacia una agenda de investigación en México. En Soares, D.; Vargas, S. y Nuño, M.R. (eds.) *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, Tomo I (pp. 57-86). Universidad de Guadalajara, Imta.

**PINEDA PABLOS, N. (2008).** Nacidos para perder dinero y de echar agua punto el inadecuado marco institucional de los organismos operadores de agua en México. En Soares, D.; Vargas, S.

y Nuño, M.R. (eds.) La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas. Tomo I (pp. 121-150). Universidad de Guadalajara, Imta.

**RHODES, R.A.W. (1996).** The new governance: governing without Government. *Political Studies*, XLIV, 652-667. Oxford.

**SANDOVAL MORENO, A. (2011).** Entre el manejo comunitario y gubernamental del agua en la Ciénega de Chapala, Michoacán, México. *Revista Agricultura, sociedad y desarrollo. Colegio de Postgraduados*, (8)3, 367-385.

**SANDOVAL MORENO, A. (2016).** El camino hacia la gobernanza. En Moncayo Estrada, Rodrigo y Zarazúa, J.A. (coords.) *Saneamiento integral de una cuenca hidrográfica* (pp. 382-423). Ciudad de México: Instituto Politécnico Nacional.

**SANDOVAL MORENO, A. Y GUERRA VILLA, Y. (2018).** Del manejo comunitario del agua al municipal en la localidad de los remedios, municipio de Jiquilpan, Michoacán. V Congreso de la Red De Investigadores Sociales Sobre El Agua, México, 18-21 abril, (paper).

**SANDOVAL MORENO, A. Y GÜNTHER, M.G. (2015).** Organización social y autogestión del agua en comunidades de la Ciénega de Chapala, Michoacán. *Revista Política y Cultura. UAM-Xochimilco*, 44, 107-135.

**SANDOVAL MORENO, A.; ÁVILA GARCÍA, P.; PABLOS HACH, J. Y PELAYO MOLLER, C. (2018).** Estudio sobre la protección de ríos, lagos y acuíferos desde la perspectiva de los derechos humanos. Síntesis ejecutiva. Comisión Nacional de Derechos Humanos-Universidad Nacional Autónoma de México.

**SOARES, D. Y VARGAS, S. (2008).** El debate actual del agua: entre la economía, el derecho humano y la sustentabilidad. En Soares, D.; Vargas, S. y Nuño, M.R. (eds.) *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas. Tomo I* (pp. 87-117). México: Imta, Universidad de Guadalajara.

**UNESCO ETXEA (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA) (2016).** Los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en la Agenda 2030. España: Unesco y Ongawa.