

LOS FONDOS DE AGUA COMO EJERCICIO DE GOBERNANZA LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Water Funds as An Exercise in Local Governance and Citizen Participation

Germán Rodrigo MARTÍNEZ RAMOS*

Sumario:

I. Introducción II. El problema del agua III. Agenda del agua 2030 IV. Los Fondos de Agua: concepto y modelo de funcionamiento V. Comentario final VI Referencias bibliográficas

Resumen: *Este artículo aborda el concepto de participación ciudadana y resalta su creciente importancia en toda la cadena de elaboración de políticas públicas, desde una perspectiva de democracia participativa. Posteriormente, se habla del problema del agua como uno de los temas prioritarios en la agenda global contemporánea y se relaciona con un caso exitoso, los Fondos de Agua, como ejercicio de gestión colectiva y gobernanza comunitaria, hacia la seguridad hídrica a través de la protección de cuencas hidrográficas.*

Palabras clave: *Participación ciudadana, políticas públicas, gobernanza, agua, seguridad hídrica, gestión colectiva.*

Abstract: *This article addresses the concept of citizen participation and highlights its growing importance throughout the chain of public policy making, from a perspective of participatory democracy. Subsequently, the water problem is discussed as one of the priority issues on the contemporary global agenda and is related to a successful case the Water Funds, as an exercise in collective management and community governance, towards water security through the protection of watersheds*

Keywords: *Citizen Participation, Public Policies, Governance, Water, Water Security, Collective Management.*

Introducción

Las sociedades contemporáneas son cada vez más complejas, dinámicas y multiculturales, características que generan que estas sean, a su vez, más exigentes, y sus demandas, más complejas. Esto, frente a unas estructuras de Estado que, aunque conscientes de la naturaleza y la vocación actual de sus ciudadanos, no terminan de evolucionar al mismo

* Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Maestro en Derecho con opción en Ciencias Políticas por la misma Universidad y actualmente alumno del Doctorado Interinstitucional en Derecho, dentro del Programa Nacional de Posgrados de Calidad del CONACYT. Diplomado en Derechos Humanos y Diplomado en Procedimiento Penal Acusatorio por la Universidad Latina de América.

ritmo que la sociedad a la que pretenden gobernar; e, incluso, en algunos casos, parece retroceder por no entender la velocidad y naturaleza de dicha evolución social.

Las formas tradicionales de relación Estado-sociedad ya no satisfacen las necesidades de este nuevo tipo de sociedad, que ha rebasado la capacidad de la administración pública en sus distintos niveles, acostumbrada a atender los problemas públicos mediante acciones de gobierno unilaterales, improvisadas y limitadas a un acercamiento básico, frecuentemente fruto de la inercia y de la sobrecarga de trabajo burocrático.

En este contexto, surge la necesidad de replantearse los esquemas de diseño e implementación de políticas públicas que respondan a los problemas públicos de manera adecuada. Uno de los elementos centrales en esta nueva dinámica de abordaje de las políticas públicas es, sin duda, la participación ciudadana, que en términos de Sartori¹, es decir, la que se hace tomando parte *activa, voluntaria y personalmente*, guardadas las proporciones y posibilidades, se vuelve clave, un ingrediente legitimador, socializador e integrador de la política pública.

Cortés y Sereno², al hablar de la importancia de la participación ciudadana, coinciden en establecer como clave la capacidad de la sociedad de contribuir e influir en las decisiones públicas o gubernamentales, pero además, sin el requisito formal, desde la democracia participativa tradicional, de formar parte de las estructuras de gobierno ni de partidos políticos.

Conforme esta capacidad se va ejerciendo, se va construyendo una relación distinta entre gobierno y sociedad que obliga a una nueva visión uno del otro y un entendimiento dirigido al trabajo colectivo, para resolver problemas públicos.

Sobre la participación de la sociedad, Cunill³ propone diferentes tipos de involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos, mismos que pueden, ya en la realidad, configurarse de manera entrelazada o combinada: la social, la comunitaria, la política y la ciudadana.

Dentro de esta clasificación, encontramos que la primera, la social, se entiende como la participación de los sectores organizados del conglomerado social, con el objetivo de defender o promover sus propios intereses e iniciativas. Aquí encontramos pues a las cámaras y asociaciones de diversa naturaleza que conviven en lo que conocemos como la sociedad civil organizada.

