Instituto Mora

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA

"LA GOBERNANZA DEL AGUA EN MÉXICO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. CASO DE ESTUDIO EN XALAPA Y TUXTLA GUTIÉRREZ 2009-2011"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

PRESENTA

MARI XIMENA CELIS BARQUERA

DIRECTOR: DR. SIMONE LUCATELLO

MÉXICO, D.F. SEPTIEMBRE 2012

ESTA INVESTIGACIÓN FUE REALIZADA GRACIAS AL APOYO DEL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Agradecimientos

Esta investigación es el resultado de un proceso de formación en el cual, varias personas estuvieron presentes, acompañándome a lo largo de este camino.

Agradezco a Emiliano por su amor y apoyo siempre, sobre todo en los momentos de decisión, por estar presente en las buenas y en las malas, por ser mi compañero de vida.

A mis papás por su apoyo incondicional, por darme su ejemplo de trabajo constante, dedicación, entrega y perseverancia.

A mi suegro, Carlos Malbrán, por inculcarme ese espíritu de lucha para hacer de este mundo un lugar más justo.

A mi Director de Tesis, Simone Lucatello, por su apoyo y guía durante la escritura de la tesis, y durante el proceso de selección de las prácticas institucionales.

Agradezco la valiosa aportación y correcciones de mis sinodales, María Luisa Torregrosa y Román Gómez, las cuales fueron claves para mejorar este trabajo.

A la Maestría de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto Mora, en especial al Coordinador Juan Carlos Domínguez, por su apoyo constante en esta etapa de crecimiento profesional.

Al Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat, en especial a Diana Siller, Punto Focal de Agua y Saneamiento, por haberme permitido involucrarme en el proyecto de la IMCAS y por su apoyo durante mis prácticas.

Agradezco el apoyo a todos los integrantes de la IMCAS, tanto de Xalapa, como de Tuxtla Gutiérrez, así como a las autoridades locales de dichas ciudades, a los funcionarios de Naciones Unidas, así como a la Coordinadora de Proyectos de Consejo Consultivo del Agua A.C., Verónica Martínez, por su apoyo y tiempo otorgado durante la realización de las entrevistas realizadas para esta investigación.

A mi amigo Alberto Corona por sus sabios consejos durante el proceso de admisión a esta maestría, que sin duda cambió mi vida.

Agradezco a mis amigos de la maestría, por todo el conocimiento aprendido de ustedes, por la diversión y estrés que compartimos en estos dos años.

A mi familia y amigos por estar siempre conmigo.

INDICE

Cuadros y Gráficas……VI

Acrónimos……VII

Introducción de la tesis……..1

Capítulo 1. Gobernanza, Agua y Cooperación Internacional para el Desarrollo: una aproximación teórico-conceptual……8

1.1 Definiciones y teorías de la gobernanza……...9
1.2 La gobernanza del agua……15
1.2.1 La situación del agua a nivel global……24
1.3 Agua y cooperación……27
1.3.1 Actores de la cooperación……28
1.3.2 Modalidades de la cooperación para el agua……32
1.3.3 Fondo Español para el logro de los ODM……..34
1.3.4 Iniciativa Delivery as One o ONE-UN……40
1.3.5 Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)……49
1.3.6 Foros mundiales del agua, cumbres y conferencias y su relación e importancia con la gobernanza del agua……53
1.4 Temas pendientes de la agenda……..62

Capítulo 2. El desarrollo de la gobernanza del agua en México y el Programa Conjunto de Agua y Saneamiento (PCAyS)……66

2.1 El agua en México y su administración……..67
2.1.1 Disponibilidad, consumo y calidad del agua ……75
2.1.2 Desarrollo económico y pobreza……82
2.1.3 Situación de la gobernanza del agua en México (gobierno, sector privado y sociedad civil)……..85
2.2 Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de Naciones Unidas en México para el Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México (PCAyS)……89
2.3 Conclusiones……99

Capítulo 3. La construcción de la gobernanza del agua en la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento (IMCAS). Estudio de caso IMCAS Xalapa y Tuxtla Gutiérrez……103

3.1 Antecedentes del proyecto……..104
3.1.1 Antecedentes de Xalapa, Veracruz……..105
3.1.2 Antecedentes de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas……110
3.1.3 Marco de los actores involucrados……...115
3.2 Análisis del proyecto……...119
3.2.1 Conformación de grupos……120
3.2.2 Dificultades encontradas en el proceso……..124
3.2.3 Lecciones aprendidas……126

3.2.4 Beneficios e impactos identificados……...129
3.2.5 Análisis con base en el modelo de gobernanza……..131
3.2.6 Perspectivas de sostenibilidad en el futuro……...144
3.3 Conclusiones sobre el análisis del modelo de gobernanza del agua……....146

Conclusiones……152

Bibliografía y Hemerografía……156

Entrevistas citadas……..156

ANEXOS……162

ANEXO I: Grado de avance de las estrategias (los seis-unos) de Delivery as One....163

ANEXO II: Grado de avance en los resultados de Delivery as One……..167

ANEXO III: Metodología de la práctica profesional en ONU-Hábitat…….169

Resumen

Esta investigación se centra en la gobernanza del agua y en los esfuerzos que está realizando México en este tema, en conjunto con la Cooperación Internacional. Se toma como caso de estudio a la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento (IMCAS), proyecto que viene de un Programa Conjunto de Naciones Unidas para el logro del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), llevado a cabo en las ciudades de Xalapa, Veracruz y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. La tesis da cuenta de los espacios que gradualmente se han ido abriendo hacia la participación ciudadana en contextos donde anteriormente solo intervenía el Estado, aunque cabe mencionar que todavía queda mucho por hacer.

Abstract

This research focuses on water governance and the efforts being made by Mexico in this field, along with International Cooperation. This research takes as a study case the “Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento” (IMCAS), a project that comes from the UN in a Joint Program for achieving compliance with the Millennium Development Goals (MDGs), conducted in the cities of Xalapa, Veracruz and Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. This thesis mention the spaces that gradually has been opened for citizen participation in a context where previously only the State intervened, although it is appropriate to mention that there is still much to do in this topic.

Cuadros y gráficas

Cuadros:

Cuadro 1: Diferencias ente la gobernanza y la forma tradicional de gobernar
Cuadro 2: Definiciones de la gobernanza del agua
Cuadro 3: Modelo de la gobernanza
Cuadro 4: Principios para desarrollar una gobernanza del agua efectiva
Cuadro 5: Ciclo de solicitud y aprobación para la ventana Temática del F-ODM
Cuadro 6: Los desafíos que deben tratarse de abordar
Cuadro 7: Administración institucional del agua en México
Cuadro 8: Disponibilidad natural de agua per cápita por región hidrológico-administrativa 2030
Cuadro 9: Abasto, dotación y consumo de agua 2010
Cuadro 10: Entidades con menor dotación de agua potable y entubada, drenaje e IDH
Cuadro 11: Temas estratégicos para el Programa Conjunto de Agua y Saneamiento
Cuadro 12: Fuentes de abastecimiento de agua en Xalapa
Cuadro 13: Políticas públicas que rigen el agua en Xalapa
Cuadro 14: Políticas públicas que rigen el agua en Tuxtla Gutiérrez
Cuadro 15: Organigrama de trabajo de la IMCAS
Cuadro 16: Resumen de IMCAS Xalapa y Tuxtla Gutiérrez

Gráficas

Gráfica 1: Proporción de la población total que reside en áreas urbanas por región 1950-2010
Gráfica 2: Densidad de la población mundial en 2000
Gráfica 3: Distribución de la ayuda del agua y saneamiento por región 2003-2008
Gráfica 4: Datos relevantes sobre el Fondo Español para los ODM
Gráfica 5: Giros industriales que mayor cantidad de agua consumen en México

Acrónimos:

APAZU	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCA	Consejo Consultivo del Agua A.C.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAMA	Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CMA	Consejo Mundial del Agua
CMAS	Comisión Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Xalapa
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política y Desarrollo Social
COTAS	Comités Técnicos de Aguas Subterráneas
FAIS	Fondo de Aprobaciones para la Infraestructura Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODM	Fondo Español para el Logro de los Objetivos del Milenio
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
GWP	Global Water Partnership
IDG	Índice de Desarrollo de Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMCAS	Iniciativa de Monitoreo del Agua y Saneamiento
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INE	Instituto Nacional de Ecología
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Vivienda
IWC	Pacto del Agua de Estambul
LAN	Ley de Aguas Nacionales
NOM	Normas Oficiales Mexicanas
OCAS	Observatorio Ciudadano del Agua y Saneamiento
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
ONU-Hábitat	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OPS/OMS	Organismo Mundial de la Salud
PCAyS	Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de Naciones Unidas en México para el Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México
PIB	Producto Interno Bruto

PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RADWQ	Evaluación Rápida de la Calidad de Agua Potable
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SMAPA	Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores
SS	Secretaría de Salud
TLCAN	Tratado de Libre Comercio para América del Norte
UN	Naciones Unidas
UNACH	Universidad Autónoma de Chiapas
UNICACH	Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
WFA	Fondo del Agua de las Américas
WMO	Organización Meteorológica Mundial

Introducción.

La gobernanza del agua es un tema que cada vez toma mayor relevancia en la agenda internacional y nacional, debido a que se ha demostrado que la carencia, entre muchos otros problemas del agua, se encuentra mayormente ligada a una mala gestión del recurso y no necesariamente a la escasez del mismo. La gobernanza del agua es un proceso, el cual, puede llegar a promover una gestión mucho más eficiente, integral y equitativa que fomenta la sustentabilidad del recurso. Por gobernanza del agua entendemos que se refiere a la forma de gobernar y administrar el recurso hídrico de manera sustentable y conjunta, entre la sociedad civil, la iniciativa privada, los gobiernos (federal, estatal y/o municipal) y la academia, para lograr como fin último un desarrollo integral (económico, político, social, cultural, ambiental) constante y duradero.

Esta investigación tiene como objetivo analizar por qué medios y cómo se están desarrollando esfuerzos para la gobernanza del agua en México y cuáles son los mecanismos necesarios de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) para realizar proyectos que la promuevan; para ello, se toma como caso de estudio la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento, que es parte de un Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de Naciones Unidas en México para el Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México (PCAyS) en México, donde interviene la Cooperación Internacional para el Desarrollo para lograr el cumplimiento del Objetivo 7 (Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente) de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), específicamente la meta 7c (Reducir a la mitad, para el 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento). Se toma este caso por que reúne elementos de la cooperación internacional para el desarrollo e interviene la participación ciudadana.

Para llevar a cabo esta investigación y lograr los objetivos, en primer lugar se realizó un estudio puntual sobre las teorías de gobernanza que han existido hasta el momento, destacando las más relevantes, para así tener un entendimiento general desde la formación del concepto y las diferencias que existen entre la gobernanza y la gobernabilidad. Más adelante, nos adentrarnos al tema de la gobernanza del agua para conocer a los actores dentro y fuera de la CID que han participado en llevarla a cabo. Igualmente, conocer la situación de la problemática del agua a nivel mundial. Más adelante adentramos al tema de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y exponemos la evolución que ha tenido en el desarrollo de la gobernanza del agua y sus actores. De la misma manera, abordamos los modelos de cooperación que se han llevado a cabo con mayor frecuencia en el tema del agua, los cuales han sido bilaterales a través de la cooperación técnica y la basada en redes. Igualmente abordamos el tema del financiamiento que recibió el PCAyS por medio de un Fondo Español para cumplir con los ODM, así como la nueva modalidad de trabajo de las Naciones Unidas denominada Delivery as One o ONE-UN, para así contextualizar al lector dentro del marco en donde se llevó a cabo la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento. Además hablaremos de la relación que ha tenido el tema de la gobernanza del agua en los foros mundiales, cumbres y conferencia, señalando que dentro de estos foros se han realizado aportaciones interesantes como la Gestión Integrada al Recurso Hídrico (GIRH) que ha puesto en cuestionamiento la forma en que se administra el recurso. Asimismo, se utiliza la crítica para observar que durante estos foros y cumbres, muchas veces no se llegan a acuerdos concretos que resuelvan problemáticas o satisfagan las necesidades locales y se ven obstaculizadas las dinámicas culturales por imposiciones “de arriba hacia abajo” basadas en gran medida en el modelo capitalista que sigue rigiendo las decisiones mundiales.

En segundo lugar, se realizó un estudio sobre la situación del agua en México desde diferentes enfoques (administración, disponibilidad, consumo, calidad, desarrollo económico, pobreza y la situación de los actores que

intervienen en la gobernanza en nuestro país) para tener una visión general del manejo del agua en nuestro país, conocer cómo se administra y cómo se han venido construyendo los espacios entre el gobierno y la ciudadanía y desde que contextos se ha dado estas aparentes aperturas a la participación social; para con ellos, adentrarnos en el contexto en el que intervino el Programa Conjunto del Agua y Saneamiento en México (PCAyS) para llevar a cabo la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento (IMCAS), nuestro estudio de caso. Dentro de este PCAyS se desenvuelven tres temas estratégicos relacionados al manejo del agua y saneamiento en México: *Información del agua* para mejorar la calidad de la información y conciencia en temas de agua y saneamiento; *Gestión y Protección* de servicios de agua y saneamiento, con énfasis en el desarrollo de capacidades institucionales; y la *Corresponsabilidad y Participación Efectiva* por la gobernanza del agua. Es en este último tema, se encuentra inmersa la IMCAS.

En tercer y último lugar, se realizó un análisis del estudio de caso de la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento (IMCAS). El objetivo de la IMCAS es ser un mecanismo de participación ciudadana para la generación, difusión y análisis de información que facilite la transparencia y la rendición de cuentas para el mejoramiento de los servicios de agua y saneamiento, a través de la corresponsabilidad y participación efectiva; es decir, fortalecer la gobernanza y la responsabilidad ciudadana de los servicios de agua y saneamiento en un marco de equidad y transparencia por parte de los gobiernos locales. Las agencias de Naciones Unidas que mayormente participaron en la IMCAS fueron, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), con apoyo del Consejo Consultivo del Agua, A.C. Cabe mencionar que esta iniciativa se llevó a cabo en las ciudades de Xalapa, Veracruz y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, y la conformación y consolidación de los grupos fue realizada por ONU-Hábitat y el Consejo Consultivo de Agua, donde ambos grupos tuvieron evoluciones distintas y de ellas se hablará en esta investigación.

