

# LOS ORGANISMOS DE CUENCA DE ESPAÑA Y LOS CONSEJOS DE CUENCA MEXICANOS: ANÁLISIS COMPARATIVO Y REFLEXIONES

*SPANISH AND MEXICAN WATER BOARDS.  
COMPARATIVE ANALYSIS AND COMMENTS*

TOMÁS A.SANCHO MARCO. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos  
*EPTISA, Servicios de Ingeniería. tsancho@eptisa.es*

SALVADOR PARRADO DÍEZ. Licenciado en Ciencias Políticas  
*Profesor Ciencia Política y de la Administración, UNED, Universidad Nacional de Educación a Distancia. sparrado@poli.uned.es*

**RESUMEN:** México (al que se ha encomendado recientemente la organización del IV Foro Mundial del Agua en 2006) ha emprendido un proceso de reforma profunda de la legislación y gestión del agua, mostrándose actualmente como el país iberoamericano más activo en este campo. Los autores de este artículo han participado como consultores contratados por la ONU- OMM en la realización de un estudio destinado a analizar el papel que los Consejos de Cuenca y sus organismos auxiliares han cumplido en México durante los últimos años, y a diseñar un plan de transición hacia el nuevo esquema que indica la Ley de Aguas Nacionales en tramitación. Específicamente, se les encomendaba analizar la estructura, organización y forma de funcionamiento de los organismos de cuenca y de los usuarios de España en relación con los Consejos de Cuenca de México, para formular las correspondientes recomendaciones, así como comparar el papel que cumplen las organizaciones sociales y gubernamentales locales en el manejo del agua en ambos países. Las conclusiones obtenidas en el análisis van más allá de su aplicabilidad a México y resultan de interés para profundizar en el conocimiento de la realidad del agua en España, resaltar su importante papel en el campo internacional, y plantear con base sólida la posible introducción de mejoras en el sistema español de gestión del agua.

**PALABRAS CLAVE:** ORGANISMOS DE CUENCA, GESTIÓN DEL AGUA, PARTICIPACIÓN, GOBERNANZA

**ABSTRACT:** Mexico, which has recently been entrusted with the organization of the 4<sup>th</sup> World Water Forum, has undertaken a wide-ranging reform of water legislation and management and is currently the most active Latin American country in this area. The authors of this article were contracted as consultants by the UNO – MMO to carry out a study of the role of Mexican water boards (Consejos de Cuenca) and their auxiliary administrations over recent years and to design a transitional plan towards the new legislation established in the draft National Water Bill. The authors were specifically entrusted with the preparation of a comparative study of the structure, organization and operating methods of Spanish and Mexican water boards and users, together with the water management roles carried out by public bodies and local authorities in both countries. From the findings of this study the authors were requested to draw up their corresponding recommendations and the conclusions which were subsequently reached are also applicable to other countries outside Mexico. These findings enable a greater awareness of the real water situation in Spain, underling the important role of the same in the international sphere and provide solid foundations for the possible improvement of the Spanish water management system.

**KEYWORDS:** WATER BOARDS, WATER MANAGEMENT, SHARE, ADMINISTRATION

## INTRODUCCIÓN

En el estudio que Ellinor Ostrom realiza en 1990 sobre la gestión de la pesca, los pastizales y los recursos hídricos por las comunidades locales, nos muestra que los propios usuarios

pueden evitar la *tragedia de los comunes* en el momento en que ellos mismos gestionan el recurso. La *tragedia de los comunes* (Hardin, 1968) simboliza la inevitable degradación del medio ambiente cuando los individuos usan en común un recurso escaso y los comportamientos oportunistas priman sobre

Se admiten comentarios a este artículo, que deberán ser remitidos a la Redacción de la ROP antes del 30 de julio de 2004.

Recibido: mayo/2004. Aprobado: mayo/2004

TABLA 1. LAS GRANDES CIFRAS DEL AGUA EN MÉXICO Y EN ESPAÑA

|  | MÉXICO                         | ESPAÑA                       | RELACIÓN |
|--|--------------------------------|------------------------------|----------|
| Extensión territorial continental          | 1.959.248 Km <sup>2</sup>      | 500.000 Km <sup>2</sup>      | 4        |
| Litoral                                    | 11.122 Km                      | 7.800 Km                     |          |
| Población                                  | 100 millones                   | 40 millones                  | 2,5      |
| Precipitación                              | 772 mm/11.528 km               | 684 mm/ 346 km               | 4,4      |
| Disponibilidad natural media por habitante | 4.685 m <sup>3</sup>           | 2.829 m <sup>3</sup>         | 1,7      |
| Escurrimiento superficial vírgen medio     | 394 Km <sup>3</sup>            | 85 Km <sup>3</sup>           | 4,6      |
| Recarga media de acuíferos                 | 75 Km <sup>3</sup>             | 25 Km <sup>3</sup>           | 3        |
| Recurso vírgen medio                       | 475 Km <sup>3</sup>            | 110 Km <sup>3</sup>          | 4,3      |
| Capacidad de embalses                      | 150 Km <sup>3</sup>            | 56 Km <sup>3</sup>           | 2,7      |
| Número grandes presas                      | 4.500                          | 1.200                        | 3,8      |
| Extracción de agua total                   | 72 Km <sup>3</sup>             | 34,6 Km <sup>3</sup>         | 2,1      |
| Uso agropecuario                           | 56,4 Km <sup>3</sup>           | 24 Km <sup>3</sup>           | 2,1      |
| Superficie regadío                         | 6,3 mll.ha                     | 3,4 mll.ha                   | 1,9      |
| Dotación media                             | 8.950 m <sup>3</sup> /ha       | 7.060 m <sup>3</sup> /ha     |          |
| Uso para abastecimiento público            | 9,5 Km <sup>3</sup>            | 4,5 Km <sup>3</sup>          | 2,1      |
| Uso para industria autoabastecida          | 6,6 Km <sup>3</sup>            | 1,6 Km <sup>3</sup>          | 4,1      |
| Evapotranspiración media                   | 1.109 Km <sup>3</sup> (566 mm) | 232 Km <sup>3</sup> (464 mm) | 4,8      |
| Ríos transfronterizos                      | Si                             | Si                           |          |
| Importaciones de otros países              | 50 Km <sup>3</sup>             | 0,3 Km <sup>3</sup>          |          |

los intereses colectivos. Estos comportamientos oportunistas entran en una espiral de aumento de aprovechamiento individual, de degradación del recurso y de *tragedia* para los que viven de él.

Para la gestión del agua, Ostrom se basa en los ejemplos de las huertas del Levante español, las *zajeras* filipinas y las subcuencas del estado de California. En su análisis, esta autora muestra que los usuarios de estos asentamientos han sido capaces de realizar una gestión sostenible y adecuada del agua mediante la implantación de instituciones robustas y perdurables en el tiempo. Del estudio se concluye que la experiencia española de huertas, la participación de los usuarios en la gestión del recurso y su grado de asociacionismo de forma piramidal: comunidades de usuarios de microcuenca, comunidades generales de usuarios y juntas centrales de cuenca constituyen experiencias de éxito que pueden ser de interés para otros países.

En muchas ocasiones, el aprendizaje institucional de cómo gestionar un bien colectivo procede de la transferencia de experiencias entre países. En entrevistas con dirigentes mexicanos del sistema nacional del agua se mantenía que la legislación mexicana y las tendencias de reforma del sistema se nutren en buena medida de la experiencia francesa y española, especialmente por lo que se refiere a las cuestiones participativas.

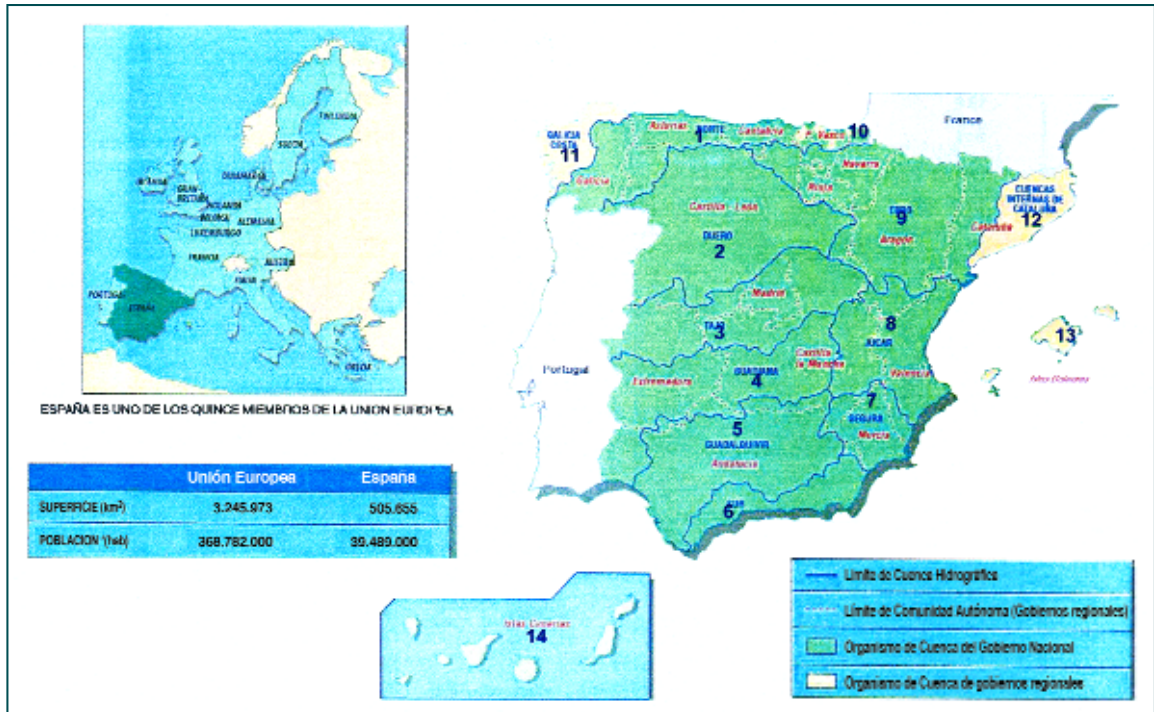
México, a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA), órgano competente en la materia, está desarrollando una iniciativa sin precedentes en América Latina y en el mundo de activar en menos de una década sus Consejos de Cuenca. Estas organizaciones están definidas como instancias de coordinación de los tres niveles de gobierno y de concerta-

ción con los usuarios de las aguas nacionales para contribuir a la mejor administración de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y sus servicios y la preservación de las cuencas hidrológicas. En principio, esta definición y una denominación parecida podría inducir a que los organismos de cuenca en España y en México son idénticos.

