

El manejo del agua en los municipios de la cuenca del río Amacuzac y la participación social

Nohora Beatriz Guzmán Ramírez
Universidad Autónoma del Estado de Morelos
Departamento de Antropología
nobegura@yahoo.com.mx

Sergio Vargas Velázquez
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
kuirunhari@yahoo.com.mx

Resumen

México ha asumido el enfoque de gestión integrada del agua promovido internacionalmente por agencias como el Banco Mundial, el Consejo Mundial del Agua y el Global Water Partnership. En este enfoque se enfatiza la necesidad de lograr coordinar acciones a nivel local con base en una nueva delimitación por cuenca hidrológica. Este enfoque fue explícitamente incorporado en las reformas a la Ley de Aguas Nacionales de 2004. En estas se amplía la representación social en los Consejos de cuenca y órganos auxiliares, y se incorpora por primera vez la representación directa de los gobiernos municipales. Sin embargo, los municipios manifiestan una gran debilidad institucional para el manejo del agua, muchos no han logrado cumplir con lo estipulado desde principios de la década de 1980 en la reforma al artículo 115 constitucional respecto al servicio de agua potable y el saneamiento básico.

Aquí se analiza la situación de los municipios de la cuenca del río Amacuzac, la cual abarca dos tercios del Estado de Morelos y algunos municipios del Estado de México, en donde ya está presente una crisis ambiental por el agua, y los conflictos se incrementan día a día. En este contexto se cuestiona el discurso y las instancias de participación en torno al agua a nivel municipal, y la posibilidad de lograr un mejor vínculo entre la acción social y la acción gubernamental en la llamada nueva gobernanza del agua.

La gestión integrada del agua por cuenca hidrológica

Desde hace algunos años se ha reconocido internacionalmente el incremento en la escasez relativa del agua, la cual está llevando en pocos años a una situación crítica en numerosos lugares del mundo, incluyendo a nuestro país. Al mismo tiempo se subraya que en este momento la crisis del agua es fundamentalmente una crisis de gestión o más precisamente de gobernanza del agua –*water governance*–, también traducido como gobernabilidad, lo cual significa que la problemática tal como es entendida ahora está más en el campo de la acción pública, el diseño e implementación de políticas gubernamentales y la negociación y regulación de intereses sociales, económicos y políticos, y en la manera en que funcionan los arreglos institucionales (Cosgrove y Rijsberman 2000). Este punto de vista fue confirmado en el Foro Mundial del Agua de 2003 en Kyoto, al trasladar la atención de la problemática técnica para el manejo de la escasez y *calidad* del agua, hacia la

cuestión de la articulación entre los arreglos institucionales gubernamentales y los grupos de interés en torno al agua.

La gobernanza del agua se define como: “el rango de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que están orientados para el desarrollo y gestión de los recursos hídricos, y la distribución del agua a diferentes niveles de la sociedad”, y se subraya la necesidad de determinar con claridad los roles y responsabilidades de los diferentes intereses, buscando un balance de poder entre los niveles de autoridad y los grupos sociales (Argarwal et al. 2000). De esta manera se insta a la incorporación de la población local en el diagnóstico, la identificación de soluciones así como en la implementación y monitoreo de la política del agua. Las definiciones sobre la gobernabilidad del agua coinciden en esto, aunque algunas enfatizan más algunos aspectos que otros. (World Bank, 1992. Solanes, M. 2002. Rogers, P. 2002. Peña, H. y M. Solanes 2002. Dourojeanni, A. y Jouravlev, A. 2001)

En los últimos años, se ha generalizado un enfoque de gestión del agua que busca manejar el agua como unidad hidrológica. Se cuestiona el agua exclusivamente por agencias gubernamentales de carácter técnico, las cuales desde fines del siglo XIX dieron forma a un modelo de gestión centralizada del agua que enfatizó la expansión de la oferta de agua para el desarrollo económico –separando a los distintos usos y usuarios-, el cual implicó que en muchos países se implementaran grandes programas para el abastecimiento de las crecientes necesidades humanas a través grandes obras de infraestructura, sin tomar en cuenta la conservación del ambiente o el impacto sobre grupos sociales locales, a través de sucesivas y más profundas intervenciones en el ciclo hidrológico.

Ahora se propone un enfoque de gestión de la demanda, en el cual se reconoce que ya se llegó al límite de explotación del agua en muchas regiones, y de que ahora es necesario transformar la manera en que se distribuye el agua entre sus usuarios, se promueva su uso eficiente o se financien los servicios de abastecimiento y saneamiento. Ahora se trata de utilizar mejor el agua con la que ya se cuenta, a través de diversas políticas públicas que estimulen su uso eficiente y sustentable, y una distribución socialmente equitativa. También se trata de reconocer que la naturaleza requiere de un volumen para la conservación de los ecosistemas.

Este proceso de cambio en la política del agua es entendida generalmente como la transición de un modelo de gestión centralizada a otro de gestión integrada de los recursos hídricos, GIRH. Entre los especialistas existen aún discrepancias en cuanto al significado preciso que se le debe dar a la integración, pero se hace referencia a que en primer lugar, el manejo del agua se debe de realizar con base en unidades geográficas que consideren sus límites hidrológicos y permitan ver al agua como recurso para múltiples usos –bien económico-, como parte de la relación entre la naturaleza y grupos sociales que la conciben como un bien colectivo o bien social que no puede ser apropiado individualmente, y activo ambiental. Se abandonan las tradicionales separaciones entre entidades de manejo de agua por sectores de uso y las divisiones político administrativas, para establecer a la cuenca hidrológica como la unidad de gestión más apropiada. Otro aspecto importante es la necesidad de la descentralización en su manejo a través de la incorporación de todos los grupos de interés en su gestión. Uno de los aspectos importantes de este modelo de gestión es la resolución de los conflictos, ya que establecen formas, mecanismos y espacios

para plantear todo tipo de problemas en torno al agua, y para buscar soluciones consensuadas.

