

Introducción

Eric Mollard*

Sergio Vargas Velázquez**

Durante la última década, el enfoque de gestión integrada del agua por cuenca hidrológica se ha convertido en una verdad asumida a nivel internacional. Al mismo tiempo surge, de manera poco organizada y más bien difusa, una corriente crítica que cuestiona varios aspectos centrales de dicho enfoque, mostrando las dificultades reales y potenciales de su realización. La elección de la cuenca hidrológica como unidad territorial puede favorecer una gestión dominada todavía por la visión tecnocrática, en la que las decisiones importantes son tomadas fundamentalmente por especialistas y técnicos de los aspectos hidrológicos y biofísicos. En tanto, la corriente crítica postula la necesidad de ampliar la participación social en todos los ámbitos como una forma de lograr políticas públicas eficaces y transparentes, rechazando la regionalizaciones de grandes espacios hidrológicos y optando por una gestión bajo control de los actores locales (véase por ejemplo Brooks, 2004). En esta introducción abordamos la doble cuestión que resulta de estas inquietudes: ¿cómo se vincula la gestión integrada del agua con la participación social? y ¿la cuenca hidrológica favorece a un tipo de gestión más que a otro? Proponemos discutir algunas ventajas e inconvenientes, supuestos y hechos reales, de la gestión del agua por cuenca en México, destacando los juegos de poder con base en los cuales se lleva a cabo. Los trabajos que se presentan en este libro abordan esta problemática y, de una u otra manera, también indagan y responden a estos cuestionamientos. Las respuestas y conclusión final las tiene el lector.

La cuenca como unidad hidrológica

La división por cuenca proporciona una división territorial sobre la base de la distribución natural del agua superficial. Cuando el aprovechamiento del agua implica conflictos que sobrepasan el marco local, por ejemplo entre las zonas altas y bajas de una cuenca, es necesario establecer acuerdos a nivel regional

* Institut de Recherche pour le Développement, IRD, Eric.Mollard@ird.fr

** Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, svargas@tlaloc.imta.mx

con base en una instancia que proporcione la orientación estratégica básica. Asimismo, cuando se dan nuevas concesiones o se redistribuyen las existentes en una situación de nula disponibilidad –lo que significa que ya no hay nuevas fuentes de agua aprovechables dentro de la misma cuenca– se deben tomar decisiones muy precisas con base en un balance plurianual en el que se defina con claridad la oferta o patrimonio hídrico de la cuenca, lo cual requiere de un proceso de legitimación y de construcción de confianza de los usuarios del recurso en el organismo encargado de las mediciones. Estos balances se han ido implementando históricamente desde que empezaron a desarrollarse las grandes presas y sistemas de distribución, en el periodo de expansión de la oferta de agua en el mundo, ya que estas obras no debían afectar los derechos ya establecidos. Existe, por tanto, una importante condición técnica que justifica la cuenca como unidad de gestión, más allá del nivel local, en el que se integren las mediciones hidrológicas con el fin de lograr la justicia distributiva del recurso.

A menudo los grandes proyectos precedieron históricamente a los conflictos regionales. Pero hoy día, cuando el agua tiene que servir a múltiples usos y usuarios, los conflictos regionales se multiplican por todas partes, como lo documentan los casos analizados en este libro. De esta manera crece la importancia de establecer balances hidrológicos técnicamente incuestionables sobre el potencial de los usos actuales y futuros del agua y, en consecuencia, el volumen de los derechos a distribuir bajo la supervisión de alguna entidad (consejo, organismo, autoridad), tomando en cuenta la variabilidad anual.

La administración mexicana inició el cálculo de los balances de manera temprana durante el siglo XX, antes de emprender los grandes trabajos de infraestructura, sin que organismos de cuenca o gerencias regionales hayan sido necesarios. El conocimiento técnico especializado fue la base en que las administraciones y los gobiernos se apoyaron para implementar durante un largo periodo sus políticas con gran discrecionalidad, sin trascender al público y a los usuarios.

Sin embargo, el crecimiento de la demanda de agua por razones demográficas y económicas, así como la creación y ampliación de numerosos sistemas de aprovechamiento y distribución del agua, transfiguraron a la cuenca como sistema complejo¹, en las apreciaciones que le da Rolando García (1986). Una razón importante fue que las presas sirvieron, en primer lugar, para promover el

¹ “El sistema hídrico es un producto social y como tal contiene objetivos concretos que cada sociedad se propone respecto a su relación con la naturaleza y a la relación de los hombres entre sí...es aquel que está constituido por un conjunto de elementos, partes o componentes que cumplen diversas funciones, en forma simultánea o sucesiva, cuyo resultado final es la obtención del objetivo de adecuación y distribución del agua para posibilitar la vida y la producción de las plantas, los animales y las familias.” Definición del Programa Hidrológico Internacional – UNESCO, Edición Internet: Marzo de 1997, vid. http://www.unesco.org/phi/libros/agua_vida3/cap5.html.