En la comunitaria, los habitantes miembros de una comunidad determinada se organizan de forma autónoma para alguna causa en común, tendiente a la solución de

¹ SARTORI, Giovanni, *Lección de Democracia*, México, Consejo de mentes brillantes, SNTE, 2015, Colección El elogio de la educación.

² CORTÉS NÚÑEZ, Eréndira & SERENO MARÍN, César, “Participación ciudadana y política pública ambiental: reflexiones para su vinculación efectiva”, en Revuelta Vaquero, Benjamín (coord.), *Participación ciudadana y políticas públicas*, México, Ed. Novum, 2016.

³ CUNILL, Nuria, *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Venezuela, CLAD, 1991.

algún problema o la exigencia de algún derecho, normalmente ante la autoridad o, incluso, en contra de esta. Aquí encontramos desde los barrios o colonias organizadas en diferentes urbes, hasta las comunidades indígenas que se organizan para hacer valer sus usos y costumbres ante el gobierno.

El tercer tipo, la participación política, es la que todos conocemos, derivada de la democracia representativa, en donde el ciudadano interesado en participar activamente, de forma individual o colectiva en asuntos públicos, lo hace a través de instituciones políticas que les dan acceso a los poderes del Estado o a los órganos constitucionales de toma de decisiones públicas.

El último lugar, pero no menos importante —quizá, al contrario— tenemos la participación ciudadana, la cual implica, como mencionamos líneas arriba, una nueva dinámica de relacionamiento entre gobierno y sociedad para el abordaje de los problemas públicos, generando sinergia para el diseño de soluciones colectivas, transformadas en políticas públicas legitimadas y con sentido.

Ahora bien, para que este tipo de participación ciudadana se ejerza de forma auténtica y podamos encontrar en ella un cauce positivo para el direccionamiento de las necesidades y problemáticas sociales, sin trastocar, sino complementando, las instituciones de la democracia representativa, es deseable contar en la mayor medida posible, con una masa ciudadana activa, con acceso a información, pero además con disposición a invertir tiempo y esfuerzo en las tareas de participación.

Igualmente, para que en estos procesos no se den desbalances en cuanto a la participación, es necesario que todos los participantes cuenten con las mismas oportunidades de acceso, garantizándose la expresión de todos sin importar condición o diferencia social y que los mecanismos disponibles no sean esporádicos o temporales sino permanentes⁴.

Una vez satisfechos los elementos mencionados, hay que agregar uno nuevo: la posibilidad de que, como parte del nuevo enfoque horizontal de toma de decisiones que deriva de someter las decisiones públicas a consenso de los potenciales sujetos de las mismas, se generen diferentes tipos de acuerdo para un mismo problema, igualmente efectivos, pero diversos e incluso simultáneos, dependiendo de los actores que intervienen, las formas de abordaje, los procedimientos elegidos, costos, fases, etcétera.

Todo esto confronta a la manera tradicional de atender los problemas públicos y exige, naturalmente, un proceso de modificaciones a la estructura legal y administrativo-institucional que en nuestro país, hasta nuestros días, permanece diseñada para el sistema centralista jerárquico-unilateral al que nos acostumbramos durante todo el siglo pasado.

Debemos tener en consideración que el tema de la participación ciudadana como nuevo invitado en los procesos de formación y ejecución de políticas públicas, también

⁴ SOSA, José (ed.), *Política pública y participación social: visiones alternativas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Desarrollo Institucional de la Vida Pública A.C., Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública A. C., 2006.

tiene que ver con los nuevos procesos de gobernanza y de hecho forma parte de los postulados de la nueva gestión pública, en donde existe una convergencia de intereses. Por un lado, se busca adelgazar al sector público de exceso de atribuciones y responsabilidades en cuanto a la prestación de servicios públicos (con sus respectivos costos), mientras que tenemos a la comunidad que exige mayores espacios, derechos y responsabilidades concretas⁵.

