

Los Consejos de Cuenca y la participación social en la gestión del agua

Primera parte *

En las últimas cuatro décadas el mundo ha atestiguado una evolución en la forma en que la sociedad se relaciona con el gobierno. En estos años, los ciudadanos han luchado para lograr una mayor participación en las decisiones gubernamentales, pasando de un rol pasivo a uno activo en diversos ámbitos del gobierno. Precisamente, el involucramiento de la participación social corresponsable es un elemento clave para transformar una política gubernamental en política pública.

También en estos años nuestro país experimentó una serie de transformaciones que tenían como precepto la descentralización. México vivió un proceso de reformas de carácter político y administrativo donde el gobierno federal transfirió a los gobiernos estatales y municipales: facultades, atribuciones, funciones, estructuras administrativas o recursos públicos para abrir cauces de participación gubernamental y social en la toma de decisiones en aras de apoyar el mejoramiento de la gestión pública.

* El presente texto constituye la primera parte de una serie de artículos en los que se revisará el origen, funcionamiento, avances y problemática de los Consejos de Cuenca con el fin de plantear una serie de recomendaciones para su mejor desempeño.

Ing. Agni Otto García García
Director General de Aguas
Municipio de Durango, México

Ing. José Alfredo Galindo Sosa
Subgerente de Seguimiento y Evaluación
Gerencia de Consejos de Cuenca
CONAGUA, México



Estas reformas se reflejaron en las esferas gubernamentales y de participación de la sociedad en los asuntos del agua. En las primeras cinco décadas del México posrevolucionario, la administración del agua estuvo altamente centralizada, con una muy limitada participación social y de los gobiernos locales en la aplicación de las políticas hídricas.

En 1983, con la reforma del artículo 115 Constitucional —que otorga a los municipios la prestación de las funciones y servicios de agua potable y alcantarillado—, se inician los cambios que impulsan la descentralización y la participación social en el sector agua. A fines de los ochenta, se avanza en la transferencia de los distritos de riego a los usuarios. Posteriormente, con una nueva reforma al artículo 115 Constitucional en 1999, los municipios asumen también la facultad para la prestación de los servicios de tratamiento y disposición de sus aguas residuales. La administración, control y protección del agua quedaron a cargo de la Comisión Nacional del Agua, transformándose en una entidad fundamentalmente normativa en materia de regulación del agua, así como un medio para brindar apoyo técnico especializado a las autoridades locales que ejecutarían acciones operativas y de construcción de infraestructura.

Otro proceso que formó parte de la descentralización fue la regionalización de la Comisión Nacional del Agua, que desconcentró sus funciones en trece Gerencias Regionales (antecedente directo de los actuales Organismos de Cuenca), instancias administrativas que atenderían los asuntos de competencia federal en el ámbito de sus territorios, mientras que la oficina central mantendría las funciones normativas.

De forma paralela a estos procesos, se dio un crecimiento en las demandas de agua por parte de los diferentes usos para abrir más territorios para la agricultura, impulsar los nuevos polos de desarrollo industrial y abastecer de agua potable a las ciudades que experimentaban un crecimiento explosivo.

Ante una mayor competencia por el agua se agudizaron los conflictos por este recurso y se presentaron disputas entre usuarios, mismas que fueron apropiadas por los gobiernos locales para exigir a la federación su intervención en aras de lograr acuerdos equitativos para la distribución del agua. De esta manera se configuró el terreno donde se sembraría la semilla de los Consejos de Cuenca.

Los procesos de descentralización y de apertura democrática, junto con la fuerte presión por el recurso hídrico, fueron el sostén y fuerza impulsora para la creación de órganos de coordinación intergubernamental y de participación social, bajo el enfoque territorial de cuenca hidrológica, con el fin de analizar y discutir los problemas del agua en esas regiones y lograr acuerdos consensuados factibles de aplicar.

Los Consejos de Cuenca engarzaron tres grandes tendencias de política:

descentralización,

al trasladar los espacios de decisión a las arenas locales;

participación social democrática,

a través de la intervención de representantes de los usuarios elegidos por ellos mismos;

gestión integral de los recursos hídricos,

al considerar de forma holística la distribución del uso y aprovechamiento del agua por parte de todos los sectores.

La formalización legal de los Consejos de Cuenca se da con su inclusión en la Ley de Aguas Nacionales de 1992, que los incorporó como una instancia de coordinación y concertación entre los tres órdenes de gobierno y los usuarios. Con las reformas realizadas en 2004 a este ordenamiento jurídico, los Consejos de Cuenca ampliaron su estructura para dar cabida a otras dependencias federales y municipios, así como a un mayor número de representantes de usuarios y de la sociedad.

Es así que los Consejos de Cuenca se erigen como los interlocutores formales entre la Comisión Nacional del Agua, incluyendo el Organismo de Cuenca correspondiente, y los demás órdenes de gobierno, sectores de usuarios y sociedad organizada.

Los Consejos de Cuenca tienen una importante responsabilidad a su cargo, ya que la Ley de Aguas Nacionales establece que tanto la coordinación de la planeación como la gestión de los recursos hídricos por cuenca o por región hidrológica debería darse a través de ellos.