desarrollo económico y social con la hidroelectricidad y el control de avenidas, donde el riego era una plusvalía. Esto es casi una constante en la historia mundial, donde los canales sirvieron para la protección, el transporte y los molinos antes que servir para el riego. Entonces, los balances hidrológicos que consideran la variabilidad interanual a partir de series de mediciones históricas pueden interpretarse en un sentido "optimista", con el fin de favorecer a los agricultores de acuerdo con su distribución en territorios político-administrativos y electorales (Güitrón, Mollard, Vargas, 2003). De esta manera, considerando también el proceso político-económico y de regulación de intereses –que se ha transformado de un régimen corporativo-centralizado a otro, todavía en transición, en el que empieza a predominar un arreglo institucional policéntrico, competido políticamente y unos primeros atisbos de sociedad civil– bajo el cual el Estado organizó el acceso al recurso (Mollard, Vargas, 2006), se "sobreconcesionaron" los derechos sobre las aguas superficiales. Si el balance hidrológico es útil, la experiencia en terreno lo es también, ya que no se tienen siempre los volúmenes de infiltración disponibles en cuenta, ni tampoco las aguas de retorno. Por distintos procesos, resulta que no son ni el balance hidrológico en sí mismo ni incluso la administración lo que se cuestiona, sino más bien una producción de datos sin legitimidad, expertos dirigidos por una entidad gubernamental o una administración dependiente de la política.

El enfoque de gestión de cuenca, además de facilitar el cálculo de un balance, identificar las asignaciones y distribuir derechos, simplificar la medición de un gasto a la salida de la cuenca o de la subcuenca, es posible establecer organizaciones de cuenca fácilmente reconocibles para administrar un patrimonio hídrico delimitado a través de la división territorial. Esta organización es fácil de entender en los procesos de negociación: demandantes y acusados en un conflicto entre los integrantes de una misma cuenca o los representados en una organización frente a otra, cuando ocurren transferencias intercuenas.

Los cuestionamientos dirigidos a la división por cuenca resultan de la propia hidrología, puesto que la cuenca corresponde raramente a la distribución del agua subterránea, y menos a las necesidades de una ciudad que se abastece de varias cuencas. En realidad, la organización de cuenca puede fácilmente acoplarse a las organizaciones de acuífero para negociar o coordinar las acciones que deben realizarse. Lo mismo sucede entre un operador urbano y las organizaciones de cuenca. Esta institucionalización con intercambio de información y de agua se complica aún más cuando las medidas, y en consecuencia los derechos y su control, son difíciles o incluso imposibles de llevar a cabo. Es el caso de las relaciones entre escurrimientos superficiales y recarga de los acuíferos, las cuales generalmente son mal conocidas, lo que dificulta considerablemente la implementación del enfoque integrado, como lo confirma la realidad en México. Por último, buena voluntad por una parte

y autoridad legítima por el otro, pueden producir procesos de negociación exitosos, lo que permite pensar que organizaciones de cuenca y de acuífero en México pueden encontrar espacios de acuerdo en la mayor parte de las situaciones.

El segundo cuestionamiento se refiere a los límites de las cuencas, su tamaño y su relación con los límites político-administrativos. La dimensión de una cuenca lleva a la creación de organizaciones de muy distintas características, según sean de carácter multinacional o regional, de gran diversidad social o ambiental, o involucre a una sociedad regional relativamente homogénea, a pesar de ser similares el cálculo de los balances hidrológicos, la distribución de los derechos entre sectores, el seguimiento de la calidad de las aguas, el reglamento de los usos y la gestión de los conflictos locales y regionales. Un problema más serio, sin solución, es la discordancia entre la organización hidrológica por subcuencas conectadas y jerarquizadas –con sus respectivas organizaciones– y la representación por los sectores económicos y sociales (medio ambiente). En México, esta discordancia aún no ha generado problemas a causa de la debilidad de las organizaciones de subcuencas.

Los límites de cuenca son fáciles de definir, en la mayoría de los casos, a partir de la línea de división de las aguas sobre mapas topográficos detallados. Ocurre a veces que las dificultades requieren de consideraciones, lo cual no pone de ninguna manera en entredicho los conceptos de cuenca y organización de cuenca. Allí, aún dos organizaciones de cuenca pueden entenderse en tanto son posibles las mediciones de los usos y el control de los derechos. Sucede que tales derechos queden poco claros o que las medidas son rechazadas por los grupos de usuarios, no a causa de la cuenca, sino del nivel del estado de derecho en un país o de la inconformidad de una región. Es también el caso de pequeñas cuencas endorreicas o semi-endorreicas que la administración vincula a grandes cuencas, no por razones hidrológicas o sociales sino por un deseo de homogeneidad y, sobre todo, de gestión de personal administrativo. Esta lógica era admisible cuando la organización de cuenca era de carácter puramente administrativo o técnico, pero no necesariamente cuando se incorpora la participación social. Lo es mucho menos hoy día, salvo si, de manera provisional, la pequeña cuenca endorreica lo pide para beneficiarse de la experiencia y las financiaciones de las organizaciones de grandes cuencas. Puede ser también el caso de mesetas llanas o de deltas donde las transferencias entre cuencas son frecuentes y difíciles de medir. Aun en ese caso, un enfoque pragmático puede solucionar las dificultades entre organizaciones de cuenca estableciendo políticas y derechos adaptados a estas zonas. En el mismo orden de idea, el riego de vertiente de montaña se abastece sobre los torrentes de cada lado y en consecuencia sobre dos subcuencas, por lo que el problema viene a ser el mismo: decidir los derechos de las asociaciones en cuestión y