La cuestión planteada en el estudio es doble. Por una parte, se quería valorar los resultados obtenidos en México a la luz de cómo ha evolucionado el sistema en España y, por otro lado, interesaba evaluar el grado de participación alcanzado en las cuencas mexicanas adaptando conceptos normativos de la gobernanza y la participación. Adicionalmente, se pretende en este texto reflexionar sobre cuál es el contenido de una organización de cuenca y en qué medida se puede materializar todo su potencial, que ya se apuntaba parcialmente en el estudio de Ostrom.

El texto que se propone se nutre del trabajo elaborado por los autores a lo largo del segundo semestre de 2003 para la Gerencia de Consejos de Cuenca de la CNA, consistente en analizar la realidad del sistema mexicano de gestión del agua y su comparación con el español, poniendo especial énfasis en la evaluación del nivel de la cuenca hidrográfica y de los usuarios del agua. El trabajo ha continuado desarrollándose en la Subdirección General de Planeación mediante el diseño de la evaluación del sistema de agua mexicano en 2004 (1).

(1) Los autores quieren agradecer la dirección y ayuda del personal y directores de la CNA, y especialmente del Gerente de Consejos de Cuenca, Guillermo Chávez, así como el enriquecimiento que ha supuesto el debate y contraste con los consultores internacionales Axel Dourojeanni y Luis García.



¿SE JUSTIFICA LA COMPARACIÓN ENTRE MÉXICO Y ESPAÑA?

En una primera aproximación a estos dos países parecería inadecuado comparar el sistema de gestión del agua dadas las disparidades geográficas y de población existentes. Sin embargo, hay suficientes razones que avalan esta comparación:

1. Las características geográficas e hidrológicas de México y España son suficientemente similares. Al igual que México, España se caracteriza por el esfuerzo realizado para abordar el problema de la disponibilidad de agua para las diversas necesidades vitales y productivas. Ello se debe a las condiciones geográficas e hidrológicas de España: además de tener menor precipitación y aportación de agua que los demás países de la Unión Europea, éstas se producen con una acusada irregularidad en el espacio y en el tiempo. La cultura del agua se ha visto perentoriamente asociada a una buena regulación de su uso y a un esfuerzo importante en construcción de infraestructuras. En la comparación de la Tabla 1, se puede observar que las magnitudes naturales de México y España

(como extensión, precipitación, recurso, evapotranspiración) presentan una relación bastante homogénea de entre 4 y 5, mientras que las relacionadas con el hombre (población, demandas, capacidad de embalses) se mueven entre 2-3. En ambos países, la demanda de regadíos es la más significativa; se poseen ríos transfronterizos importantes (como el Colorado y el Bravo en México, y el Duero, Tago y Guadiana en España), existe mucha longitud de costa, y se ha realizado un esfuerzo enorme en construcción de infraestructuras.

Existe también una notable diferencia. Mientras la población mexicana aún crece fuerte y rápidamente, la población española se encuentra prácticamente estabilizada, y el proceso de crecimiento fuerte y rápido de demanda hídrica ha concluido en lo esencial. Se presume, por tanto, que México pasará por las etapas que ya ha experimentado España, donde se han tenido que afrontar buena parte de los problemas que México encarará en los próximos años.

2. La división político-administrativa e hidrológica de México y España es similar. Ambos países presentan un modelo político en el que la nación se encuentra compartimentada en 31 Estados y el Distrito federal o



Mapa 2.  
División  
política e  
hidrológica de  
México.

en 17 Comunidades Autónomas. Estas entidades tienen sus propios Gobiernos y sus propios Parlamentos, pero la Constitución de ambos países consagran tanto la unidad nacional como la competencia exclusiva del Gobierno Central en determinadas materias, sobre las que además tiene la facultad de dictar legislación básica que ha de ser respetada por los Estados o las Comunidades Autónomas. Además, ambos países cuentan con un nivel municipal, si bien los municipios mexicanos son más extensos y agrupan más localidades que los españoles.

A esta división política se superpone la demarcación territorial de 13 regiones hidrológicas y 26 Consejos de Cuenca (México) y 14 organismos de cuenca (España). En el Mapa 1 y en el Mapa 2 se puede apreciar la falta de coincidencia entre la demarcación política y la hidrográfica.

Esta similitud de la división política es no obstante engañosa, pues el sistema federal mexicano está muy centralizado ya que aproximadamente el 70 por cien-

to del gasto público se ejecuta en el nivel central y en España, incluyendo las pensiones y las clases pasivas, alcanza aproximadamente el 54,1 por ciento del gasto público.

3. Existen puntos de contacto en la legislación de aguas. La legislación sobre el agua de ambos países (en México la Ley de Aguas Nacionales de 1992, en España la Ley de Aguas de 1985, ligeramente modificada en 1999 y cuyo texto refundido ha sido aprobado en 2001) presentan muchos puntos de contacto: el carácter público de las aguas, la intervención del Ejecutivo federal/nacional con funciones y competencias concretas y definidas, el acceso al uso del agua por concesión /asignación, la necesaria autorización de descargas o vertidos de agua, los Registros Públicos de Derechos de Agua, la programación (planificación) hidrológica, la ejecución de obras de interés general, la noción de cuenca hidrográfica, la deseada participación de los usuarios, la cooperación con los otros niveles de administraciones...

LOS SISTEMAS NACIONALES DE GESTIÓN DEL AGUA

El sistema general

El objetivo de este texto es comparar las organizaciones de cuenca, que se ubicarán en los respectivos sistemas de gestión del agua para su adecuada comprensión. El Sistema Mexicano de Gestión del Agua (en adelante SMGA) está integrado por: a) la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional del Agua (CNA), el Consejo Técnico y Consejo Ciudadano del Agua en el nivel nacional; b) por las 13 gerencias regionales de la CNA, los 25 Consejos de Cuenca, los gobiernos estatales y municipales, las comisiones estatales de agua y la asamblea de cuenca en el ámbito regional y de la cuenca, y c) por las comisiones estatales del agua, las 20 gerencias estatales de la CNA, 64 COTAS (Comités Técnicos de Aguas Subterráneas), las asociaciones, los comités de usuarios, los organismos operadores, las asociaciones productivas, las empresas y otros. A pesar de la proliferación de tantos actores, la CNA es el actor principal y protagonista del SMGA, pues ella ejerce las atribuciones que corresponden a la autoridad en materia hidráulica.

El Sistema Español de Gestión del Agua (en adelante SEGA) está integrado en la actualidad por: a) el Ministerio de Medio Ambiente (MIMAM), con su Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad (SGTB), en la que se encuadra la Dirección General del Agua (DG AGUA), y el Consejo Nacional de Agua en el ámbito nacional; b) por los 9 organismos de cuenca establecidos en cuencas hidrográficas intercomunitarias (lo que en México sería interestatales), denominados Confederaciones Hidrográficas, y los 5 organismos de cuenca intracomunitarios (lo que en México sería intraestatales), con todos sus diversos órganos y las comunidades de usuarios en el ámbito regional o de cuenca y c) por las Consejerías de Aguas de las diversas Comunidades Autónomas, los Institutos del Agua, las Juntas de Saneamiento, y por los organismos operadores de abastecimientos municipales o los mismos servicios municipales de aguas en el ámbito autonómico o local.

En la figura 1 se aprecian las diferencias entre ambos sistemas. Un análisis más detallado de las diferencias permite destacar lo siguiente:

1. El nivel nacional mexicano no sólo marca la política del agua, sino que además es la pieza fundamen-

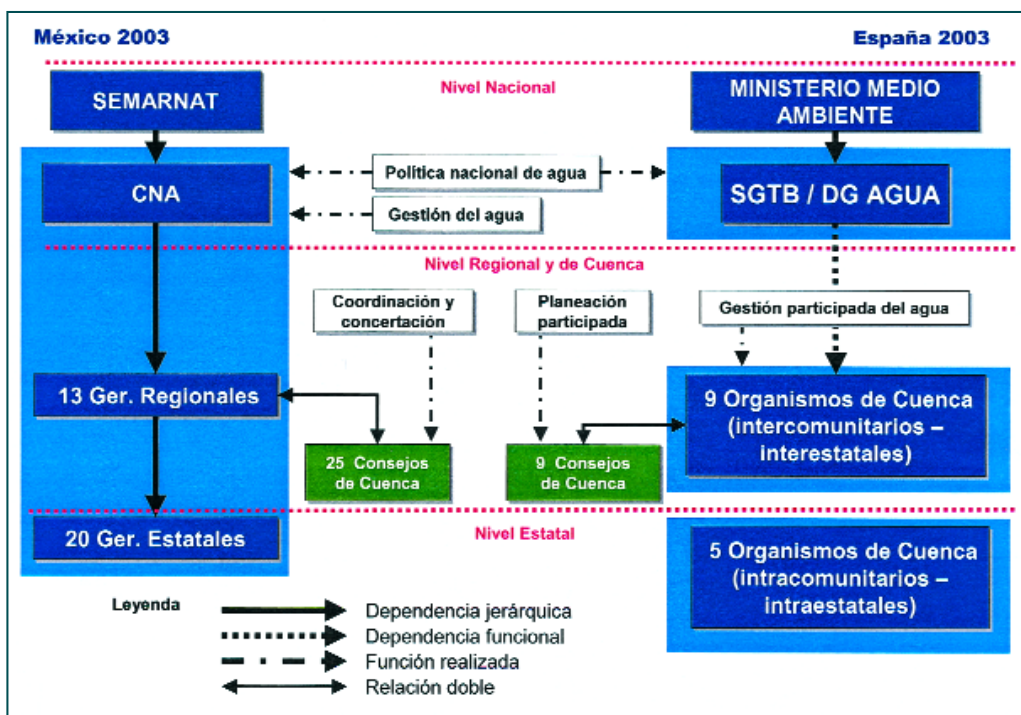


Fig. 1. El sistema de gestión del agua.