La metodología que se llevó a cabo para desarrollar está investigación, partió de las prácticas institucionales que tuvo la autora en ONU-Hábitat de julio a noviembre de 2011, donde tuvo oportunidad de conocer a los grupos tanto de Xalapa como de Tuxtla Gutiérrez. En ese periodo se realizaron 5 cuestionarios diferentes para ser utilizados en las visitas de campo en las dos ciudades. Estos, sirvieron de guía para las entrevistas que se hicieron a los integrantes de las IMCAS en cada ciudad, a las autoridades locales que han intervenido en el proceso de las IMCAS. También, se elaboró un cuestionario que sirvió de guía para entrevistar a los funcionarios de las agencias de Naciones Unidas que participaron en este proyecto Inter-Agencial y otro para la entrevista hecha al Coordinador de Proyectos del Consejo Consultivo del Agua (CCA). Cabe señalar que se realizaron al mismo tiempo encuestas cuantitativas que correspondían a algunas preguntas de los cuestionarios guía que podrían arrojan datos numéricos. Estos cuestionarios fueron elaborados con base en la información investigada previamente, y con el fin de conocer las lecciones aprendidas de todos los involucrados. Asimismo, conocer su sentir sobre el proceso de conformación, los avances que ha tenido la iniciativa en las dos ciudades, las dificultades que cada una ha presentado, la aceptación que han tenido por parte de las autoridades locales y ciudadana, y su perspectiva de sostenibilidad en un futuro. Todo esto se puede ver con mayor detalle en el ANEXO III.

Con todos los datos arrojados en el análisis cualitativo y cuantitativo, se analizaron ambos grupos, a las autoridades locales que intervinieron en cada ciudad y a las agencias de Naciones Unidas y al Consejo Consultivo del Agua. Por medio del modelo propuesto por Ayre y Callway sobre los principios (apertura y transparencia, inclusivo y comunicación constante, ser coherente e integrador, equitativo y ético, contar con rendición de cuentas, ser eficiente, responsable y sustentable) para desarrollar una gobernanza del agua efectiva se analizan todos los actores mencionados anteriormente que intervienen en la gobernanza del agua. Asimismo, con una postura crítica se analiza el avance que ha tenido

México en este caso de la IMCAS y se reconoce que queda mucho por hacer. Además con este análisis, se da respuesta a las preguntas centrales que orienta el desarrollo de esta investigación de tesis las cuales son:

¿Cómo la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento (IMCAS) contribuye al desarrollo de la gobernanza del agua en México?

¿Cuáles son los mecanismos necesarios en la CID para realizar proyectos que promuevan la gobernanza del agua?

Para responder a estas preguntas centrales se ha desarrollado la siguiente hipótesis:

Se ha demostrado que el problema de escasez y la falta de saneamiento del agua, están mayormente ligados a la gestión humana del recurso y no a la insuficiencia del mismo. Es por ello, que la gobernanza del agua es fundamental para resolver estos problemas claves.

La Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento (IMCAS) contribuye al desarrollo de la gobernanza del agua de manera gradual en México gracias a que fomenta la apertura con los organismos operadores por medio de un dialogo democrático, participativo, inclusivo y equilibrado. La IMCAS trabaja bajo el marco de corresponsabilidad entre ciudadanos y funcionarios locales; se basa en el acceso a la información, en la transparencia y rendición de cuentas, fomentando constantemente la sustentabilidad del recurso a nivel local.

Asimismo, esta hipótesis parte de la premisa de que la gobernanza del agua se puede llevar a cabo, siempre y cuando existan varios principios operativos entre todos los actores involucrados (gobierno, sector privado y sociedad) como el de responsabilidad, participación, ética, equidad y paridad entre todos en la toma de decisiones, es decir, que todas las opiniones tengan el mismo peso, apertura al dialogo, acceso a la información y a la rendición de cuentas y con ello transparencia en el flujo de la misma.

Igualmente, los mecanismos necesarios que debe tener la CID para la realización de proyectos que promuevan la gobernanza del agua son los

siguientes: no se asistencialistas, debe existir la apropiación de los proyectos por parte de los ciudadanos, la gestión horizontal y equilibrada en las relaciones entre todos los actores, ser financiadores y ser facilitadores externos, objetivos sin negociar el sentido de apropiación de los grupos para fines propios.

La tesis se encuentra estructurada en tres capítulos y conclusiones que abordan varios temas.

Capítulo 1. Gobernanza, Agua y Cooperación Internacional para el Desarrollo: una aproximación teórico-conceptual, presenta un estudio detallado sobre los conceptos de gobernanza, los cuales algunos de ellos, hablan del debilitamiento que ha tenido el Estado ya sea por las crisis financieras y/o por la falta de legitimidad, derivado de la constante corrupción, y que gracias a esto, es que se han ido abriendo espacios para que actores no gubernamentales intervengan en temas donde normalmente el Estado es el único que tiene injerencia y es el tomador de decisiones en las políticas públicas. Además se aborda la gobernanza del agua y la cooperación internacional haciendo una recapitulación de los actores, modalidades, fondo financiador (Fondo Español para el cumplimiento de los ODM), la iniciativa de Naciones Unidas de ser una sola (ONE-UN) y foros, cumbres y conferencias y la relación que tienen estas con este tema.

Capítulo 2. El desarrollo de la gobernanza del agua en México y el Programa Conjunto de Agua y Saneamiento (PCAyS), presenta un estudio detallado de cómo se encuentra la gestión del agua en México, desde su administración, las distintas instituciones que han sido creadas para su gestión y prestación de servicios y los niveles de gobierno que se encargan de manejarla, leyes y normas que rigen el agua, la disponibilidad, consumo y calidad, desarrollo económico y pobreza. También se habla de los espacios que se han venido gestando a lo largo del tiempo para involucrar a la participación ciudadana en los temas hídricos, bajo que contextos se han formado y sí estos han funcionado o no; igualmente hablar de la situación de los actores que integran la naciente

gobernanza del agua en México; su nivel de involucramiento y avances en el tema. Además se habla sobre el PCAyS para ir contextualizando al lector sobre el panorama en donde se desarrollaron las IMCAS.

Capítulo 3. La construcción de la gobernanza del agua en la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento (IMCAS). Estudio de caso IMCAS Xalapa y Tuxtla Gutiérrez. Este capítulo presenta un análisis detallado del estudio de caso. En primer lugar se habla de los antecedentes del proyecto y de las ciudades en donde se llevó a cabo (Xalapa y Tuxtla Gutiérrez); se hace referencia al marco de los actores involucrados que está dividido en integrantes de la IMCAS, autoridades locales y las agencias de Naciones Unidas que participan junto con el Consejo Consultivo de Agua. Más adelante, como ya lo mencionamos, se habla de la metodología llevada a cabo en las prácticas institucionales de la autora en ONU-Hábitat, para así analizar cada uno de los principios para una gobernanza del agua efectiva y poder concluir con la perspectiva de sostenibilidad en el futuro que tienen ambos grupos.

Por último, en las *Conclusiones,* se detalla que en México gracias a la IMCAS existen aportaciones importantes hacia una gobernanza del agua aunque se está cierto de que todavía queda un largo camino por recorrer. Asimismo, se deja ver que la apertura que tienen estos grupos ciudadanos por parte de las autoridades locales se debe en mayor medida a que el proyecto viene respaldado por las Naciones Unidas, por lo que nos preguntamos ¿Qué pasaría si este respaldo no existiera? ¿Las voces ciudadanas serían ignoradas? De igual forma, los pocos espacios que se han abierto por parte de los gobiernos siguen funcionando “de arriba hacia abajo” provocando disconformidad en la ciudadanía y muchas veces orillándolos a conflictos sociales. Se deja ver que en gobiernos donde la corrupción y el autoritarismo se encuentran presente, abrir estos espacios para fomentar la participación ciudadana, van matizados con intereses que rara vez favorecen a la ciudadanía.

CAPÍTULO 1.

1. Gobernanza, Agua y Cooperación Internacional para el Desarrollo: una aproximación teórico-conceptual

"Si la causa de la miseria de nuestros pobres no son las leyes de la naturaleza sino de nuestras instituciones, grande es nuestro pecado".

Charles Darwin

Este primer capítulo tiene como objetivo contextualizar de manera teórica la gobernanza y la gobernanza del agua, y esta en conjunto con la cooperación internacional, para después abordar el tema en la búsqueda de abrir espacios de oportunidad para la cooperación entre todos los actores involucrados (gobierno, ciudadanía y sector privado, principalmente), incluida la cooperación internacional, y con ello dar la posibilidad de que el agua se gestione de una manera más eficiente, es decir, con mayor democracia, equidad, transparencia y sustentabilidad. El capítulo se encuentra dividido en cuatro partes que hablarán sobre la gobernanza, la gobernanza del agua, la cooperación internacional para el desarrollo en torno a este recurso y las conclusiones al respecto.

En la primera parte de este capítulo hablaremos del tema de gobernanza, sus teorías y la evolución en el concepto, para así tener un conocimiento general del mismo. Iniciaremos con Elinor Ostrom y su teoría sobre los bienes comunes, ya que esta teoría fue de las primeras en dar pie al tema de la gobernanza y la mencionaremos de manera breve; seguido de autores como Jan Kooiman, Gerry Stoker, Rod Rhodes, Guy Peters y Jon Pierre y Erik Swyngedouw para conocer los diferentes conceptos teóricos que existen sobre la gobernanza. También daremos a conocer la diferencia entre gobernanza y gobernabilidad y sus definiciones.

En una segunda parte, hablaremos sobre la definición de la gobernanza del agua y expondremos que gracias a ella se puede tener una gestión adecuada e integral del recurso el cual es un bien público global y un derecho humano. En un

sub apartado hablaremos sobre los problemas que existen en el mundo en torno al agua, para tener una visión con carácter de urgencia para tomar acción de lo que está ocurriendo en la actualidad en lo social, ambiental, económico y político referente al recurso.

En la tercera parte, abordaremos el tema de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y su función en torno al agua, donde se explica cómo funciona la CID, se habla de los multi-actores existentes dentro de la cooperación, las modalidades de la cooperación que existen actualmente en el tema y su eficacia en torno a los temas del agua. Asimismo, se aborda y analiza el tema del financiamiento con el cual fue posible llevar a cabo el proyecto IMCAS (nuestro caso de estudio), así como la iniciativa de Naciones Unidas a trabajar como una sola. Dentro del marco de la CID hablaremos sobre ONU-Hábitat, la agencia que implementó esta iniciativa, y su marco operativo, así como de los foros mundiales del agua, cumbres y conferencias en relación a la gobernanza del agua desde sus orígenes. Con todo ello se pretendo ir contextualizando al caso de estudio que se abordará en el siguiente capítulo.

En el cuarto apartado se hablará de los temas pendientes de la agenda referentes a la gobernanza del agua y lo que falta por hacer sobre este tema.

1.1 Definiciones y teorías de la gobernanza

Existen numerosas definiciones y teorías sobre la gobernanza. La palabra es difícil de traducir en otros idiomas. Proviene del inglés "*governance"* y básicamente se relaciona con el amplio sistema político y administrativo mediante el cual se ejerce la autoridad (Ayre, Callway, 2005:111).

El concepto aparece en las ciencias políticas y ha conservado su significado original proveniente de dos reportes del Banco Mundial, uno en 1989*,* definido como el *ejercicio del poder político para conducir los asuntos de una nación*, en el

contexto del análisis de los *Estados fallidos* de África. Con esta definición se argumenta que el desarrollo sólo es posible por medio de reformas estructurales que mejoren las condiciones de justicia, equidad social y rendición de cuentas y todo esto se logra gracias a la participación de actores e instituciones de todos los sectores sociales. El segundo reporte del BM de 1992 considera a la gobernanza (governance), como *la manera en que el poder es usado para administrar los recursos económicos y sociales con el objeto de lograr el desarrollo*. Para efectos de la Real Academia Española gobernanza es "*el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía"* Cabe señalar que es diferente al concepto de gobernabilidad, que muchos lo toman como sinónimo el cual según la Real Academia Española lo defino como la *cualidad de gobernable* (Porras, 2007:163).

Para Aguilar (2006), la gobernabilidad presupone un rol predominante y unilateral que se apropia el gobierno en el actuar con la sociedad, asume que el agente central o único de conducir a la sociedad es el Estado, concretamente los poderes públicos y en particular el gobierno ejecutivo mediante las políticas públicas y la provisión de los servicios. Mientras que la gobernanza denota algo más que el mero actuar del gobierno, "destaca la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección en la sociedad" (Aguilar, 2006:73).

Por medio del libro "El gobierno de los bienes comunes" de la autora Elinor Ostrom, y gracias a su planteamiento de la lógica de la acción colectiva que da pie a gestionar los recursos comunes de una manera integral y equitativa basados en la gobernanza, es que será introducido el tema de gobernanza del agua. En la lógica de la acción colectiva, la autora menciona que cuando existen individuos con intereses comunes, actúan de manera conjunta y voluntaria para lograrlos, es decir, cooperan entre sí, ya que el esfuerzo de todos genera un ganar colectivo. Basados en esta lógica, Ostrom propone una solución alternativa para resolver el

dilema de los comunes por medio de una estrategia de cooperación, donde los individuos (refiriéndose a todos los actores involucrados) comparten equitativamente los niveles de rendimiento sustentable del recurso natural y el costo coercitivo de dicho cumplimiento (Ostrom, 2000:44). Se menciona también que los individuos al utilizar espacios o foros públicos para la toma de decisiones fomentan la transparencia en la rendición de cuentas, por lo que dichos elementos dan pie a la gobernanza.

Existe diversa literatura que habla sobre la gobernanza y como menciona Porras (2007:165)

> Hoy es posible identificar literatura académica que trata la gobernanza como una herramienta que explica el proceso actual de fragmentación de los sectores de la política pública. El *corpus* teórico de la literatura de la gobernanza propone básicamente, que ante las condiciones de falta de legitimidad y de recursos financieros, los gobiernos tienden a incorporar un mayor número de actores del sector privado y de los mercados a los procesos de política pública, con el objeto de satisfacer los crecientes requerimientos de una ciudadanía consumidora de servicios.

Dentro de este marco teórico se puede clasificar a la gobernanza en cuatro grandes bloques los cuales siguen un orden cronológico.

En el primero, los autores consideran a la gobernanza como sinónimo del orden sociopolítico donde el gobierno en un *primus inter pares:* el primero dentro del grupo de actores públicos y privados que influyen en el sistema político para su beneficio. Critican como un simplismo pensar que el gobierno puede organizar a la sociedad por sí mismo. Se argumenta que el gobierno nunca ha sido suficiente para darle dirección a los procesos sociales auto-organizados. De esta forma, para Kooiman (1993) la gobernanza puede verse como:

> El patrón o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de los esfuerzos de intervención inter-actuantes de todos los actores involucrados. La gobernanza es la interdependencia funcional entre actores sociopolíticos relativamente autónomos, ordenados de manera no jerárquica. En estas condiciones, nadie tiene la capacidad de “hacer el trabajo” (resolver un problema o aprovechar una oportunidad) de

manera unilateral. Ningún actor es tan dominante como para forzar una línea de acción única. (Kooiman, 1993:258).

