

La participación social en el manejo del agua subterránea en México: Entre el discurso y la realidad.

Boris Marañón Pimentel

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua

boris@tlaloc.imta.mx

Subcoordinación de Participación Social, Paseo Cuauhnáhuac 8532, Col. Progreso, CP 62550, Jiutepec, Morelos, México.

Resumen

Se analiza si el proceso de participación social en la gestión del agua subterránea en México presenta un horizonte legal, institucional y organizativo claro que permita a la sociedad la capacidad de incidir realmente en el manejo de los acuíferos y su preservación, teniendo presentes las dificultades existentes para una gestión democrática del agua en razón de la herencia institucional de un sistema político autoritario.

A partir de investigaciones realizadas en diversos Consejos Técnicos de Agua Subterránea (COTAS), - organismos auxiliares de los Consejos de Cuenca - integrados por usuarios agrícolas, industriales y urbanos, se muestra que el esfuerzo por organizar dichas instituciones es notable pero insuficiente. Pese a la postura oficial que favorece un manejo democrático del recurso impulsando para ello el concurso de la sociedad, existen diversos obstáculos de orden institucional, legal y organizativo que impiden que el apoyo de la colectividad sea capaz de incidir realmente en la gestión de los acuíferos.

El gobierno federal está empeñado en promover la formación y consolidación de los COTAS para que a través de ellos se aprueben los reglamentos de los acuíferos, estableciendo reducciones que pueden ser importantes cuantitativamente. Sin embargo, no se está tomando en cuenta la dimensión sociopolítica de la reglamentación: la existencia de intereses diversos y encontrados entre y dentro de las clases de usuarios, los impactos de distinto signo derivados de los criterios seleccionados para reducir las extracciones y asignar menores volúmenes así como la necesidad de contar con políticas gubernamentales que permitan atenuar los efectos negativos diferenciados de una menor disponibilidad de agua. Si esta situación continúa, los acuerdos emanados para controlar las extracciones, podrían ser considerados ilegítimos y carecerían de eficacia para contener la sobreexplotación de los acuíferos.

Introducción

El proceso de promoción de los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS), en tanto organismos auxiliares de los Consejos de Cuenca al nivel de los acuíferos y como mecanismos de participación social en la gestión del agua subterránea, es una propuesta novedosa que registra importantes logros cuantitativos. No obstante, persiste una notable dificultad: cómo y hasta dónde incorporar a los usuarios en el proceso de toma de decisiones, aspecto clave para avanzar en el logro de acuerdos para reglamentar los acuíferos, en su mayoría sobreexplotados. Hasta ahora, la participación es restringida, pues quienes tienen el papel protagónico son sólo los representantes de los usuarios en el COTAS, los que además, emiten opiniones sin ningún carácter vinculatorio sobre los problemas del agua subterránea en su localidad.

En esta ponencia se pretende llamar la atención respecto a que la reglamentación de los acuíferos, al suponer una reducción significativa de las extracciones, entre y dentro de cada uso, afectará de modo diferenciado los intereses de los usuarios, lo cual supone la emergencia de posibles conflictos por la distribución de los costos y beneficios de tal medida. De este modo, la reglamentación tiene una dimensión sociopolítica que no debe ser subestimada y que requiere, para llegar a buen puerto, de la participación efectiva de los usuarios. En este sentido 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. Al mismo tiempo, la forma en que se integran los organismos participativos excluye a la “mayoría silenciosa”, es decir, a los usuarios en general que no están organizados en grupos de interés específicos. Esta situación puede ser apreciada en el caso de los COTAS.

El estudio se sustenta en investigaciones realizadas por el autor sobre el tema desde 1999 y en entrevistas con funcionarios públicos, representantes de COTAS y usuarios en general.

La participación social en la nueva política hidráulica.

Hasta mediados de los noventa, el manejo del agua subterránea en México destacaba por su fuerte centralización en instancias federales, las que estaban encargadas del otorgamiento de nuevas concesiones o reposiciones, cambios de uso, establecimiento de restricciones a la

extracción y cobro de derechos, entre otras funciones. Esta concentración no permitió llevar a cabo un apropiado seguimiento de los usos del agua en una etapa de creciente competencia para un recurso que presentaba problemas en su regulación, lo cual condujo a una excesiva extracción, pues de acuerdo a un estudio conjunto realizado por la Comisión Nacional del Agua (CNA) y el Banco Mundial alrededor de 100 acuíferos, de un total de 600 en todo el país, se encuentran sobreexplotados (CNA/Banco Mundial 1999).