Sin embargo, se debe considerar que hay dos elementos claves de la gobernanza del agua; la democracia (no sólo política, sino también social, entendida como justicia distributiva), y la capacidad del poder público de desarrollar acciones efectivas que den respuesta a las necesidades o demandas sociales, esto es la conformación de una tecnocracia basada en la racionalidad instrumental que produzca mejores sistemas de gestión de los recursos. La pregunta para los países en desarrollo es si existen las mismas condiciones sociales, políticas o económicas para producir las formas estatales que permitan la gobernabilidad del agua en esos países. Está claro que ese entramado de acciones y modelos de política pública funcionan de distinta manera en contextos de gran desigualdad social, pobreza o donde persiste la inestabilidad política o se carece de una sociedad civil desarrollada. En el caso de México, nos encontramos en una situación de transición, en el cual la manera en que se ha llevado a cabo la transformación del régimen político (desde una reforma del Estado de arriba-abajo, dándole la mayor importancia a la democracia electoral) está limitando la participación real de la sociedad civil (Olvera 2003) La organización social para la gestión del agua por cuenca debe considerar también distintas formas y niveles.

La GIRH en México y la exclusión de los municipios

En México, a partir de la década de 1990 se inició la implementación de la ahora llamada GIRH, se incorporaron algunos de sus principios en la Ley de Aguas Nacionales de 1992 y su profundización con su reforma de 2004, en donde se plantea un arreglo institucional cada vez más descentralizado, con distintos espacios para la participación social en el diseño de políticas, su implementación y monitoreo. Es un proceso de permanente negociación y búsqueda de acuerdo entre los grupos sociales, los científicos y los funcionarios involucrados en tomar las decisiones.

Sin embargo, la implementación de la gestión integrada se inició a iniciativa federal, buscando la participación de actores sociales con los cuales los principales actores gubernamentales ya habían establecido distintas formas de diálogo, pero que no necesariamente son representativos de la gran diversidad social de cada cuenca. Los espacios para la participación sólo han tenido un carácter consultivo, lo cual limita el interés de la sociedad en participar en ellos, ya que sólo los grandes intereses económicos y políticos participan al nivel de las grandes regiones hidrológicas. La propuesta de gestión integrada no ha transformado todavía la gestión en el ámbito local, que es en el que cotidianamente vive, percibe, y expresa sus problemas y preocupaciones la mayoría de la población, y en el que realmente es capaz de participar la sociedad. (Vargas y Mollard 2005) Esto explica la poca información y comunicación que existe todavía respecto al agua a este nivel, el que persista entre muchos usuarios del agua la percepción de que los problemas del agua los debe resolver sólo el gobierno, y que el abastecimiento y saneamiento del agua debe ser parte de los servicios bajo responsabilidad económica de las entidades gubernamentales. Por otro lado, existe la percepción entre las organizaciones gubernamentales de que es más fácil tomar decisiones de política del agua mientras sean menor el número personas que participan; también perciben que la autoridad del agua se diluye cuando se involucran a más actores sociales, y

que el actual arreglo institucional es incapaz de resolver todos los problemas y conflictos por el agua porque no reconoce realmente el valor de las decisiones técnicas. Esta percepción también restringe los alcances del modelo de gestión integrada del agua por cuenca.

En la última década el régimen político mexicano ha perdido una considerable legitimidad a partir del agotamiento del modelo corporativo de organización de intereses a la aplicación del proyecto de apertura económica y desregulación que ha permitido surgir una sociedad civil todavía incipiente (Olvera 2003), el cual le permitió durante varias décadas a la burocracia hidráulica mantener un control de la política del agua muy poco cuestionado. (Vargas y Sánchez 1996)

Si existe un problema de legitimidad a nivel general, qué ocurre con la política del agua. En este punto es cada vez más evidente la formación de movimientos sociales que cuestionan la GIRH tal como oficialmente es presentada en tanto que la visión tecnocrática de ella no reconoce todavía la necesidad de incluir aspectos como la visión del agua como bien común, y las formas de manejo comunitario del recurso.

Sostenemos que precisamente el principal aspecto de integrado de la gestión del agua por cuenca es de carácter plenamente político, ya que la negociación entre actores sociales y gubernamentales, la influencia que ejercen grupos de presión o grupos de interés en torno a la política del agua, así como la burocracia hidráulica que también está conformada por distintos grupos, los cuales compiten entre sí por influir más en la política del agua.

Respecto a la GIRH en México hay una interpretación dominante de esta doctrina que resalta los aspectos técnicos de la política pública y, al igual que en los países desarrollados, la despolitiza. Esta visión, consideramos, expresa en sí misma los intereses y percepción de un grupo de funcionarios públicos, tanto a aquellos que perciben como superfluo el incrementar la participación social –en tanto el costo de la negociación es demasiado alto- y porque limita las “buenas decisiones técnicas” y entorpece la toma de decisiones. (Vargas y Mollard 2005; 25) Por el otro lado surge una perspectiva que pretende cuestionar a profundidad la acción del gobierno federal, al asumir en algunos de sus extremos el discurso altermundista, antiprivatizador e iniciar su vinculación con movimientos sociales que van más allá de la gestión del agua. La misma visión de los actores sociales organizados –como son agricultores de los distritos de riego-, cuestiona ya de entrada el modelo de GIRH impulsado desde la CNA.