Del mismo modo, también se deben de tomar en cuenta los problemas, obstáculos y riesgos que conlleva la participación ciudadana, que han sido explorados por diversos autores y que tienen que ver con: desconfianza de los órganos políticos y gubernamentales tradicionales sobre la capacidad de sus nuevos interlocutores ciudadanos no especializados en temas de administración pública; la cuestión del financiamiento de las organizaciones sociales interesadas en participar; el riesgo latente de neocorporativismo, clientelismo y manipulación de la participación ciudadana por líderes con intereses ajenos a la comunidad, así como el obstáculo de la inmovilización e imposibilidad de avanzar cuando existen, en la comunidad, posiciones polarizadas⁶.

Así, la participación ciudadana, como elemento clave de la democracia participativa, comienza a ser un tema buscado y explorado dentro de los procesos de elaboración de las políticas públicas, pero aún falta camino para que esté firme dentro de las reglas del juego democrático. Lo importante en estos tiempos es, entonces, concentrarse en cómo llevar a la práctica de modo eficiente esos acomodos y ajustes en los procesos de toma de decisiones, para que la articulación *participación ciudadana-políticas públicas* sea exitosa y no contraproducente.

Para ir avanzando en la mejora gradual de esta articulación de conceptos, tanto en la teoría como en la práctica, es muy útil volver la vista hacia los casos exitosos que ya existen en diversos lugares del mundo, en donde han confluído sector público, la sociedad, pero también, sector privado y académico. Puede tratarse de casos de gestión comunitaria en general, pero también sobre temas específicos, ubicados como de trascendencia prioritaria para todos los involucrados.

Uno de los grandes problemas que enfrentamos cada vez en mayor parte del mundo, que reviste esa trascendencia prioritaria y que requiere atención de todos los actores posibles para su gestión, es el agua.

II. El problema del agua

Las cuencas hidrográficas sanas, como fuentes de recursos hídricos, representan una infraestructura natural vital para casi todas las ciudades alrededor del mundo. Recogen, almacenan y filtran agua, además de proporcionar beneficios para la conservación de la

⁵ RAMIÓ MATAS, Carles, “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional”, Venezuela, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, 2001.

⁶ COLINO, César & DEL PINO, Eloísa, *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2003.

biodiversidad, la adaptación y mitigación del cambio climático, la seguridad alimentaria, así como la salud y bienestar humanos.

Hoy, de acuerdo con la Fundación *The Nature Conservancy*, se estima que viven 1,700 millones de personas en las ciudades más grandes del mundo y dependen del agua que fluye de las cuencas hidrográficas. Para 2050, se prevé que dichas cuencas hidrográficas que surten los centros urbanos serán explotadas por hasta dos tercios de la población mundial⁷.

La Fundación ha encontrado que, a nivel mundial, aproximadamente el 40 por ciento de las áreas de las cuencas de origen muestran niveles de degradación de altos a moderados, cuyo impacto en la seguridad del agua puede ser grave⁸. A su vez, el uso del agua disponible para temas agrícolas, aumentarán los costos de tratamiento del agua para los usuarios municipales e industriales.

Del mismo modo, la pérdida de vegetación natural y la degradación del suelo pueden cambiar los patrones de flujo de agua en todo el territorio y dar lugar a suministros de agua poco confiables, con implicaciones negativas para los usuarios, tanto de las cuencas superiores como inferiores.

Según estimaciones del Banco Mundial, para 2050, las tasas de crecimiento de algunas regiones podrían disminuir hasta en un 6 por ciento del PIB, como resultado de las pérdidas relacionadas con el agua en la agricultura, la salud, la industria y la propiedad⁹. En general, el grueso de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, del cual México es Estado parte, pasa, de manera transversal, por la seguridad hídrica.

En su reporte, *The Nature Conservancy* concluye que la protección y restauración de la infraestructura natural de las cuencas hidrográficas mejora directamente la calidad y cantidad del agua disponible para los usuarios. Lo anterior, a partir de diversas estrategias y mecanismos, tales como la reforestación, restauración de la vegetación, mejores prácticas y tecnologías agrícolas y ganaderas, prevención de incendios y tecnificación y rediseño de caminos y carreteras, cuestiones relacionadas con la denominada *infraestructura verde*¹⁰.

En el caso latinoamericano, la situación no es mucho mejor, ya que, de acuerdo a Echavarría¹¹, aunque Latinoamérica y el Caribe son de las regiones más beneficiadas en

⁷ ABELL, R. *et al*, *Beyond the Source: The Environmental, Economic and Community Benefits of Source Water Protection*. *The Nature Conservancy*, Arlington, VA, USA, 2017.