Autores como Rhodes (1996) argumentan que cuando un Estado se encuentra debilitado por crisis financieras o por la falta de legitimidad, tiende a fragmentarse en redes inter-organizacionales que ponen en riesgo los mecanismos usuales de control y de rendición de cuentas, y como consecuencia el gobierno cede su poder. A este argumento se le llama el “modelo de Rhodes” (Rhodes, 1997). En este modelo, el autor menciona que la gobernanza es un cambio significativo donde el gobierno incluye nuevos procesos. Uno de los más significativos es la manera en que se vincula el gobierno con los actores no gubernamentales, y cómo a través de esos vínculos, se proveen bienes y servicios, aunque cada vínculo se establece de acuerdo a un contexto, a procesos, condiciones y métodos de relación particular que deben ser analizados en particular (Porras, 2012:197,198).

Los autores del segundo bloque proponen que la gobernanza debe ser entendida como un orden sociopolítico cualitativamente diferente al que se da en sistemas donde el gobierno jerárquico todavía tiene un privilegio indisputable en la mayoría de los sectores de política pública (Porras, 2007:169). En este bloque, autores como Stoker (1998) proponen que cuando un Estado entra en crisis financiera o de legitimidad, los actores gubernamentales y no gubernamentales toman acción por igual y generan políticas públicas más integrales, lo que conduce a tener una ambigüedad en las funciones que deben realizar ya que se tienen actores de gobierno que siguen criterios de los mercados, y por otro lado, actores privados con responsabilidades públicas. Además al ser la gobernanza un orden cualitativamente diferente al gobierno, tiene un alto grado de dependencia de poder, de forma que la viabilidad y sustentabilidad de las políticas públicas se someten al consenso de actores gubernamentales y no gubernamentales, por contar con un Estado débil, buscando así la cooperación entre diversos actores para lograr como un fin último leyes más integrales. En consecuencia de esto, la gobernanza cuenta con redes mixtas, formadas por actores públicos y privados

que se unen para suministrar los bienes públicos que el Estado no puede ofrecer (Stoker, 1998:18-26).

Las propuestas del tercer bloque argumentan que la diferencia entre gobernanza y gobierno es de grado y no de cualidad. Autores como Pierre y Peters, mencionan que el gobierno y la gobernanza son cualitativamente distintos y que el cambio de uno a otro nunca sucede de manera total, es decir, no abarca todos los sectores de política pública, lo habitual es que vaya cambiando parcialmente, afectando más unos sectores que otros. Igualmente afirman que el Estado pierde su capacidad de dirección y el control es desplazado hacia arriba a organizaciones regionales e internacionales, hacia abajo a regiones y localidades delegadas, y hacia afuera a corporaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y otros sectores privados o cuasi privados (Pierre, Peters, 2000). Por lo que este bloque los contradice, diciendo que el gobierno y la gobernanza son polos en un *continuum* de política pública que se encuentran en constante redefinición. Este bloque introduce de manera influyente tres elementos en la discusión teórica de la gobernanza que se han constituido como la definición actualmente más aceptada en las ciencias políticas: a) la gobernanza es un paradigma de política pública, b) el Estado y la gobernanza coexisten en diversos grados, y c) la gobernanza no equivale a la rendición de cuentas de manera automática (Porras, 2007:171,172).

El cuarto bloque, ha añadido un matiz relacionado con los contextos locales y nacionales. Diversas culturas políticas dan por resultado diferentes modalidades de gobernanza, y los Estados han sido sorprendentemente versátiles e innovadores para adaptarse a las nuevas condiciones de complejidad y desarrollar maneras de influir sobre las redes inter-organizacionales autónomas (Le Gales, 2002). De esta forma, la única manera de evaluar los impactos de la gobernanza sobre las políticas públicas es considerar contextos concretos, en tiempos determinados. En este proceso de diversificación de las respuestas

gubernamentales, los contextos locales y nacionales desempeñan un papel sustancial.

Para Rhodes, como ya lo mencionamos, la gobernanza es sinónimo de "un cambio del significado del gobierno; un nuevo proceso de gobierno; una condición de cambio de las reglas establecidas; o el nuevo método por el cual la sociedad es gobernada" (Rhodes, 1996:652). En este último concepto, Swyngedouw (2005) basa su definición, argumentando que la gobernanza ha creado nuevos espacios de gobierno, en donde puede que exista mayor democracia y participación pero al mismo tiempo existe la posibilidad de que esto no se lleve a cabo y que ello surjan mayores problemas (Swyngedouw, 2005:2002).

Las diferencias entre la gobernanza y la forma tradicional de gobernar se presentan en este cuadro.

Cuadro 1: Diferencias entre la gobernanza y la forma tradicional de gobernar

Dimensiones	Gobierno Tradicional	Gobernanza
Criterio de unidad regional	Homogeneidad manifestada espacialmente	Homogeneidad en los flujos de intercambio (aunque el entorno territorial sea heterogéneo)
Unidad de análisis	Territorios	Redes
Lógica de análisis regional	Contigüidad espacial	Volumen del intercambio entre actores, aunque estos no se encuentran en lugares adyacentes
Características	Unidad sociopolítica Interacciones interregionales donde los actores pueden ser clasificados claramente como públicos o privados Los patrones de intercambio	Fragmentación sociopolítica Interacciones interregionales con ambigüedad entre las funciones públicas y privadas Los patrones de intercambio

	interregional son definidos por el gobierno	son definidos por los actores no gubernamentales
Principal instrumento de coordinación intrarregional	Jerarquías (sobre todo a través de la coordinación intergubernamental)	Redes inter-organizacionales con distintos grados de formalización

Fuente: Porras, 2007:183.

Para la mayoría de los trabajos sobre gobernanza que vienen de la CID, basan sus definiciones conceptuales por las utilizadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial (BM) ya que están basadas en los problemas relacionados a la implementación e impacto de políticas públicas, haciendo énfasis en aspectos sectoriales como la salud, la educación y la pobreza (Mayorga, Córdova, 2007:7,8).

El BM ve a la gobernanza como un concepto más inclusivo que el de gobernabilidad, ya que el primero abarca la relación entre una sociedad y su gobierno, de esta manera lo define como un estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales en el interior de redes de decisiones mixtas públicas y privadas (Rogers, 2002:2).

1.2 La gobernanza del agua

"El manejo de los recursos naturales por la comunidad —específicamente el manejo del agua— debe desempeñar una función crítica en la resolución de problemas relacionados con la escasez. El manejo del agua localmente permite una descentralización democrática de las decisiones y de las responsabilidades. Sí se hace como corresponde, faculta a las personas a participar en las decisiones que habrán de determinar su propio futuro, además de servir de aliciente a la integración de conocimiento tradicional e innovación científica para promover un manejo eficaz y equitativo del agua".

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo IDRC, 2012

Derivado de la revisión teórica anterior, se aplicará la definición de gobernanza al tema del agua. Se hará referencia a la gobernanza del agua ya que diversos estudios realizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), donde se observa que existe una gran inequidad en la distribución de agua en el mundo, concluyen que uno de los principales retos a nivel global es lograr una gestión equitativa y sostenible del recurso. El Global Water Partnership (GWP) señala que la crisis del agua se debe a una crisis de gobernanza, donde se indica que uno de los principales fracasos en la gestión de aguas ha sido poder llevar a la práctica distintas políticas de agua (Aguilar, Iza, 2009:11).

El término *"gobernanza del agua"* es recientemente nuevo y puede no ser bien entendido, para ello aquí unas definiciones de estos organismos que están vinculados con el concepto:

Cuadro 2: Definiciones de gobernanza del agua

Organismos	Definiciones de gobernanza del agua
Global Water Partnership	Se refiere a la gama de sistemas político, social, económico y administrativo que se encuentran en un lugar determinado para desarrollar y gestionar los recursos hídricos y la prestación de servicios de agua en los diferentes niveles de la sociedad.
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	Es el conjunto de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos encargados de desarrollar y gestionar los recursos hídricos y su distribución.
Banco Mundial	Se refiere a la relación que existe entre los sistemas políticos, social, económico y administrativo que se encargan del desarrollo y manejo de los recursos hídricos incluyendo su distribución y saneamiento para llevarlo a su sociedad

Fuentes: Global Water Partnership, PNUD y BM, 2012

También el GWP considera que la gobernanza de aguas existe donde las organizaciones estatales encargadas de la gestión establecen una política efectiva

junto con un marco legal apropiado para establecer y gestionar el agua de forma tal que responda a las necesidades sociales y económicas del Estado.“Puede decirse que una gobernanza efectiva es el paradigma necesario para mitigar y solventar la crisis del agua. De ahí el crecimiento exponencial en el uso del término durante los últimos años” (Aguilar, Iza, 2009:11).

Igualmente, el PNUD menciona que la gobernanza del agua cubre temas íntimamente ligados al agua, desde la salud y la seguridad alimentaria hasta el desarrollo económico, el uso de la tierra y la preservación del entorno natural del que dependen los recursos de agua. Cabe mencionar que para PNUD, la gobernanza del agua se preocupa también por diseñar y adoptar leyes, políticas e instituciones adecuadas. Finalmente, clarifica los roles y las responsabilidades de todos los actores (gobiernos locales y nacionales, el sector privado y la sociedad civil) en lo que se refiere a la propiedad y a la administración de los recursos de agua (PNUD, 2012).

Además, el concepto de gobernanza del agua según el BM incluye la capacidad de diseñar políticas públicas y movilizar los recursos sociales en apoyo a estas, que tengan como objetivo el desarrollo y el uso sostenible del agua, y hacer una implementación efectiva por los diferentes actores y/o partes interesadas que se encuentran involucradas en el proceso.La gobernanza del agua está relacionada con la cooperación social, donde se define quiénes son los actores y cómo es la comunicación entre ellos, la asignación de las contribuciones y de los resultados obtenidos y la creación de instituciones (Rogers, 2002:1).

En las tres definiciones vemos varios aspectos repetitivos como hablar de sistemas y de desarrollar y gestionar el recurso hídrico y su distribución, pero ninguna de las tres hablan de la equidad y paridad entre todos los actores, cuestión fundamental para que se lleve a cabo. La gobernanza del agua, es sin duda una manera integral de gestionar el recurso hídrico ya que por medio de la cooperación entre actores se llega a una gestión más eficiente y democrática. La

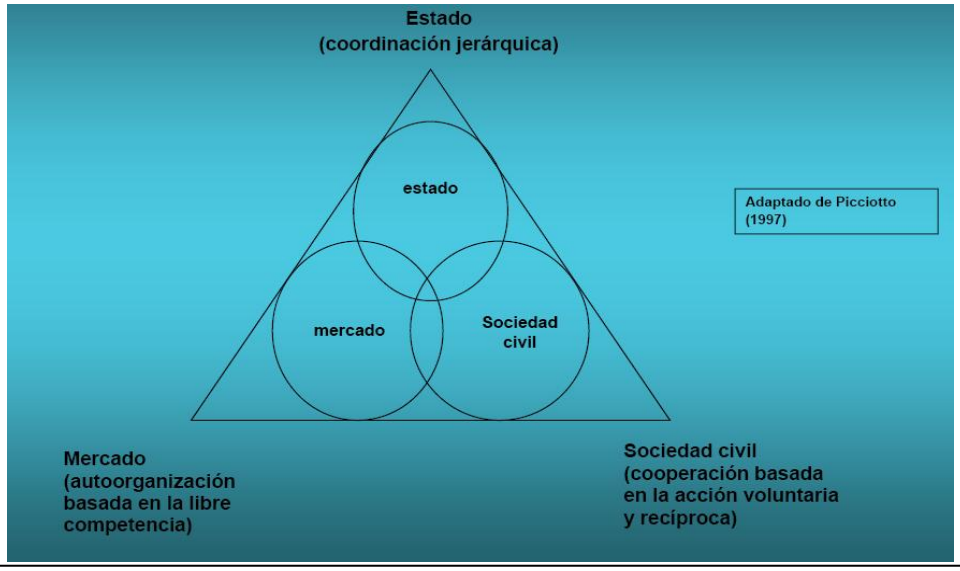
gobernanza del agua es una solución viable para gestionar y monitorear en conjunto un recurso que es de todos de manera para satisfacer los intereses y las necesidades de todas las partes.

El concepto de gobernanza es inclusivo, y como menciona GWP, la gobernanza del agua existe cuando los organismos operadores de gestionarla establecen políticas efectivas junto con un marco legal apropiado para establecer y gestionar el agua de tal manera que se responda a las necesidades sociales y económicas del Estado, es decir, una gestión adecuada del recurso. Asimismo, incluye los mecanismos, procesos e instituciones en donde los ciudadanos expresan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y resuelven sus diferencias; es ahí también donde la sociedad define sus metas, prioridades y avanza la cooperación ya sea a nivel global, regional, nacional o local (Aguilar, Iza, 2009:11).

Para efectos de esta tesis se concluye que el concepto de gobernanza del agua se refiere a la forma de gobernar y administrar el recurso hídrico de manera sustentable y conjunta, entre la sociedad civil, la iniciativa privada, los gobiernos (federal, estatal y/o municipal) y la academia, para lograr como fin último un desarrollo integral (económico, político, social, cultural, ambiental) constante y duradero. Como ya lo mencionamos anteriormente, para que la gobernanza del agua se lleve a cabo es vital que todos los actores tengan la misma paridad y equidad al momento del diálogo y sobre todo en la toma de decisiones.

En este esquema se puede observar la forma ideal en la que los 3 actores principales, deberían relacionarse e interactuar entre sí. El Estado como el actor que jerarquiza la coordinación y gestiona el recurso principalmente. El sector privado con un mercado auto organizado basado en la libre competencia. Y por último una sociedad civil organizada, informada y dispuesta a cooperar voluntariamente y de manera reciproca con los demás actores.

Cuadro 3: Modelo de la gobernanza



Fuente: Elaborado por Esteban Castro, Recopilado de Torregrosa, María Luisa, 2010. La gestión y valoración del agua en México. Preámbulo de la gobernabilidad y ciudadanía. FLACSO-México, pp.23

En este sentido la corresponsabilidad, es decir, la responsabilidad compartida entre el sector privado, la sociedad y el gobierno, es esencial para que se creen políticas públicas integrales donde se vean reflejados los intereses y la satisfacción de necesidades de todos los sectores involucrados en materia de agua y saneamiento (Martínez, 2011:3). Para lograrlo, es indispensable que exista la cooperación entre estos actores, es decir, que se deje de lado la forma tradicional de gestionar el recurso, que se lleve a cabo un cambio estructural de fondo para promover el diálogo abierto y participativo entre todos estos actores; y tras procesos de negociación, donde se fomenta la libertad de expresión y deliberación, se proceda a una toma de decisiones conjunta e integral para una mejor gestión y sustentabilidad del recurso. En este sentido, la gobernanza del agua engloba las reglas para la toma de decisiones y a quienes participan en ella, así como a las decisiones mismas (Aguilar, Iza 2009:12).