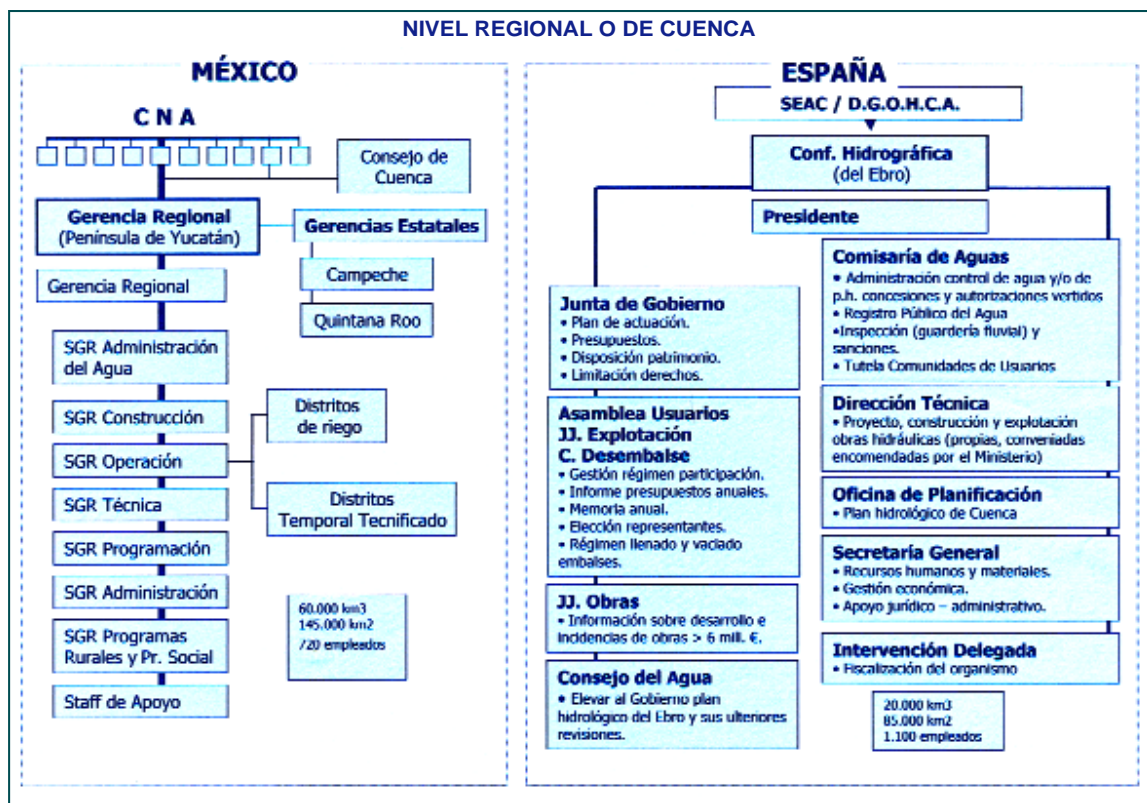


Fig. 2. Sistema de gestión del agua (nivel regional o de cuenca).

tal de la gestión. Esto se manifiesta tanto en la estructura y las competencias de la CNA, como en el personal con que cuenta. En España la DG AGUA presenta una estructura más adelgazada (poco más del 10% de la CNA central) y unas competencias más reducidas, a favor de los niveles inferiores

2. En México, los niveles inferiores están subordinados jerárquica y funcionalmente del nivel central. El personal de las gerencias regionales y estatales se encuentra sectorizado de modo similar al nivel central y en dependencia directa de la Subdirección General, en que se divide la CNA. Los subdirectores generales de las distintas áreas de la CNA son los jefes reales del personal de esas mismas en las gerencias regionales y estatales. Los gerentes regionales o estatales quedan reducidos en la práctica a un papel de relación exterior y de coordinación interna. Los organismos de cuencas intercomunitarias (interestatales en terminología mexicana) están adscritos al Ministerio de Medio Ambiente, bajo la superior dirección de la SGTB a través de la

DG AGUA, pero sus órganos dependen directamente y jerárquicamente de su presidente.

3. La delimitación de las gerencias estatales depende de la división política de la federación: La delimitación de las gerencias estatales en México (delegación periférica de la CNA en los estados) obedece en la práctica a una sectorización de la acción en materia de agua por estados, como estaba concebida antes de la Ley de Aguas Nacionales (en adelante LAN) de 1992. Desde el punto de vista de la CNA, las Gerencias estatales siguen dependiendo de diversas gerencias regionales, cuando un estado tiene territorio en diversas cuencas hidrográficas (regiones hidrológico-administrativas). En cambio, en España, el nivel estatal está principalmente compuesto por los organismos de cuenca intracomunitarios (intraestatales en terminología mexicana), los cuales dependen directamente del gobierno de la Comunidad Autónoma, y únicamente están sujetos a cumplir en su actividad los preceptos básicos de la legislación y política nacionales. La cuenca (división

hidrográfica) está por encima de las Comunidades Autónomas (estados en el paralelismo mexicano).

Las cuencas

En este sistema mexicano centralizado se encuentra una administración territorial compuesta por las 13 gerencias regionales de la CNA, los 25 Consejos de Cuenca, los gobiernos estatales y municipales, las comisiones estatales del agua y la asamblea de cuenca. El avance de la descentralización de la gestión del agua en México se puede apreciar en varias dimensiones a partir de principios de los años noventa: la programación en el sector hídrico es más participativa, las consultas con los usuarios se está institucionalizando en el ámbito de los Consejos de Cuenca, más del 90 por ciento de los distritos de riego han sido transferidos a los usuarios para su gestión, los gobiernos municipales y estatales comienzan a participar activamente en la gestión del recurso. Un nuevo proyecto de ley que debería ser publicado en 2004 profundiza aún más en teoría en esta descentralización, mediante la creación de los organismos de cuenca. En este artículo sólo se analizará la posición de los Consejos de Cuenca en el sistema.

La LAN (art. 13) ordena el establecimiento de Consejos de Cuenca para facilitar la coordinación de las políticas y programas hidráulicos entre los tres niveles mexicanos de gobierno: federal, estatal y municipal y para propiciar la concertación de objetivos, metas, estrategias, políticas, programas, proyectos y acciones, entre la autoridad federal del agua sus usuarios, y organizaciones diversas de la sociedad.

Para hacer más operativas sus acciones, los Consejos de Cuenca cuentan con organizaciones auxiliares al nivel de subcuenca, microcuenca y acuífero, denominadas respectivamente Comisiones de Cuenca, Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS). Las Comisiones y los Comités están implantadas en un porcentaje muy pequeño del país, mientras que los COTAS se encuentran ya operando en los acuíferos más sobreexplotados. Todas estas organizaciones se subordinan a los Consejos de Cuenca y promueven la organización de los usuarios por regiones, estados, cuencas y acuíferos, a fin de participar en la programación hidráulica. Se han constituido, entre diciembre de 1992 y marzo de 2000, 25 Consejos de Cuenca, con los que se cubre todo el país, y adscritos a alguno de ellos, 7 Comisiones de Cuenca, 9 Comités de Cuenca y 64 COTAS.

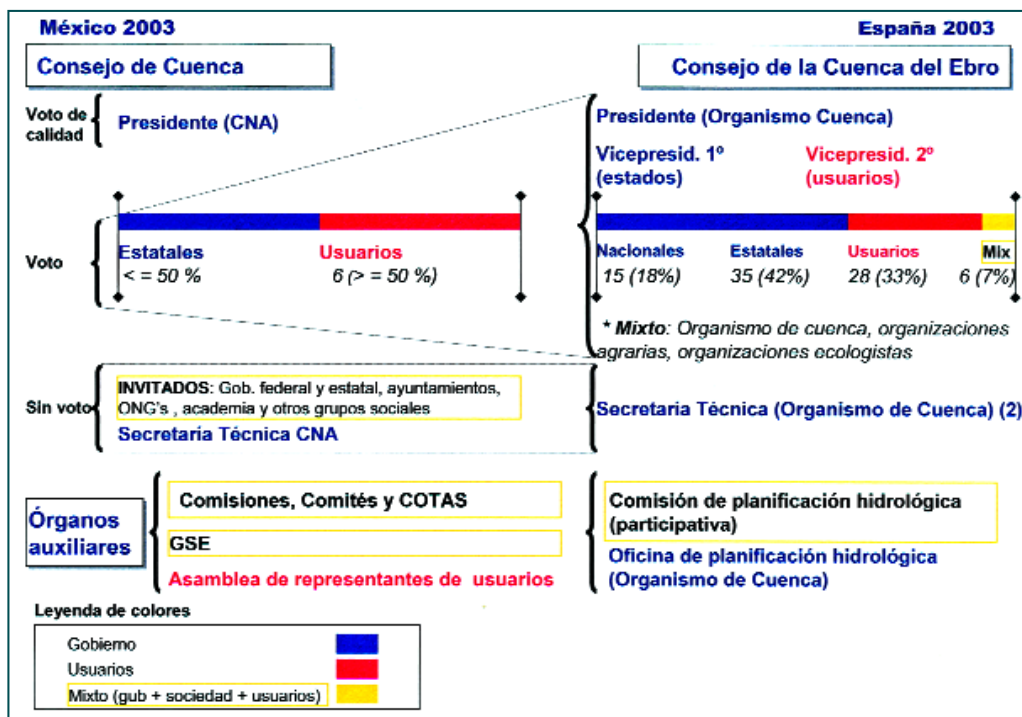
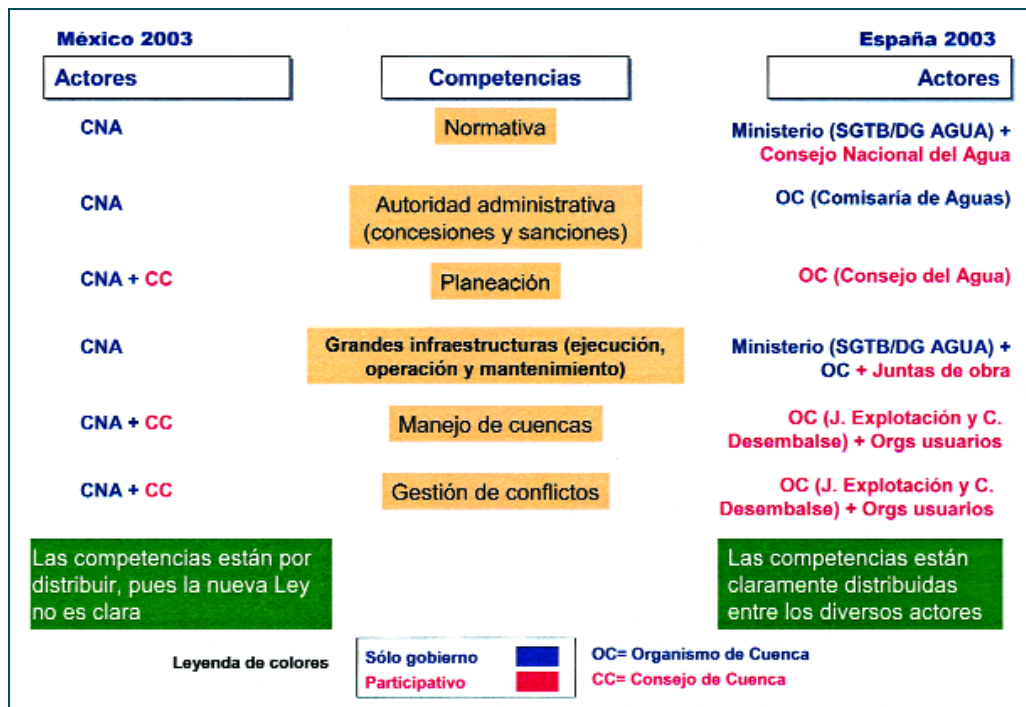