⁸ *Ibidem*.

⁹ BANCO MUNDIAL, *High and Dry: Climate Change, Water, and the Economy*, Washington, DC, World Bank, 2016.

¹⁰ Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la infraestructura verde es un concepto que tiene que ver con redes planificadas para invertir en la protección de la biodiversidad de asentamientos rurales y urbanos para contribuir al correcto funcionamiento de ecosistemas.

¹¹ ECHAVARRIA, Marta, *et al*, *Infraestructura Verde en el Sector de Agua Potable en América Latina y el Caribe: tendencias, retos y oportunidades*, EcoDecisión, Forest Trends, The Nature Conservancy, 2015.

cuanto a recursos hídricos, la realidad es que sus poblaciones sufren por el acceso al agua debido a problemas como la calidad de la misma, el desarrollo agrícola que no aprovecha como es debido el recurso hídrico por falta de tecnificación y procesos, falta de políticas de saneamiento, además del crecimiento demográfico y urbanización, organismos operadores deficientes, contaminación, entre otras.

La demanda de agua en los grandes centros poblacionales es cada vez mayor, la población mundial sigue creciendo y la mayor parte de la humanidad vive en las grandes ciudades. El reto es cómo gestionar adecuadamente los recursos hídricos y satisfacer la demanda de manera sostenible.

No solo es un tema de cantidad de agua disponible, sino de la calidad del agua disponible. Aquí entran a la ecuación los diferentes tipos de usos que a nivel global se le dan al agua: agricultura, uso urbano y bosques; estos últimos, considerándose el fenómeno de la conversión del uso de suelo en donde los bosques se están convirtiendo en uso agrícola o urbano, debilitando aún más la calidad del líquido.

III. Agenda del Agua 2030

Para el caso de nuestro país, la Agenda del Agua 2030¹² surge hace 10 años como un instrumento del Gobierno Federal, a través de Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), para dar respuesta a los desafíos en materia suficiencia de agua y contrarrestar tendencias negativas que afecten la sostenibilidad del desarrollo económico, a través de un esfuerzo conjunto que genere la visibilización y el diagnóstico concreto del problema de gestión del recurso hídrico, traduciéndolo en acciones concretas y medibles.

Según el documento, la agenda gira en torno a cuatro ejes con visión de largo plazo: 1. Ríos limpios; 2. Cobertura universal; 3. Cuencas en equilibrio y 4. Asentamientos seguros frente a inundaciones catastróficas.

A partir de estos ejes, se desprenden los siguientes objetivos:

Ríos Limpios	Cobertura universal	Cuencas en equilibrio	Asentamientos seguros
Todos los ríos y lagos sin basura	Suburbios urbanos conectados a redes	Cuencas autoadministradas	Efícaz ordenamiento territorial
Fuentes de contaminación difusa	Localidades rurales con agua potable	Todas las aguas tratadas se reutilizan	Zonas inundables libres de

¹² COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Agenda del Agua 2030. Avances y logros 2012*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Gobierno de México, 2012.

bajo control			asentamientos humanos
Toras las aguas industriales tratadas	Organismos operadores eficientes	Todos los acuíferos en equilibrio	Sistemas de alertamiento y prevención con tecnologías de punta
Inversión estimada¹³	Inversión estimada	Inversión estimada	Inversión estimada
114 mmdp	215 mmdp	348 mmdp	107 mmdp

Elaboración propia con datos del documento de referencia

En aquel momento se presentó una proyección de inversión por el orden de un billón de pesos¹⁴, dependiendo de los factores económicos contingentes durante la implementación de los proyectos; además de la elevación de costos, derivada del cambio climático.

No obstante, el alto costo de la implementación de la agenda sigue siendo menor al costo potencial de no realizarla, al generarse gradualmente una demanda no satisfecha de, según los cálculos de los autores de la Agenda, más de 18,000 millones de metros cúbicos de agua, impactando negativamente en todos los sectores y afectando el desarrollo nacional.