La gobernanza del agua debe ser participativa y no solo verse con una visión económica. Igualmente, es una nueva forma de hacer gobierno, que atiende a contextos de limitación por parte del Estado, (mencionado en las teorías de

gobernanza) donde se buscan nuevos arreglos institucionales para generar colaboraciones (ya sea en especie o financieras) para resolver los problemas tan complejos que le atañen. Para que exista una gobernanza equitativa y democrática deben haber diseños institucionales que permitan generar espacios en donde todos los actores tengan voz, capacidad de representación y sean inclusivos (Gómez, 2011)[1].

De este modo, la gobernanza del agua requiere un entendimiento de la distinción entre los diferentes niveles funcionales en la gestión del agua: operacional, organizacional y constitucional (Ayre, Callway, 2005:118). También demanda un enfoque renovado que se ocupe de los problemas críticos que suceden en cadena en relación a las tensiones actuales de más alto nivel en la sociedad (Ayre, Callway, 2005:123).

Cabe mencionar que la gobernanza del agua no otorga soluciones únicas para todos los problemas. Los procesos hacia una gobernanza del agua eficaz y eficiente van a variar según las naciones, comunidades y contextos, por lo que las propuestas adoptadas por los sistemas de gobernanza también varían. Las instituciones locales, los gobiernos y los actores conocen sus problemáticas referentes al agua, y a su vez conocen las respuestas para llegar a las soluciones, el desafío consiste en congregar a los involucrados de una manera eficiente y coordinada para que llegar a acuerdos integrales que conlleven a mejorar la gestión del recurso (PNUD, 2012). “Lograr una gobernanza eficaz del agua no puede llevarse a cabo con proyectos importados desde el extranjero, tiene que ser desarrollado para adaptarse a las condiciones locales con el beneficio de las lecciones aprendidas de todo el mundo” (Ayre, Callway, 2005:123)

El problema práctico de la gobernanza del agua no sólo es el de incorporar a los actores, privados o la sociedad civil, ni de modificaciones legislativas, sino

[1] Entrevista con Román Gómez, Coordinador de Agua y Saneamiento de ONU-Hábitat, Ciudad de México, 10 de octubre de 2011.

que depende de una serie de circunstancias sociales, culturales, ambientales y económicas, por lo que es un problema de *consenso y cooperación* y de cómo alcanzar el acuerdo, las transacciones y decisiones entre los diversos actores y en la toma de decisiones, y de cómo otorgar el poder a una entidad pública o a otros actores (Domínguez, 2007:8).

> La gobernanza del agua se encuentra en estado de confusión en muchos países: en algunos hay una falta absoluta de instituciones encargadas de los temas relacionados con el agua, otros exhiben unas estructuras institucionales fragmentadas o unas estructuras de toma de decisiones con intereses enfrentados; en muchos otros casos, hay fuertes tendencias a desviar recursos públicos para beneficio personal o existe impredecibilidad en el uso de leyes, normas y las prácticas de concesión de permisos que obstaculizan los mercados y la acción voluntaria, fomentando la corrupción(UNESCO, 2006:44).

La gestión del agua corresponde tanto a las instituciones públicas como a la de todos los sectores involucrados en su uso, desde la formación de la política hasta su implementación y seguimiento, por lo que los principios operativos de la gobernanza del agua son la responsabilidad, la transparencia, la participación, la equidad, el estado de derecho, la ética y la sensibilidad a la problemática del agua, todos ellos principios de la democracia (Domínguez, 2007:8).[2]

A continuación mostraremos los principios para desarrollar una gobernanza del agua efectiva, los cuales serán empleados en el tercer capítulo para analizar a todos los actores (integrantes, autoridades locales y agencias de UN) que intervinieron en la formación de la IMCAS y ver si cuentan o no con ellos y en qué grado: (Ayre, Callway, 2005:124)

[2]Así mismo, la gobernanza del agua implica también la gestión integrada de los recursos hídricos, y también el reconocimiento de formas de gestión tradicionales para ámbitos locales como el que realizan las comunidades indígenas, basadas en la experiencia y la convivencia armónica con la naturaleza (Domínguez, 2007).

Cuadro 4: Principios para desarrollar una gobernanza del agua efectiva

Apertura y transparencia	Las instituciones deben trabajar de una forma abierta y transparente para la formulación de políticas, sobre todo cuando se realicen transacciones financieras.
Ser inclusivo y comunicación constante	Una amplia participación es necesaria dentro de la cadena de las políticas públicas, desde la concepción hasta la implementación. Esto creará más confianza y mejorar la capacidad de las instituciones para poner en práctica dichas políticas. La transparencia y la rendición de cuentas se basan en el libre flujo de información.
Coherente e integrador	El aumento de la diversidad y complejidad requieren más armonía y coherencia en la gobernanza. Las soluciones a menudo demandan cruzar los límites sectoriales tradicionales en los que las instituciones gubernamentales están construidas. La coherencia requiere un liderazgo político y una fuerte responsabilidad por parte de las instituciones en los diferentes niveles con el fin de garantizar un enfoque coherente.
Equitativo y ético	La gobernanza del agua debe basarse en los principios éticos de la sociedad en la que funciona, y basado en los principios de la ley. Esto se manifiesta en las cuestiones de los derechos de propiedad, regulaciones de uso, acceso y propiedad del agua. Los marcos legales y regulatorios deben ser justos e imparciales. La equidad fuera y dentro de los distintos grupos de interés, las partes interesadas y los consumidores deben vigilarse cuidadosamente.
Rendición de cuentas	Los roles en los procesos legislativos y ejecutivos tienen que ser claros. Cada institución debe explicar y asumir la responsabilidad de lo que hace. Las reglas del juego deben ser claras, así como las consecuencias de violarlas, y se deben incorporar mecanismos de arbitraje. Los tomadores de decisiones en el gobierno, en el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil son responsables deben rendirle cuentas a la población en general, así como a los actores institucionales.

Eficiente	Así como la eficiencia económica, la política, social y ambiental deben ser tomadas en cuenta, es esencial que los sistemas de gobernanza sean eficaces para equilibrar las prioridades de manera que no impidan la acción.
Responsable y sustentable	Las políticas deben corresponder a la demanda, y debe tener objetivos claros y una evaluación de impacto en el futuro, incluyendo, cuando sea posible, una evaluación de la experiencia pasada. La capacidad de respuesta también requiere políticas a ser implementadas en el nivel más apropiado. Lo más importante es que las políticas deberían ser un incentivo para asegurar que exista una clara ganancia social y económica por seguirla. La gobernanza del agua debe servir para el futuro, así como a los consumidores del presente en los servicios del agua.

(Ayre, Callway, 2005:124)

La gobernanza del agua es sin duda un cambio de paradigma en la forma tradicional de gobernar y gestionar el agua. Es la solución para gestionarla de manera conjunta, logrando satisfacer los intereses de todos los actores involucrados, para así como fin último, lograr la sustentabilidad del recurso. Para lograr esto, es necesario que las instancias de gobierno dejen de ver a la ciudadanía como una amenaza y la comiencen a ver como una aliada; y por el otro lado, que la ciudadanía comience a interactuar e involucrarse con las autoridades y hacer función de sus derechos sobre la rendición de cuentas y la transparencia. Es indispensable que estas visiones cambien para que se empiecen a abrir los espacios para fomentar el diálogo representativo, que no sean de arriba hacia abajo, sino que se fomente el trabajo colectivo (entendiendo las necesidades y retos de todas las partes, creando así una visión global), la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y se trabaje en un ambiente de equidad y democracia por un bien común.

Logrando esto se estará cambiando sin lugar a dudas la estructura tradicional de la gestión del agua, por lo que la gobernanza no es un fin último a

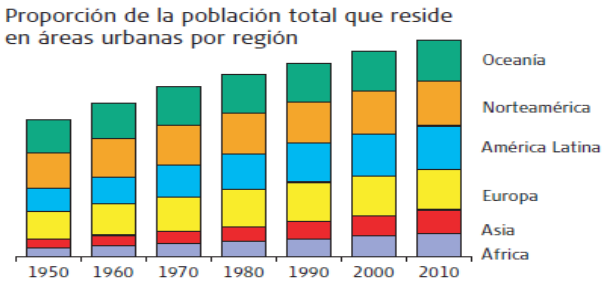
alcanzar, sino una nueva forma de gestionar el agua de manera conjunta, continua y permanente, superando los diversos problemas que giran en torno a ella.

1.2.1 La situación del agua a nivel global

En el mundo existen diversos factores que afectan al agua directa e indirectamente. Muchos de ellos, sí no es que en su mayoría, están relacionados con la intervención del hombre en el planeta. Estas intervenciones han causado grandes problemas, que incluso, hacen peligrar la permanencia del ser humano en la Tierra. Estos problemas son temas claves que se discuten en la agenda internacional, ya sea en las diversas cumbres ambientales y económicas donde los representantes de varios países interactúan para buscar soluciones en conjunto.

Uno de estos problemas es la gran densidad demográfica actual. La población del mundo ha crecido rápidamente, de 1,670 millones de habitantes que había en1950 a 5,200 millones en el año 2000 y para este año (2012) estamos cerca de llegar a los 7,000 millones. Asimismo, la mayoría de los habitantes actualmente se concentran en las zonas urbanas del mundo. Se estima que hoy más del 50% de la población mundial vive en las ciudades (Solanes, Jouravlev, 2006:17). Este crecimiento ha provocado grandes problemas, sobre todo en el aumento de las necesidades de mayor suministro de agua y saneamiento, particularmente en países de renta baja y media, ya sea para consumo humano, industrial y/o comercial (UN-Water, 2007:2). En esta gráfica se muestra la población total que vive en áreas urbanas en el mundo y cómo ha sido su crecimiento a lo largo de los años.

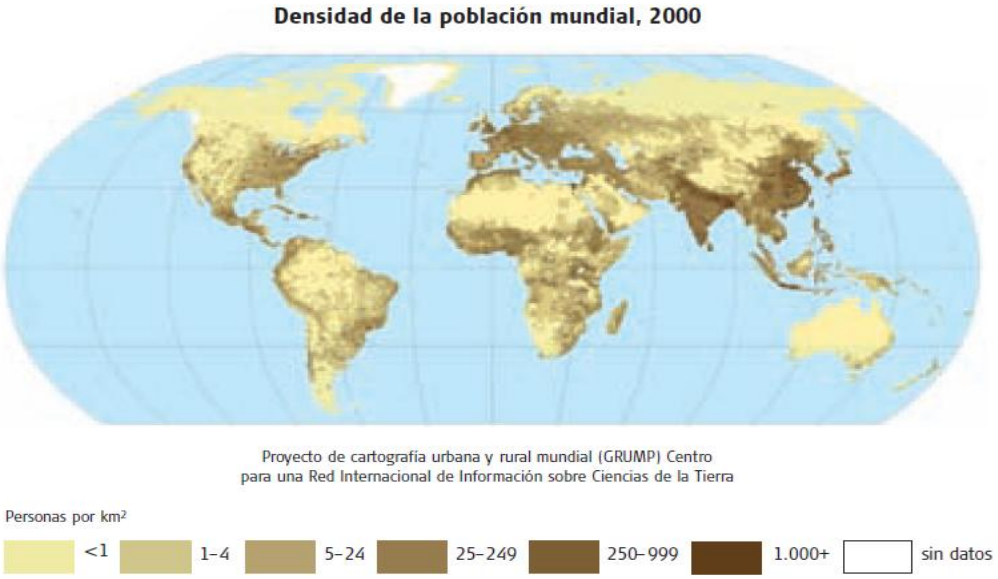
Gráfica 1: Proporción de la población total que reside en áreas urbanas por región



Fuente: Grupo de Análisis de Sistemas Hídricos, Universidad de New Hampshire. Estos datos están disponibles en http://wwdrii.sr.unh.edu/

En este mapa vemos como se encontraba la densidad de la población mundial en el año 2000, mostrando así, las zonas que se encuentran más pobladas en el mundo.

Gráfica 2: Densidad de población mundial 2000



Fuente: Grupo de Análisis de Sistemas Hídricos, Universidad de New Hampshire. Estos datos están disponibles en http://wwdrii.sr.unh.edu/

Otro problema es que el crecimiento económico en el mundo ha sido lento y de manera heterogénea, por lo que hoy existen países que han aumentado su producto interno bruto (PIB) a casi 6,000 dólares en los últimos cinco años como Argentina y Chile, pero por otro lado existen otros como Bolivia o Haití que ha crecido menos de 1,000 dólares en el mismo periodo. Este aumento en otros segmentos de la población mundial, alimenta la demanda de bienes manufacturados y de productos y servicios medioambientales para los cuales se requiere agua por lo que la demanda del recurso es mayor (UN-Water, 2007:2). El

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indica que en el mundo más de 1100 millones de personas carecen de un acceso sostenible al agua, que 2,600 millones de personas no cuentan con acceso a los servicios de saneamiento básicos y que se calcule que aproximadamente unos 3,900 niños fallecen cada día a causa de enfermedades transmitidas por el agua contaminada (PNUD, 2012).

Por otro lado, muchos de los países que se encuentran en vías de desarrollo no cuentan con instituciones estatales confiables y eficientes debido a la corrupción que existe dentro de ellas en los diferentes niveles de sus gobiernos. La falta de transparencia, de acceso a la información y a la rendición de cuentas se ven nulas o manipuladas por pequeños grupos de poder los cuales son quienes muchas veces diseñan las políticas públicas, sin que estas sean integrales. Estas instituciones débiles muchas veces se ven limitadas a resolver problemas críticos que atañen a la sociedad, por lo que el Estado las privatiza, creando con ello desigualdad en el acceso y suministro del servicio que otorguen (UN-Water, 2007:44). Con ello se ha logrado demostrar que el problema de la escasez y la falta de saneamiento del agua están ligados más a la gestión humana del recurso, (por gestión nos referimos a una adecuada distribución, saneamiento y acceso del agua y una administración eficaz y eficiente que satisfaga las necesidades de la población) que a la falta del recurso (PNUD, 2012).

Aunado a todo esto, el cambio climático y el calentamiento global tienen una afectación directa con el agua. El ciclo hidrológico en el mundo se encuentra estrechamente vinculado a los cambios de temperatura de la atmósfera producida por la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). El calentamiento global ha hecho que los ciclos hidrológicos se vean directamente afectados, por lo que el cambio de las estaciones ya no es tan preciso como solía serlo, existen sequias y escasez de agua en regiones donde no las había, las precipitaciones son más intensas, de corta duración y atípicas creando fuertes inundaciones, los huracanes cada vez son de mayor intensidad y todo ello ocasiona grandes desastres. Por otro lado se estima que las precipitaciones cada vez serán menores, logrando con

ello una mayor evaporación del suelo y sequia de lagos y ríos en el mundo, provocando así que el agua sea cada vez más escasa y por lo tanto cueste más esfuerzo y recursos conseguirla (Bates *et al*., 2008:15).