Fig. 3. Estructura de los Consejos de Cuenca.

Fig. 4.  
Distribución de  
competencias  
entre actores.



En el SEGA, los Organismos de cuenca, con el apoyo del Consejo del Agua de la Cuenca, llevan a cabo la planeación hidrológica participada de la cuenca, y albergan diversos órganos con los que se gestiona participadamente el agua. A diferencia de lo que sucede en México, el plan de cuenca tiene carácter normativo y vincula la actividad del Organismo de cuenca y de la administración hidráulica en general.

*En el análisis comparativo del SMGA y el SEGA se hará referencia respectivamente a la Gerencia Regional de Yucatán y a la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE). En figura 4, figura 2. Sistema de gestión del agua (nivel regional o de cuenca).*

En las figuras se extraen la estructura de los Consejos de Cuenca y la comparación entre Gerencia Regional y Confederación Hidrográfica. Las principales diferencias en la gestión de la cuenca entre el SMGA y el SEGA son:

1. Existen disfuncionalidades entre Gerencias Regionales y Consejos de Cuenca: La regionalización administrativa mexicana toma a la cuenca hidrológica como base, pero respeta los límites de términos municipales aunque geográficamente pertenezcan a más de una cuenca hidrográfica, de modo que no se divide el te-

ritorio de éstos entre las 13 regiones hidrológico-administrativas, sino que se adscriben a la región hidrológico-administrativa en la que tengan más del 60 por ciento de su territorio. Además, la interrelación territorial entre los 25 Consejos de Cuenca creados y las 13 Gerencias Regionales no es biunívoca. Finalmente, la división estatal interfiere negativamente en la gestión por cuencas hidrográficas. En España, por el contrario, todos los mecanismos de gestión descentralizada, los organismos de cuenca y sus órganos participativos, están biunívocamente asociados a un ámbito concreto y funcionalmente adecuado desde el punto de vista hidrológico. En México, por tanto, se corre continuamente el riesgo de que se politicen las decisiones del agua haciendo que se defiendan de forma diferente el trozo de la cuenca o subcuenca que se encuentra en un estado determinado.

2. El nivel regional del SMGA no tiene reflejo adecuado en las disposiciones legales: Las gerencias regionales son dependencias de la misma CNA y desarrollan su actividad según las disposiciones internas de la Comisión. A modo de delegaciones periféricas, en las gerencias regionales se atienden todos los asuntos de competencia federal en el ámbito de sus respectivos te-



ritorios, que son las grandes macrocuencas o grupos de cuencas más pequeñas. La organización regional de la CNA se complementa con las gerencias estatales que sirven de enlace con los gobiernos estatales (independientemente de la cuenca o gerencia regional de que se trate) y llevan los trámites de administración de las aguas nacionales.

En España, sin embargo, el organismo de cuenca es creado por disposición legal y tiene unas funciones que no se incluyen en el nivel nacional del SEGA, pues los recursos hídricos se gestionan en el ámbito de la cuenca. Además, el organismo de cuenca tiene personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado, y es administración pública con el carácter de organismo autónomo. Tiene dependencia funcional del Ministerio de Medio Ambiente, concretamente de la SEAC-DGOHCA, pero jerárquicamente la dependencia se reduce al nombramiento del Presidente (por el Consejo de Ministros) y de los Jefes de las Unidades administrativas (por el Ministro del ramo). Finalmente, cada organismo de cuenca no reproduce el esquema organizativo del Ministerio. Cada una de las Unidades administrativas se relaciona con dos o más Subdirecciones Generales del Ministerio de Medio Ambiente.

3. El nivel regional del SMGA se encuentra lastrado por la difícil implementación de políticas adecuadas de recursos humanos y de financiación: Hay mucho personal de base heredado de estructuras administrativas anteriores, poco especializado y de difícil aprovechamiento, por un lado, y también de difícil reestructuración, por otro. En cuanto a los presupuestos de funcionamiento, el mayor porcentaje es federalizado, y la partida regionalizada es insuficiente para adecuar la actividad a la realidad de cada cuenca de modo ágil y eficiente. En España, los organismos de cuenca tienen problemas de índole parecida, pero menos agudizada: disponen de más personal, mejor adaptado a sus funciones, cuentan con mayor autonomía presupuestaria y presentan un mayor nivel de autofinanciación.

4. Los Consejos de Cuenca del SMGA presentan importantes carencias. Los Consejos de Cuenca se encuentran lastrados en su actuación porque: no tienen personalidad jurídica, no están biunívocamente asociados a gerencias regionales (ni estatales), no comprometen la acción de la CNA y difícilmente aseguran una representatividad real y participación de usuarios (véase más abajo).

En España, lo que se denomina Consejos del Agua de cada cuenca son órganos distintos que no pueden analizarse de modo separado al organismo de cuenca, del que forman parte, y el cual les da cobertura jurídica y funcional.

5. Las competencias de las organizaciones de cuenca son muy dispares en ambos países. En la actualidad, los Consejos de Cuenca tienen funciones informativas, de promoción y fomento, o de participación en estudios en México, pero no se les ha asignado funciones reales de participación en la gestión operativa del agua (como acuerdos de distribución del agua, acuerdos sobre desembalses, seguimiento de la construcción de infraestructuras). En España, los órganos en régimen de participación tienen funciones de planeación (que además vincula normativamente la actuación del organismo de cuenca) y de gestión integral del agua en la cuenca.

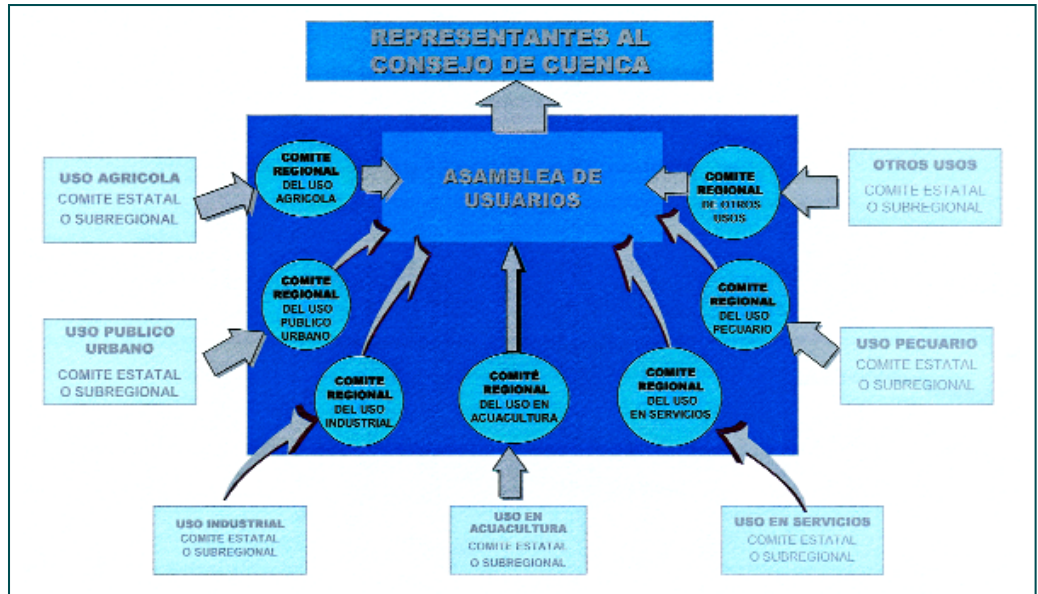
En la actualidad, los Consejos de Cuenca y la CNA se adhieren a la necesidad de tener unos reglamentos rígidos (rígidos por su costosa negociación en tiempo de elaboración y por los mecanismos reglados de aprobación) para comprometerse en la aplicación de los acuerdos de dichos Consejos; y ello, sin haber promovido previamente la consecución y la aplicación posterior de acuerdos coyunturales y flexibles de los Consejos, que solucionen los problemas inmediatos de todos los actores. En España, especialmente a través de la actividad de las Juntas de Explotación y de las Comisiones de Desembalse, se alcanzan año tras año, y subcuenca por subcuenca, los acuerdos necesarios para la gestión eficaz y consensuada del agua.

#### Los usuarios

Una de las claves de la gestión participativa del agua es la adecuada integración de los usuarios. La vigente legislación mexicana se propone explícitamente incorporar a los usuarios en el sistema. Esta participación se ha plasmado en los Consejos de Cuenca, encargados de propiciar la concertación de objetivos, metas, estrategias, políticas, programas, proyectos y acciones, entre la autoridad federal del agua y los usuarios del agua debidamente acreditados. En este apartado nos interesa destacar la representatividad real de los usuarios, dado que es una base importante para entender la calidad de su participación en la gestión.