garantizar la legitimidad de los controles. En un país en el que la aplicación de la ley enfrenta dificultades, o en una región que quiere emanciparse del poder central, la organización de cuenca puede fracasar, no por su índole, sino por el tipo de régimen político e institucional vigente.

El tercer cuestionamiento es aparentemente más grave ya que implica, en teoría, una transferencia de soberanía en cuanto se crea una nueva organización. En efecto, una cuenca coincide con distintas colectividades territoriales, incluidos municipios cuyo territorio puede compartirse entre cuencas diferentes y entre varias organizaciones, así como grupos étnicos, teniendo intereses, derechos y percepciones culturales diferentes. Es frecuente que el agua sea un vector cultural para constituir grupos y un vector político para luchar contra las pretensiones del poder central. Esta lucha política alrededor del agua puede tener lugar sin referencia a un grupo étnico. Aun allí, esto depende de la representatividad de las colectividades territoriales en la organización de cuenca y de la aceptación de la transferencia de soberanía. Cuando se impone la organización de cuenca, ésta se puede convertir en objeto de virulentos ataques o, por el contrario, en un espacio vacío, sin participación. Esta carencia de legitimidad tiene generalmente relación con la legitimidad del entramado institucional, cuya organización de cuenca no es más que un caso entre otros. La legitimidad, que es una percepción subjetiva en una población más o menos informada, es un reto que hay que tomar en cuenta y es una condición para el éxito de la organización de cuenca. Si existe, la cooperación con las colectividades territoriales resulta posible, así como con otras organizaciones (comités de acuíferos, operadores municipales). Como se ve, los límites de cuenca no son un problema en sí, pero las dificultades se acumulan cuando las normas de coordinación y la legitimidad son insatisfactorias. Se acepta entonces a la organización de cuenca en dos casos: cuando sus poderes reales son escasos o nulos o cuando la transferencia de legitimidad es validada por los grupos sociales y las colectividades territoriales interesadas. Ahora bien, en México, las organizaciones de cuenca están entre estos dos polos. Los cuestionamientos en su contra son los mismos que los dirigidos a toda institución y no están vinculados al tamaño de la cuenca ni al tipo de gestión. En cambio, la cuenca, como nueva instancia para la organización de intereses y la participación – todavía limitada –, concentra los cuestionamientos tradicionales y cristaliza los conflictos poco o mal tratados antes.

Para terminar, la posibilidad de manipulación política de las cuencas se concentra un poco en sus límites y mucho más en los grupos representados. El caso del Consejo de Cuenca Grijalva-Usumacinta, o la pretensión que hubo alguna vez de crear un consejo de cuenca Lerma-Chapala-Santiago, son interesantes en la medida en que la reunión en grandes cuencas representa ventajas para la toma de decisiones desde el enfoque tecnocrático, reduciendo el peso de algún grupo

en particular, en tanto no existe un grupo social o grupo de interés organizado a tal escala. El problema central es que haya una representatividad suficiente de las voces sin quitar la posibilidad de alcanzar acuerdos. Dicho de otro modo, las voces deben ser múltiples y los votos deben ser eficientes. En México, los otros problemas son: el carácter consultivo del consejo de cuenca, su dependencia financiera, administrativa y política, así como la falta de autoridad.

La cuenca en la historia

La historia de las organizaciones de cuenca sintetiza algunos de los cuestionamientos analizados. Las etapas de su constitución precisan no sólo la percepción social de las élites, y de la opinión pública más tarde, sino también las componentes de instrumentalización social y de necesidad hidrológica.

El concepto de organización de cuenca se remonta más o menos en la historia, según alguna autoridad haya tomado en cuenta las dificultades de acceso al agua por parte de los usuarios. Antes del siglo XX, los derechos de agua eran entregados por administraciones remotas, incluso por el rey de España en tiempos anteriores a la independencia. Los nuevos derechos debían respetar los antiguos. Jacinta Palerm, en su trabajo aquí incluido, señala organizaciones (Río Nazas, por ejemplo) y juntas de agua que establecieron reglamentos de cauce, se encargaban del mantenimiento y velaban por la distribución justa de las aguas a lo largo de las corrientes. De éstas, 236 eran aún consideradas, y en parte supervisadas, por la SRH en los años setenta. Los derechos en las regiones alejadas, aguas abajo, eran entonces afectados, pero el desconocimiento de los regímenes hidrológicos impedía considerar estas posibilidades y durante siglos no fueron las corrientes principales las aprovechadas, sino tributarios menores con un impacto progresivo y no tajante en las partes terminales de las cuencas.