En la conformación de las instancias de participación los municipios se encuentran bastante limitados, en cuanto el esquema de gestión centralizada del agua todavía pesa sobre la gobernanza del agua en nuestro país. La reforma a la Ley de Aguas de 2004 respecto al tema de los consejos de cuenca, ampliaba la participación de todos los sectores sociales, haciendo dominante a estos sobre el ámbito gubernamental, pero por primera vez se reconocía la necesidad de incorporar a los municipios a través de una representación proporcional en los consejos de cuenca.

El artículo 115 Constitucional establece que el suministro de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento es responsabilidad de los municipios. Esta

situación ha llevado a que los municipios establezcan la administración del agua a través de instancias descentralizadas conocidas como Organismos Operadores de Agua Potable y Alcantarillado. En un número importante de municipios este proceso ya se llevó a cabo, sin embargo en muchos otros más, aún están en proceso de formación y en consolidación de estas instancias.

A pesar de los significativos avances, un número importante de los organismos operadores (OO) del país enfrentan una difícil financiera, organizativa y de cumplimiento de sus objetivos, debido tanto a problemas de carácter técnico como a las del arreglo institucional. En muchos sistemas se opera con elevadas pérdidas de agua, baja calidad de los servicios, tarifas que no cubren la mayor parte de los costos, dificultades para cobrar las tarifas, costos de operación por encima de los ingresos, alta rotación del personal directivo, infraestructura obsoleta, y falta de continuidad en sus programas de trabajo, entre otros.

Estos bajos niveles de eficiencia y calidad del servicio se deben a la falta de recursos para invertir en la rehabilitación y ampliación de la infraestructura, instalación de mejoras tecnológicas o capacitación. Sin embargo, existen factores de tipo organizativo y legal, que se cruzan con factores de orden social, económico, y hasta cultural, que son necesarios considerar para redefinir el funcionamiento de los organismos operadores y alcanzar un mejor funcionamiento.

Ante esta situación, se requiere conocer las condiciones bajo las cuales están operando los organismos operadores; la calidad del servicio que se entrega; la forma como la población percibe y valora el servicio; las relaciones y dependencia de los OOs con el gobierno federal, estatal, y municipal; el marco institucional y regulatorio vigente; la situación financiera del Organismo Operador, del estado y del municipio; y el escenario financiero para cubrir los requerimientos de inversión. Sin embargo, la parte correspondiente a estos nunca fue llevada a la práctica, y después de una serie de cuestionamientos de distintos sectores, se dio en varios aspectos una contrarreforma a la reforma a la ley el 11 de septiembre de 2007. (La Jornada, 13 de septiembre de 2007 “Los cambios hechos a la ley de aguas centralizan la toma de decisiones”, <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/13/index.php?section=sociedad&article=048n1soc> Consultado el 13 de septiembre de 2007).

Los conflictos en la cuenca del río Amacuzac

La cuenca del río Amacuzac abarca una superficie de 8,946 kilómetros cuadrados, y tiene como principales afluentes a los ríos Apatlaco, Cuautla, Yautepec y Tembembe. Las precipitaciones pluviales se ubican por encima de los 1,000 mm anuales, concentradas las lluvias en los meses de junio a octubre. Es parte del sistema orográfico de la cordillera Neovolcánica. Limita al norte con el Distrito Federal y el Estado de México; en esta parte se forma el parteaguas creado a partir de la Sierra del Chichinautzin en la zona limítrofe entre el Distrito Federal y Morelos. En el sur, el parteaguas lo delimitan los municipios de Jolalpan, en el estado de Puebla y Huitzuc de Figueroa, Atenango del Río, Buenavista de Cuella, Taxco de Alarcón y Teticpac en Guerrero. En la parte Oeste, la cuenca esta delimitada por la zona turística del parque Nevado de Toluca, Malinalco, Tenago del Valle, Tianguistenco, Zinacantepec, Texcaltitlán, Almoloya de Alquisiras y Zacualpan.

Entre los embalses más importantes están los lagos de Tequesquitengo, Coatetelco, El Rodeo y los lagos Tonatiahua, Prieta y Quila que pertenecen al Parque Nacional Lagunas de Zempoala. En la cuenca existen gran número de manantiales, los más importantes en Morelos.

El clima que en la cuenca es en promedio cálido. En menor grado se presenta el tipo semicálido, en una franja que va de este a oeste situada en la región norte, en la zona de transición entre la sierra y los valles. El templado se distribuye en la zona norte y se localiza en las partes altas de los valles de Cuernavaca y de Cuautla, principalmente. Los climas semifríos se reducen a pequeñas áreas en el extremo norte, concentrándose en las partes más altas. Según los datos del Censo del 2000, en la delimitación de la cuenca habitaban una total de 1'999,285 personas.