Para la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, existen cuatro elementos importantes que pueden afectar de manera crucial, positiva o negativamente, el correcto desarrollo de la agenda: en primer lugar, el elemento de la participación ciudadana; para la implementación de los esfuerzos de gestión hídrica es imprescindible la intervención de los usuarios, de la sociedad civil organizada y de los tres niveles de gobierno.

En segundo lugar, se destaca la necesidad de llevar a cabo cambios y adecuaciones legislativas al marco normativo que regula la cuestión del agua, como por ejemplo, la Ley de Aguas Nacionales; una posible Ley General de Agua Potable y Saneamiento reglamentaria del artículo 4to. constitucional que regule a nivel nacional el actuar de la Comisión Nacional del Agua y de los organismos operadores a nivel estatal y municipal; reformas a la Ley Federal de Derechos para generar fuentes importantes de financiamiento para la inversión necesaria para la agenda del agua; así como contemplar recursos provenientes de la iniciativa privada y la banca privada y, por supuesto, del presupuesto anual de la Federación.

¹³ Mmdp: miles de millones de pesos.

¹⁴ COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *op. cit.*, p. 10.

Como tercer elemento, se destaca la gestión y desarrollo institucional, consistente en el fortalecimiento de organismos e instituciones públicas como la Comisión Nacional del Agua, pero también en el mejoramiento de sistemas de medición, monitoreo y administración de datos para la consolidación de los servicios hidrológicos¹⁵.

Como cuarto aspecto, en relación con el segundo elemento, se engloba el fortalecimiento del sistema financiero del agua, consistente en perfeccionar el marco normativo recaudatorio, pero también en garantizar el acceso al sistema formal de crédito para los organismos operadores del líquido y que tanto los ingresos derivados de recaudación como los del sector privado y el crédito sean utilizados para la modernización y tecnificación de la infraestructura hídrica.

Al igual que la diversidad de estudios y reportes que sobre el tema del agua se han realizado por múltiples organismos e investigadores. Esta agenda concluye que el agua pronto será un bien escaso con un alto costo, por lo que se debe gestionar, de manera responsable, como elemento indispensable para la vida de la sociedad.

La importancia de la Agenda reside en colocar el tema del agua como prioridad en la agenda nacional, definir objetivos y delinear estrategias que está llevando a cabo el sector público, junto a las comunidades, a través de su involucramiento y participación, particularmente, a través de los consejos, comisiones y comités de cuenca¹⁶.

No obstante, parte de la evolución social en materia de participación ciudadana es el surgimiento de sinergias y acuerdos para la atención de problemas públicos de manera paralela al sector público, hechos *por fuera*. Lo anterior no significa un rompimiento ni un distanciamiento con las dinámicas del sector público, sino un complemento al mismo. En este nuevo enfoque, la sociedad puede y debe aportar soluciones, no solamente plantear necesidades y exigencias.

Lo anterior, porque, como se comentaba en la primera parte de este artículo, existe una nueva dinámica de gobernanza horizontal. Pasa por una nueva gestión social, multiactoral, con planificación ordenada y participativa, que, en términos de Robirosa, podríamos denominar un “emprendimiento multifactorial”¹⁷ que se explica cuando comprendemos que el Estado ya no es el actor social más fuerte en la dinámica social compleja y diversa.

¹⁵ Algunos de los servicios hidrológicos más importantes, a saber, pueden ser: la regulación y la cantidad de agua disponible, la posibilidad de evitar o minimizar ciclos de sequías o inundaciones, mantenimiento de suelo y sus respectivos nutrientes, posibilidad de regulación de clima, entre otros.

¹⁶ COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *op. cit.*, p. 21.

¹⁷ ROBIROSA, Mario, “La participación en la gestión; justificación, malentendidos, dificultades y estrategias”, Mar del Plata, Seminario GADU, UNMDP, 2000; ZINGONI, José Ma., “Participación Ciudadana y prevención de riesgos: el caso de Bahía Blanca”, en SOSA, José (ed.), *Política pública y participación social: visiones alternativas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Desarrollo Institucional de la Vida Pública A.C., Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública A. C., 2006.

Esto no significa que el Estado pierda el control o deje de ser el regulador final, el árbitro que garantice un piso parejo y la sujeción de todos a las reglas establecidas en democracia, sino que su actuar ahora requiere un mayor consenso social, para lo cual, es necesario cambiar las estructuras tradicionales de decisión vertical por uno horizontal, en donde converjan, en la medida de lo posible, todos los involucrados en la resolución de un problema público.