A la fecha se han constituido 26 Consejos de Cuenca, con igual número de Asambleas de Usuarios, 208 Órganos Auxiliares, distribuidos en Comisiones y Comités de Cuenca, Comités Técnicos de Aguas Subterráneas, Comités de Playas Limpias; y 130 Gerencias Operativas.

En los plenos de los Consejos de Cuenca, participan por la parte gubernamental: siete vocales federales que representan a igual número de dependencias del nivel federal, un vocal estatal por cada entidad federativa con territorio en el Consejo de Cuenca, y vocales municipales por cada entidad federativa. La Comisión Nacional del Agua funge como Secretario Técnico del Consejo a través del Director General del Organismo de Cuenca correspondiente.

Por la parte social, participan vocales representantes de los usuarios del agua, con una distribución que está en función de los usos presentes en la cuenca, que, sumados a los representantes de la sociedad civil organizada, deben resultar al menos la mitad integrantes del Consejo de Cuenca. Con esto, se busca que exista una mayoría social.

Los vocales representantes de los usuarios y de la sociedad civil organizada provienen de la Asamblea General de Usuarios. Este órgano se constituye por representantes por uso del agua, que son electos por usuarios del sector correspondiente en comités regionales, subregionales y estatales. Sus sesiones son encabezadas por un Presidente de Asamblea y Secretario de Actas, elegidos por los integrantes de la misma y sus acuerdos son tomados por mayoría. Esta estructura de representación favorece el quehacer democrático de los Consejos de Cuenca.

Un elemento fundamental de los Consejos de Cuenca y de los Órganos Auxiliares es la Gerencia Operativa. Derivado del funcionamiento del Consejo de Cuenca, surgió la necesidad de tener un brazo técnico operativo, encargado de las tareas de seguimiento de los acuerdos y apoyo a los grupos y comisiones de trabajo que se forman para la atención de asuntos específicos. Es así que la Comisión Nacional del Agua establece el programa de subsidios U015 con la finalidad de incentivar —en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas— el desarrollo organizacional de los Consejos a través de la instalación de Gerencias Operativas. A pesar de las limitantes presupuestales, actualmente están constituidas 20 Gerencias Operativas en Consejos de Cuenca y 110 en Órganos Auxiliares.

Otro elemento de los Consejos de Cuenca que conviene destacar por su importancia es la figura de los Órganos Auxiliares. Los Consejos de Cuenca se crearon a iniciativa del gobierno federal para que —de la mano de los gobiernos estatales— se abrieran espacios para la participación de usuarios y sociedad, en los ámbitos de las cuencas o grupos de cuencas, con el fin de facilitar la coordinación y la concertación de las acciones del agua. Este impulso a la participación social encontró eco en la ciudadanía, la cual comenzó a demandar la atención de problemas en áreas más focalizadas de sus regiones bajo un esquema similar al de los Consejos de Cuenca. Así se gestó el concepto de Órgano Auxiliar y se inició un proceso de crecimiento de la participación social en el plano horizontal.

Los Órganos Auxiliares tienen como propósito atender problemas del agua en territorios más pequeños bajo la misma lógica geográfica y de funcionamiento de los Consejos de Cuenca, de los cuales dependen. Se constituyen en unidades hidrológicas de menor orden: Comisiones de Cuenca en las subcuencas, Comités de Cuenca en las microcuencas y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas en los acuíferos.

Posteriormente, estas experiencias dieron origen a los Comités de Playas Limpias que partiendo de los mismos principios de coordinación intergubernamental y participación social local, se constituyeron con el fin de acordar acciones consensuadas para atender el problema de contaminación en las playas.

Un aspecto valioso a destacar, producto de la instalación de los órganos auxiliares, es la verificación de que en los niveles locales se da una participación más activa por parte de los usuarios del agua, sociedad civil y autoridades. La cercanía con los problemas del agua promueve una intervención más directa para solucionarlos.

La apertura de espacios de participación social a través de la constitución de los Consejos de Cuenca y su potenciación a través del crecimiento de los órganos auxiliares, ha establecido una plataforma democrática de participación de la sociedad para discutir y atender los problemas del agua. Estos espacios de participación han sido apropiados por la sociedad, lo que hace de este un proceso vivo e irreversible: la sociedad reclama mantener el terreno ganado y ampliarlo, la experiencia así lo demuestra.

En buena medida los Consejos de Cuenca son un proceso que se desarrolla en paralelo al avance de nuestra cultura democrática; a medida que esta se perfecciona, la participación social en las políticas del agua se incrementa y mejora.

A la fecha, se han constituido **26 Consejos de Cuenca**, con igual número de Asambleas de Usuarios, **208 Órganos Auxiliares**, distribuidos en Comisiones y Comités de Cuenca, Comités Técnicos de Aguas Subterráneas, Comités de Playas Limpias; y **130 Gerencias Operativas**

El presente artículo se publica con la autorización de la Comisión Nacional del Agua de México (CONAGUA). Apareció anteriormente publicado en *Cuencas de México*, n.º 1, año 1, abril-junio 2015, pp. 26-31.