Estos grandes problemas sociales, económicos, políticos y ambientales a nivel mundial nos dan una idea clara de lo que está ocurriendo en torno al agua en el mundo. Con estos datos podemos reflexionar al respecto de qué es lo que queremos hacer para cuidar este recurso vital y que es lo que estamos haciendo para lograrlo.

1.3 Agua y Cooperación

"Nuestra acción de fortalecer la cooperación regional y subregional para lograr la seguridad del agua dará lugar a un futuro sustentable."

Eun-Kyung PARK, Presidente del Foro del Agua de Corea
y miembro del Buró del Consejo Mundial del Agua

Los problemas por el agua muchas veces son el resultado de la competencia entre intereses por el uso de este recurso vital y deben ser solucionados por medio de la cooperación (Rivas *et al.,* 2010:1). La cooperación internacional para el desarrollo (CID)[3], generalmente ve por los intereses políticos nacionales y los propósitos del desarrollo internacional. Igualmente, se compromete con el cumplimiento de los compromisos establecidos o formulados en las diversas cumbres o foros internacionales sobre desarrollo internacional (Frías, 2006:42).

Cabe mencionar que el acceso al agua es un derecho para todo ser humano. El 28 de julio del 2010 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó

[3] CID: Se refiere a la movilización de recursos financieros, técnicos y humanos para resolver problemas específicos del desarrollo, fomentar el bienestar y fortalecer las capacidades nacionales (Pérez, Sierra, 1998:269).

por medio de la Resolución 64/292 el reconocimiento al agua potable y al saneamiento básico como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 2010). La resolución exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la cooperación internacional, en particular a los países en vías de desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos para asegurar a toda la población un acceso al agua potable y al saneamiento (Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, 2010).

Es pertinente mencionar, que previo a la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, en noviembre del 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con la Observación General no.15 adopta el derecho humano al agua donde establece que "El derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna". También este derecho define que cada persona debe disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico (DIPA, 2012).[4]

- [4]**Suficiente.** El abastecimiento de agua por persona debe ser suficiente y continuo para el uso personal y doméstico. Estos usos incluyen de forma general el agua de beber, el saneamiento personal, el agua para realizar la colada, la preparación de alimentos, la limpieza del hogar y la higiene personal. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), son necesarios entre **50 y 100 litros** de agua por persona y día para garantizar que se cubren las necesidades más básicas y surgen pocas preocupaciones en materia de salud.
- **Saludable**. El agua necesaria, tanto para el uso personal como doméstico, debe ser saludable; es decir, libre de microorganismos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan una amenaza para la salud humana. Las medidas de seguridad del agua potable vienen normalmente definidas por estándares nacionales y/o locales de calidad del agua de boca. Las Guías para la **calidad del agua potable de la Organización Mundial de la Salud (OMS)** proporcionan la bases para el desarrollo de estándares nacionales que, implementadas adecuadamente, garantizarán la salubridad del agua potable.
- **Aceptable**. El agua ha de presentar un color, olor y sabor aceptables para ambos usos, personal y doméstico. […] Todas las instalaciones y servicios de agua deben ser **culturalmente** apropiados y sensibles al **género**, al **ciclo de la vida** y a las exigencias de **privacidad**.
- **Físicamente accesible.** Todo el mundo tiene derecho a unos servicios de agua y saneamiento accesibles físicamente dentro o situados en la inmediata cercanía del hogar, de las instituciones académicas, en el lugar de trabajo o las instituciones de salud. De acuerdo con la OMS, la fuente de agua debe encontrarse a menos de **1.000 metros** del hogar y el tiempo de desplazamiento para la recogida no debería superar los **30 minutos**.

1.3.1 Actores

Como vimos anteriormente, existen diversos problemas que giran en torno al agua. Es por ello que dentro del tema del agua se encuentran múltiples actores que corresponden a cada uno de estas vertientes, haciendo compleja la comunicación e interlocución de ideas, políticas y soluciones a los diversos temas que cada uno de ellos quiere atacar con base en sus intereses y necesidades.

Uno de estos actores es el Estado, el cual en la mayoría de los casos es el encargado de gestionar el recurso. Dentro del Estado existen diversas instituciones gubernamentales que se encargan de gestionar el agua en los diferentes niveles de gobierno como las secretarías, instituciones tecnológicas o comisiones a nivel nacional y federal, las entidades reguladoras y gestoras de agua a nivel estatal y los órganos operadores a nivel municipal. Por otro lado se encuentra el gobierno y el sector privado compartiendo el consumo y extracción del agua en grandes cantidades para las diferentes industrias como la alimenticia, energía, textil, química, y petrolera por mencionar algunas.

Hablando del sector privado existen empresas a nivel nacional e internacional, estas últimas son las que extraen agua de cualquier parte del mundo. De acuerdo con la teoría económica neoliberal, que apoya el proceso de liberalización de los servicios, la desregulación y la privatización, a menudo es vista como fundamental para lograr un uso eficiente de los recursos en una economía orientada al mercado. Se considera que la competencia en el comercio internacional y las inversiones pueden ayudar a crear empleos, reducir la deuda nacional, elevar los salarios y generar riqueza. Sin embargo, en el caso de la

---

- **Asequible.** El agua y los servicios e instalaciones de acceso al agua deben ser asequibles para todos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sugiere que el coste del agua no debería superar el **3%** de los ingresos del hogar. Decenio Internacional para la Acción; http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml; recopilado el 5 de marzo 2012.

privatización del agua, ésta puede llegar a debilitar e inclusive a interrumpir la gestión integrada local o nacional del agua, favoreciendo un enfoque solamente ligado al aspecto económico de la gestión del agua, llevando a un alto costo los factores sociales y ambientales (Ayre, Callway, 2005:114).

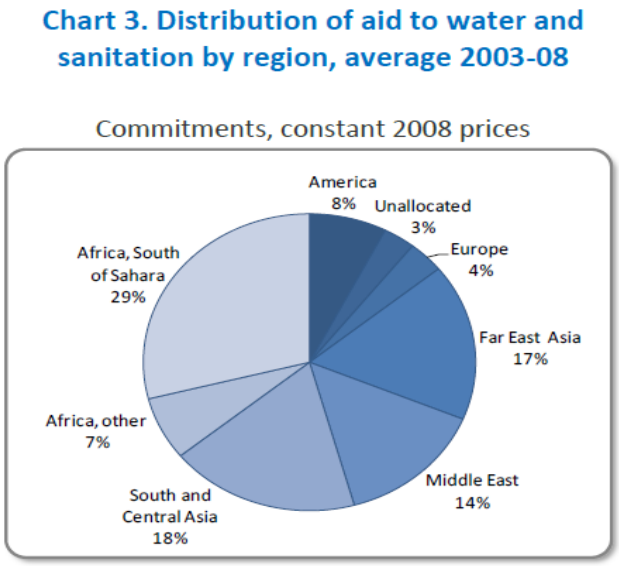
De esta forma, muchos países, sobre todo los que se encuentran en vías de desarrollo, tienen instituciones de gobierno que se encargan de gestionar el agua con varios problemas internos y externos. Un problema regular es contar con un presupuesto limitado para realizar las grandes inversiones de infraestructura que se requieren para satisfacer la demanda de la población creciente. Otros, es contar con altos índices de corrupción interna, donde los funcionarios no tienen objetividad ni parcialidad en la toma de decisiones. Contar con pocos criterios técnicos, sociales, económicos, de sustentabilidad y de calidad del agua para realizar la infraestructura necesaria. No conocen la demanda ciudadana y no tener políticas públicas integrales, y que las políticas que existen, normalmente respondan a intereses de los grupos de poder como los del sector privado, provocando así una desigualdad en la distribución y acceso del recurso. (Solanes, Jouravlev, 2006:36).

A nivel internacional se encuentran los actores de la CID, como las organizaciones no gubernamentales (ONG´s), las diversas agencias del sistema de Naciones Unidas, de las cuales veinte[5] de ellas, tienen dentro de su mandato vincular asuntos relacionados en el tema del agua y el desarrollo. Cabe señalar, que estas agencias cuentan con líneas de comunicación y coordinación poco claras para asegurar que su trabajo sea complementario y que no se dupliquen esfuerzos (Ayre, Callway, 2005:115). Existen las organizaciones económicas y bancos de desarrollo como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y agencias de cooperación internacional para el desarrollo provenientes sobre todo de los países que integran

[5] PNUD, CEPAL, ONU-HÁBITAT, OMS, OPS, ONUDI, UNDC, FAO, UNESCO, PNUMA, UNICEF, UNIFEM, OMM, PMA, FIDA, OMT, CELADE, CEPE, UNW, UNCTAD.

el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Dentro de los miembros del CAD, debemos mencionar que del 2007 al 2008 el país que más donó respecto a la ayuda en agua y saneamiento fue Japón con 1.9 billones de dólares, seguido de Alemania con 771 millones de dólares, después Estados Unidos con 644 millones de dólares. Asimismo, la ayuda de los miembros del CAD en agua y saneamiento creció desde 2001 un 7% sobre todo en proyectos de ayuda bilateral. En el periodo de 2003 a 2008 las regiones receptoras de ayuda en este sector fueron las siguientes, como se puede apreciar en la siguiente figura (OCDE, 2010):

Gráfica 3: Distribución de la ayuda del agua y el saneamiento por región 2003-2008



Fuente: junio 2010, OCDE-DAC, www.oecd.org/dac/stats/water

Por parte de la sociedad existen instituciones u organizaciones a niveles internacionales o nacionales como los consejos de agua, de cuenca, asociaciones de la sociedad civil organizada, organizaciones indígenas en defensa del recurso, etc. Dentro de estos actores se puede incluir a la academia que es fundamental en la parte de la investigación constante que hace del tema.

La creciente participación de estos actores en los últimos años en torno al agua se debe entre otras cosas, a que cada vez es más evidente que las

instituciones del Estado se ven sobrepasadas y limitadas a satisfacer la demanda de la población. La gestión del líquido es más delicada debido a los problemas mencionados anteriormente. De este modo, la población se encuentra un poco más informada de lo que ocurre en torno al agua y se ha interesado en monitorear a estas instituciones para demandar su derecho al agua y aportar soluciones para su sustentabilidad.

Esta participación social se ve reflejada en el Consejo Mundial del Agua (CMA) que desde 1996, aunque no tiene un poder legal ni de sanción sobre los países en el manejo y gestión del recurso, es el encargado de investigar y analizar políticas mundiales sobre temas del agua. El CMA es una organización no gubernamental y no lucrativa, la cual da respuesta a la preocupación mundial por la presión ejercida sobre los recursos de agua dulce del mundo. Actualmente el Consejo se encuentra conformado por 300 miembros representantes del sector público y privado, organizaciones no gubernamentales, instituciones financieras, asociaciones de profesionales y de carácter académico, así como agencias del sistema de Naciones Unidas (WWC, 2012).

1.3.2 Modalidades de la cooperación para el agua

La cooperación internacional para el desarrollo (CID) se ha visto y se sigue viendo directamente afectada por la brutal crisis financiera y económica que sacudió al mundo a mediados del 2008, derivado de la grave incompetencia de los sistemas financieros de los países industrializados. Sobre todo los países de renta media alta han sido los que mayormente han sufrido las consecuencias por los recortes en la ayuda económica que antes recibían. Ahora esa ayuda económica se ha dado mayormente a los países de renta media baja y renta baja[6]. Derivado de esto, se han hecho llamados en la comunidad internacional para que la CID no sufra retrocesos y mantengan sobre todo los compromisos adquiridos en la

[6] Para el Banco Mundial: Renta media alta: entre 3,706 y 11,455 dólares en 2007
Renta media baja: entre 936 y 3,703 dólares en 2007
Renta baja: inferior a 935 dólares en 2007
Fuente: Martínez, Pérez, 2009:20

Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en 2000, para lograr cumplir con los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y no se traduzca en un castigo no sólo económico, sino también social y humano para la mayoría de los países en vías de desarrollo, en particular, para los sectores más vulnerables de sus sociedades (Ayala, Pérez, 2009:29,30)

De esta forma, la CID ha tenido que adaptarse a estos cambios y se han empleado modalidades de cooperación que no son económicas y que no requieren grandes cantidades de dinero. Dentro de estas modalidades se encuentra la de la cooperación técnica la cual se refiere a involucrar el flujo de recursos, conocimientos, pericias, tecnologías y experiencias; de esta manera, permite vincular las capacidades nacionales a las capacidades internacionales en los ámbitos más diversos; conjuga mecanismos de asociación para desarrollar y extender la frontera del conocimiento científico y propicia el desarrollo conjunto de productos tecnológicos (SRE, 2012).

También, es usada la cooperación basada en la integración de redes que es la innovación que adquiere una importancia estratégica, y en su promoción resultan esenciales las características de cada territorio, la presencia de actores locales y la creación de redes formales e informales de cooperación capaces de impulsar procesos de desarrollo territorial sustentables. Con ello, se han involucrado a nuevos actores emergentes a la cooperación, como las asociaciones civiles, agencias, fundaciones, ONG's, que se encuentran fuera del plano gubernamental y enriquecen en la práctica a la CID desde lo local (Frías, 2006:43).

Estos nuevos agentes ocupan los espacios que se han visto olvidados por los Estados y dan soluciones a los problemas complejos que existen en la actualidad, sobre todo socio- ambientales, donde se ha visto que tanto el Estado como el sector privado no los pueden resolver por sí solos de una manera

eficiente e integral, por lo que necesitan de ellos para resolverlos de una forma más directa y vinculante con la sociedad (Ayre, Callway, 2005:112).

> La cooperación es un agente de cambio, es el único mecanismo que sigue vigente a través del tiempo a pesar de su adecuación a los esquemas mundiales. La cooperación no sólo se ha transformado, también se ha conformado como factor integrador de los intereses del mundo (Frías, 2006:43).

Como podemos ver, existe una multiplicidad de actores y cada uno responde a diferentes intereses y preocupaciones. Como resultado tenemos una desorganización, una planeación disfuncional en donde existe duplicidad en los proyectos y en los esfuerzos, inversiones poco eficientes y efectivas, donde no se cuenta con una dirección conjunta que responda a que todos los actores involucrados trabajen de manera coordinada y sobre una misma base.

Es por ello que la cooperación entre todos es vital para poder llegar a acuerdos coordinados, eficaces y eficientes que realmente satisfagan las necesidades de las poblaciones vulnerables a no contar con agua, y lograr como fin último un uso sustentable de este recurso. La unidad en la diversidad debe lograr vincular el desarrollo de los recursos hídricos, y al cumplimiento de objetivos y metas tanto nacionales como internacionales.