El intenso proceso de aprovechamiento de sus recursos hídricos de manera muy temprana en el siglo XIX se dio a través de la consolidación de grandes latifundios orientados a la producción de caña de azúcar, en donde se construyó una intensa red de aprovechamiento del agua y otras infraestructuras para tal fin. Esto hizo que algunos historiadores consideraran que la lucha de Emiliano Zapata durante la Revolución de 1910 fuera considerada no sólo por la tierra, sino también por el agua. Después de la reforma agraria de los años 1930, la región tendría un relativo atraso, su economía se especializaría en la producción de caña, pero ahora a través de la dirección gubernamental; la industrialización llegaría más tarde. La nueva infraestructura estaría orientada a garantizar este patrón de cultivos comerciales arroz-caña en lo que sería reorganizado como el Distrito de riego Estado de Morelos. Ahí se construirían canales y presas sobre una base de organización social que en parte quedaría fuertemente vinculada a las formas de representación corporativa que asumió el régimen político mexicano. Los nuevos ejidos y comunidades agrarias se vincularían al proyecto nacional y apoyarían las reformas que se promoverían desde el gobierno federal para dirigir la economía agrícola de la región. Los agricultores recibirían a cambio un precio de garantía, insumos y agroquímicos así como dirección organizativa desde las pautas marcadas por organismos gubernamentales, y a cambio el régimen político recibiría apoyo.

La cuenca tampoco estaría fuera de los planes de redistribución del agua que elaboraría el gobierno federal para garantizar el abasto a la enorme expansión de la ciudad de México. A principios de la década de 1960 quedaría considerado un posible trasvase del Amacuzac al D.F., el cual aún hoy consideran factibles algunos grupos de interés.

La especificidad de esta cuenca está en su cercanía con el Valle de México. En las últimas cuatro décadas el fenómeno más importante que podemos identificar respecto a la problemática del agua es el rápido proceso de metropolización de Cuernavaca y Cuautla con relación al valle de México y a las ciudades de Toluca y Puebla. Estos centros conforman actualmente una red urbana de gran importancia demográfica y económica.

El primer factor que ha influido en el crecimiento de la zona metropolitana de Cuernavaca, fue la creación en 1963 de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC), proyecto creado por los gobiernos estatal y federal, que fue concebido para crear una zona industrial generadora de empleo y que propiciara un polo de

desarrollo en la zona limítrofe de los municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Temixco y Tepoztlán. Con la creación de CIVAC, esta zona sufrió un cambio importante, su crecimiento se aceleró debido a que la nueva zona industrial atrajo gente de otros municipios y de otros estados, como Guerrero, provocando el surgimiento de nuevas colonias y de asentamientos irregulares que demandaron servicios públicos.

También se promovió el fraccionamiento de la tierra para la construcción de casas de fin de semana para grupos socioeconómicos de altos ingresos, y asociado con el flujo de turistas de fin de semana provenientes principalmente de la ciudad de México en torno a balnearios. Poco a poco la oferta iría cubriendo otros estratos de ingreso, dando origen a una alta especulación sobre el valor de la tierra.

Esta situación, se convirtió en el principal factor de conurbación de los municipios de Cuernavaca con Jiutepec, Emiliano Zapata y Temixco, y en uno de los detonantes de la contaminación de varias barrancas y ríos ubicados dentro de la zona metropolitana de Cuernavaca. Por otro lado, municipios como Emiliano Zapata, Cuautla, Yautepec y Jojutla, también funcionan como importantes centros agrícolas que requieren de jornaleros, debido a la actividad agroindustrial basada en la caña de azúcar. También ahí se iniciaría un proceso de conurbación con base en fraccionamientos y zonas habitacionales vinculadas con el turismo y las nuevas actividades industriales del Parque Industrial de Cuautla.

Aquí la gestión centralizada funcionó con base en la legitimidad que le daba la construcción de gran infraestructura y el reparto que hacía del recurso; igualmente estuvo vinculada con la manera en que estaba organizado el régimen político. La politización de la política pública del agua se dio a través de un régimen político que estimuló procesos de demanda y negociación por el agua, en la que de manera discrecional grupos de interés económico o político trataban sus necesidades con los funcionarios federales. A fin de cuentas, también la estructura de poder local procuró mediar y beneficiarse de los proyectos de desarrollo a través de los recursos con los que contaba para influir en el régimen político como en otras cuencas del país. (Vargas y Mollard 2005)

Esta región está incluida dentro de la regionalización de la Conagua como una subcuenca del río Balsas, ya que desemboca en él hacia el sur. De esta manera se considera que los usuarios de la cuenca del río Amacuzac están representados en el Consejo de Cuenca del río Balsas a fines del siglo pasado.

En la cuenca del río Amacuzac, como en el resto del país se inició la transformación de la gestión del agua de manera diferencial a principios de la década de 1990 con lo cual se crearon comisiones estatales de agua y saneamiento en el estado de México y en Morelos, así como de la conformación de los organismos operadores y la transferencia de su único distrito de riego en Morelos. Las comisiones estatales tienen desarrollos muy diferenciados, ya que en el estado de México la CAEM ha logrado reunir varias funciones de planeación y gestión, así como participado en negociaciones a nivel de cuenca hidrológica y conflictos –el caso de la cuenca Lerma-Chapala, valle de Bravo, la transferencia de la cuenca del río Cutzamala a la ciudad de Toluca y al valle de México o la controversia constitucional con el Gobierno del Distrito Federal por la extracción de agua subterránea del valle de Toluca- así como ha modificado su ley estatal del agua para tal fin. En cambio, en el

estado de Morelos, la CEAMA ha tendido a concentrarse en las funciones básicas con las cuales fueron creadas inicialmente estas comisiones en los aspectos de agua potable y saneamiento; quedando todavía muchos sistemas municipales por descentralizar.