La primera fase de las organizaciones de cuenca se establece durante el siglo XX. La autoridad necesitaba medidas hidrológicas para calibrar las presas destinadas a controlar las crecidas y a extender el ámbito irrigado sin afectar los derechos existentes. Como se trataba de grandes obras –hasta donde lo permitía la tecnología de la época– estas medidas eran esenciales y el gobierno no solamente se encargó de las mediciones, sino que realizó las obras e incluso administró los nuevos distritos irrigados como parte de la construcción de su legitimidad en la etapa del Estado interventor. Al principio, un simple departamento administrativo encargado de la medición era suficiente. Posteriormente, se hizo más complejo el manejo centralizado del agua a través de delegaciones o instancias regionales de las administraciones centrales para operar los distritos de riego, presas e infraestructuras cada vez más numerosas, reforzando el poder de la administración.

La segunda fase corresponde a la tentativa política, desde los años cuarenta, (después de los desarrollos pioneros en España y de los grandes trabajos en el valle de Tennessee, Estados Unidos), de crear una organización de grandes cuencas con el objetivo de establecer políticas de desarrollo, uno de cuyos primeros ejemplos es la cuenca del Tepacaltepec, presidida en su inicio por el ex presidente Lázaro Cárdenas. Otras tentativas, como el PLAT (Plan Lerma de Asistencia Técnica), tuvieron lugar en los años sesenta con apoyo de organismos internacionales. Todas terminaron por razones parecidas. La idea era impulsar y coordinar programas ambiciosos de desarrollo –incluido el industrial– en una gran región creada para la circunstancia. Más que basarse en un conjunto de estados, se eligió una división que los descartaba deliberadamente. La cuenca hidrológica presentaba esta ventaja: era más extensa que los estados, no se concentraba en las fronteras estatales y, además, facilitaba la instauración de las infraestructuras hidráulicas y de comunicación terrestre prioritarias. Se trataba claramente de una visión tecnócrata que consideraba a la política (en los estados) como un freno al voluntarismo y al desarrollo. Estos programas fallaron, precisamente, porque no incorporaron los centros de decisiones que eran los gobernadores y la estructura política y administrativa del país.

En los últimos años, la organización a escala de cuenca se ha generalizado en el mundo después de las pruebas superadas por España en los años veinte y por Francia en los sesenta. Se establecieron otros modelos de regulación, como los mercados del agua en Chile, por los cuales la institucionalización territorial no es necesaria cuando los usuarios (dueños) del recurso actúan sólo en relación con la eficacia de los usos que manifiestan los precios (sin embargo, los problemas colaterales de monopolio y de imposibilidad para manejar integralmente una cuenca no han sido resueltos hasta la fecha). Esta generalización del concepto de cuenca resulta de la consideración del medio ambiente a escala mundial retransmitido por las élites gubernamentales y administrativas en la mayoría de los países. Mientras que el bosque y la biodiversidad, así como los parques naturales y los litorales, pueden satisfacerse con la división territorial política y administrativa clásica; no sucede lo mismo en el caso de la protección de lagos, humedales y corrientes. La irrupción del medio ambiente como protagonista, apoyado a veces por grupos sociales pero sobre todo por las élites y sus discursos, agudizó la escasez de agua puesto que el medio ambiente es ahora considerado con mayor seriedad.

La generalización de las organizaciones por cuenca fue acompañada por una lucha de poderes entre dos fracciones opuestas que afinaron sus argumentos e, incluso, propiciaron una justificación teórica: la participación social con decisión plena, para el mundo asociativo, y la gestión integrada, incorporando algo de consulta de la población, para la tecnocracia. Cuando la opinión pública es suficientemente fuerte como para ser tomada en cuenta, apoya la participación

social al mismo tiempo que las ONG's nacionales e internacionales. En México, la opinión pública se encuentra en una etapa inicial pero toda deriva tecnócrata es percibida como una vuelta al autoritarismo del régimen hegemónico anterior. La incorporación de la consulta popular en la gestión integrada no cuestiona sus fundamentos que siguen siendo ampliamente tecnocráticos (Mollard y Vargas, 2005).

