

II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana

Gobernanza en las políticas públicas del agua en México: avances y retrocesos

**GERMÁN VARGAS LARIOS
ROSA MARÍA MAGAÑA ÁLVAREZ**

CENTRO UNIVERSITARIO DE TONALÁ, JAL. 12-13 DE NOVIEMBRE DE 2018

Contenidos

- I. Planteamiento General
- II. El agua como problema público
- III. Una perspectiva analítica para el estudio de las políticas públicas y la gestión del agua:
Gobernanza Hidrica
- IV. Conclusiones

I. Planteamiento General

Objetivo

- ▶ Valorar el régimen institucional y organizacional del agua bajo la perspectiva de un bien público: Caso de la Ciudad de México.

Problema: balance hídrico

- ▶ Balance mínimo entre el uso y su recuperación por medios naturales o artificiales

Enfoque:

- ▶ Configuración de un marco de análisis de la política pública con base en un enfoque de la gobernanza como proceso Vs Arreglo estructural.

II. El agua como mercancía, servicio público y derecho humano

- ▶ **El cuestionamiento al Estado como proveedor único de servicios públicos (Estado Providencia)**
 - ▶ Coincide con el debate sobre la escasez del agua en los Foros Internacionales:
 - ▶ El debate sobre si el agua es un servicio público, o, si, debido a su escasez, es una mercancía (Estado o Mercado; legitimar la empresa del agua).
- ▶ **El 8 de febrero de 2012 México Incluye explícitamente derecho al agua potable en la Constitución**
 - ▶ (Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación)
 - ▶ En correspondencia a los tratados internacionales sobre el agua (resolución de la ONU en octubre 30 de 2010).

III. Perspectiva de estudio de las políticas públicas: gobernanza -Arreglos de Estructura por las particularidades históricas-

- ▶ **Gobernanza por Jerarquías:** un modelo idealizado de gobierno democrático y de burocracia pública.
- ▶ **Gobernanza por el Mercado:** lo que se niega a la gobernanza jerárquica se atribuye, sin mas, al mercado: “Gobernar sin gobierno”
- ▶ **Gobernanza por redes políticas:** régimen organizacional mas consistente con la complejidad alcanzada en las sociedades actuales.
 - ▶ Pero estas redes se han cohesionado para resistir o incluso desafiar a los poderes estatales,
- ▶ **Gobernanza comunitaria:** régimen organizacional mas consistente.
 - ▶ Se formula a partir de la homogeneidad socioeconómica

III. Perspectiva de estudio de las políticas públicas: gobernanza como proceso o régimen organizacional.

- ▶ Gobernanza: nuevas formas de organización de la sociedad contemporánea
 - ▶ La dirección y regulación social es asunto de una multiplicidad de actores sociales: gobierno empresas, organizaciones civiles, organizaciones públicas, redes sociales y universidades.
- ▶ **Gobernanza que se centra en las interacciones sociales.**
 - ▶ Diversidad, Complejidad y Dinamismo. Kooiman

- ▶ **Que enfoque seguir:** **Geografía de la gobernanza.**
Economía Evolutiva

III. Perspectiva de estudio de las políticas públicas: gobernanza como proceso o régimen organizacional.

1) Superar el enfoque normativo y el institucionalismo “suave” en el análisis de la gobernanza (Brenner, 2011; Helmsing y Ellinger, 2011).

**Enfoque
normativo**

- Imposición de modelos convencionales de gobernanza.
- Políticas genéricas (descontextualizadas)

**Institucionalismo
“suave”**

- Concepción idealizada de la gobernanza (centrada sólo en las experiencias positivas de coordinación).
- Análisis limitado de las asimetrías de poder y del papel del estado en los procesos de gobernanza.

- **Enfoque más realista** de los procesos de construcción y cambio de las instituciones (MacLeod, 2001).
- Entender a la **gobernanza como un proceso de negociación** entre agentes con intereses diversos, en muchos casos contrapuestos, y diferentes recursos de poder (Brenner y Rosales, 2015).