De esta manera, en la mayor parte de la cuenca todavía está por darse el desarrollo institucional y organizacional a nivel local de acuerdo a los principios de la GIRH para el procesamiento de conflictos y la representación de intereses.

En la cuenca del río Amacuzac prevalecen una gran cantidad de conflictos en todos los niveles. Muchos de ellos son conflictos puntuales, esto es, a nivel de confrontación a pequeña escala, entre personas o pequeños grupos que no implica otra escala superior, pero que por su número implican ya un problema para gestión del recurso. Generalmente hay muchos pequeños conflictos no atendidos, los cuales están representando una tensión a desencadenar uno de escala mayor, y de hecho suelen activarse en otras situaciones, como pueden ser conflictos por tierra o procesos político-electorales. Esto hace que en algunos lugares se tienda a juntar todas estas tensiones y se asuma la necesidad como comunidades de una solución alternativa a la planteada oficialmente. Esto está ligado a la subsistencia de formas comunitarias en muchas localidades. En otros casos, estos pequeños conflictos están representando ya una demanda de política pública eficiente que las autoridades del agua no pueden resolver por sí solas. Esta falta de respuesta genera también desgaste a nivel de las formas de representación de intereses y en la legitimidad del sistema; esto se expresa ya en la visión de las organizaciones sociales respecto a la problemática ambiental y del agua.

Los ejemplos en la cuenca son muchos. Uno de ellos que está afectando a mediano y largo plazo la disponibilidad de agua es el de la tala clandestina en Hutzilac y Tres Marías, dentro del corredor Biológico del Chichinautzin, los cuales son procesos en donde las comunidades han perdido su propio control sobre el uso del bosque ante la economía que genera este uso descontrolado de los recursos forestales. También están los varios proyectos carreteros, y libramiento de Cuernavaca y los conflictos e impactos que generan, en estos casos también aparecen conflictos por el agua asociados a las nuevas situaciones que generan estas infraestructuras, que en varios casos llevan también consigo procesos de especulación por la tierra con fines de urbanizaciones para casas de fin semana.

Los problemas entre usuarios de aguas arribas vs. usuarios aguas abajo en muchas partes de la cuenca también ocurren con frecuencia, como ocurre cuando las rápidas y desorganizadas urbanizaciones quitan agua al endeble abastecimiento local de agua potable. El crecimiento al norte de Cuernavaca de zonas habitacionales que modifican más el abastecimiento aguas abajo. Es posible que exista agua, pero está mal repartida y el acceso es muy diferencial. Este es el caso de los habitantes de Tepoztlán y el intento de construcción del campo de golf. También se encuentra el conflicto que protagonizaron varias colonias de Yautepec por acceder al agua potable, el cual se exagera cuando se construye un pozo para abastecer la casa de un connotado político, cuando las colonias llevaban varios años solicitándola, llevando a un conflicto en el cual uno de los líderes sería asesinado. Dentro de la ciudad de Cuernavaca la lucha por el espacio urbano también cruza los conflictos por las barrancas que la cruzan, los desechos urbanos que les arrojan o

los intentos de urbanización y paso de infraestructura que las destruyen –el movimiento de protección de las barrancas en Cuernavaca es un ejemplo de esto-.

La construcción de nuevas urbanizaciones y los proyectos de integración de toda la región impulsan nuevos proyectos de gran infraestructura que sólo llevan a intervenir más en el ciclo hidrológico y generar con esto una más acentuado desequilibrio en el acceso al agua, en la calidad y en la percepción de la población queda marcada por un proceso que los rebasa. El desorganizado proceso de urbanización está provocando varios de los numerosos conflictos. Esto ocurre con la construcción tanto de fraccionamientos de lujo como las casas de interés social de GEO y ARA en varias partes de la entidad, como es en Xochitepec, y otros municipios en proceso de conurbación hacia Cuautla. También está el caso del manantial de Chihuahuita, en el cual están implicadas varias localidades que han mantenido un uso del recurso que se ve alterado y, en casos como la comunidad de Xoxocotla, esto implica que el problema del agua cataliza otros más. (Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, el Agua y el Aire et al. s.f.)

Las localidades del oriente de Morelos que, dentro o fuera de la cuenca del río Amacuzac carecen de un abasto suficiente de agua, también expresan una alta conflictividad. Es el caso de Tlalnepantla, en donde coexisten varios sistemas de pipas –unas organizadas por el sistema formal, otras por los grupos en pugna-. Es común encontrar en muchas localidades el que exista infraestructura pero no existe agua suficiente que distribuir, y el control de ciertas fuentes resulta políticamente estratégico para otras luchas. Esto ocurre entre las dos comunidades que se disputan el manantial de la Virgen, al cual accede Popotlan, pero que se ubica en terrenos de Tlacotepec.

La problemática del basurero de Tetlama en donde la ciudad de Cuernavaca y area conurbada Cuernavaca, Jiutepec, Zapata, Temixco, Xochitepec y Zacatepec depositaba sus basuras. En donde lixiviados se infiltran hacia el acuífero que aguas abajo surge como el río Tetlama.

El abatimiento del agua para uso agrícola es claro en muchas partes. El proceso de urbanización casi ha terminado con los módulos de riego del Distrito 016 Estado de Morelos de La Fuentes, Alto y Bajo Yautepec. Los otros sistemas se defienden pero con una problemática ambiental compleja. Uno de los problemas recurrentes es la calidad del agua, como sucede con la agricultura y piscicultura afectada por las descargas de los ingenios, y aquellos que cultivan utilizando el agua contaminada del río Apatlaco.