El contraataque tecnócrata, sin contar necesariamente con el apoyo de la población pero sí de la esfera política (los dos actores tienen necesidad uno del otro), puede considerarse como un reflejo de supervivencia desde el final de los grandes trabajos hidráulicos, la transferencia de la gestión de los distritos de riego a las asociaciones de usuarios y el cierre de numerosas cuencas (cuando la disponibilidad de agua en una cuenca es nula). Este cierre de cuencas, donde ya no hay agua saliendo de las mismas y, sobre todo, no hay posibilidad de aprovechar nuevas fuentes, recalca la naturaleza social de la distribución de este recurso cuyos retos son un pago efectivo y una redistribución de los derechos sin conflictos mayores. No se trata ya de explotar nuevos recursos, sino de distribuir el agua entre usos con distintas dinámicas, incluido el medio ambiente. La cultura tecnocrática hace que las administraciones se encuentren mal preparadas para afrontar los retos sociales –y se debe cuestionar si es que otros protagonistas lo están más-. El cierre de las cuencas devuelve, por lo tanto, las decisiones a la población ya que se pueden afinar balances y medidas pero, sobre todo, se necesita realizar la redistribución de los derechos con base en criterios que deben negociarse individualmente y decidir colectivamente.

Los derechos adquiridos se renegocian en función de las nuevas necesidades sociales y económicas; primero, los de los agricultores que utilizan 80% del agua disponible (lo mismo en el mundo que en México). Los cálculos económicos de productividad del agua (costo de oportunidad) son útiles en pocos casos ya que pasan por alto las contradicciones fundamentales entre desarrollo económico máximo (con el supuesto postulado del individualismo metodológico y sin definir el bien público), lucha contra la pobreza, protección ambiental (a través de la controvertida valoración contingente, por ejemplo) y eficiencia institucional (costos de transacción tan difíciles de definir). En resumen, la participación social durante el periodo tecnócrata ha sido descartada de las decisiones y la población se ha vuelto muda por no ser escuchada.

Hoy día, no es una aparición sino un despertar el de las asociaciones de usuarios, ya que existieron mucho antes que la tecnocracia actual. En este sentido, la tecnocracia se puede preocupar, ya que sus resultados en cuanto a resolución de conflictos y protección de los recursos hídricos han sido insuficientes y la opinión pública y los políticos ya no creen que dichos resultados deriven sólo

de leyes mal planteadas o difícilmente aplicables. Para tomar un ejemplo reciente, es suficiente con el caso de la administración estadounidense, bajo un gobierno ultraconservador, que fue superada tanto en términos de previsión y protección contra desastres como en términos de ayuda en una catástrofe natural, como el ciclón Katrina; incluso para la protección civil es deseable la participación de los ciudadanos.

La gestión con un enfoque regional que tome en cuenta la distribución natural del agua, como es la cuenca (aún como una unidad de gestión pragmáticamente definida) se impone por los retos económicos, sociales y medioambientales relacionados. Una nueva organización se convierte en la arena donde naturalmente los protagonistas tradicionales y los nuevos (empresas, asociaciones, opinión pública) intentan influir sobre las modalidades y las normas de funcionamiento: es un concentrado de conflictos que necesita mecanismos de solución. En su funcionamiento interno, la arena es también política a causa de los estados que se enfrentan, de los conflictos entre administraciones estatales y federales y, quizá también, de la solicitud creciente por parte de los municipios y las organizaciones de subcuencas por hacerse oír. Resulta que, en este contexto potencialmente conflictivo, las normas que rigen el funcionamiento de las organizaciones de cuenca van a ser desafiadas en un futuro próximo. La participación tiene que aparecer de manera decidida como única solución a la falta de resultados por parte de las administraciones, las cuales tendrán que cambiar sus costumbres y su organización.

La cuenca en las instituciones nacionales

El interés de la cuenca, su necesidad propia, es delimitar un territorio sobre el cual una organización puede discutir y tomar eventualmente decisiones. Va a administrar el agua como un patrimonio o como un capital sin dar a este término una concepción mercantil (el agua tiene un precio, o incluso varios; el precio mínimo sigue siendo el de los servicios necesarios para abastecer los distintos sectores con agua de calidad, independientemente de quién pague dichos servicios). A raíz de las interrogantes planteadas al principio de este documento, la cuestión tratada aquí consiste en saber si la cuenca favorece a un tipo de gestión más que a otro: ¿administración, mercado o participación?

Un primer elemento de respuesta es dado por la gran variedad de organizaciones de cuencas en América Latina, como nos muestra Eduardo Mestre en esta publicación, y en el mundo. Un segundo elemento resulta del debate previo sobre los protagonistas tradicionales y los nuevos: la cuenca y su organización son para ellos una entidad que debe conquistarse, para la cual preparan sus

armas conceptuales y políticas. Aunque no se puede anticipar quién será el vencedor, el ideal es un mestizaje entre participación y autoridad, delimitando claramente las competencias de cada uno. Esta delimitación es difícil ya que depende de las costumbres nacionales. Por ejemplo, el control de la legalidad de los usos del agua puede ser el objeto de denuncias populares, de un control sistemático por la administración o por asociaciones con delegación por parte de sus miembros (como es la idea de los Cotas).