Ante esta situación, junto con la presión sobre las aguas superficiales que amenaza la viabilidad de las actividades productivas, principalmente la agricultura, debido al incremento de los costos de bombeo del agua subterránea, el gobierno federal, a través de la CNA, inició a principios de los noventa un esfuerzo por contener la sobreexplotación. Para ello se estableció un nuevo modelo descentralizado basado en la gestión integral por cuenca hidrológica siendo Los Consejos de Cuenca, de acuerdo a la Ley de Aguas Nacionales (LAN) de 1992, instancias de carácter consultivo para la gestión integral del agua y la representación de intereses teniendo como unidad a la cuenca hidrológica, espacios de coordinación en el territorio geográfico entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), y de concertación entre representantes gubernamentales y usuarios.

Con el fin de llevar a cabo sus acciones, los Consejos de Cuenca cuentan con organizaciones auxiliares a nivel de subcuenca, microcuenca y acuífero, denominadas Comisiones de Cuenca, Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS), respectivamente, las que deben contribuir a promover la organización de los usuarios y su participación en la programación hidráulica (CNA; 1998). Al promulgarse la LAN estas tres organizaciones secundarias no estaban presentes, siendo incluidas en la reforma de 1996 como componentes de los Consejos de Cuenca, cuando la CNA concluyó que éstos no tendrían muchas probabilidades de éxito para enfrentar los problemas de escasez y contaminación de agua, si no propiciaban la participación organizada de los usuarios.

La puesta en marcha de los Consejos de Cuenca (actualmente se han constituido 25 de 26 programados) revela la contradicción existente respecto a la participación de los usuarios, pues ésta es apenas de carácter consultivo. Castelán (2000) sostiene que son insuficientes los espacios creados para que la toma de decisiones incorpore a la sociedad civil. De igual manera, la sociedad no percibe estos espacios, y si lo hace, es a través de grupos de interés. La Ley de Aguas Nacionales (LAN) en su artículo 4 otorga facultades exclusivas al Ejecutivo

Federal para legislar y administrar en materia de aguas nacionales y establece que la participación de los usuarios y particulares será promovida por el Ejecutivo Federal sólo en términos de la realización y administración de las obras y de los servicios hidráulicos (Art. 5). En materia de Consejos de Cuenca, la LAN los considera instancias de coordinación y concertación (Art. 13), por lo tanto carentes de facultades normativas (: 183). El autor afirma que actualmente los Consejos de Cuenca sólo pueden proponer recomendaciones hacia las instancias gubernamentales, no suplen a ninguna autoridad u organización y los usuarios no cuentan con facultad para emitir alguna normatividad oficial o ejercer acción legal o jurídica (:182).

En lo relativo a la estructura de los Consejos de Cuenca existen dos limitaciones. Por un lado, su escasa representatividad, pues no se considera la diversidad social de los usuarios y por lo tanto la heterogeneidad existente dentro de estos; ni la diferente capacidad de negociación de los usuarios, pues los intereses de éstos no necesariamente abarcan los intereses de la sociedad en su conjunto sino otros de orden particular. Por otro lado, la participación de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones académicas y educativas se encuentra supeditada a la invitación que haga la CNA, si ésta lo juzga conveniente (Art. 15, fracc. III del RLAN). De esta forma se puede observar que los Consejos de Cuenca no son foros abiertos a la participación pues la LAN confiere un alto grado de discrecionalidad al facultar a la CNA para decidir quiénes participan. Esta atribución le permite jugar con los balances de poder y tener capacidad para dirigir las decisiones hacia objetivos o resultados ya establecidos previamente en otras instancias. Por tanto, el marco para que la sociedad acceda de manera organizada y en corresponsabilidad a los niveles de decisión continúa siendo muy estrecho y, en última instancia, la determinación se mantiene en manos del nivel federal (Castelán, 2000:183-184)

Los COTAS y la reglamentación de los acuíferos.

Si se entiende la participación como una situación en la que cada grupo o individuo tiene igual influencia en la decisión final, es decir, conlleva una real distribución del poder (Fadda, 1990; Gallino, 1995; Álvarez, 1997), la experiencia mexicana en la gestión del agua es todavía una meta lejana debido a factores legales-institucionales y organizativos. Esto es evidente en el caso de los COTAS, como se argumenta a continuación.