La percepción de los actores

Con el fin de caracterizar la percepción sobre la situación de la gestión del agua, la información que disponen sobre el arreglo institucional y su funcionamiento, así como sus expectativas para resolver los problemas del agua, se encuestó a un grupo de representantes de los principales organismos encargados de la gestión hídrica en la región: la Conagua, la CAEM, la CEAMA, los organismos operadores municipales, los comités locales del agua y las ONG's ambientalistas, ubicados dentro de la cuenca del río Amacuzac. Su preocupación se concentra en la falta de agua en cantidad suficiente: al respecto, casi la mitad de las personas encuestadas mencionó la escasez como el principal problema hídrico de la cuenca (el 46%).

Como segundo problema, se mencionaron tres fenómenos íntimamente vinculados con la insuficiente cantidad de agua disponible: a) la carencia de una infraestructura hidráulica que garantice el almacenamiento o conducción del agua en la región (el 16.5%; b) la contaminación del vital líquido en todos los niveles (el 14.2%) y c) la permanencia de prácticas derrochadoras en el manejo del agua que afectan directamente al medio ambiente (el 13.4%). El 10% de los encuestados restantes mencionó como principales problemas diversos aspectos como: el crecimiento poblacional, la falta de inversión, las concesiones otorgadas, etc. En cuanto a la entidad federativa, no hay diferencias importantes en la percepción del principal problema: los representantes de Morelos y del Estado de México mencionan a la escasez –el 45% en promedio- como el problema más importante; la diferencia más significativa se da en la percepción del segundo problemas más importante, mientras que en Morelos la contaminación es vista en segundo lugar como el problema más apremiante (el 19%), en el Estado de México lo es la falta de infraestructura hidráulica y el mal manejo del agua (21% y 19% respectivamente).

Existe una correlación entre la ubicación de los encuestados en la cuenca con el tipo de problema que percibe como más agudo; la gente de la parte alta tiene mayores problemas con la escasez (el 56%) y no percibe a la contaminación como problema (solo el 4.7% la mencionó). Las personas de la parte media ven a la escasez como el mayor problema (así lo menciona el 47.6%), aunque en menor proporción y perciben a la contaminación como un serio problema (el 17%), además el 19% mencionó otros problemas que se traducen en la preocupación por el crecimiento poblacional de las ciudades de Morelos (principalmente Cuernavaca). Finalmente, entre las personas de la parte baja de la cuenca, una tercera parte piensa que lo es la escasez, pero una cuarta parte cree que lo es la contaminación; lo anterior es un efecto de las descargas de los centros poblacionales de las partes medias y altas de la cuenca y de las actividades de los agricultores, principalmente de los cañeros.

De manera general encontramos que la gran mayoría de las personas encuestadas percibe que el gobierno en sus diferentes niveles debe ser el encargado de resolver los problemas hídricos que aquejan a la cuenca; así lo expresó el 86% de los encuestados, contra el 9% que piensa que deben ser los propios usuarios. Ahora bien, específicamente qué nivel de gobierno debe ser el encargado de resolver los problemas, las respuestas apuntan mayoritariamente a que deben ser las autoridades municipales (así lo dijo el 36%), en segundo lugar los gobiernos estatales (el 15%) y en tercer lugar, el gobierno federal (el 9%); no obstante existe un importante porcentaje de personas que creen que la solución debe integrar a los distintos niveles de gobierno: 11% involucra a los gobiernos federales y estatales y el 16% cree que deben participar los tres niveles de manera conjunta.

Existe una correlación entre la entidad laboral de los encuestados y las opiniones sobre la responsabilidad de la atención de los problemas hídricos. Es decir, los funcionarios de los gobiernos federal y estatal piensan que debe ser en estos niveles donde se resuelvan los problemas (la suma de estas respuestas son 61.8%), además de que no piensan que los usuarios deban ser los responsables de ofrecer soluciones. Los funcionarios municipales en su mayoría creen que deben ser los municipios los que deban resolver los problemas (el 45.5%), lo mismo sucede entre los responsables de los organismos operadores municipales (donde el 39% piensa lo mismo). Por su parte los encargados de los comités de agua comunitarios,

piensan que si deben ser los municipios (el 48%) pero le dan un peso importante a los propios usuarios (el 24%).

La eficacia de las acciones realizadas por las distintas autoridades para atender los problemas hídricos, la encuesta arrojó datos desalentadores, pues sólo un mínimo porcentaje de los encuestados (el 5.6%) cree que lo que se está haciendo es adecuado y suficiente para resolver los problemas con el agua, para la gran mayoría, casi dos terceras partes, las acciones realizadas no son ni adecuadas ni suficientes y para una tercera parte, lo que se hace es adecuado pero insuficiente.

De acuerdo a la ubicación de los funcionarios y representantes en la cuenca, la percepción de la ineficacia de las acciones emprendidas para atender los problemas del agua en la parte alta el 51% cree lo anterior, en la parte media sube hasta el 66% y en la parte baja llega hasta el 77%.