Como organización de nuevo tipo para tratar los retos contemporáneos, en enfoque de gestión de cuenca hace frente al siguiente dilema: o los gobernantes crean una organización de composición tradicional, o innovan para probar nuevas relaciones sociales según distintos niveles de participación social con el riesgo de atizar antiguos conflictos, evidenciar nuevos o volver a antiguas relaciones de dependencia social. En un ámbito donde el remedo institucional es común, sobre todo entre las élites administrativas que copian formalmente organizaciones venidas del extranjero: ¿cuál es el mejor organigrama?, ¿cómo preservar los poderes existentes?

A causa de los desafíos medioambientales, ampliamente retomados por los mediadores de la modernidad (élite de la alta administración y la política, a menudo de manera formal), la cuenca –mucho más que el bosque cuya gestión se adapta a las divisiones territoriales clásicas– es un objeto de innovación institucional, y en consecuencia de poderes, para orientar las formas de reglamento, consulta y toma de decisión participativas. La organización de cuenca se convierte en un excelente espejo de los poderes tradicionales y de la voluntad de apertura, más allá de los retos medioambientales. En México, la tradición tecnócrata aún está viva, aunque sufra el ataque de no pocos políticos y cada vez más de la población.

Para concluir sobre las instituciones más o menos teñidas de tradición, no es inútil volver a las conclusiones de Tocqueville, dadas después del análisis de dos jóvenes repúblicas: Francia después de la revolución y Estados Unidos después de la independencia, ni tampoco a las de Jaubert de Passa quien, algunos años más tarde, publicó sus análisis sobre las asociaciones de agricultores de riego en el mundo. Para el primero, las costumbres son más importantes que las leyes, significando esto que las prácticas sociales son iguales o más importantes que el marco institucional formal, los organigramas y el collage institucional. Es necesario conocer los patrones sociales para concebir buenas leyes, lo que conduce a preguntarse si la administración o los juristas son suficientes para legislar. Para el segundo, la asociación de usuarios es la base de la democracia y la autoridad debe estar presente, sin exageración. El desconocimiento de las costumbres y de los reflejos políticos de los grupos organizados, aunque estas relaciones sociales sean canalizadas en parte por las leyes, es causa principal

de disfunción social y de Estados incapaces de aplicar plenamente el mismo marco jurídico normativo que producen para gobernar –en esto serán muy importante los análisis sobre la gobernanza (*governance*) que en materia de la gestión del agua se realicen para analizar la acción pública²–.

La cuenca y la sociedad

La cuenca ha sido seleccionada debido a la necesidad de tener en cuenta el medio ambiente y de hacérselo saber a los políticos, como fue el caso de la cuenca Lerma- Chapala bajo los auspicios del candidato y luego presidente Salinas de Gortari (Wester et al., 2005). La dosis de participación social en México fue justo la necesaria para parecer moderna y para que la cuenca aparezca como un cambio sin que haya realmente una profunda transformación. En otras partes del mundo, a pesar de la contraofensiva de la gestión integrada bajo su forma más tecnócrata, la organización de cuenca pudo ser considerada como un laboratorio experimental de gestión participativa, sobre todo allí donde la opinión pública podía hacer oír su voz.

Esta apertura fue una oportunidad aprovechada por las asociaciones militantes y las ONG's internacionales para impulsar la democracia, más sobre la base de principios y posiciones poco comprobadas que sobre un análisis teórico y empírico del potencial real o de las condiciones necesarias para la participación. Así pues, estas asociaciones postulan una relación simple donde la multiplicación de las acciones participativas sería una etapa para desarrollar la democracia. No es cierto que este postulado esté comprobado. Por el contrario, es posible que el sistema democrático, con sus instituciones y sus costumbres, sea la condición necesaria para que una democracia participativa o local pueda establecerse. Ciertamente, nuevos estudios deben analizar los casos de participación de manera científica e independiente con el fin de no quedarse únicamente con el encantamiento y con los casos insuficientemente estudiados que tanto abundan en los informes de ONG's o administraciones.

Cuando se establecen procesos de participación social, se desatan numerosos conflictos latentes y nuevas demandas de aquellos que pueden tomar la palabra. Si las instituciones existentes (foro, información, sanciones, capacidades para tomar una decisión colectiva y aplicarla, políticos que rinden cuentas) no son operativas, ningún interés colectivo surgirá de los intereses locales o sectoriales

2 La acción pública es el punto de intersección de la acción gubernamental y la acción social, a través del análisis de los puntos de encuentro como de desencuentro entre de los mismos, situándose en el análisis de la interacción de los diversos actores, es decir, en el flujo de la regulación cruzada entre gobierno y sociedad, así como en el interior de cada uno de estos universos (Cabrero, 2005; 11).

contradictorios, por consecuencia, con la generalización del poder del NO, sin otra visión o propuesta colectiva capaz de sobrepasar todo los *NIMBY* (*Not in My Backyard*: no en mi patio trasero) potenciales que existen de una u otra manera. Esta condición para la participación existe precisamente allí donde existe la democracia, con base en condiciones como la información, la representación real en las organizaciones, la legitimidad de las decisiones administrativas.