Esta dinámica adquiere mayor relevancia en el asunto del agua, que resulta imprescindible para la vida humana y la mayoría de nuestras actividades cotidianas y, por ende, existe un catálogo variado de actores potenciales que podrían aportar propuestas de solución, pero además acciones concretas de mitigación de la contaminación y mejoramiento de la seguridad hídrica¹⁸.

Por ello, es menester hablar de casos exitosos, particularmente en el tema de protección de cuencas hidrográficas y la inversión para la seguridad hídrica. La colaboración intersectorial, organizada y eficiente, es clave para lograr avance. Es aquí donde entran los llamados Fondos de Agua, como un ejercicio que busca una coordinación exitosa entre todos los involucrados en la gestión de una cuenta.

IV. Fondos de Agua: concepto y modelo de funcionamiento

Una sociedad disfruta de seguridad hídrica cuando gestiona exitosamente sus recursos hídricos para satisfacer necesidades domésticas de agua y saneamiento en todas las comunidades; apoyar economías productivas como la agrícola, industrial y energética; desarrollar ciudades y pueblos; restablecer ríos y ecosistemas saludables y, en general, construir comunidades resilientes que pueden adaptarse al cambio.

Desde este punto de vista, la sociedad puede y debe asumir un nuevo papel para dejar de ser receptor y sujeto de las políticas públicas diseñadas desde el gobierno y comenzar a ofrecer al sector público propuestas y soluciones ante los retos de la realidad.

La Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua se crea en el año 2011 como un acuerdo entre diversos socios —entre los que destacan: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, The Nature Conservancy, la Fundación FEMSA y la Iniciativa Internacional de Protección del Clima—, con el fin de contribuir a la seguridad hídrica de América Latina y el Caribe a través de la creación y fortalecimiento de *Fondos de Agua*¹⁹.

Los Fondos de Agua son organizaciones que diseñan e impulsan mecanismos de gobernanza, articulando actores públicos, privados y de la sociedad civil, con el fin de contribuir a la seguridad hídrica y al manejo sustentable de las cuencas a través de soluciones basadas en la naturaleza. Constituyen, asimismo, mecanismos financieros que

¹⁸ La seguridad hídrica es un concepto amplio de gestión integrada del agua que equilibra la protección y el uso del recurso.

¹⁹ ALIANZA LATINOAMERICANA DE FONDOS DE AGUA, www.fondosdeagua.org

permiten a los socios integrantes, implementar acciones concretas de conservación en el campo, a los que, de otro modo, no podrían tener acceso.

En este sentido, sirven como vías de acción colectiva, que buscan alinear los esfuerzos y coordinar a los actores del sector público, privado, social y académico que confluyen en una cuenca, diseñando esquemas de participación colaborativa y gobernanza horizontal para la gestión sostenible de los recursos hídricos; para generar agua de calidad, en cantidad suficiente y para diferentes usos: agua potable, riego, generación hidroeléctrica, entre otros.

Los Fondos de Agua permiten una planificación a largo plazo. Son espacios que reúnen a gobiernos nacionales, locales, sector privado, académico y a las propias comunidades, permitiendo mayor efectividad en las acciones, al promover una administración sostenible de los recursos hídricos, cumpliendo con objetivos compartidos.

Asimismo, pueden ser entendidos como mecanismos de gestión financiera para la sostenibilidad de los recursos hídricos, apoyados en planificación científica que les brinde efectividad y rentabilidad para que las cuencas se conserven.

Los Fondos de Agua promueven, en primer término, el esfuerzo para identificar los problemas centrales sobre la gestión del agua que se tienen desde el sector público pero que busca la coordinación y la cooperación entre los dueños de la tierra y los beneficiarios de los recursos.

A través de la coordinación que promueven, los Fondos de Agua también pueden proporcionar beneficios a la biodiversidad terrestre, en la medida en que benefician a las especies locales directamente, los hábitats y los procesos que las mantienen, mediante la protección de los ecosistemas naturales, bosques y pastizales, lo que ayuda también a regular el flujo y la calidad del agua. Incluso en aquellas cuencas en donde existe actividad agrícola, a través de la adopción de la tecnificación y el aprovechamiento integral del agua.