1.3.3 Fondo Español para el logro de los ODM

El 18 de diciembre de 2006, el Administrador del PNUD Kemal Derviş y la Secretaria de Estado de España para la Cooperación Internacional, Leire Pajín, firmaron un acuerdo sin precedentes para destinar €528 millones en los próximos cuatro años, a través del sistema de la ONU, orientados a favorecer la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los sectores y países que fueran seleccionados. Este acuerdo preparó el camino para el establecimiento del Fondo PNUD-España para el logro de los ODM (F-ODM) que fue constituido en el primer trimestre de 2007. El F-ODM fue un instrumento de lucha contra la

pobreza, en sus distintas formas, que tuvo como objetivo promover un desarrollo basado en el aumento de los derechos, las capacidades y las oportunidades, individuales y colectivas (Documento Marco F-ODM, 2007:1).

El Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio prestó apoyo a 130 programas repartidos en 50 países de cinco regiones del mundo. Se calcula que beneficiaron de forma directa o indirecta a más de 20 millones de personas.

En todas las iniciativas que tuvo el Fondo intervinieron un promedio de seis agencias de Naciones Unidas que colaboraron con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, desde ministerios a asociaciones de agricultores, para garantizar que los procesos de desarrollo fueran liderados e impulsados a nivel local. Para mejorar la eficacia de la asistencia, todos los programas financiados por el F-ODM aprovecharon la fortaleza colectiva de Naciones Unidas, reuniendo a varias de sus agencias para abordar cuestiones interinstitucionales, del cual hablaremos más adelante. Mediante este proceso, denominado ONE-UN o Delivery as One, el F-ODM estuvo a la vanguardia de la reforma del sistema de Naciones Unidas, impulsando de forma significativa y concreta los esfuerzos para actuar de manera unificada.

Con los recursos asignados a este Fondo, el motor central del éxito para el logro de los ODM se encontraba en el liderazgo de los Coordinadores Residentes que trabajaban con sus respectivos Equipos de las Naciones Unidas de Apoyo a los Países, su este liderazgo a nivel nacional no existía, lo más probable es que no se cumplieran los objetivos establecidos. El Fondo financió actividades de colaboración de la ONU para aprovechar su valor añadido en sectores en el país en cuestión, siempre y cuando la fortaleza colectiva de Naciones Unidas fuera utilizada con el fin de hacer frente a desafíos de desarrollo multidimensionales.

Al mismo tiempo, a las Agencias de la ONU se les otorgaron recursos para proporcionar liderazgo en sus áreas de conocimiento especializado. Con el objetivo de ayudar, el Fondo también ofreció un apoyo directo limitado para los mandatos primordiales de los Fondos, Programas y Organismos Especializados en la ONU, a los que se les confió el cumplimiento eficaz de los ODM.

Con este Fondo, el Gobierno de España demostró su compromiso con el desarrollo internacional y con un sistema multilateral fortalecido, en particular con Naciones Unidas. El Plan Director de la Cooperación española (2005-2008) esbozó la política, la defensa y las prioridades financieras de España para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En línea con estas prioridades, el establecimiento del Fondo PNUD-España para el logro de los ODM marcó un hito en esta asociación institucional en expansión (Documento Marco F-ODM, 2007:2).

De igual manera, el Fondo para el logro de los ODM tuvo como meta acelerar el progreso hacia la conquista de los ODM en los países seleccionados mediante:

- El apoyo a políticas y programas que pretendían tener un impacto significativo y medible sobre los ODM seleccionados;
- El financiamiento de la experimentación y/o ampliación de modelos exitosos;
- La aportación de innovaciones en la práctica del desarrollo; y
- La adopción de mecanismos que mejoraran la calidad de la ayuda, en los términos de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

Una serie de principios guió las actividades del Fondo y la forma en que sus intervenciones a nivel de país fueron diseñadas (Documento Marco F-ODM, 2007:5).

Primero, en consonancia con la Declaración de París, el Fondo aspiró a apoyar programas basados en prioridades nacionales. Las actividades del Fondo siguieron las líneas de las estrategias y políticas públicas del país. La participación nacional en la elaboración de las solicitudes, una función permanente en la supervisión de los programas que recibieron apoyo, y la participación activa por parte de asociados nacionales en los procesos de

implementación y evaluación se consideraron condición imprescindible para recibir apoyo por parte del Fondo.

Segundo, el Fondo aspiró a asegurar la sostenibilidad de sus inversiones. Las solicitudes al Fondo para recibir apoyo al país tuvieron que abordar explícitamente cómo se consolidarían las capacidades nacionales mediante la intervención, y cómo éstas se sostendrían cuando expirara la subvención. Para reflejar este compromiso con la consolidación de capacidad, el Fondo aceptó solicitudes de hasta tres años de duración. Los programas de menos de un año no se consideraron susceptibles de financiación.

Tercero, el Fondo aspiró a aplicar los más altos estándares de calidad en la formulación de programas, en el seguimiento y en la evaluación dentro de una estructura de gestión orientada hacia los resultados y la rendición de cuentas. Las Notas Conceptuales y los documentos de diseño del programa completo requirieron que se estructurara una situación de puntos de referencia con indicadores que permitiera medir la situación inicial, el progreso alcanzado y la calidad a lo largo de toda la fase de implementación, además de los resultados previstos. De igual manera, el Fondo requirió el establecimiento de mecanismos sólidos para un seguimiento sustancial, además de evaluaciones intermedias y finales, con especial hincapié en la asimilación de las lecciones aprendidas. El Fondo se comprometió a hacer una amplia divulgación de los resultados. Se dio preferencia a programas de desarrollo innovadores que no repitan los mismos objetivos ni mecanismos ya seleccionados por las iniciativas PNUD/ONU/España existentes y que preveían resultados concretos y transformadores para los beneficiarios a que van destinados.

Cuarto, el Fondo aspiró a consolidar los sistemas de planificación y gestión entre Agencias a nivel país. Las solicitudes por parte de los Equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países tuvieron que seguir la línea del Marco de Asistencia para el Desarrollo de la ONU. Además, las intervenciones fueron diseñadas en torno a un modelo de Programación Conjunta. Esta dimensión del Fondo fue importante para diferenciar al F-ODM de otros Fondos de Fideicomiso que ya habían funcionando respaldados por el Gobierno de España con numerosas entidades de la ONU (De esta Programación Conjunta se hablará en el capítulo siguiente (PCAyS)).

Quinto, el Fondo aspiró a minimizar los costos de transacción asociados con la administración del mismo Fondo. Con esta finalidad, el Fondo pretendía aligerar y agilizar en la medida de lo posible los procedimientos burocráticos, mediante un proceso de solicitud de dos etapas, en virtud del cual la elaboración pormenorizada de concepción del

programa sólo tendría lugar después de una revisión positiva preliminar del concepto inicial. Asimismo, el Fondo se restringió a programas que superaran el millón de dólares al año (y no sobrepasaran la cifra de cuatro millones de dólares) en gastos previstos.

El F-ODM financió, ante todo, las actividades en los países. En este sentido, el Fondo se orientó en los siguientes siete desafíos clave de desarrollo, que han sido ampliamente reconocidos como fundamentales para el logro de los ODM y como las metas de desarrollo acordadas a nivel internacional:

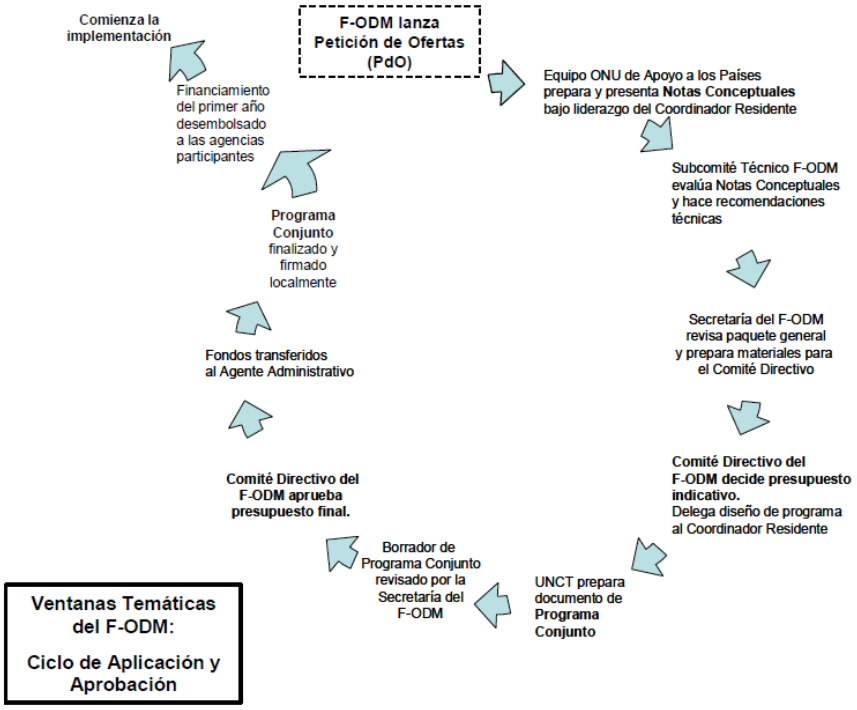
- Gobernanza democrática, entendida como el fortalecimiento de las políticas públicas y de la participación y organización social, con el fin de promover la equidad y la cohesión social;
- Igualdad de género y empoderamiento;
- Necesidades humanas y servicios sociales básicos, incluyendo la lucha contra el hambre, la educación y los servicios de salud básicos, el empleo, el agua potable y el saneamiento mínimo y las políticas dirigidas a grupos vulnerables con especial atención a los jóvenes;
- Desarrollo económico y de la empresa privada;
- Medio Ambiente y cambio climático, con especial atención en la ordenación y la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente en el contexto del desarrollo rural local y de la seguridad alimentaria;
- Prevención de conflictos y consolidación de la paz;
- Cultura y desarrollo, que incorpore las distintas dimensiones que vinculan la cultura y el desarrollo (incluyendo la económica) y se centre en el respeto de la diversidad cultural y aborde la exclusión social de las minorías (Documento Marco F-ODM, 2007:5,6).

Para la asignación de recursos en estos temas, el Comité Directivo abrió una “ventana temática” para ese propósito. Las ventanas temáticas correspondieron a alguno de los retos de desarrollo identificados previamente. Por cada ventana temática se desarrollaron Términos de Referencia[7] que identificaran

[7] Son creados antes de la etapa de diseño de la evaluación y describen la idea de lo que se quiere. El TDR establece una definición clara de hacia dónde debe ir dirigida la evaluación. El instrumento debe contener lo que esperamos obtener de la misma. Se aplican para servicios de carácter intelectual/académico y de asesoramiento provistos por consultores (SHCP, 2012).
http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/evaluacion/Paginas/modelos_terminos.aspx).

la política y los objetivos programáticos del Fondo en esta área. Estos Términos de Referencia, junto con los principios de actuación descritos, guiaron las solicitudes hacia esa ventana, además de proporcionar un marco para evaluar el progreso y el impacto. Los TDR fueron elaborados por expertos en el campo en cuestión y aprobados por el Comité Directivo. En esta gráfica se muestra el ciclo de solicitud y aprobación que tuvo el F-ODM.

Cuadro 5: Ciclo de solicitud y aprobación para la ventana temática del F-ODM

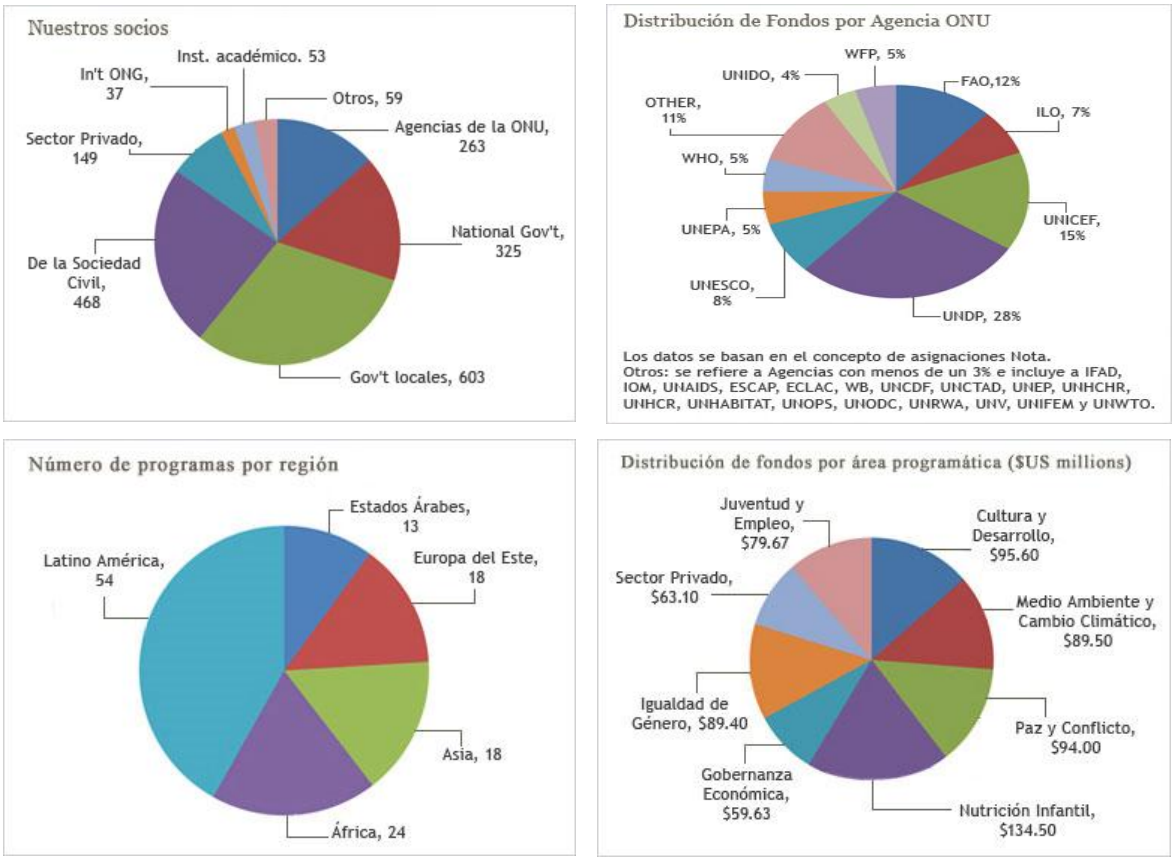


Fuente: Documento Marco F-ODM, 2007:11.