La percepción que se tiene a nivel general de la coordinación entre las distintas organizaciones involucradas en la gestión del agua es negativa. Así lo demuestra el 60% de los encuestados que afirmó que no existe coordinación entre las instituciones. Lo cual es un reflejo de la fragmentación o de la escasa planeación de las acciones hidráulicas que se desarrollan en la zona

Se les preguntó a los encuestados si conocían el Consejo de Cuenca del Río Balsas y al respecto nos encontramos que apenas el 30% lo identifica, este resultado es significativo de la escasa penetración que ha tenido este consejo entre las personas encargadas de la gestión de agua en los municipios y comunidades de la cuenca del Amacuzac. La gente no conoce el consejo de cuenca del Balsas pero tiene la expectativa de que una instancia de este estilo puede ayudar a resolver los problemas de agua que sufre en los distintos municipios de la cuenca. El 63% del total piensa que el Consejo de Cuenca podría ayudar a resolver los problemas de agua.

Ante la pregunta de a qué escala es más eficiente una organización para resolver problemas hídricos en la región, la mayoría de la gente se inclinó ante las organizaciones de escala macro, es decir prefiere organizaciones que tengan un enfoque regional o cuenca (el 25%), le siguen los que piensan que la mejor organización son las municipales (21%), continúan las estatales (20%), las subcuencas (12,6%) y al final las de nivel comunidad (11%). Es decir la gente piensa que es mejor atacar los problemas desde un enfoque global y no local.

Se puede pensar que la creación de una comisión de cuenca en el río Amacuzac genera grandes expectativas entre la gente encargada de la gestión del agua esta región. Esa es la idea que queda después de revisar los resultados de la pregunta sobre la conveniencia de crear un comité de cuenca en el Amacuzac para resolver problemas con el agua. Al respecto las dos terceras partes de los encuestados respondió que si ayudaría en la solución de los problemas la creación de un comité en el Amacuzac.

La idea de crear un comité de cuenca en el Amacuzac es compartida entre los usuarios de los dos estados estudiados; sin embargo, los porcentajes de respaldo

son mayores en el estado de México, pues ahí el 79% piensa que ayudaría crear dicho comité, contra el 64% de los morelenses.

La situación actual

Los espacios de representación de intereses en los consejos, comisiones y comités de cuenca o acuífero se han desarrollado en todo el país con base en un enfoque que retoma nuestra tradición de representación corporativa, y organiza los intereses de los grupos de interés local de arriba hacia abajo. (Kemper y Alvarado 2001) Esto se explica en gran medida porque la iniciativa de GIRH fue originada como una necesidad desde el entramado institucional hacia la sociedad, con el fin de responder a las crecientes restricciones para resolver el proceso de descentralización, ordenamiento y regulación del agua. En muchos casos, la organización del consejo o comisión fue dada con base en una convocatoria y agenda gubernamental en la que los grupos de interés se incorporaron como parte de sus estrategias de protección de sus propios intereses. Las dificultades operativas para hacer representativos estos espacios llevaron a un enfoque muy operativo para su organización (Vargas y Mollard 2005)

Desde las organizaciones sociales de carácter contestatario o el análisis crítico de la manera en que han funcionado varias de estas instancias se resalta este único carácter, al cual se debe agregar la de casos específicos como en la cuenca Lerma Chapala, que a pesar de este mismo perfil organizativo, el conflicto con el agua le ha dado otro contenido muy distinto a los consejos y comisiones de cuenca.

Respecto a la planeación, García Bátiz concluye que “apunta a fortalecer una participación legitimadora donde los objetivos por educar, informar y concientizar a los ciudadanos permiten mantener el status quo de los promotores, lo que parece ser el objetivo real. Aunque se busca una participación representativa de los ciudadanos no se logra tener una alta participación”. (García Bátiz 2006:120) No depende sólo de abrir puertas, sino que implica un trabajo más profundo y complejo donde el conocimiento de la matriz social de involucrados, los grupos de interés y sus redes, así como el procedimiento adecuado del proceso de invitación y la imagen de la agencia promotora, también juegan un papel. La inclusión de la participación ciudadana sólo en las etapas de diagnóstico y propuestas del proceso de planeación con una discusión solo entre ciudadanos (pares) con voz pero no voto real, llevó a que la participación e influencia de los ciudadanos en la definición de la agenda de discusión y de políticas fuera pobre, lo que define un proceso que promueve una participación simulada y no real. (García Bátiz 2006:120)

En la Ley de Aguas Nacionales de 1992 –y en la reforma de 2004 aunque no se aplican plenamente- se establecen funciones que harían pensar al Consejo de Cuenca como un actor *fuerte*, pero existen varios aspectos institucionales que limitan su papel: carecen de recursos propios para realizar los proyectos acordados, por lo que éstos dependen de la capacidad presupuestaria de los estados involucrados o del financiamiento proveniente de la CNA, lo que implica que, en la mayoría de los casos, este organismo mantiene para sí un amplio margen de decisión; de acuerdo con el marco legal, en caso de que los actores no puedan llegar a los acuerdos deseados de manera colectiva, la CNA está facultada para aplicar los criterios mínimos señalados por la ley para determinar la dotación de agua para cada actor;

los representantes de los usuarios que participan como vocales en los consejos de cuenca son nombrados en la práctica siguiendo la agenda y procedimientos establecidos por la CNA lo que significa que sus intereses no necesariamente reflejan los del sector que representan. Se debe resaltar que los grupos de interés asumen estrategias de captura de espacios de representación, con lo cual buscan garantizar sus intereses, que no son generalmente los de toda la comunidad de usuarios.