Los usuarios participan en los Consejos de Cuenca a partir de los Comités regionales, estatales o subregionales. Cada Comité agrupa a los usuarios de un determinado uso del agua y se constituye dentro del ámbito del correspondiente Consejo (véase la figura 5). Estos Comités son la célula básica de participación cuando (como es usual) no existen Asociaciones Civiles de Usuarios Agrícolas o Pecuarios u otro tipo de asociaciones de usuarios. La elección de representantes de usuarios se hace, no ya sectorizada por tipos de uso, sino por ámbitos geográficos estatales. Con ello se corre el riesgo de reproducir en el

Fig. 5.  
Representación  
de los usuarios  
en México.



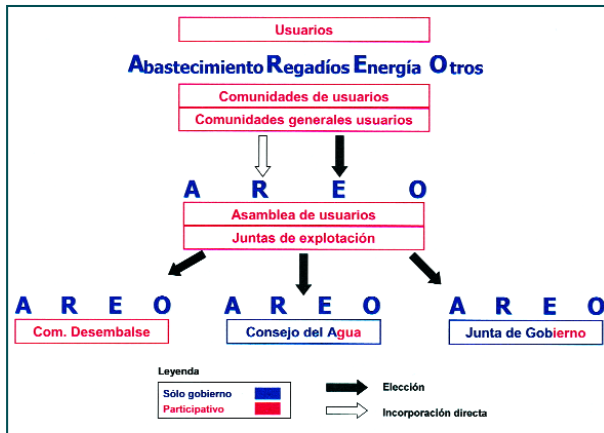
seno del Consejo la representatividad territorial (estatal) entre los mismos usuarios, es decir, una politización de los mismos, dimanante de su relación con los representantes de los gobiernos estatales igualmente representados en el Consejo.

Esta cuestión se ha cuidado especialmente en España, donde los usuarios se eligen para formar parte de la Asamblea de Usuarios y de las Juntas de Explotación con criterios únicamente hidráulicos, pues se eligen entre tipos de usos por ámbitos de cuencas o subcuencas hidrográficas,

sin tener en cuenta las divisiones políticas (véase la figura 6). Esto garantiza su independencia de las injerencias políticas y la representación efectiva de los intereses sectoriales.

Del análisis comparado de los usuarios del agua en México y en España se desprende lo siguiente:

Fig. 6.  
Representación  
de los usuarios  
en España.



1. Los usuarios eligen a sus representantes en México tomando como base el estado (estatalización de los intereses); mientras que la base de la representación en España son las microcuencas y las subcuencas (regionalización hidrológica de los intereses).

2. Los usuarios españoles tienen un amplio ámbito de autogestión en la parte del agua que les corresponde; de hecho sus comunidades de usuarios tienen personalidad jurídica, son consideradas administración pública del agua dentro del SEGA y tienen competencias de administración y gestión del agua, incluso de inspección y de sanción, y gestionan sus propios presupuestos. En México los usuarios no tienen ese grado de autogestión ni disponen de organizaciones consolidadas y reconocidas en el SMGA.

3. En México, la representación de usuarios en cada cuenca es más limitada y no está proporcionada a la importancia del uso de la cuenca; mientras que en España, cada uso tiene una importancia en la organización de la cuenca en función del peso del grupo de usuarios en ella. Idéntica consideración se puede apli-

car para los estados con territorio en la cuenca, pues cada Comunidad Autónoma (“estado” en terminología mexicana) tiene en España un peso específico dependiente de su presencia real en la cuenca.

4. En España existe un incentivo a la participación de determinados usuarios y al fomento de la asociación, dado que los grandes usos tienen participación directa. Así, los diversos usuarios se agrupan para alcanzar un tamaño tal que les garantice una continuidad en su papel participativo en los organismos de cuenca y sus diversos órganos participativos.

5. Los usuarios de las microcuencas y las subcuencas en España están asociados; mientras que el grado de asociación de los usuarios en los niveles micro en México es ínfimo, por no decir casi inexistente.

6. En México no existe relación estrecha entre los representantes y los representados, por las razones apuntadas anteriormente; en España, esta relación es más estrecha porque se ha conseguido anidar a las asociaciones primarias (comunidades de usuarios de microcuenca) en asociaciones secundarias (comunidades generales de usuarios) y terciarias (juntas centrales de cuenca).

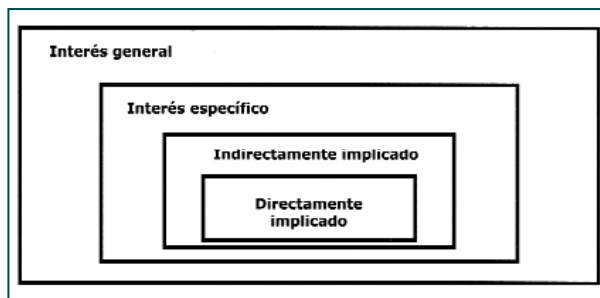


Fig. 7. Grado de interés y de implicación con la gestión de un bien colectivo.

ción de los objetivos para la mejora de su calidad de vida y la de la cuenca, negocian los principios de relación entre ellos, los implantan posteriormente y evalúan los impactos ocasionados así como las relaciones entre los actores, quedando al gobierno la capacidad de intervenir subsidiariamente cuando los demás actores no alcancen un acuerdo sobre los objetivos o

sobre cómo conseguirlos”

Analicemos la definición por partes: ¿Quiénes son “todos los actores de la cuenca”? En su selección intervienen dos criterios: el ámbito territorial y la vinculación del actor con el agua. En el ámbito territorial, la elección de los actores debe tener como base el hidrográfico, es decir, la cuenca, la subcuenca, la microcuenca y, en su caso, el conjunto de cuencas que formen una unidad desde el punto de vista hidrológico y social. Este criterio debe anteponerse y sustituir por completo a los límites territoriales políticos de los estados y los municipios.

En la vinculación con el agua, los actores se diferencian según estén directamente implicado, indirectamente implicado, tengan un interés específico o un interés general en la gestión del agua (véase la figura 7). El grado de vinculación también podría determinar su grado de participación en las decisiones.

Los actores directamente implicados son de dos tipos: a) aquellos que median entre intereses diversos (autoridades nacionales/federales, estatales/autonómicas y municipales) y b) quienes utilizan el líquido elemento como medio de producción económica (agricultores, empresarios industriales, propietarios de explotaciones acuícolas, propietarios de empresas turísticas, pescadores, y otros).

Los actores indirectamente implicados son los mediadores de intereses generales en ámbitos más amplios y, a la vez, incluyentes del ámbito de la gestión del agua (por ejemplo, autoridades federales/nacionales, estatales y municipales que gestionan los bosques o el medio ambiente).

Los actores con un interés específico son aquellos que median, defienden o informan sobre las consecuencias de la gestión del agua en otros intereses existentes. Se pueden dar al menos cuatro grupos de actores en esta categoría. A) Las autoridades en materias sociales o las organizaciones no gubernamentales defensoras de los intereses de las comunidades indígenas pueden tener un interés específico si la gestión del agua afecta negativamente a los grupos por cuyos intereses velan. B) Las instituciones de investigación y las universidades realizan un papel fundamental en la investigación y en la información de carácter técnico so-

#### UNA EVALUACIÓN COMPARADA DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS CONSEJOS DE CUENCA

##### Gobernanza y participación

La gobernanza y la gobernabilidad son términos cada vez más recurrentes en el discurso político. La gobernanza se vincula con los mecanismos de interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales. En cambio, la gobernabilidad se refiere al estado resultante de la aplicación de los mecanismos de la gobernanza. La gobernanza implica capacidad de dirección, y la gobernabilidad alude a la cualidad de gobernable. Gobernanza es por tanto el concepto dinámico, mientras que la gobernabilidad es el fin. La gobernanza también tiene un contenido normativo que se refiere a la buena gobernanza. La adaptación de la buena gobernanza en la gestión de los bienes hídricos se basa en una definición aplicada al ámbito local (Bovaird, Löfller y Parrado 2002):

“todos los actores de la cuenca implicados en la gestión de los recursos hídricos contribuyen a la determina-

bre los temas del agua y las consecuencias que su gestión tiene para la calidad de vida, la organización social o el desarrollo económico. C) Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en la información divulgativa de los temas hídricos que interesan a la cuenca y de las consecuencias de la mala gestión del agua. D) Los foros de ciudadanos del agua coparticipan en la difusión de la cultura del agua entre el resto de los ciudadanos. Estos grupos de actores pueden convertir el interés general de los ciudadanos en el agua en temas específicos.

Los actores con un interés general son aquellos que no gestionan el agua para el ciclo productivo, pero la usan para la subsistencia vital (por ejemplo, los ciudadanos).

En la definición de gobernanza ya se manifiesta que los actores "implicados en la gestión de los recursos hídricos" son los que determinan los objetivos, por lo que esto constituye una primera aproximación al grado de participación que se permitirá a los distintos actores no gubernamentales. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

La "determinación de objetivos para la mejora de la calidad de vida y ... la evaluación de los impactos" de la definición de la buena gobernanza conduce al énfasis en los impactos que las actuaciones individuales ocasionan en la cuenca. Esto significa, en un contexto de buena gobernanza, que los actores gubernamentales y no gubernamentales han negociado los objetivos a conseguir, los persiguen de forma coordinada y alinean los objetivos individuales a los colectivos. En esta estrategia de búsqueda común de los impactos, los recursos, las actividades y los productos de cada organización son medios, pero no fines del sistema en su conjunto, pues lo importante es conseguir unos impactos que redunden en el desarrollo económico, la cohesión social y la sustentabilidad.

Los actores gubernamentales y no gubernamentales pueden conseguir estos objetivos mediante la mejora de las relaciones entre ellos. En el ámbito de la cuenca, existen al menos cuatro mecanismos que ayudan en esta labor: participación, transparencia, conducta justa y honesta y gestión de conflictos.

Con la participación se alude al proceso por el que los actores no gubernamentales toman parte en un grado o en otro en las acciones colectivas. El gobierno decide cuánto poder ofrecerá a quienes participen. Este poder puede oscilar desde la mera información, pasando por la consulta y la concertación (con mecanismos de consulta en estructuras estables) y terminando en la co-decisión.