III. Perspectiva de estudio de las políticas públicas: gobernanza como proceso o régimen organizacional.

- ▶ Se ha pasado de un proceso
 - ▶ Con pocos actores y con menos escasez, a otro más complejo, de un mayor número actores y con mayor escasez y competencia entre varios territorios.
 - ▶ Último escenario, se caracteriza por la coexistencia de diferentes sistemas normativos y traslape de lógicas distintas: la institucional y la territorial
 - ▶ Análisis: paralelismo y rupturas entre un régimen de gestión del agua y la dinámica de funcionamiento de los diversos niveles de gobierno:
 - ▶ **Tres indicadores:**
 1. Tiene que ver con las funciones asignadas a las Alcaldías y Municipios;
 2. Se refiere a la participación de las Alcaldías y Municipios en los Órganos colegiados (Consejos, Comités, Comisiones); y,
 3. Se verifica la participación ciudadana e involucramiento de la sociedad

Distribución de competencias de la gestión del agua en México

Niveles de Gobierno y de Participación Social		FUNCIONES				
		Normatividad	Planes y programas	Administrativas		
				Organización	Recursos Económicos	Recursos Técnicos
GOBIERNO FEDERAL	TITULAR Ejecutivo	Reglamentar la explotación, uso y aprovechamiento de agua	Aprobar el PNH. Establecer los Distritos de Riego	Nombrar al Director de CONAGUA.	-	-
	SEMANART INE	Proponer la normatividad del agua Expedir las normas oficiales del agua	Propone la política Hídrica al ejecutivo	Presidir el Consejo Técnico de CONAGUA Convenios Internacionales	Aprobar el Presupuesto de CONAGUA	-
	CONAGUA	Ejecutar y procurar el cumplimiento de la normatividad en materia del agua a nivel nacional.	Formula la Política Hidráulica. Integra y formula la planeación del agua.	-	Ejercer el presupuesto del sector. Ejercer las atribuciones fiscales del agua	Sistemas de información para la gestión y rendición de cuentas del agua.
Gobiernos Estatales		Convenios de Coordinación con la Federación	Programa de R. Secundarias bajo Convenio Municipal	Nombrar al titular del Organismo operador Estatal	Ejercer recursos de Redes Secundarias Bajo Convenio con Municipios.	S. de Inform. de Redes Secundarias bajo Convenio Municipal
Gobiernos Municipales		Convenios de Coordinación con la Federación y Estados.	Programa de construcción y mantenimiento de redes secundarias	Nombrar al titular del Organismo operador del agua	Ejercer el presupuesto de redes secundarias	Construir los sistemas de información del organismo operador.
Gobierno de la Ciudad de México		Celebra convenios de Coordinación con la Federación	Aprueba el Programa de Construcción de Redes Secundarias	Nombrar al Titular del SACM		
Sra del M Ambiente y SACM		Celebra convenios de Coordinación	Programa de Construcción de Redes Secundarias		Ejercer el presupuesto de Redes Secundarias	Costruir el sistema de Información del SACM
Alcaldías de la Ciudad de México				Acuerdos de Coordinación con el SACM	Coinversiones R. Secundarias con CONAGUA Y SACM	
Sector Privado y social					Facturación por empresas privadas	

Composición y funciones de los Órganos Colegiados

Sector Público, Social y Privado		Órganos Colegiados			
		Consejo Técnico de la CONAGUA ¹	Consejo de Cuenca ²	Consejo Consultivo de Organismos de Cuenca ³	Consejo Consultivo del Agua ⁴
GOBIERNO FEDERAL	Ejecutivo Federal	Titulares de 7 Secretarías y del IMTA y CNF así como sus suplentes a nivel de Subsecretario o equivalente.	1 representante del Gobierno Federal	1 Representante de la Comisión. 7 representantes designados por Titulares de las Secretarías y 1 del CNF. ¹	-
	SEMANART INE	Un representante titular y Suplente	-	-	-
Gobiernos Estatales		2 Representantes nombrados por el Ejecutivo	Representantes de gobiernos estatales	1 Representante del Gobierno estatal.	-
Gobiernos Municipales		-	Representantes de gobiernos Municipales ⁴	1 Representante del Gobierno Municipal. ⁴	-
Gobierno de la Ciudad de México		-	Representantes del Gobierno de la Ciudad de México	-	-
Sector Privado y Social		1 Representante Ciudadano de Organización de Prestigio	1 Representante de Usuarios con voz pero si voto	Representantes de diversos Usos y Organismos ciudadanos	Personas físicas del Sector Social y Privado
Funciones		Nombrar los Directores de los Organismos de Cuenca y Acordar la creación de sus consejos	Procurar la gestión integral de los recursos hídricos	Ejecutar la política hidráulica nacional	Analizar, asesorar y recomendar sobre los problemas del agua

