






**DIÁLOGOS POR LA SOSTENIBILIDAD DEL AGUA EN MÉXICO**


## ¿CÓMO SE DEFINE LA GOBERNANZA DEL AGUA?

De acuerdo con la **OCDE (2015)**, la gobernanza es el abanico de reglas, prácticas y procesos (formales e informales) políticos, institucionales y administrativos a través de los cuales se toman e implementan decisiones. En un esquema de gobernanza, los intereses de los actores son tomados en consideración, y los tomadores de decisiones rinden cuentas sobre su gestión. La gobernanza efectiva del agua es un medio y una condición de éxito para la gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos<sup>1</sup>. Más que un sector, el agua como recurso tiene características que lo hace altamente sensible a la gobernanza:

 El agua vincula actividades, usuarios, regiones y sectores, con importantes diferencias temporales y espaciales, y en dónde los límites administrativos y naturales no necesariamente coinciden.

 La gestión de los recursos hídricos requiere importantes inversiones de capital, donde la coordinación intersectorial y multiusuarios con visión a largo plazo es esencial.

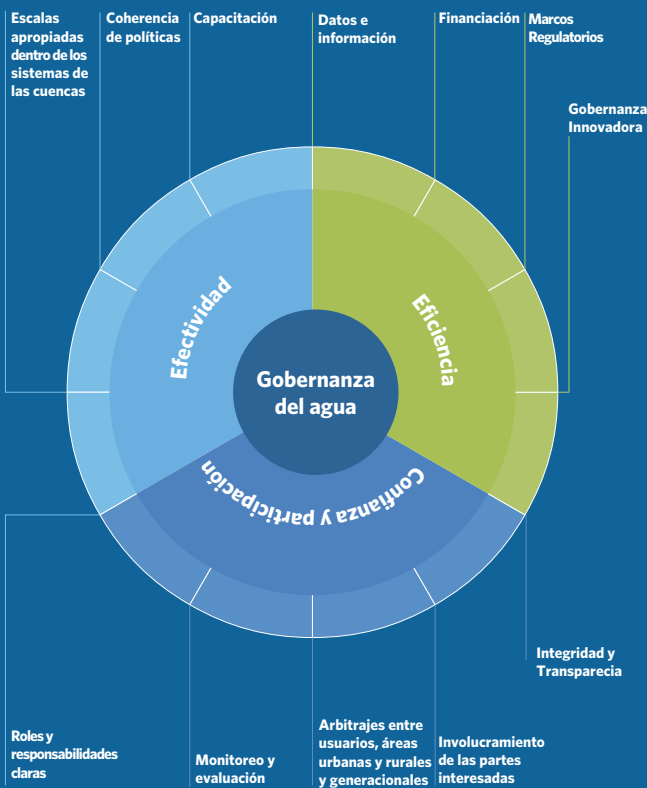
 La política del agua está estrechamente vinculada a temas transversales como el desarrollo económico y regional, el bienestar social, el medio ambiente, la alimentación y energía entre otros.

 La gestión del agua tiene una naturaleza policéntrica, asociada a las características específicas de cada cuenca o acuífero, y su efectividad requiere necesariamente del real compromiso de los involucrados.

De acuerdo con la **OECD (2016)**, para lograr una gobernanza efectiva del agua y poder cosechar sus beneficios económicos, sociales y ambientales, es necesario ampliar y fortalecer las capacidades institucionales, establecer regulaciones claras y efectivas para la provisión de servicios eficientes, gestionar coordinadamente con base en las cuencas y acuíferos y formular e implementar políticas sólidas, transversales, coordinadas (especialmente las territoriales), orientadas a objetivos medibles, en la escala apropiada. Lo anterior con base en una clara asignación de funciones entre las autoridades competentes en sus distintos órdenes, la sociedad civil, las empresas y la amplia gama de actores cuyos intereses se ven involucrados. Las decisiones tomadas deben estar sujetas a una supervisión y evaluación periódica y sistemática, en un marco de transparencia, rendición de cuentas y concienciación pública.