La transparencia es una condición de la participación genuina. Básicamente, la transparencia se refiere a la cantidad y la calidad de la información que un actor pone a disposición de los demás con relación a las decisiones que adopta. Dichas decisiones pueden afectar a los individuos (por ejemplo, reconocimiento o supresión de derechos individuales por parte de la autoridad) o a una colectividad de individuos. La

transparencia es una característica que se pide especialmente del gobierno. La falta de transparencia, tanto en el ámbito de las decisiones que afectan a individuos como en las decisiones que afectan a grupos, influye considerablemente en la percepción que otros actores tienen sobre la acción federal/nacional.

La conducta justa y honesta también es exigible a todos los actores implicados, no sólo al gobierno. Este principio se refiere a la medida en que existe una conducta por la que los actores deciden éticamente sin aprovecharse de los demás. Al igual que en el caso de la transparencia, la conducta justa y honesta se predicaría no sólo de las decisiones que afectan a individuos sino de las que afectan a las colectividades. No obstante, parece que son las conductas que afectan a individuos el objeto más importante de la honestidad de la acción. Por ejemplo, la exigencia de una conducta justa y honesta al gobierno supone que éste no regularice situaciones o inscriba concesiones en las que claramente se privilegie a unos usuarios sobre otros. Esta conducta justa y honesta también se puede exigir a los usuarios mediante la petición de que no usen más agua de la concesionada, por ejemplo.

Finalmente, la gestión de conflictos es un mecanismo que posee enorme importancia en el ámbito de la cuenca. En la resolución del conflicto se requerirá en ocasiones la acción de la autoridad y en otras la mediación. El conflicto forma parte de las relaciones entre intereses a veces divergentes sobre cómo se gestionan bienes colectivos, por lo que la capacidad de gestionar los conflictos es cada vez más necesaria si se quiere alcanzar una buena gobernanza. La resolución de conflictos constituye una responsabilidad compartida entre los actores gubernamentales y no gubernamentales.

La participación de actores distintos a las autoridades federales/nacionales en la gestión del agua no eliminaría el papel fundamental que las autoridades desempeñan, pero sí lo modificaría, pues el poder ejecutivo nacional/federal ya no puede actuar como gestor único o simplemente como autoridad, sino que debería liderar la cuenca. El cambio de papel de monopolio a liderazgo de la cuenca supone ciertos cambios. Además, al gobierno le debería quedar aún la capacidad de intervenir subsidiariamente cuando los demás actores no alcancen un acuerdo sobre los objetivos o sobre cómo alcanzarlos. Esto es especialmente necesario cuando un bien colectivo se considera estratégico y se corre el riesgo de que los actores no gubernamentales actúen contra las generaciones venideras (por ejemplo, extrayendo más agua de lo ecológicamente sostenible). Como consecuencia del cambio de énfasis desde el mando y el control a la negociación y la persuasión, los decisores gubernamentales deben adquirir un nuevo conjunto de habilidades. Frente a las habilidades típicas de la gestión (planificación, organización, selección de personal, dirección, coordinación y presupuestación), en el ámbito de la gobernanza, las habilidades de los decisores públi-

cos son habilidades de activación, de orquestación y de modulación (Salamón 2002).

Las habilidades de activación consisten en fomentar a que los diversos actores participen constructivamente y se impliquen en la resolución conjunta de problemas. Las habilidades de orquestación sirven para sostener las redes creadas al modo de los directores de orquesta, quienes propician que todos los músicos toquen la misma pieza de forma sincrónica y con los acordes necesarios para evitar la cacofonía. En una cuenca, la capacidad de orquestar los distintos intereses supone la capacidad de propiciar que los objetivos individuales se alineen con los objetivos colectivos. Las habilidades de modulación de los incentivos, las recompensas y los castigos son necesarias para fomentar la conducta cooperativa. En el ámbito de la gobernanza, los decisores públicos están enfrentados continuamente al dilema de decidir cuánta autoridad o cuánta ayuda (subvención) es 'suficiente' y cuánta es demasiado. Si la autoridad es excesiva, los "socios" pueden decidir no cooperar; si no hay autoridad, las metas públicas pueden ser obviadas en aras del interés privado. Si las subvenciones, por ejemplo, para implementar nuevos sistemas de regadíos son insuficientes, éstos no serán adoptados; si son excesivas, se corre el riesgo de financiar una inversión que se haría en cualquier caso.

La buena gobernanza supone que los usuarios participen activamente en la gestión de los recursos hídricos junto a las autoridades de otros niveles de gobierno, establecen mecanismos de relación entre actores (fundamentalmente la participación, la transparencia, la conducta justa y honesta y la gestión de conflictos) y se procuran buscar objetivos que van más allá de los productos de los programas concretos de intervención, estos objetivos son los impactos del aumento de la calidad del agua, la mejora del desarrollo económico y el bienestar social de los actores de la cuenca y de sus habitantes.

Con este marco conceptual, una evaluación comparativa de la gobernanza en España y México arrojaría los siguientes resultados:

1. En España, por el momento, la gobernabilidad del agua es mayor porque las actuaciones principales en la gestión no le corresponde al gobierno nacional sino a los usuarios y a los organismos de cuenca, en los que también participan activamente las Comunidades Autónomas; mientras que en México las actuaciones principales en la gestión le corresponde aún a la CNA. Es decir, la primera premisa de (múltiples actores) se da fundamentalmente en España y todavía no en México (donde predomina un único actor, el poder ejecutivo nacional), aunque con la creación de los Consejos de Cuenca y el movimiento descentralizador se está ampliando considerablemente el número de actores que intervienen activamente en la gestión mexicana del agua.

2. En los organismos de cuenca de España, la mayor parte de las acciones relacionadas con la gestión del agua se encuentran en la fase de concertación o co-decisión (acuerdos de asignación del recurso, acuerdos sobre desembalse, planeación...). Por tanto, como instrumento de gobernanza, la participación está más desarrollada que en México, donde la concertación aparece como concepto en la ley, pero en la realidad, esta concertación aún no se ha materializado. En la actualidad se está consiguiendo buenos niveles de consulta y de información por parte de las autoridades federales, pero aún se debe hacer más esfuerzos para avanzar en el continuum de la participación hacia la co-decisión.

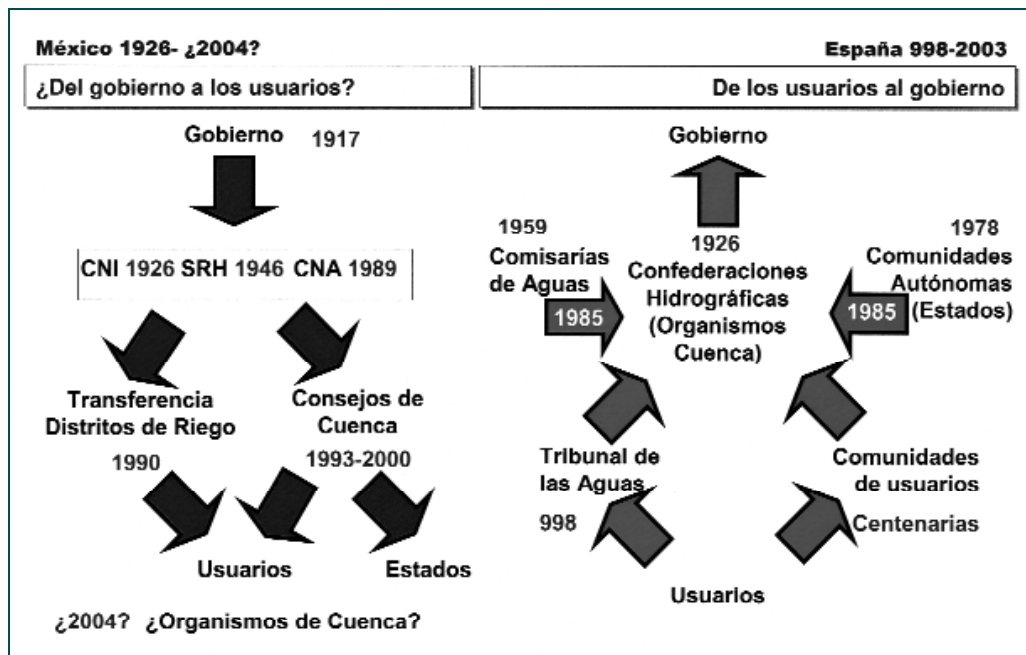
3. Los principios de transparencia y conducta justa y honesta son requisitos indispensables de la gobernanza. En México hay voluntad de transparencia, pero ésta no es fácil de alcanzar en la actualidad porque falta aún mucha información (regularización de expedientes, disponibilidad de agua real, relación de usuarios concretos por ámbitos de cuenca, datos de calidad de agua...). En México, la conciencia de actuación de los usuarios es muy individualizada y no es colectiva. Existen más riesgos que en España de que emerja una conducta deshonesta entre usuarios (aprovechar más agua de la que corresponde, verter más aguas residuales, abrir pozos ilegales...). Por tanto, el margen de mejora en la transparencia y en la conducta de los usuarios es bastante grande en México.

4. Otro mecanismo importante de la gobernanza es la gestión de conflictos. En España existen estructuras y mecanismos rápidos de gestión de conflictos (tribunal de aguas de Valencia, jurados de las comunidades de usuarios); mientras que en México no hay mecanismos institucionales de resolución de los conflictos por los propios usuarios y se acude normalmente a la autoridad federal para que resuelva los conflictos, con la pérdida de eficacia e inmediatez.

5. Respecto a la importancia estratégica del agua para la consecución, no sólo de la mejora de la calidad de vida de los propios usuarios, sino también la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, debe coincidir en que esta relevancia está reconocida igualmente a nivel programático en México y en España; es decir, en ambos países se pretenden impactos concretos de gestión del agua e impactos generales de desarrollo económico y bienestar social. La materialización de esta estrategia tiene en la actualidad retos pendientes en ambos países, pero especialmente en México. En México, los actores relevantes de la cuenca no contribuyen realmente a la planificación hidrológica de la misma, pues es una actividad que procede básicamente de la CNA y es validada posteriormente por el consejo de cuenca, mientras que en España los usuarios participan activamente en la



Fig. 8. Algunas claves de las diferencias entre México y España.



planificación, y la planificación es validada por el gobierno nacional. Esto no quiere decir que los actores en España negocien de forma participada todos los impactos posibles, sino que las disposiciones normativas vigentes y la práctica retiran de su ámbito competencial aquellas cuestiones que afectan a temas estratégicos o de interés nacional (por ejemplo, separar los caudales necesarios para garantizar el desarrollo sostenible o los convenios internacionales).