Los programas del Fondo se centraron en el nivel local, el cual es el más afectado por la desigualdad que se presenta en el desarrollo nacional de cada país. Esto se reflejó en las relaciones estrechas que se forjaron con más de 600 gobiernos locales y grupos de la sociedad civil, que conforman el 71 por ciento de los socios.

Inicialmente, el Plan Maestro español de cooperación internacional determinó que 59 países estaban en condiciones de recibir financiación del F-ODM, aunque solo 49 presentaron propuestas satisfactorias. El número de países admisibles en cada región determinó la distribución de los programas, entre estos 54 ejecutados en América Latina y el Caribe, 24 en África, 20 en Asia, 18 en Europa Oriental y 13 en los Estados Árabes (MDGF, 2012).

Gráfica 4: Datos relevantes sobre el Fondo Español para los ODM



Fuente: MDGF, 2012 http://www.mdgfund.org/es/page/ourprogrammes

1.3.4 Iniciativa Delivery as One o ONU-UN

El origen del Delivery as One de Naciones Unidas, surgió de un proceso intergubernamental de toma de decisiones sobre las actividades operacionales del Sistema de Naciones Unidas, apoyándose en políticas adoptadas en 2001, 2004 y 2007, el cual, abogó por el fortalecimiento del sistema de desarrollo de Naciones

Unidas. Delivering as One puede considerarse como una iniciativas con intentos de responder a esas disposiciones con carácter experimental (UNDG, 2012:11).

El Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, sugirió enfoques para hacer que el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas fuera más coherente, eficaz y pertinente. Los Estados Miembro de las Naciones Unidas recomendaron la implementación de las reformas operacionales destinadas a fortalecer los resultados de las actividades de los países de la ONU a través de medidas tales como el fortalecimiento del papel del Oficial Superior Residente, ya sea, representante especial, coordinador residente o coordinador de asuntos humanitarios, y una gestión común de programación dentro del marco de la supervisión. De igual forma, se pusieron en marcha actividades para fortalecer aún más la gestión y la coordinación de las actividades operacionales de las Naciones Unidas y formular propuestas para los Estados Miembro en las entidades de administración y que estas se desarrollaran en un ámbito más estrecho en conjunto con la ayuda humanitaria y el medio ambiente.

Una de las principales recomendaciones del panel fue que el sistema “Delivery as One” de las Naciones Unidas deberían estar a nivel nacional. El panel sugirió que esto podría incluir la adopción de los "Six Ones" o “Seis Unos”[8], es decir, un solo líder, un sólo programa, un sólo presupuesto, una sola oficina, un solo fondo y una sola voz. Esta propuesta fue concebida dentro de un Marco para darle mayor progreso a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. El informe del grupo también contenía propuestas de gran alcance en lo que respecta a la nueva gobernanza y a los mecanismos de financiación a nivel central para apoyar el enfoque de “Delivery as One”.

[8] Ver ANEXO I: Grado de avance de las estrategias (los seis-unos)

A finales del 2006, el Secretario General de las UN anunció la selección de los ocho países que se habían ofrecido como voluntarios para poner a prueba el “Delivery as One”. Estos fueron Albania, Cabo Verde, Mozambique, Pakistán, Ruanda, la República Unida de Tanzania, Uruguay y Vietnam. El propósito de los programas pilotos era permitir que el Sistema de Naciones Unidas, en cooperación con los gobiernos de estos países, desarrollaran enfoques que mejoraran su coherencia, eficiencia y eficacia en el ámbito nacional, reduciendo costos de transacción para los actores nacionales, y proporcionando una oportunidad para poner a prueba enfoques heterogéneos para ver cuál funcionaba mejor en las diferentes situaciones de los países (UNDG, 2012:13).

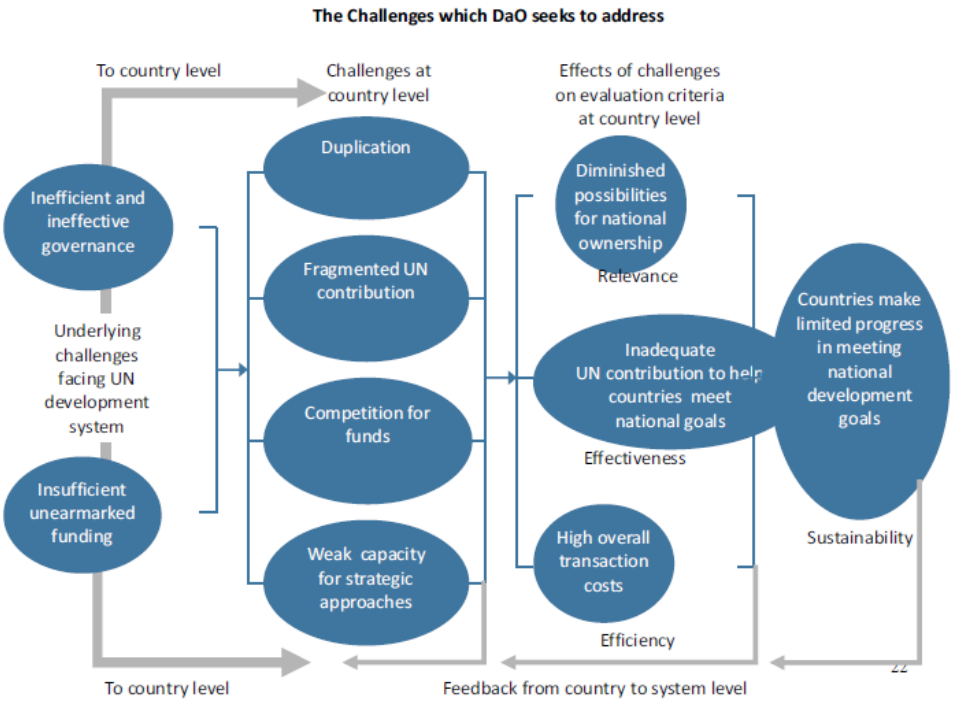
Para Naciones Unidas, este ejercicio tenía como objetivo ayudar a alinear los programas y la financiación más estrechamente con las prioridades nacionales. Se pretendía reforzar el liderazgo de los gobiernos, y garantizar que estos, tuvieran acceso a la experiencia y los conocimientos de una amplia gama de organizaciones de las Naciones Unidas para responder a sus prioridades nacionales. Además, se pretendía ver un mayor énfasis en algunos temas, tales como el apoyo al sector productivo, el empleo, el comercio, la protección al medio ambiente, la adaptación al cambio climático, la crisis alimentaria mundial y la crisis financiera.

Durante el proceso de implementación, el debate sobre las recomendaciones entre los Estados Miembro reveló grandes diferencias no sólo entre los países donantes, sino también en los receptores de CID. Esto dio lugar a un proceso informal de debate sobre la coherencia de la iniciativa. Es por esto que no existe una definición unificada de la existencia del “Delivery as One”, más bien, se trató de incluir un menú de enfoques, que podrían utilizarse y se añadieron diversas formas de realizar las acciones por parte de los países, de acuerdo con la opinión de que "no hay una fórmula única para todos". En este sentido, no había un marco común acordado por la forma en que debía aplicarse esta iniciativa. Con el fin de establecer un marco básico que permitiera evaluar los efectos a nivel

país, así como a un nivel sistémico más amplio, lo que era necesario, era establecer una comprensión de lo que el “Delivery as One” estaba tratando de lograr a través de los ocho programas piloto (UNDG, 2012:15).

Por medio de un análisis formativo, UN concluyó que el “Delivery as One” es una iniciativa global destinada a abordar una serie de desafíos genéricos, que fueron identificados por los Estados Miembro y un panel de expertos de la ONU. Los principales retos que requerían respuestas tanto a nivel nacional como a nivel Agencial se muestran en el siguiente Cuadro 6.

Cuadro 6: Los desafíos que deben tratarse de abordar.



Fuente: (UNDG, 2012:22).

El desafío global a nivel de país (que se muestra en la parte derecha del Cuadro 6, fue que el Sistema de Naciones Unidas estaba haciendo sub óptimas contribuciones para ayudar a los Estados Miembro a cumplir sus objetivos nacionales, incluidos los compromisos relacionados con los ODM y/u otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. En cuanto a los cuatro

criterios de evaluación, esto se relaciona estrechamente con la cuestión de la sostenibilidad, ya que es probable que tanto los Estados Miembro y los equipos nacionales de la ONU deseen continuar enfoques pertinentes a las prioridades nacionales, y para el sistema de Naciones Unidas a proporcionar un apoyo eficaz y eficiente (es decir, una contribución óptima).

Dos cuestiones fundamentales que se muestran del lado izquierdo del Cuadro 6, el primero de estos es la gobernanza del Sistema de Naciones Unidas, que fue evaluado por el Panel de Alto Nivel y por el Sistema de Resolución de Coherencia como ineficientes e ineficaces. El segundo fue la influencia de fondos "destinado" a proyectos y programas específicos. Los recursos asignados, no pueden ser diseñados para responder las prioridades que se impulsan desde las visiones de los donantes, ya que estas, puede limitar el desarrollo de programas coherentes y específicos a nivel local de los países integrantes de la ONU.

A nivel de país, cuatro retos específicos[9] surgieron de estas dos cuestiones. La primera implica diversos tipos de *duplicación de esfuerzos* y la *superposición* de los mismos. Por ejemplo, es común encontrar diferentes organizaciones en un determinado país realizando funciones similares, proporcionando los mismos servicios, y hacer frente a los mismos problemas, a menudo sin consultar con los demás y con diferentes conceptos o enfoques. Además, hay una incoherencia sustancial en los procedimientos; prácticamente cada organización tiene sus propias adquisiciones y contrataciones, sin ninguna armonización global. Se hicieron rara vez intentos para preparar enfoques en los que cada organización adaptaba su contribución para contextualizarla al país. Esta situación obligó a los beneficiarios e instituciones nacionales a adecuarse a diferentes modalidades operativas y conceptuales que no necesariamente eran las más adecuadas para ellos. Al parecer incoherente y carente de coordinación para los gobiernos, los donantes y otros actores interesados, perdieron el interés en apoyar el desarrollo en el sistema de las UN (UNDG, 2012:18).

[9] Ver ANEXO II: Grado de avance en los resultados.

El segundo desafío se refiere ampliamente a la *fragmentación*. A pesar de que el sistema de la ONU ha desarrollado el UNDAF (United Nations Development Assistance Framework) como instrumento para promover la coherencia, esto no ha sido plenamente eficaz, ya que la movilización de recursos depende de cada organismo, donde cada uno es responsable de su propio órgano de gobierno y esto no se vincula entre otras agencias. Los programas continúan funcionando dentro de los marcos de rendición de cuentas específicos de la organización, y no se maximizan las sinergias para hacer frente a las prioridades nacionales de forma coherente. Esto hizo difícil evaluar la eficiencia y eficacia con la que el sistema de Naciones Unidas gestiona los recursos para apoyar las prioridades nacionales de desarrollo.

De igual manera, la fragmentación es algo difícil de conceptualizar y analizar. Esto se debe a que, históricamente, cada organización de las Naciones Unidas se ha establecido con su propio mandato específico, que ha evolucionado con el tiempo para incluir un número de actividades en respuesta a las decisiones de los órganos rectores. Los mandatos de cada agencia, han dado lugar a un conjunto de superposición de actividades a nivel nacional. Los mecanismos interinstitucionales a nivel de las agencias no han promovido eficazmente la coordinación y la coherencia, debido a las diferencias en los modelos de negocio y de los niveles de autoridad delegada en cada región. Esto crea duplicación aparente o real o la superposición de servicios, funciones y mandatos, así como la "fragmentación" de las cuestiones individuales en varias partes. Los proyectos se perciben de manera aislada y sin relación, en lugar de un apoyo integral y coherente de las Naciones Unidas. Con todo esto, se llegó a la conclusión, de que el sistema de la ONU no fue diseñado como uno solo, por lo que no puede haber "fragmentación". Lo que se rescata, es decir que fue creado a través de un proceso histórico donde se desarrollaron distintos mandatos según las necesidades que se iban presentando, y que hoy se superponen o fragmentan, y que aún no se ha podido unir de una manera coherente (UNDG, 2012:19).

El tercer desafío a nivel nacional, que está relacionado con los dos anteriores, es la *competencia por los fondos*. La combinación de la descentralización de las responsabilidades de financiamiento por algunos donantes a nivel país y el estancamiento de los recursos básicos de la ONU, coloca presión sobre las organizaciones para movilizar gran parte de los recursos para los programas nacionales a nivel local. Lejos de colaborar constantemente, las organizaciones a menudo compiten entre sí para obtener fondos para sus programas y/o proyectos. Este proceso provocó que las partes interesadas lo vieran como un *"mandate creep*" o algo así como arrastrarse por los financiamientos, ya que algunas organizaciones buscan activamente fondos para los sus programas aunque estén vagamente vinculados con su mandato básico.

El cuarto desafío es el resultado natural de los tres primeros. El sistema de la ONU perdido gran parte de su capacidad para desarrollar y aplicar enfoques estratégicos, y fue visto por *carecer de un enfoque en la complementariedad y la coherencia.*

A nivel nacional, los desafíos que se plantean en el rendimiento de la ONU cuentan con tres efectos negativos. En primer lugar, la combinación entre organismos duplicados, la fragmentación y la competencia por lo fondos, deja ver que los gobiernos se convirtieron en algo periférico en los procesos de las Naciones Unidas, con poca posibilidad de tener un conjunto de procesos que fueran plenamente coherentes o eficaces. Por lo que los criterios de evaluación, no los benefician en este punto. En segundo lugar, el Sistema de Naciones Unidas emite sus servicios y actividades destinados considerablemente por debajo de su potencial, lo que limita sus logros en términos del criterio de evaluación de eficacia. En tercer lugar, los costos de transacción para todos los interesados son demasiado altos (UNDG, 2012:19). Esto fue particularmente cierto para los gobiernos, que a menudo tenían que interactuarse con más de 20 organizaciones que parecían no estar coordinadas entre sí, y también para los donantes a nivel

nacional, que tuvieron que hacer frente a un número creciente de propuestas de financiamiento de las distintas organizaciones. Estos factores reducen el rendimiento del Sistema de Naciones Unidas en términos de eficiencia. Esto llevó a los gobiernos a comprometerse con el sistema de la ONU con cierta cautela, por temor a que los costos de transacción pudieran ser altos en comparación con los beneficios. Los requerimientos del donante sobre los receptores para la rendición de cuentas y transparencia de los recursos, empeora aún más la financiación basada en la fragmentación. La combinación de los tres efectos negativos llevó a una negativa visión global sobre la contribución del Sistema de Naciones Unidas para ayudar a los países a alcanzar sus objetivos nacionales. Con ello, se redujo la sostenibilidad de beneficios que anteriormente combatían desafíos globales a una visión de país.