Conclusiones

El establecimiento de la GIRH es un proceso de larga duración. Se requiere reformar el arreglo institucional, y no sólo el formal en el que los organismos de gobierno y la representación corporativa de intereses se pueden encontrar y consensuar, como ha ocurrido en los consejos, comisiones y comités de cuenca y acuífero diseñados con el enfoque de arriba hacia abajo de la Comisión Nacional del Agua, sino fundamentalmente desde las instituciones y actores locales, en espacios de participación que les sean accesibles y en procesos de negociación que les permitan comprometerse con base en el equilibrio de la representación e influencia; y esto no es un proceso lineal.

La literatura de la GIRH muestra que es mejor construir en este nivel y a largo plazo que sostener organizaciones en donde sólo lo formal aparece, y en las que las decisiones de pequeñas cúpulas no trascienden hacia todos los involucrados. La transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información son sustanciales para lograr esto.

Se requiere construir la memoria institucional a ese nivel, ya que hasta este momento la pérdida de legitimidad de la política pública gubernamental está afectando los que se está haciendo para resolver los problemas del agua a esta escala media. Se requiere de una masa crítica de actores sociales y actores gubernamentales involucrados y de una “driving force” del proceso.

Aquí hemos querido resaltar también que la escala del proceso es muy importante. El consejo de cuenca del río Balsas es un espacio muy alejado de la problemática y representatividad específica de la cuenca del río Amacuzac, incapaz de transformar eficientemente a nivel local o regional las prácticas sociales en tono al agua. Una escala menor a la del Amacuzac, como han sido los esfuerzos de crear un comité del Apatlaco para resolver el problema de las descargas contaminantes sobre este cuerpo de agua obedece a la solución de problemas específicos. Se requiere de un espacio en donde se pueda ver de manera integrada los problemas de cuenca alta media y baja en términos hidrológicos como sociales. En donde los actores a nivel local puedan reconocerse y participar, desplazándose a las reuniones, involucrándose en las soluciones.

Los municipios deberían tener un papel fundamental en las políticas de ordenamiento de derechos de agua, en particular en el uso urbano-industrial, mas sin embargo, la política del agua todavía funciona bajo un esquema de gestión centralizada las decisiones en el gobierno federal, el cual pone a disposición de municipios recursos para la obra pública en la que solo algunos con determinadas condiciones pueden acceder a programas como Prosapys (agua potable para

localidades rurales) o Promagua (agua para ciudades). El municipio debería empezar a ser tomado en cuenta en el proceso de ordenamiento de derechos y en las decisiones de planeación que se llevan a cabo bajo el marco actual de gestión del agua con un enfoque de cuenca; es un actor fundamental para frenar el deterioro del recurso.

Referencias

- Agarwal, A. et al 2000. *Manejo integrado de recursos hídricos*. GWP. (TAC Background Papers; 4)
- Concheiro Bórquez, Luciano. "Mercado de tierras en el ejido Santa Inés Oacalco, Municipio de Yautepec, Estado de Morelos", en *Una perspectiva campesina del mercado de tierras ejidales. Siete estudios de caso*. Luciano Concheiro Bórquez y Roberto Diego Quintana (coord.) México, Juan Pablos-UAM, 2001.
- Cosgrove, William J. y Frank R. Rijsberman, 2000, *Visión mundial del agua: que el agua sea asunto de todos*, Reino Unido, Earthscan Publications Ltd, 116 p., <http://www.worldwatercouncil.org/index.php?id=963&L=0%20>
- Dourojeanni, A. y Jouravlev, A. 2001, "Crisis de Gobernabilidad en la gestión del agua", Serie recursos naturales e infraestructura, 35, Santiago de Chile, Cepal-División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, el Agua y el Aire et al. *Morelos, zona de desastre e injusticia ambientales*. Documento. s.f. www.vidasingasolina.org.mx/docs/Morelos.pdf consultado agosto de 2006.
- García Bátiz, M. L. Planeación Participativa. *La experiencia de la política ambiental en México*. Plaza y Valdez-Universidad de Guadalajara, 2006.
- Kemper, K y O. E. Alvarado 2001, "Chapter 26 Water", en *México. A Comprehensive Development Agenda for a New Era*. /Giugale, M. M., O. Lafourcade and V. H. Nguyen, (ed.) The International Bank for Reconstruction / The World Bank, p 619-643.
- Olvera, Alberto J. (2003). "Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México", en *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. Alberto J. Olvera (coordinador). México, FCE.
- Rogers, P. (2002). *Water Governance in Latin America and the Caribbean*. Inter American Development Bank, Sustainable Development Department, Environment Division, 2002.
- Solanes, M. (2003). "América Latina: ¿sin regulación ni competencia?", Cepal. http://www.inbo-news.org/divers/cioc_nov2002/ consultado marzo 2003.
- World Bank (2002), *Governance and Development*, Washington DC: World Bank.
- Vargas, S. y E. Mollard, ed. (2005). *Problemas socio-ambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México*. Jiutepec, Morelos: IRD-IMTA. 386 p.
- Vargas, S. y M. A. Sánchez (2006) "Las grandes tendencias de la agricultura de riego", en Roberto Melville y Francisco Peña. (comp.) *Apropiación y usos del agua: nuevas líneas de investigación*. México, Universidad Autónoma de Chapingo.
- Vargas, S., Soares, D, Guzmán B. (2006) *La gestión del agua en la cuenca del río Amacuzac: diagnóstico, reflexiones y desafíos*, México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua-Universidad Autónoma del Estado de Morelos. 320p.