6. Ni en España ni en México se evalúa adecuadamente ni los mecanismos de la gobernanza, es decir, cómo interactúan los distintos actores (participación, transparencia, gestión de conflictos) ni la calidad de la vida de la cuenca a través de los impactos directos e indirectos de la gestión del agua (desarrollo económico, bienestar social...). En este ámbito, el margen de mejora en ambos países es bastante alto y todo está por hacer.

#### A modo de explicación

El estudio de Ostrom (1990) muestra que la construcción de instituciones robustas y exitosas para la gestión de los bienes colectivos (agua, pesca, pastizales...) se puede producir especialmente en entornos relativamente pequeños en los que se cumplen las ocho características siguientes: la zona geográfica del recurso así como los individuos que tienen

derecho a extraer el recurso están bien delimitados (huertas en Valencia, microcuencas...), los usuarios operan con unas reglas de aprovechamiento del recurso que se adaptan a las condiciones locales del mismo, los usuarios afectados por las reglas de aprovechamiento pueden intervenir en su modificación, existen sistemas de seguimiento relativamente baratos que rinden cuenta a los usuarios para hacer que todos cumplan, existen sanciones graduales en función del grado de incumplimiento en el aprovechamiento del recurso, se han arbitrado sistemas baratos y rápidos para dirimir los conflictos y las disputas entre los usuarios (Tribunal de Aguas...), las reglas diseñadas por los usuarios no son derogadas por las autoridades y, finalmente, las asociaciones primarias se anidan en asociaciones de escalones superiores.

Si aplicamos este esquema al sistema de gestión del agua en México y en España, se puede comprobar que en muchas zonas de España se dan todas estas características. En cambio, en México se ha potenciado la participación de la cuenca sin haber fortalecido aún la participación en entornos de extensión geográfica menor. Los usuarios de una microcuenca del Río Bravo se ven muy alejados del proceso decisorio que se puede llevar a cabo en el Consejo de la Cuenca; los grandes regantes de las diferentes cuencas no participan en los Consejos, y se autogestionan la parte que les corresponde. Por tanto, el reto está en fortalecer el nivel

micro de gestión y construir de forma ascendente la responsabilidad colectiva de los usuarios de una cuenca.

En la Ilustración 8 se intenta indicar que la situación actual de ambos sistemas tiene que ver con el proceso histórico experimentado. Como se extracta en la figura 8, el proceso seguido en España ha sido de abajo a arriba (de los usuarios al Gobierno), y se ha extendido a lo largo de siglos, mientras que en México está siendo de arriba hacia abajo y mucho más rápido, apenas una década.

En España, se han construido unas instituciones robustas, exitosas y perdurables en el tiempo gracias a un proceso de agrupación de los intereses individuales en la gestión de los bienes colectivos que ha comenzado desde la base misma de la cuenca, es decir, es un proceso que comienza abajo en el nivel de los usuarios y se traslada hacia arriba hacia las entidades gubernativas nacionales. Las asociaciones primarias, Comunidades de Usuarios, se han agrupado en las Comunidades Generales, asociaciones secundarias, y en las Juntas Centrales de Usuarios. La misma creación del primer organismo de cuenca español, la CHE, fue resultado de un movimiento ascendente, y no como en México resultado de las decisiones del gobierno central. En general, en México, el movimiento ha sido descendente, pues el ejecutivo federal, la CNA en concreto, y las cámaras legislativas están intentando robustecer las instituciones y hacerlas perdurables en el tiempo mediante la creación de organizaciones de cuenca que agrupen los intereses individuales. En este movimiento descendente, se ha detectado que los usuarios esperan aún todo del gobierno, por ejemplo, recibir recursos para su propio asociacionismo. Al mismo tiempo, algunas subdirecciones generales de la CNA, acostumbradas a la situación anterior, aún mantienen una visión más bien protectora y paternalista de sus relaciones con los usuarios, por lo que el cambio de una gestión jerarquizada hacia otra más participativa requiere aún de tiempo.

La constatación de un proceso más bien descendente (en México) y de un proceso más bien ascendente a lo largo de siglos (en España) no implica ni que se necesiten siglos para que en México se aumente la participación en la gestión del agua ni tampoco que la experiencia española sea trasladable tal cual a México. En el próximo apartado hacemos algunas reflexiones generales acerca de cómo abordar la gestión de las cuencas y cómo incardinarlas en un sistema más general.

#### TRANSFORMACIONES Y CAMBIOS EN LA GESTIÓN DEL AGUA: ALGUNAS REFLEXIONES.

El análisis comparado de México y España ha permitido comprobar que bajo la denominación similar de organismo de cuenca se encuentran dos realidades diferentes. El intento explícito del gobierno y los legisladores mexicanos de

transferir algunas de las instituciones españolas a su contexto ha sido filtrado por la realidad institucional del país. Esta realidad institucional muestra un sistema dominado fuertemente por el poder ejecutivo. Su preeminencia en el sistema está siendo erosionada como consecuencia de la entrada de actores diferentes en la gestión del agua. La apuesta por los organismos de cuenca se encuentra en esta línea. Sin embargo, para que un organismo de cuenca sea considerado como tal deben darse una serie de requisitos, que se expondrán a continuación. Además, la participación en el seno del organismo por parte de los actores no gubernamentales también merece unas reflexiones adicionales. Las reflexiones que se proponen a continuación pueden ser provechosas también para el contexto español, pues creemos que aún existen márgenes de mejora en cómo gestionar el agua.

- La gestión integral del agua debe tener como referencia territorial a la cuenca hidrográfica (por encima de municipios y estados o comunidades autónomas) y como ente descentralizado de gestión al Organismo de Cuenca. En los organismos de cuenca deben confluír las competencias de todos los actores (gobierno nacional y gobiernos territoriales, usuarios, sociedad civil), que en definitiva han de tomar las decisiones de modo concertado y coordinado. La gestión integral abarca la gestión conjunta de recursos superficiales y subterráneos y también la gestión de la calidad y de la cantidad.

- El adecuado funcionamiento de un sistema de gestión integral de agua requiere el reconocimiento de una autoridad administrativa que ejecute el acuerdo político o social plasmado en la normativa y con autonomía incluso respecto del gobierno nacional/federal. Esta potestad pública debe estar separada de las demás funciones gubernamentales y no debe estar sujeta a procesos participativos.

En España, se hace patente la descentralización de la autoridad administrativa y de la gestión en los organismos de cuenca. Cada organismo aglutina la administración, la operación y el control de los bienes inherentes (o dominio público hidráulico) y de los aprovechamientos. La Administración Central se centra en propiciar la legislación básica, aprobar la planificación, impulsa y decide la ejecución y financiación de los grandes planes de inversión (que también se ejecuta por los cuadros de los organismos de cuenca y sus sociedades estatales asociadas), propicia un efectivo apoyo técnico y de I+D (apoyado en el Centro de Estudios Hidrográficos), y atiende las cuestiones intercuenas e internacionales.

- La gestión integral debe basarse en un régimen concesional o de asignaciones, bien implementado y con determinada flexibilidad, pues es fundamental disponer de un inventario real de los usos y usuarios del agua así como un Registro Público de Derechos del Agua actual-

lizado y accesible, donde se reflejen todas las condiciones fundamentales de cada concesión o asignación.

- Se debería retirar de los recursos disponibles los caudales y reservas ambientales. En España se ha decidido que estos caudales no son un uso más, sujeto a prioridades y a discusiones, sino que son una restricción legal, no susceptible de uso, que en todo caso debe circular por cada tramo de río, mientras que en México, por ejemplo, se introdujo la idea del uso medioambiental en la cuenca Lerma-Chapala, con lo que disputa su voto en condición de igualdad con otros usos.

- La financiación debe estar sometida a diversas consideraciones. Los gastos asociados al ejercicio de autoridad pública son de difícil repercusión sobre los usuarios del agua (consumidores o descargadores) y deben ser asumidos con cargo a los ingresos generales de la Federación o del gobierno nacional. Aparte de esto, lo deseable es que “el agua pague al agua” por dos vías. La primera, que la financiación de las infraestructuras destinadas a unos usuarios específicos sean repercutidas a los mismos, así como sus costos de operación y mantenimiento. La segunda vía es que se aplique el principio de “quien contamina, paga”, de modo que a quien descarga agua a los cauces le traiga cuenta construir infraestructuras de saneamiento y depuración para, no sólo poder seguir manteniendo su actividad, sino para que ésta le sea más rentable. Sería conveniente aplicar además incentivos al ahorro del agua y a la descontaminación de las aguas, y penalizaciones al despilfarro o a la desidia en la depuración.

- La sociedad debería estar bien informada sobre los temas del agua. Los procesos de información pública aplicados a los asuntos del agua son ampliamente aplicados en España: tramitación de concesiones, construcción de infraestructuras, planes hidrológicos, autorizaciones sobre bienes inherentes... Las campañas de concienciación a la sociedad son un éxito cuando se dan problemas de sequía y se pide a los ciudadanos un uso responsable del agua. Trae cuenta invertir en crear, no sólo entonces, una cultura responsable e informada sobre los asuntos del agua y su repercusión en la sociedad. Pese a que generan recelo en los funcionarios y responsables de la administración hidráulica, la implementación de sistemas de información accesibles sobre el agua se va generalizando en España. Indudablemente ocasiona problemas, pues una parte de la sociedad utiliza datos tergiversados para criticar tendenciosamente la actuación de la administración hidráulica, pero el saldo es positivo pues enriquece los debates y ayuda a recibir aportaciones positivas.