Fuente: Elaboración con base en la LAN, Tomado de Magaña (2013) p. 211

Notas: 1. Secretarías del Medio ambiente y Recurso Naturales (Presidente); de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; de Salud; y de Agricultura, Ganadería, Pesca, Desarrollo Rural y Alimentación; del Instituto Nacional de Ecología (INE) y de la Comisión Nacional Forestal (CNF) (Artículo 10 y 11 de la LAN). 2. Artículo 13 de la LAN 3. Artículo 12 bis 1 y 2. 4. Artículo 14 Bis 1 de la LAN.

Conclusiones

Debilidades Institucionales de los municipios y/o Alcaldías como autoridades Públicas. Cualquier acción de mejora sería poco relevantes si no se acompañan **de reformas que fortalezcan la capacidad como autoridad publica, con márgenes de autonomía en sus decisiones con mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas** en materia del agua.

Centralización de las funciones del agua en la CONAGUA. Las funciones de normatividad, planeación, organización y administración de los recursos recae fundamentalmente en el Gobierno Federal a través de la CONAGUA quien formula la política hidráulica y ejerce el presupuesto así como las atribuciones fiscales en materia del agua.

Las demás instancias de orden federal cumplen con un papel ritual y formal en la parte normativa y de planeación, así como;

En los consejos técnicos de la CONAGUA y de los Consejos de los Organismos de Cuenca, en tanto que, la organización, el ejercicio presupuestal y los recursos técnicos están bajo el control centralizado de este organismo.

Conclusiones

Inconsistencias del artículo 115 Constitucional en la responsabilidad del suministro del agua que atribuye al Municipio. Solo una proporción minoritaria de los municipios del país tiene la solvencia necesaria para dar cumplimiento a esta atribución. Dos contradicciones:

1ra. El Municipio solo tiene obligación de satisfacer las demandas comunitarias sin tener alguna injerencia en cuanto a la disponibilidad del agua.

2da. La responsabilidad del abasto del agua se atribuye al municipio que es el eslabón con mayor debilidad institucional del gobierno mexicano para afrontarlo

Arreglos institucionales para el suministro del agua. No hay una fórmula única de respuesta y los arreglos institucionales en las respuestas del Municipio el suministro del agua van desde la:

Asunción directa de los servicios por el Municipio mediante la creación de organismos descentralizados o fideicomisos por decreto del Cabildo Municipal;

Gestión del agua por colaboración comunitaria, la concesión y organismos intermunicipales;

Hasta convenios para trasladar esta función del municipio al gobierno estatal, con las particularidades de cada caso.

Conclusiones

En todos los casos hay avances o retrocesos en su configuración del régimen organizacional de gobernanza hídrica

El Fondo Metropolitano se acerca al modelo de gobernanza metropolitana en la medida en que proporciona una perspectiva regional a algunas obras públicas pero más que propiciar la participación de los municipios, los pone a competir por los recursos que se ofrecen en este fondo;

Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) en Guadalajara, reúne cuatro municipios, propicia la participación municipal (dos representantes por cada municipio en el consejo);

Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM) no hay representación municipal, salvo el presidente del municipio de Monterrey, pero sí cuenta con la participación empresarial;

Finalmente, la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG) para la solución de problemas de 8 municipios en que se considera viable la acción conjunta, por ejemplo el de la basura y la contaminación de cuerpos de agua superficiales constituyen esfuerzos de gobernanza metropolitana o regional, con estructuras flexibles que propician los acuerdos municipales.