Se ha sostenido ya que, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento, los usuarios participan solamente expresando su opinión pero no tienen capacidad decisoria. Pero el problema no es sólo legal, si no también institucional pues lo que se denomina participación de los usuarios es básicamente un proceso formal en el que éstos acuden a reuniones y asambleas, para dar sus puntos de vista respecto a los problemas del agua subterránea sin ninguna capacidad de influir en las decisiones, lo cual es también revelador de la persistencia de una cultura política autoritaria que busca impulsar desde arriba nuevas iniciativas de gobierno.

El esfuerzo por promover la participación social en la regulación de los acuíferos, iniciado en 1997, en Guanajuato¹, supone la constitución del COTAS, su conversión en asociación civil, la elaboración del plan de manejo y, finalmente, la reglamentación y su aplicación. La creación de cada grupo de agua requiere la elección de una junta directiva, integrada por usuarios de agua subterránea y la designación de un cuerpo técnico de apoyo interinstitucional. La conversión en asociación civil es la vía que permite la recepción de fondos (públicos y privados) para financiar las actividades propias del plan de trabajo acordado internamente. El plan de manejo es un diagnóstico de la situación actual del acuífero en cuanto a disponibilidad de agua con relación a las extracciones, a los usos existentes, los problemas más graves, estableciéndose objetivos y acciones de mediano plazo para revertir la situación de sobreexplotación. Finalmente, la reglamentación es la fase en la que se define la reducción de las extracciones en un período determinado, a través de acuerdos entre los usuarios.

Hasta la fecha existen, en el país, 62 COTAS constituidos, 20 de ellos ya tiene la figura legal de asociación civil y siete están discutiendo el plan de manejo. En ninguno, por tanto, se ha finalizado el proceso, que incluye aprobar y aplicar el reglamento.

La forma en que los COTAS se están constituyendo, escogiendo a los consejeros de los diversos usos con una reducida concurrencia de los usuarios, hace que dichos grupos de agua tengan problemas de representatividad y legitimidad entre los representados, los usuarios agrícolas e industriales y en el público en general (Marañón y Wester, 2000; IMTA, 2002).

¹ Existen notables diferencias entre la CNA y la Comisión Estatal de Agua de Guanajuato (CEAG), sobre los objetivos, estructura y financiamiento de los COTAS. Se debe destacar que en la versión Guanajuato dichas

Una vez creados, los COTAS se enfrentan al difícil reto de conseguir recursos financieros, pues actualmente no disponen de fondos específicos procedentes de los gobiernos federal o estatal (excepto los diez de Guanajuato, donde la Asamblea Legislativa estableció un fideicomiso que apoya los gastos operativos, propiamente de oficina, hasta el 2005), razón por la cual han estado asumiendo la figura de asociaciones civiles, con la finalidad de poder recibir, legalmente, apoyos financieros públicos y privados. La falta de recursos económicos, no obstante los esfuerzos realizados para conseguir financiamiento de instituciones públicas, la cooperación técnica internacional y las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, ha resultado en una seria limitación para que dichas agrupaciones puedan proyectarse a la sociedad y ejecutar un plan de trabajo de impacto significativo. Su labor central consiste en actualizar el padrón de usuarios de agua subterránea, realizar mediciones piezométricas, dar cursos de capacitación sobre uso eficiente y cultura del agua, apoyar los esfuerzos federales para promover la regularización de los aprovechamientos no registrados e impulsar campañas de reforestación.

Estas agrupaciones de usuarios presentan, además, ciertas dificultades internas, entre ellas, la falta de una visión común, integración y definición de atribuciones. Los consejeros parecen tener definiciones diversas de lo que colectivamente son y también puntos de vista dispares sobre lo que deberían ser (recomendadores o tomadores de decisiones de manera conjunta con la autoridad). En este sentido, presentan una estructura con una visión difusa de sus objetivos, infraestructura y presupuesto insuficientes o nulos que no permiten un desempeño sostenido. No se puede dejar de reconocer que los COTAS tienen una vida orgánica regular, a juzgar por las reuniones periódicas que sostienen sus miembros. Sin embargo, carece de una identidad propia, de personal que pueda desarrollar el trabajo cotidiano y de atribuciones más allá de aquellas propias de una institución recomendadora. Sociológicamente hablando, por tanto, estas colectividades están aún lejos de constituir un grupo, en el que ciertos lazos comunes, la interacción, interdependencia, integración y el sentido de pertenencia estén desarrollados y puedan potenciar el desempeño colectivo con un fin común.. En este contexto poco favorable, los COTAS pueden constituirse en vehículos de

agrupaciones cuentan con una gerencia técnica y presupuesto para gastos operativos. Al respecto, ver Marañón y Wester (2000).

expresión y de negociación de grupos de interés, y por tanto, profundizar las fuertes diferencias existentes en el acceso al agua subterránea.