- La participación de los diversos sectores de la sociedad en la gestión del agua debe sustentarse en una base tecnificada y especializada de las autoridades públi-

cas. Las nuevas tecnologías (Internet) son un cauce muy adecuado para soportar la información al público. En España ha resultado decisivo la aplicación de modelos de simulación informáticos de optimización y gestión del agua, desarrollados con la colaboración de la Universidad, y que han permitido ofrecer a usuarios y políticos las consecuencias de las posibles decisiones a adoptar. También ha sido decisivo en España pivotar todo el debate sobre la base de un trabajo técnico y científico de gran nivel plasmado en el Libro Blanco del Agua, que ha supuesto un antes y un después en el mundo del agua en España. Y, finalmente, la implementación de los sistemas automáticos de información hidrológica (SAIH) y de calidad de las aguas (SAICA), cuenca por cuenca, ha supuesto un cambio decisivo de capacidad de gestión.

- La planificación del agua es importante debido fundamentalmente al carácter escaso, limitado y limitante del recurso agua, a su condición de recurso imprescindible para la vida, a la incapacidad de los mecanismos del libre mercado para regular su adecuado uso y distribución, y al dilatado período de tiempo que media entre la adopción de decisiones y su efectiva disposición (largos plazos de ejecución de infraestructuras o de reflejarse el efecto de medidas ambientales...) Debería articularse la planificación en el ámbito de la cuenca y el nacional, cuya misión básica es la de buscar los compromisos entre cuencas. La planificación es normalmente un proceso largo y que no puede sustituir a los acuerdos anuales de distribución de agua que se adoptan, de manera consensuada, versátil y acotada, en función de los condicionantes de cada campaña hidráulica.

Adicionalmente se incluyen algunas reflexiones sobre cómo adaptar un esquema de participación al ámbito de la cuenca para mejorar su gobernabilidad. El fomento de la participación supone el robustecimiento de las interacciones entre las autoridades gubernamentales y los actores no gubernamentales. Los mecanismos de la gobernanza como la participación, la transparencia y la conducta justa y honesta deberían ser los artífices de la mejora de la gobernabilidad. Por tanto, las próximas reflexiones se orientan a debatir cómo se reconvierte la acción exclusivamente individual en acción colectiva.

En la Tabla 2 se muestran las posibilidades de descentralización y de participación que ofrecen las distintas actuaciones más importantes en la cuenca. En la columna 1 se indica quién debería desempeñar la competencia: el gobierno central o el organismo de cuenca. En la columna 2 se plantea cuál es el grado de participación posible: información a los interesados, consulta de sus inquietudes de forma esporádica, consulta concertada, es decir, con estructuras que se reúnen periódicamente o co-decisión con los afectados. En

**TABLA 2. GESTIÓN DEL AGUA: DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA Y CONDUCTA JUSTA Y HONESTA**

|                                  | 1                |        | 2             |          |              |             | 3                     |                       | 4               |
|----------------------------------|------------------|--------|---------------|----------|--------------|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------|
|                                  | ¿Quién?          |        | Participación |          |              |             | Transparencia sobre   |                       | Conducta        |
|                                  | Gobierno central | Cuenca | Información   | Consulta | Concertación | Co-decisión | Decisiones Colectivas | Derechos individuales | justa y honesta |
| 1) Normativa                     |                  |        |               |          |              |             | X                     |                       |                 |
| 2) Autoridad administrativa      |                  |        |               |          |              |             |                       | X                     | X               |
| 3) Planeación Nacional           |                  |        |               |          |              |             | X                     |                       |                 |
| 4) Planeación regional           |                  |        |               |          |              |             | X                     |                       |                 |
| 5) Grandes Infraestructuras      |                  |        |               |          |              |             |                       |                       |                 |
| a) Aprobación                    |                  |        |               |          |              |             | X                     |                       |                 |
| b) Gestión de la inversión       |                  |        |               |          |              |             | X                     |                       |                 |
| 6) Manejo de cuencas             |                  |        |               |          |              |             |                       |                       |                 |
| a) Normas de explotación         |                  |        |               |          |              |             |                       | X                     | X               |
| b) Acuerdos distribución de agua |                  |        |               |          |              |             | X                     | X                     |                 |
| c) Régimen embalse y desembalse  |                  |        |               |          |              |             | X                     |                       |                 |
| d) Explotación de acuíferos      |                  |        |               |          |              |             |                       | X                     | X               |
| 7) Gestión de Conflictos         |                  |        |               |          |              |             | X                     | X                     | X               |
| 8) Convenios internacionales     |                  |        |               |          |              |             | X                     |                       |                 |
| 9) Gestión sit. Extremas         |                  |        |               |          |              |             | X                     |                       | X               |

la columna 3 se muestra si la transparencia deseable abarca a las decisiones colectivas y/o individuales, mientras que la columna 4 se centra dónde debe predicarse especialmente la conducta justa y honesta.

Para las distintas asignaciones de la Tabla se han manejado principalmente dos criterios sobre la asignación de competencias y la participación. En primer lugar, la asignación de competencias es indudablemente una decisión política sobre los límites, los alcances y los tiempos de implantación. No obstante, creemos que estas funciones se pueden asignar al organismo o consejo de cuenca excepto en los casos siguientes:

- Toda decisión sobre el agua que afecte a más de una cuenca debería ser adoptada por el nivel superior de gobierno
- Toda decisión sobre el agua que se vincule a una política de carácter nacional (por ejemplo, aumentar la potencia hidroeléctrica del país para depender menos de otras

fuentes de energía) debería ser adoptada por el nivel superior de gobierno.

- La aplicación de la normativa básica en todo el país le corresponde al nivel superior de gobierno, incluyendo la aprobación de los planes de cuenca.
- Las decisiones que afecten a cuencas internacionales deben adoptarse por el gobierno central.

En segundo lugar, se puede asignar un grado determinado de participación a los actores no gubernamentales, independientemente de si una función la realiza la autoridad federal o el conjunto combinado de organismo de cuenca / consejo de cuenca. Los criterios siguientes establecen los límites sobre lo que no podría existir decisión conjunta entre la autoridad gubernamental y los actores no gubernamentales:

- Las decisiones que afectan a la integridad de las personas (por ejemplo, la seguridad de las presas, la gestión

de las avenidas, la gestión de las inundaciones...) no pueden ser objeto de decisión conjunta.

- Si en determinados procedimientos en los que se ha arbitrado un mecanismo de decisión conjunta se superan los plazos sin que los distintos actores se pongan de acuerdo o ejecuten lo acordado, la autoridad debería decidir y actuar sin someter esta actuación de nuevo a la consideración de los demás actores.

La participación suscita reflexiones adicionales. Para conseguir un grado determinado de participación y para vincularlo al nivel territorial adecuado se debe fomentar e incentivar las asociaciones de usuarios desde la base (microcuencas) y anidarlas de forma piramidal en las unidades territoriales superiores (subcuenca, cuenca). Esto permitiría mecanismos de representatividad y mecanismos robustos de aplicación de los acuerdos, pues permitiría la subida de las demandas y la bajada de los acuerdos de forma fluida y eficaz.

Es precisamente el nivel de la microcuenca el que debe ser potenciado cuando el gobierno nacional es muy fuerte y se quiere potenciar una estrategia de descentralización. Las actuaciones integrales deberían centrarse en este nivel y los usuarios deberían asociarse y entender que la asociación puede reportarles beneficios colectivos si consideran al mismo tiempo que se deben cambiar las reglas que definen el status quo. El papel de mediación de las autoridades federales debería desarrollarse preferentemente en este nivel, para solucionar problemas reales y para hacer comprender a los usuarios que los problemas reales se pueden resolver con el aporte colectivo.

Sería conveniente propiciar que los acuerdos alcanzados con la participación de los usuarios sean aceptados por la autoridad hidráulica, para que los usuarios entiendan que el asociacionismo y la inversión de recursos propios en la gestión colectiva del bien merecen la pena. En la medida en que un usuario vea que su participación hace que los beneficios excedan los costes que incurre contem-

plará de forma más favorable su compromiso individual. En la Tabla 2 citada se exponen las posibilidades de participación que existen en cada uno de los temas más importantes de gestión de la cuenca. En los órganos que atiendan la gestión del agua (acuerdos de distribución, por ejemplo), el protagonismo ha de ser entregado a los usuarios, que deben ser mayoritarios en su composición, correspondiendo entonces a la administración central y organismos de cuenca velar por la legalidad de los acuerdos. También se recomienda que sea notablemente extenso el número de integrantes en los órganos participativos y atender a la ponderación de los mismos en correspondencia con su peso real en cada cuenca. Igualmente se recomienda que los usuarios o asociaciones de los mismos que alcancen un determinado tamaño (regadíos, abastecimientos, hidroeléctricos...) para que obtengan representación automática en los órganos participativos.

La evolución de las medidas señaladas sólo se puede detectar si se evalúan los impactos y las relaciones de interacción entre los distintos actores (mecanismos de gobernanza). Para ello, sería conveniente elaborar una batería de indicadores de tipo objetivo y subjetivo, que midan la evolución de los impactos más inmediatos de la gestión del recurso (calidad del agua según los distintos usuarios de la cuenca específica, recuperación de los niveles que aseguren la sostenibilidad...) y los impactos más indirectos (niveles de salud, bienestar social y desarrollo económico de los habitantes de la cuenca). Los indicadores objetivos se encuentran recogidos en muchos de los documentos que tratan sobre la calidad de vida, mientras que los subjetivos deben ser extraídos a partir de encuestas o grupos de discusión con los usuarios de los distintos usos. Además de los impactos, deberían medirse los mecanismos de la gobernanza, es decir, el grado de participación de los usuarios en la cuenca, la transparencia de la información sobre las decisiones que se adoptan, la honestidad del comportamiento del resto de los actores y la capacidad que tienen los actores para superar los conflictos con los que se encuentran. ■

#### REFERENCIAS

- BOLEA FORADADA, JUAN ANTONIO (1999) *Las Comunidades de Regantes*. Zaragoza.
- BOVAIRD, T., E. LÖFFLER and SALVADOR PARRADO (2002) *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden, Nomos.
- HARDIN, G. (1968) “*The Tragedy of the Commons*”, *Science*, 162, pp. 1243-1248.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIÁN (1996) *Derecho de las Aguas*. Madrid.
- OLSON, M. (1965) *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.; Harvard University Press.
- OSTROM, ELINOR (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York, Cambridge University Press.
- SALAMON, LESTER M. (2002) *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- TAN, POH-LING (2003) “*No pain, no gain: public participation in Australian Water Management*”. Comunicación presentada en el XI Congreso Mundial del Agua, Madrid, 5-9 Octubre de 2003.