Para tal efecto, los **Principios de Gobernanza del Agua** de la OCDE y su **marco de referencia** de indicadores se diseñaron para contribuir a la creación de políticas públicas tangibles en la materia, orientadas a la obtención de resultados, con base en tres dimensiones que mutuamente se refuerzan y complementan: i) la efectividad; ii) la eficiencia; iii) la confianza y participación. Se desarrolló un cuerpo exhaustivo de principios de acción y no una metodología propiamente dicha, en reconocimiento a la realidad de que no existe una solución universal para los desafíos del agua, sino que deben desarrollarse soluciones adecuadas a las particularidades de los sistemas legales, administrativos, ambientales y culturales de cada localidad.

<sup>1</sup> Ante esta situación, el Consejo Mundial del Agua destacó, desde hace casi dos décadas, que la crisis del agua es una crisis de gestión (**CMA, 2000**).



Principios de la Gobernanza del Agua de la OCDE (2015)

# SITUACIÓN ACTUAL, RETOS Y OPORTUNIDADES DE GOBERNANZA DEL AGUA EN MÉXICO

Con base en los 12 principios de gobernanza del agua de la OCDE (2015), se esboza a continuación una apreciación de la situación actual en México y de algunos retos y oportunidades.



@HeatherPerry/TNC



## 1. ROLES Y RESPONSABILIDADES CLARAS

La gestión del agua superficial y subterránea es una obligación federal, mientras que la prestación del servicio de agua potable y saneamiento es una competencia municipal, y los estados elaboran e implementan los elementos de planeación y de política relevantes dentro de su jurisdicción. Existen traslapes y omisiones en algunos casos entre los tres niveles; por ejemplo, no existe un marco predominante a nivel federal para la prestación de servicios de agua, puesto que esta responsabilidad recae, por Constitución, en los municipios (OCDE, 2013).



## 2. ESCALAS APROPIADAS DENTRO DE LOS SISTEMAS DE CUENCA

Los límites naturales de las cuencas y acuíferos generalmente no obedecen a divisiones políticas, por lo que el manejo de las cuencas revela la necesidad de órganos de gobernanza supraestatales o intermunicipales para abordar la complejidad ambiental, económica y social de los mismos, con visiones y herramientas de planeación compartidas.



## 3. COHERENCIA DE POLÍTICAS

Existen importantes divergencias entre las políticas agrícolas, energéticas y de desarrollo territorial con las del agua y medio ambiente. Como ya lo recomendó la OCDE (2013), es importante desarrollar un plan de acción para implementar un enfoque de gobierno integrado de largo plazo, que favorezca la coherencia de dichas políticas, así como el cierre de las brechas de gobernabilidad que se hayan identificado, con un compromiso de alto nivel.



## 4. CAPACITACIÓN

El nivel de capacidad técnica, operativa y financiera de las autoridades responsables de la gestión del agua y de la prestación de los servicios de agua y saneamiento suele no ser la requerida para afrontar la complejidad de los retos relacionados con el agua, por lo que se ha señalado reiteradamente la necesidad de robustecer los sistemas de capacitación, certificación y profesionalización para asegurar de forma consistente que cuentan con las competencias necesarias y suficientes (OECD, 2016).



## 5. DATOS E INFORMACIÓN

Lo que no se mide no se puede gestionar. Aunque ha habido importantes avances en materia de sistemas de información -por ejemplo el SINA- persisten grandes deficiencias en la calidad y disponibilidad de datos confiables en tópicos cruciales, como la calidad del agua, el volumen de generación y tratamiento de aguas residuales, los niveles de los acuíferos y el consumo efectivo de agua, por citar algunos. Por otra parte, existe una diversidad de datos oficiales, muchas veces contrastantes según la fuente, lo cual dificulta dimensionar el tamaño de los problemas, así como la toma de decisiones para resolverlos.



## 6. FINANCIAMIENTO

México no presta la suficiente atención a la eficiencia del gasto público y las decisiones de inversión relacionadas a la gestión del agua no están soportadas de manera transversal, incluyente ni a largo plazo (OECD, 2013). En general el financiamiento de las soluciones hídricas está excesivamente basado en los recursos fiscales (impuestos) y muy poco en las tarifas. Por otra parte, es necesario fortalecer los marcos de gobernanza para asignar recursos financieros de forma eficiente, transparente y puntual, compensar a los dueños y poseedores de tierras que protegen las fuentes de agua, y aplicar efectivamente los principios de él que contamina paga, él que se beneficia paga; equidad y coherencia de políticas, mediante los instrumentos económicos, fiscales, financieros y de mercado disponibles.