La participación presenta pocas ventajas inmediatas, aunque más en forma potencial. Eso explica sus dificultades y a veces la ausencia de resultados en los primeros tiempos de aplicación. Su mérito supuesto es sustituir el círculo vicioso del no desarrollo (dónde se sanciona a la colectividad en beneficio de los intereses de grupos clientelistas) por el círculo virtuoso donde la población, cada vez mejor informada y reactiva, elige a sus líderes menos en función de ventajas materiales a corto plazo (sobre la base de un grupo de poder con relaciones de mediación con el gobierno) que de sus competencias y sus resultados. Con la desarticulación progresiva de los cacicazgos tradicionales en relación al fin de una política de redistribución, resulta la generalización de líderes interesados en la colectividad, la transparencia y el desarrollo. Estos nuevos líderes tienen entonces la sensibilidad de informar a una población crítica, y de generalizar la información indispensable que permite la elección de la mejor élite posible. En paralelo, se mejoran la legitimidad de esa élite y la confianza en el sistema político. El *NIMBY* es a la participación lo que el *free rider* es a la ilegalidad y a la falta de autoridad. La cuenca, como espejo particular de los retos presentes, necesita evitar estos dos desastres.

La cuenca y las ciencias sociales

La cuenca conlleva la idea de manejo integral del agua debido a la necesaria coordinación (negociada o no) entre usuarios y administraciones de las subcuencas, entre los mismos usuarios del agua y entre todo lo que pueda influir en la conservación del recurso, en particular los bosques (Conafor, municipios, estados). A este nivel, no existe generalmente discordancia formal respecto del interés por lograr un manejo integrado de la cuenca. El problema surge cuando se analiza su implementación real y se evidencia que no funciona en muchos países, lo cual no es razón suficiente para descartarla. Es mejor ver por qué no funciona.

La pregunta vuelve: ¿quiénes son los que defienden la gestión integrada del agua y quiénes la critican? Esto lo podemos representar de manera formal. Los que defienden la gestión integral son las administraciones, los políticos, los usuarios y los ecologistas. Todos quieren lograr eficiencia, desde su respectiva posición, así como respuestas técnicas en las que se puede incluir una fase de consulta y de negociación, es decir, un juego social limpio respaldado por la ley. Al mismo tiempo, muchos saben que la ley no se aplica bien, pero siguen

pensando en un ideal donde no sólo se van a solucionar los problemas sino que se va a lograr su aplicación: son legitimistas. Es posible también que unos piensen que el hecho de que no se respete la ley exige la aplicación de una forma autoritaria en contra de la gente y de ciertos sectores considerados contrarios a los objetivos de la gestión. Se ve que hay una brecha importante entre las dos concepciones de la vida social donde los científicos sociales quedan aislados. Pero hay que ir un poco más adelante para precisar esta brecha.

Cuadro 1

Los que DEFIENDEN la gestión integrada	Los que NO SE INTERESAN en la gestión integrada
Todos, excepto las ciencias sociales	Las ciencias sociales
Quieren una solución técnica, poco política	Ven nada más lo político y el juego sucio
La administración pretende desempeñar un papel de élite a través del uso de los modelos institucionales del primer mundo y mediante la idea de un juego limpio donde la ley es todo (o es un ideal)	Los científicos sociales piensan que lo político es más determinante que la administración y la ley
Desconfían de las capacidades de la sociedad	Idealizan las capacidades de la sociedad
Diseñan organigramas	Analizan la gobernanza

La administración trabaja sobre el ideal de una ley que se cumple, mientras que los científicos sociales demuestran las realidades necesariamente políticas en un país como México. De manera curiosa, los científicos idealizan las capacidades de la sociedad, mientras que las administraciones (incluso muchos usuarios y hasta ONG's, como lo demostró el estudio 2003 del IMTA en la cuenca Lerma-Chapala) no tienen confianza en estas capacidades y menos en la política (es una constante de las tecnocracias rechazar lo político ya que representa la anarquía, cuando ellos defienden una idea de racionalidad y de eficiencia).

La brecha de los científicos sociales con respecto a la gestión integrada del agua es dramática. Son dos ideales y dos visiones de la realidad que se confrontan. Ahora, no hay que descartar los intereses de los conceptos de cuenca y de manejo integral ya que son interesantes. El problema surge cuando los defensores de estos conceptos incluyen ideas ajenas como la exclusión de la política o la desconfianza en la sociedad, sin hablar del papel de élite que intenta tener la administración con modelos ajenos, o de los ecologistas que quieren que se les tome en cuenta. Lo interesante en México es que la administración del agua, que vive a diario su dependencia política, diseña, sin embargo, un mundo sin política, puramente técnico y de organigramas institucionales.