Es importante aclarar el hecho de que los Fondos de Agua no son instituciones, ni organismos especializados, sino principalmente *un acuerdo* entre diferentes partes interesadas en solucionar una problemática dada. El primer paso en su proceso de gestión es establecer claramente cuál es el problema central de la cuenca; esto puede variar, dependiendo de la región, el contexto, los antecedentes y los involucrados en la problemática.

Al inicio del proceso, el sector privado es el motor de arranque, su labor inicial es convocar al grupo de interesados e invertir recursos para la viabilidad administrativa y operativa del grupo, tanto en temas administrativos como operativos y en la elaboración del proyecto. Cuando todo va tomando forma, más partes interesadas se van sumando y realizando aportaciones e inversiones para la ejecución del proyecto.

El sector público, a través de sus organismos nacionales o locales de gestión del agua, intervienen como un actor más del grupo de trabajo e interviene para fortalecer la

convocatoria de los miembros de la comunidad de la cuenca superior, a través de sus canales institucionales.

Un Fondo de Agua le ofrece a la comunidad un rol distinto del que habitualmente se le asigna en términos de participación ciudadana tradicional en donde a lo más que aspira es a retroalimentar el diseño y la ejecución de una política pública en determinados momentos y, por lo demás, beneficiarse o sufrir las consecuencias de dicha política. Aquí participa activamente, desde la definición del problema a través de la descripción del contexto y la aportación de ideas, el diseño de las estrategias de abordaje, la implementación del proyecto y la recepción del pago por servicios ambientales.

Dicho pago es efectuado, previo acuerdo en sede de Fondo de Agua, por los habitantes de la cuenca baja que, a su vez, son usuarios de los recursos hídricos de la cuenca alta, entre los cuales se encuentran, frecuentemente, los propios integrantes del sector privado que intervienen también en el grupo de trabajo del Fondo y cuyas empresas, industrias o tierras de uso agrícola o ganadero, son beneficiarias del agua de la cuenca.

Estos usuarios, además de realizar el pago por servicios ambientales, establecen en el acuerdo sus propios compromisos para incrementar la eficiencia en los mecanismos de aprovechamiento del agua que utilizan, mediante inversiones en tecnificación y mejores procesos de tratamiento.

A su vez, con los recursos económicos recibidos por servicios ambientales los dueños de la tierra, habitantes de la cuenca alta, realizan acciones de conservación y protección medioambiental, tales como cercar zonas prioritarias para el reabastecimiento, realizar labores de reforestación, proteger bosques y ecosistemas, propiciar el cambio de actividad agrícola y ganadera por forestal y de protección de servicios ambientales, etcétera. En general, se generan alternativas resilientes, en línea con la seguridad hídrica.

En síntesis, los Fondos de Agua sirven como equipos facilitadores para la ejecución eficiente de proyectos de seguridad hídrica, desde la delimitación del problema central, planificación a través de criterios científicos, conjunción y coordinación de actores relevantes involucrados, obtención de fuentes de financiamiento e inversión y generación de gobernanza mediante acción colectiva.

En la actualidad, en el continente americano existen 24 Fondos de Agua distribuidos desde Nuevo León, Ciudad de México, en nuestro país, hasta Guatemala, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú y Brasil, en diferentes etapas de madurez; más otros 15 en etapa de creación, trabajando en la conservación de 227 mil hectáreas mediante la participación de más de 24 mil familias, generando una inversión de 213 millones de dólares gracias a las aportaciones de 530 socios públicos y privados.

De esos datos consolidados, para México representan más de 1,500 hectáreas conservadas, más de 14 millones de personas potencialmente beneficiadas, más de 300

familias involucradas en proyectos de cuenca superior y casi 12 millones de dólares apalancados en inversión²⁰.

Estos resultados, además de ser importantes por sí mismos, incluyen un componente humano muy importante, contabilizan no solo individuos en los procesos participativos, sino familias, lo que potencializa el impacto, la viabilidad y la trascendencia de los proyectos en los diferentes países, al generar una apropiación del Fondo de Agua por parte de la comunidad, a partir de su célula madre, la familia.

V. Comentario final

Bobbio²¹ nos habla de algunos efectos perversos que pueden desarrollarse en las democracias: la ingobernabilidad, la privatización de lo público y el poder invisible.