Esos rasgos sociológicos de los COTAS son reveladores de las dificultades que enfrentan para lograr su enraizamiento social, tener mayor representatividad y promover una solución equilibrada al problema de la escasez de agua subterránea. Por tanto, estas agrupaciones, a varios años de iniciado su creación, continúan con dificultades para incorporar masivamente a los usuarios, quienes entre sí, presentan importantes diferencias sociales, económicas y políticas (entre productores campesinos y comerciales, productores agrarios orientados al mercado internacional, agroindustrias transnacionalizadas, empresas industriales abastecedoras del mercado interno y exportadoras, empresas transnacionales, organismos operadores de agua potable). En los consejos directivos de los COTAS suelen ser elegidos con frecuencia personas con cierto peso social, económico y político (representantes de organizaciones campesinas y empresariales agrícolas, de empresas industriales de gran tamaño, ya sean nacionales o transnacionales, y de organismos operadores del servicio de agua potable). Y son estos consejeros quienes constituyen la vida orgánica de los COTAS, realizando su plan de trabajo con poco contacto con el universo de usuarios correspondiente.

No obstante esta situación que ameritaría un replanteamiento del proceso con el fin de consolidar los COTAS y reducir su distancia respecto de la sociedad, las autoridades nacionales y estatales involucradas en el manejo del agua están tratando de avanzar en el proceso de reglamentación de los acuíferos, lo cual es preocupante, pues dicha fase tiene una dimensión sociopolítica clara, ya que la reducción de las extracciones para tratar de estabilizar el acuífero, necesariamente afectará diferencialmente los intereses de los usuarios, aspecto que no debería ser subestimado, dada la eventualidad de conflictos entre los usuarios y con las autoridades.

Procedimentalmente, la reglamentación se inicia conociendo la disponibilidad de agua (oferta y demanda) en base al rendimiento seguro (el rendimiento que se puede extraer anualmente sin generar un desbalance con la recarga); luego debe definirse cómo distribuir los volúmenes disponibles entre usos y usuarios, lo cual se derivará en la definición de volúmenes para la agricultura, las poblaciones urbanas y rurales y la industria-comercio-servicios. Esta distribución entre los usuarios debe considerar los derechos asignados en el Registro Público de Derechos de Agua y la prioridad establecida para el consumo humano.

Por tanto, el derecho de uso de agua se aplicará como parte alícuota del rendimiento seguro y, si existe sobreexplotación se definirá el tiempo en que el usuario del agua deberá reducir sus extracciones hasta ajustarse al derecho autorizado. Finalmente, se destaca la necesidad de establecer la medición volumétrica tanto en los usos agrícolas como en los no agrícolas para cumplir efectivamente con la reducción de las extracciones (Palacios Vélez, 1999).

Las experiencias de reglamentación de acuíferos en México registradas en el noroeste del país, primero en Ramos Arizpe (Coahuila, 1990) y en la Costa de Hermosillo (Sonora, 1963) y posteriormente en la Comarca Lagunera (Coahuila, 1991) y Santo Domingo (Baja California, 1992), revelan dos aspectos críticos que han dificultado la aplicación de tales normas: verticalidad y falta de apoyos para compensar a los afectados (Arreguín, 1998). Funcionarios públicos involucrados en la promoción de los grupos de agua en el noroeste sostuvieron que los puntos débiles de aquellos esfuerzos fueron, por un lado, la falta de legitimidad de los acuerdos conducentes a la reducción de las extracciones debido a que el proceso fue de arriba hacia abajo, con un escaso concurso de los usuarios, y por otro, la carencia de apoyos institucionales destinados a atenuar los impactos económicos derivados de una menor cantidad disponible de agua, pues no existía ningún esquema presupuestal definido para apoyar con prontitud y eficacia a los usuarios afectados. Por estas razones los reglamentos aprobados no han podido ser aplicados y son nulos sus impactos para tratar de atenuar la sobreexplotación de los acuíferos.