## 7. MARCOS REGULATORIOS.

El servicio de agua es un monopolio natural, por lo cual, como cualquier monopolio, requiere de la intervención del Estado a través de la regulación para asegurar que se implemente siguiendo el interés público, y establecer las reglas, facultades y procedimientos para su gobernanza. El marco regulatorio en este sentido es incompleto, y en muchas ocasiones no se aplica a cabalidad. La OCDE ha identificado a varias funciones regulatorias que deben diseñarse y aplicarse apropiadamente en México para fomentar la inclusión social y el desarrollo local.



## 8. GOBERNANZA INNOVADORA

México tiene la oportunidad de crear su propio modelo de gobernabilidad del agua (OECD, 2013) y fomentar la adopción e implementación de prácticas de gobernanza del agua innovadoras entre las autoridades responsables, los distintos niveles de gobierno y las partes interesadas pertinentes. No obstante, la resistencia al cambio en la forma de gestionar el recurso entre las autoridades responsables es un obstáculo para la adopción e implementación de nuevas prácticas (UNESCO, 2017). Actores sociales como las asociaciones de agricultores, los COTAS y los Fondos de Agua han innovado en la materia y sus experiencias resultan valiosas, pero los actores no públicos no siempre tienen la posibilidad de intervenir en la formulación de políticas públicas o de proyectos. La tendencia a la baja de las transferencias federales paradójicamente puede generar una actitud más abierta a la innovación en materia de gobernanza del agua.



## 9. INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA

Como refiere Transparencia Internacional (TI, 2017), México enfrenta problemas de corrupción y de falta de transparencia en las políticas de aguas y en instituciones relacionadas con el agua, lo que afecta la confianza de otros

actores y debilita la gobernanza así como la efectividad de dichas políticas. La administración de las concesiones y asignaciones de agua y su intercambio, así como las funciones de verificación y sanción y el manejo financiero de los organismos operadores del agua representan tres importantes ámbitos de alto riesgo de corrupción, amén de los procesos de asignación de obras y servicios.



## 10. INVOLUCRAMIENTO DE LAS PARTES INTERESADAS

Existen 26 Consejos de Cuenca y 215 órganos auxiliares en México como mecanismos oficiales de participación social en materia de agua, mismos que se crearon en su mayoría con un enfoque “de arriba hacia abajo”. Aunque existen excepciones, en general los desafíos de estos mecanismos se relacionan con financiar su operación multianual; mejorar la representatividad social; participar en los procesos de decisión y establecimiento de políticas hídricas; formalizar los mecanismos de planificación para convertirlos en planes por cuenca de gobierno y sociedad (CONAGUA et al., 2012).



## 11. ARBITRAJE ENTRE USUARIOS, ÁREAS URBANAS Y RURALES Y GENERACIONES

Los grandes proyectos de infraestructura hidráulica, como acueductos para trasvases y presas de almacenamiento, no siempre son evaluados previamente de manera integral tomando en cuenta los impactos directos e indirectos a los diferentes usuarios del agua, ni los impactos ambientales o sociales. Ello ha propiciado que varios proyectos hayan enfrentado importantes conflictos sociales y económicos, por ejemplo el acueducto Independencia en Sonora, la presa El Zapotillo entre Guanajuato y Jalisco, los sistemas hidroeléctricos de La Parota en Guerrero y Chicoasén II en Chiapas y el Sistema Lerma-Cutzamala. Los espacios existentes de participación no necesariamente facilitan la resolución de dichos conflictos a satisfacción de todas las partes.



## 12. MONITOREO Y EVALUACIÓN

De acuerdo con la OECD (2013), la medición y monitoreo de la política, estrategias y programas asociadas al recurso hídrico en México no son suficientes, lo que dificulta su mejora continua. Al estar la gestión del agua tan centralizada en el ámbito federal, los cambios de administración son un obstáculo importante para el avance de una política de estado en materia de agua, así como un freno a la inversión en proyectos cuyos beneficios principales se manifiestan después del término de cada administración, como es el caso de la infraestructura verde. No deben dejar de reconocerse avances en este renglón en la Administración Pública Federal, como los relacionados con la actuación del CONEVAL, el Sistema de Evaluación del Desempeño de la SHCP y el sistema de auditorías de la SFP y de la ASF, quedando no obstante la gran mayoría de las entidades federativas y de los municipios más rezagados.