En cuanto a la ingobernabilidad, de la que ya tenemos, todos, una noción general, podemos destacar sencillamente esa desproporción paralizante que existe entre las amplias y crecientes demandas de una sociedad plural, cada vez más informada y compleja, y las posibilidades mínimas de la administración pública para satisfacerlas. Sobre la privatización de lo público, podemos sintetizar que se trata del uso y manipulación del poder y los recursos públicos en beneficio de un individuo o grupo determinado quien, a su vez, retribuye al funcionario con cuotas clientelares o corporativo-electoral, es decir, una apropiación corrupta de lo público, para beneficio particular.

Finalmente, en cuanto a la invisibilidad del poder, el autor citado explica que es una tendencia en Estados que no se sienten cómodos con la democracia, el buscar la invisibilidad de sus actos y procedimientos, que pasen desapercibidos ante los ojos de la opinión pública; esto, mientras justamente en democracias y sociedades abiertas y modernas como la que hoy se desarrolla en tantas partes del mundo, la regla es la transparencia y la rendición de cuentas.

En los tiempos que corren, pareciera que las perversiones de la democracia arriba descritas fueran una radiografía de nuestro país. Existe un distanciamiento, cada vez más explícito, entre la sociedad y el Estado o, más precisamente, el Gobierno, por su incapacidad de obrar, pero, sobre todo, de escuchar y adaptarse a su propia sociedad quien, ante dicha parálisis, busca cauces institucionales para ir resolviendo sus propios problemas, considerando al sector público un actor más del entramado institucional.

Los Fondos de Agua sirven, entonces, como ejemplos de cómo la participación ciudadana es aplicada y adaptada a sistemas horizontales de gestión intersectorial y multiactoral, mismos que, adaptados a diferentes tipos de problemas de similar magnitud,

²⁰ *Ibidem*.

²¹ YTURBE, Corina, *Pensar la democracia: Norberto Bobbio*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, México, 2007.

desde nivel micro, en los barrios o comunidades pequeñas, hasta temas de impacto regional o incluso nacional, pueden dar resultados positivos.

VI. Referencias

- ABELL, R. *et al*, *Beyond the Source: The Environmental, Economic and Community Benefits of Source Water Protection*. The Nature Conservancy, Arlington, VA, USA, 2017.
- BANCO MUNDIAL, *High and Dry: Climate Change, Water, and the Economy*, Washington, DC, World Bank, 2016.
- COLINO, César & DEL PINO, Eloísa, *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2003.
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Agenda del Agua 2030. Avances y logros 2012*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Gobierno de México, 2012.
- CORTÉS NÚÑEZ, Eréndira & SERENO MARÍN, César, “Participación ciudadana y política pública ambiental: reflexiones para su vinculación efectiva”, en Revuelta Vaquero, Benjamín (coord.), *Participación ciudadana y políticas públicas*, México, Ed. Novum, 2016.
- CUNILL, Nuria, *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Venezuela, CLAD, 1991.
- ECHAVARRIA, Marta, *et al*, *Infraestructura Verde en el Sector de Agua Potable en América Latina y el Caribe: tendencias, retos y oportunidades*, EcoDecisión, Forest Trends, The Nature Conservancy, 2015.
- YTURBE, Corina, *Pensar la democracia: Norberto Bobbio*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, México, 2007.
- RAMIÓ MATAS, Carles, “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional”, Venezuela, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, 2001.
- SARTORI, Giovanni, *Lección de Democracia*, México, Consejo de mentes brillantes, SNTE, 2015, Colección El elogio de la educación.
- SOSA, José (ed.), *Política pública y participación social: visiones alternativas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Desarrollo Institucional de la Vida Pública A.C., Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública A. C., 2006.
- ZINGONI, José Ma., “Participación Ciudadana y prevención de riesgos: el caso de Bahía Blanca”, en SOSA, José (ed.), *Política pública y participación social: visiones alternativas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Desarrollo Institucional de la Vida Pública A.C., Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública A. C., 2006.

Sitios electrónicos:

ALIANZA LATINOAMERICANA DE FONDOS DE AGUA, www.fondosdeagua.org

NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, <https://www.unenvironment.org/es>