Aparentemente estas lecciones no han sido suficientemente valoradas, pues se sigue persiguiendo la reglamentación de los acuíferos sin una estrategia clara respecto a cómo impulsar de manera efectiva la intervención de los usuarios de modo que se logren soluciones equilibradas, duraderas y susceptibles de ser aplicadas. El plan de manejo ha sido concebido como la fase en la que los usuarios deben participar para discutir la problemática del acuífero y adoptar acuerdos sobre las medidas que deben tomarse con el fin de detener la crisis ambiental, utilizando para ello una metodología participativa (Método Zoop). No obstante en la elaboración de los planes de manejo intervienen los consejeros de los COTAS y funcionarios públicos de las instituciones involucradas en el manejo del agua, pero no el conjunto de usuarios y no se está tomando en cuenta sus percepciones e intereses respecto del agua subterránea. Por tanto, la participación, en este contexto, es formal y restringida, sin capacidad de decisión, ya que los consejeros sólo emiten una opinión que puede o no ser

considerada. Esto significa que no hay una visión clara y no se tiende a redistribuir el poder a favor de los actores sociales.

Conclusiones

Existe un notable avance en la organización de las instancias que permiten la gestión hidráulica por cuenca. Sin embargo, es necesario crear mecanismos que faciliten una mayor participación social.

Los COTAS, organismos auxiliares de los Consejos de Cuenca al nivel de acuíferos, se empezaron a crear en 1997, con el objetivo de permitir a la sociedad participar en una nueva regulación de los acuíferos, sobre todo en los sobreexplotados (100 de los 600 existentes), con el fin de evitar el colapso de actividades productivas que dependen de agua cada vez más escasa y cara. Estas agrupaciones deben constituirse en asociaciones civiles con el fin de poder recibir fondos públicos y privados para financiar sus actividades; discutir y aprobar un plan de manejo del acuífero; y aceptar el reglamento correspondiente, el mismo que en situaciones de escasez de agua significa la reducción de las extracciones y, por lo tanto, la posibilidad de conflictos por la distribución de los costos y beneficios de tal medida. Hasta la fecha se han logrado impulsar 62, de los cuales 20 cuentan con personalidad jurídica como asociaciones civiles, siete están discutiendo sus planes de manejo y ninguno ha aprobado aún el reglamento.

Sin embargo, debido a factores legales, institucionales y organizativos estas agrupaciones presentan dificultades en cuanto a sus atribuciones (son consultivas), a su nivel de integración, a sus recursos materiales y a su capacidad para llegar al conjunto de usuarios. Por estas razones, es posible sostener que los COTAS todavía no tienen la legitimidad ni la representatividad suficientes para emprender un proceso complejo y de pronunciadas aristas sociopolíticas como es la reglamentación, es decir, reducir las dotaciones autorizadas a los usuarios, con el fin de estabilizar los acuíferos.

Para que esta fase pueda realizarse con éxito, estabilidad y equidad, es necesario, en principio, fortalecer los COTAS en sí mismos y reducir su distancia con la sociedad. Al mismo tiempo, es importante definir y asegurar con claridad los apoyos institucionales requeridos para atenuar los impactos económicos negativos resultantes de una menor disponibilidad de agua.

Bibliografía.

- Álvarez, Lucía “Introducción general”, en Lucía Álvarez (Coord.), Participación y democracia en la Ciudad de México, La Jornada Ediciones-CIICH-UNAM, México, D.F., 1997.
- Arreguín Mañón, J. 1998 “ Aportes a la historia de la Geohidrología en México, 1890-1995”. CIESAS-Asociación Geohidrológica Mexicana, México.
- CNA/World Bank. 1999 “Políticas opcionales para el manejo de la sobreexplotación de acuíferos en México. Estudio sectorial”, México: CNA/World Bank.
- Fadda G, 1990. “La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana”, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Caracas.
- Gallino, L. 1995 “Diccionario de Sociología”, Siglo XXI, México, D.F.
- IMTA. 2002 “Caracterización de los problemas y conflictos en la distribución, reglamentación y calidad del agua en la Cuenca de Cañada de Madero del Estado de Hidalgo y en el acuífero de Huamantla-Libres Oriental-Perote de los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz”, Subcoordinación de Participación Social, Jiutepec. Morelos.
- Marañón-Pimentel, B. y P. Wester. 2000. “Respuestas institucionales para el manejo de los acuíferos en la cuenca Lerma -Chapala, México”, IWMI, Serie Latinoamericana No. 17, México.
- Palacios Vélez, Enrique. 1999. “El marco legal e institucional del agua en México”, IX Congreso Nacional de Irrigación, Simposio 6 Reglamentación de Sistemas de Riego, ANEI, Culiacán, Sinaloa, 27-29 de octubre,