# CASOS DE ÉXITO

Varias asociaciones de regantes agrícolas y numerosos Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS) han desarrollado sistemas muy eficientes de gestión de sus fuentes de agua que pueden y deben ser emulados. Paralelamente, en los últimos años, desde la sociedad civil y las ONGs, se han gestado mecanismos innovadores para la gestión del agua, con una visión “de abajo hacia arriba”, tales como los Fondos de Agua y los mecanismos de compensación por mantenimiento de servicios ambientales hidrológicos.

De igual forma destaca un proyecto liderado por la WWF en la cuenca **Copalita-Zimatán-Huatulco** para la gobernanza de los flujos ambientales, que escaló de una solución local a una estrategia nacional para decretar caudales ecológicos.

Otro ejemplo exitoso de la descentralización y gobernanza viene de la asociación de 10 municipios situados en la cuenca del río Ayuquila, en Jalisco, y sus acuerdos con instituciones locales para resolver problemas ambientales en una región hidrológica prioritaria. Este caso resalta la importancia de revalorizar a los gobiernos municipales como espacios locales para el manejo de recursos naturales (**CONABIO, 2010**).

Existe la necesidad de catalogar los casos de éxito existentes en México para poder compartir las lecciones aprendidas con vistas a replicarlos en otros sitios geográficos dentro de la República.



@CarltonWardjr/TNC

# PREGUNTAS FACILITADORAS DE LA DISCUSIÓN

- 1 ¿Qué oportunidades existen en el entorno nacional para fortalecer la gobernanza del agua?
- 2 ¿Qué amenazas y obstáculos existen en el entorno nacional en materia de gobernanza del agua?
- 3 Con base en lo anterior ¿qué propuestas específicas pudieran ser de utilidad para fortalecer las bases de gobernanza del agua a futuro en México?

# REFERENCIAS Y LECTURAS ADICIONALES

- CMA (2000) Visión Mundial del Agua. Resumen Ejecutivo. Consejo Mundial del Agua. [http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Publications\\_and\\_reports/Visions/SpanishExSum.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Publications_and_reports/Visions/SpanishExSum.pdf)
- CONAGUA (2017) Estadísticas del agua en México, edición 2016. Comisión Nacional del Agua. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. [http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM\\_2017.pdf](http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM_2017.pdf)
- OECD (2013) Hacer posible la reforma de la gestión del agua en México. Diagnóstico y Propuestas. Organisation for Economic Co-operation and Development. [http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Hacer%20Posible%20Reforma%20Agua\\_Mexico\\_Jan18.pdf](http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Hacer%20Posible%20Reforma%20Agua_Mexico_Jan18.pdf)
- OECD (2015) Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE. Adoptados por el Comité de Políticas de Desarrollo Regional de la OCDE. Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD-Principles-Water-spanish.pdf>
- OECD (2016) Recomendación del Consejo de la OCDE sobre el Agua. Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://www.oecd.org/water/Recomendacion-del-Consejo-sobre-el-agua.pdf>
- OECD (2018) Implementing the OECD Principles on Water Governance. Indicator Framework and Evolving Practices. Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264292659-en>
- TI (2017) Índice de Percepción de la Corrupción. Transparencia Internacional. [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)
- WWF (2016) Evolving water governance practice From a local solution to a national strategy: Governance of environmental flows in the Copalita-Zimatán-Huatulco Basin. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Water-Practice-29-Environmental-flows-CZH-basin-Mexico.pdf>
- CONABIO (2010) Patrimonio natural de México. Cien casos de éxito. México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. ISBN 978-607-7607-40-3 [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/cien\\_casos/pdf/Cien%20casos.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/cien_casos/pdf/Cien%20casos.pdf)
- CONAGUA et al. (2012) El reto hídrico en México. Una carta de navegación. VI Foro Mundial del Agua de Marsella 2012. [http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/FINAL\\_ESP.pdf](http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/FINAL_ESP.pdf)
- UNESCO (2017) Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP). Gobernanza e instituciones. <http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/water/wwap/facts-and-figures/governance/>