Conclusión

La cuenca y su organización social son el fruto de necesidades nuevas y antiguas. También es una nueva arena de confrontación de intereses y representaciones

sociales contrapuestas. Estas representaciones sociales están personificadas por grupos y movimientos que intentan influir en la política pública a nivel local, nacional e incluso internacional. A este respecto, se puede señalar que los defensores del medio ambiente y la participación (que sólo se corresponden de manera aproximada) recurren cada vez más a los sentimientos y percepciones de la población (más democracia o más medio ambiente), mientras que los fundamentos de la gestión integrada del agua se basan más en la racionalidad técnica de la administración y en la manera en que cada régimen político pretende regular el acceso al agua. El desarrollo de estos procesos de participación en la gestión del agua está en manos de quienes cumplen la función de mediación a través de procesos políticos que permitan la integración a nivel de cuenca de los distintos intereses, algo que en perspectiva es muy difícil de lograr. Son los actores (sociales e institucionales) que participan en estas instancias quienes pueden estar más cerca de la población o de la administración, así como también de las consignas internacionales que transmiten a través de, entre otros medios, los foros mundiales del agua. En México, el juego entre estas posiciones ya inició, aunque todavía se requiere que estos actores se sensibilicen más de ante la opinión pública que va ganando fuerza, como para que la balanza se incline del lado de la participación.

La segunda conclusión que resulta de esta obra es la escasez de estudios sobre este fenómeno actual, no sólo en nuestro país, en el que se pueden percibir las relaciones entre las élites económicas y políticas, en contraste con los grupos sociales -sociedad civil, grupos de interés o movimientos sociales- en relación al agua, en un momento de transición clave en la vida del país. En los casos aquí reunidos se muestra cómo los protagonistas son capaces de aportar sus experiencias, sus justificaciones y sus teorías, siempre desde la posición social en la que se ubican, así como la imperiosa necesidad de establecer los criterios de una ciencia independiente (con base en una metodología reproducible y en el debate colectivo de las interpretaciones). Resultan dos conclusiones finales: las ciencias sociales deben reforzarse y éstas deben utilizar esa independencia analizando sus a priori. Es la única manera para no verse excluidas de los procesos reales de negociación y conflicto por el agua, y poder desarrollar una amplia crítica de los procesos de gestión integrada, fuera del ámbito académico.

Bibliografía

- Brooks, David, (2004) *En_Foco: AGUA, Manejo a nivel local*, Alfaomega/IDRC, consultable en http://www.idrc.ca/es/ev-9440-201-1-DO_TOPIC.html
- Cabrero Mendoza, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.

- García, Rolando (1986), "Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos", en *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, Enrique Leff (coord.), México, Siglo XXI.
- Güitrón, Alberto, Eric Mollard & Sergio Vargas Velázquez (2004), "Models and Negotiations in Water Management", en IFAC Workshop on Modelling and Control for Participatory Planning and Managing Water Resources, en www.elet.polimi.it/IFAC_TC_Environment/Venice2004/poster/3v04mollard.pdf
- Jaubert de Passa, M., 1846 *Recherches sur les arrosages chez les peuples anciens*, 6 parties, 4 volumes. Ré-éd. Coll. Les Introuvables. Editions d'aujourd'hui.
- Mollard, Eric, Sergio Vargas, "¿A quién preocupa la gestión integrada del agua? entre indiferencia social y utopía peligrosa", en II Congreso Iberoamericano 2005, Puebla, Pue., 2005
- Rap, Erwin, Philippus Wester and Luz Nereida Pérez Prado (2004), "The politics of Creating Commitment: Irrigation Reforms and the Reconstitution of the Hydraulic Bureaucracy in Mexico", en Peter P. Mollinga y Alex Bolding (ed.) *The Politics of Irrigation Reform. Contested Policy Formulation and Implementation in Asia, Africa and Latin America*, Ashgate.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Vargas, Sergio, Eric Mollard, Roberto Romero, Daniel Murillo (2003), *Evaluación social de los escenarios de manejo de agua superficial en la cuenca Lerma-Chapala*. Informe técnico de proyecto, IMTA-CNA.
- Wester Ph., E. Mollard, S. Vargas y (eds), *Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture. Comparative study on river basin development and management, The Lerma-Chapala Basin*, Mexico, Sri Lanka, IWMI, en impresión.
- Wester, Philippus y Sergio Vargas, Eric Mollard, "Negociación y Conflicto por el Agua Superficial en al Cuenca Lerma-Chapala: Actores, Estrategias, Alternativas y Perspectivas (1990-2004)", en *Encuentro de Investigadores del Agua en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago: Agricultura, industria y ciudad. Pasado y presente*, Chapala, Jalisco, del 6 al 8 de octubre de 2004. El Colegio de Michoacán-Universidad de Guadalajara.