Con base en el rendimiento que ha tenido la iniciativa “Delivery as One”, se realizó una evaluación tomando en cuenta los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. El criterio de pertinencia se refiere a la medida en que los gobiernos de los países fueron capaces de priorizar acciones para asegurar que sus propias necesidades están siendo impulsadas en los programas de las Naciones Unidas, así como la coherencia de sus relaciones con el sistema de la ONU. En ambos aspectos (priorizar acciones y coherencia), el desempeño ha sido fuerte (UNDG, 2012:130).

La eficacia se refiere principalmente a la contribución de un mejor apoyo a los países en desarrollo y a sus procesos y resultados, incluso en temas transversales, por ejemplo, la equidad de género. Eficacia corresponde estrechamente con entregar un mejor apoyo a los países por medio del Sistema de Naciones Unidas. Los avances han sido moderados.

La eficiencia corresponde estrechamente con reducir los costos de transacción. A pesar de algunos logros en áreas específicas, algunos avances se han retrasado debido a que los mandatos de algunas agencias han tenido que

cambiar algunos procedimientos y sistemas por ser incompatibles entre otras agencias. Se consumió mucho tiempo para lograr un cambio, mientras que el apoyo del Sistema de ONU fue considerado a menudo insuficiente por los equipos en los países donde se encontraban. Los sistemas de gestión de la información estuvieron en gran parte, ausentes. En resumen, la eficiencia de “Delivery as One” ha sido débil.

Los términos del marco de referencia para la evaluación independiente indican que la sostenibilidad de “Delivery as One” debe ser evaluada en términos de la probabilidad de que continúe en el tiempo y la probabilidad de seguir teniendo beneficios a largo plazo, tanto para los países como para el Sistema de Naciones Unidas. La sostenibilidad es una combinación entre que la acción sea pertinente, sea eficiente y sea eficaz. Con la suma de todo ello, se ha ganado el apoyo en todos los niveles del Sistemas de UN, para continuar su promoción, así como su viabilidad financiera (UNDG, 2012:130).

El nivel de apoyo de “Delivery as One” en los países donde se ha llevado a cabo, así como el de el Sistema de Naciones Unidas y los Estados Miembro interesados, se evalúa como fuerte. Un número creciente de países se han ofrecido voluntariamente a continuar con la iniciativa. Muchos países en otros programas aún no han optado por dar este paso, mientras que otros siguen oponiéndose al “Delivery as One”. A finales de diciembre de 2011, la sostenibilidad financiera del “Delivery as One” estaba en duda considerable, ya que los principales donantes expresaron su intención de reducir o suspender la financiación para este proyecto. En general, la probabilidad de sostenibilidad es moderada.

1.3.5 Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)

El Mandato establecido por la Asamblea General de las Naciones para el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) es promover pueblos y ciudades social y ambientalmente sostenibles con el objetivo de proporcionar una vivienda adecuada para todos (ONU-Hábitat, 2012).

Los principales documentos que conforman el mandato de la organización son:

- La Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos
- La Agenda Hábitat
- La Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos
- La Declaración sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio
- La Resolución 56/206

El presupuesto de la Agencia proviene de cuatro fuentes principales, la gran mayoría en forma de contribuciones de los asociados multilaterales y bilaterales de cooperación técnica. La agencia también recibe contribuciones para fines específicos de los gobiernos y otros asociados, incluidas las autoridades locales y las fundaciones, y de alrededor del 5 por ciento desde el presupuesto ordinario de Naciones Unidas (ONU-Hábitat, 2012).

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas reconoce los graves problemas de los pobres urbanos en el mundo. Por lo que la agencia tiene como una tarea mandato articula el compromiso de los Estados Miembro para mejorar la vida de al menos 100 millones de habitantes de en zonas de miseria para el año 2020 (Meta 11 del Objetivo 7). A pesar de 100 millones parecer un gran número, es tan sólo el 10 por ciento de la actual población de barrios marginales en todo el mundo, que, si no se resuelve, se triplicará a 3 mil millones en el año 2050. El

desafío se hace más difícil por el hecho de que, de acuerdo con investigaciones realizadas por ONU-Hábitat, la población de los barrios marginales del mundo ya ha crecido a 75 millones en apenas tres años desde la Declaración del Milenio (ONU-Hábitat, 2012).

Las estrategias de reducción de la pobreza urbana derivan de una comprensión de las condiciones actuales y las tendencias (por ejemplo, la urbanización, la globalización, el crecimiento de los barrios marginados y las graves desigualdades en la vida urbana) y de las normas y los principios que guían la respuesta de las Naciones Unidas a estas condiciones. Estas normas y principios incluyen, entre otros, el desarrollo urbano sostenible, la vivienda adecuada para todos, la mejora en las vidas de los habitantes en zonas marginadas, el acceso al agua potable y el saneamiento, la inclusión social, la protección del medio ambiente y los distintos derechos humanos. Con la experiencia y la comprensión también viene el reconocimiento de que la vivienda urbana y los mecanismos de financiación son esenciales para la reducción de la pobreza y, también, que muy poco puede lograrse sin esfuerzo de la cooperación (ONU-Hábitat, 2012).

Con estos ejes de acción y con una mayor atención a la pobreza urbana y, en particular, los barrios marginados como la manifestación más visible de la pobreza urbana en el proceso general de urbanización, la visión estratégica de ONU-Hábitat ha prestando más atención a la gestión del conocimiento, la financiación de la vivienda y los asentamientos humanos y, en particular, a las asociaciones estratégicas. La ampliación de la visión estratégica está a la vez orientada hacia el futuro y pragmática, está en armonía con las normas sociales y principios políticos, así como con el mandato de ONU-Hábitat, sus capacidades y los objetivos de sus socios. Sus principales elementos son:

- La gestión del conocimiento y presentación de informes, la ampliación de la comprensión global del desarrollo urbano, la vivienda y la pobreza, y seguimiento de los progresos en la aplicación de la Agenda Hábitat;

- La promoción de normas para la urbanización sostenible y reducción de la pobreza urbana, llevada adelante a través de dos campañas mundiales y una serie de programas mundiales;
- La cooperación técnica en la vinculación de las normas y campaña / programa de objetivos para la reducción de la pobreza urbana actividades sobre el terreno;
- El financiamiento innovador para la urbanización y necesidades específicas de vivienda de los pobres urbanos, y
- Asociaciones estratégicas a fin de movilizar recursos y coordinar las actividades del programa internacional que trabajan hacia fines similares.

Los programas de ONU-Hábitat son los siguientes:

- Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local
- Alianza para las Ciudades
- Observatorio Urbano Global
- Programa de Derechos a la Vivienda
- Localizando la Agenda 21
- Perfil Rápido del Sector Urbano para la Sostenibilidad (URPS)
- Fortalecimiento de las Instituciones de Formación
- Programa Ciudades más Seguras
- Programa Ciudades Sostenibles
- Programa de Gestión Urbana
- **Programa de Agua y Saneamiento**
- Operaciones Fondo Semilla Experimental Reembolsable
- y Otros Mecanismos Innovadores
- Mejoramiento de Barrios Marginales

Dentro de los programas de ONU-Hábitat se encuentra el del Agua y el Saneamiento, el cual inició cuando por medio de la Asamblea General en su resolución 57/275 del 20 de diciembre de 2002, pidió al Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) que apoyara a los países en desarrollo en la consecución de esos objetivos con el fin de aumentar el acceso al agua, al saneamiento y a una vivienda adecuada (ONU-Hábitat, 2012).

Según datos de ONU-Hábitat, el 60% de la población del mundo vivirá en zonas urbanas en 2015. Se estima que en el mismo año el 90% del aumento demográfico tendrá lugar en las zonas urbanas y que una gran parte de ese aumento se dará en los asentamientos ilegales. Asimismo, América Latina esta experimentado un enorme crecimiento demográfico, en el año 1950 se registraron 167 millones de habitantes, en el 2007 la población de la región se incremento hasta 572 millones, todo ello, acompañado de un movimiento migratorio de vocación económica hacia las zonas urbanas. Latinoamérica con un nivel de urbanización de 78% ejerce una enorme presión para cubrir las necesidades que su densidad demográfica demanda, sobre todo en la provisión de servicios de agua y saneamiento. Aunque el porcentaje de población sin estos servicios no es tan alto como en otras regiones del mundo, su número sí es importante a nivel regional y local ya que en las áreas urbanas existen 20 millones de personas sin acceso a servicios de calidad de agua potable y 65 millones sin servicios de calidad de saneamiento (ONU-Hábitat, 2012).

A fin de reforzar sus actividades en la esfera del agua y el saneamiento en las zonas urbanas, ONU-Hábitat sustituyó el tradicional enfoque “proyecto por proyecto, donante por donante y país por país” por un enfoque programático que permitiera a los donantes incrementar la eficacia de su asistencia contribuyendo a un Fondo Fiduciario para el Agua y el Saneamiento (Fondo Español para los ODM, del cual hablamos previamente) dotado de una meta bien definida y una serie de objetivos claros.

> El objetivo principal del fondo establecido en 2002 es contribuir a la consecución de los compromisos contraídos internacionalmente en relación con el agua y el saneamiento en los asentamientos humanos, con especial énfasis en los pobres urbanos, a fin de facilitar la equidad social, económica y ambiental (ONU-Hábitat, 2012).

Para el período 2008-2012 se ha preparado un Plan Estratégico en el que se contempla la expansión de actividades del Fondo en América Latina. El objetivo de desarrollo del plan estratégico es el apoyo a los gobiernos locales y el fomento

de la capacidad de las instituciones para conseguir el acceso sostenible a agua y saneamiento para los pobres de áreas urbanas y contempla la focalización de sus actividades en torno a cuatro áreas (ONU-Hábitat, 2012):

- Provisión de servicios duraderos para los pobres,
- Búsqueda de sinergias entre medio natural y medio físico,
- Monitoreo de los Objetivos del Milenio y otros indicadores de agua y saneamiento,
- Integración de infraestructura y vivienda.

En 2008 el Fondo fiduciario de Agua y Saneamiento (F-ODM) recibió una subvención de 10 millones de euros por parte del Gobierno español de los cuales 3 están específicamente dedicados al programa Agua y Saneamiento para ciudades de América Latina. Por otro lado, en este 2012, ONU-Hábitat estableció una asociación estratégica con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para promover el acceso al agua y el saneamiento en Latino América (ONU-Hábitat, 2012).

1.3.6 Foros mundiales del agua, cumbres y conferencias y su relación e importancia con la gobernanza del agua

Los temas relacionados con el agua han estado presentes en la agenda internacional por mucho tiempo, pero cada vez se han intensificado. Es por ello que cada 3 años desde 1997 se llevan a cabo los Foros Mundiales de Agua que surgen de una iniciativa del Consejo Mundial del Agua (WWC, 2012).

El Foro del Agua busca proporcionar la participación y el diálogo de múltiples actores con el fin de influir en la formulación de políticas integrales referentes al agua a nivel global y con ello asegurar un mejor nivel de vida para la humanidad. También busca un compromiso social más responsable en el uso del agua que fomente el desarrollo sustentable del recurso. Los objetivos del Foro

son: aumentar la importancia del agua en la agenda política a través de dar a conocer los aspectos críticos de la problemática global del agua (mencionados anteriormente), apoyar la profundización de la discusión para lograr soluciones a los temas globales del agua en el siglo XXI por medio de crear una plataforma para intercambiar los puntos de vista, información, conocimiento, retos y soluciones potenciales de actualidad en la materia, y formular propuestas concretas que sean compartidas con otras organizaciones para así generar un compromiso político (IISD, 2006).

En la Conferencia Internacional sobre el Agua y Medio Ambiente (CIAMA) de Dublín, Irlanda de 1992, los expertos coincidieron que la situación de los recursos hídricos mundiales se encontraba en estado crítico, por lo que se hace un llamado para comenzar un nuevo enfoque a la evolución, al aprovechamiento y a la gestión del agua en el mundo por medio de un mayor compromiso político y una participación que vaya desde las más altas esferas de gobierno hasta las comunidades más elementales, considerando así, la base de lo que hoy llamamos gobernanza. Se establece que este compromiso debe apoyarse en inversiones considerables e inmediatas, en campañas de sensibilización, en modificaciones en el campo legislativo e institucional, desarrollo de tecnología y en programas de creación de capacidades. Para que esto se pueda llevar a cabo, se debe hacer un mayor reconocimiento de la interdependencia de todos los pueblos y a su lugar de origen, respetando a la naturaleza (WMO, 2012).

De esta manera, dentro del informe de la CIAMA se establecieron cuatro principios rectores donde se precisan acciones concretas para invertir las tendencias de consumo excesivo, la contaminación y las amenazas crecientes derivadas del calentamiento global (WMO, 2012).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, Brasil en el mismo año (1992), también

conocida como la Cumbre de la Tierra o la Cumbre de Río, fue un parte aguas de cómo se concebía al desarrollo y al medio ambiente que vino a modificar la concepción de ambos conceptos y a verlos como uno solo en su principio 4º *"Para alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente debe ser parte del proceso de desarrollo y no puede ser considerado por separado"*. Además, en esta cumbre se adoptó la Agenda 21, realizada desde 1989 por las Naciones Unidas, la cual enumera 2,500 recomendaciones para promover el desarrollo sostenible a nivel mundial, nacional y local en el siglo XXI (UNCED, 2012).

Para efectos de la gobernanza del agua, la Agenda 21 en su capítulo 8º (Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones), menciona que…

> …en los sistemas actuales de adopción de decisiones de muchos países se tiende a seguir separando los factores económicos, sociales y del medio ambiente a nivel de políticas, planificación y gestión teniendo consecuencias importantes para la eficiencia y la sostenibilidad del desarrollo…", por lo que propone una reformulación del proceso de adopción de decisiones, para que el medio ambiente y el desarrollo se sitúen en el centro del proceso de adopción de decisiones económicas y políticas de manera integrada (Agenda 21, 2012).

El I Foro Mundial del Agua en 1997, que se llevó a cabo en Marrakech, Marruecos, aunque no se habló de la gobernanza del agua per se, tuvo como misión desarrollar una visión a largo plazo sobre el agua, la vida y el medio ambiente para el siglo XXI. También se opuso a que se trate al agua como un bien comercial y dio prioridad al agua y saneamiento, la administración compartida del agua, a la conservación de los ecosistemas, igualdad de género y utilización eficiente del agua como ejes temáticos (IISD, 2006).

En el II Foro Mundial del Agua realizado en La Haya, Países Bajos en el 2000, se habló del tema de gobernanza del agua por medio de un amplio debate donde se destacó en la Declaración Ministerial sobre la Seguridad del Agua en el

Siglo XXI la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), como una herramienta clave para proporcionar la seguridad hídrica al beneficio del desarrollo de la humanidad promoviendo la gestión y el desarrollo coordinado del agua, la tierra, los recursos relacionados con éstos y el ambiente, con el fin de maximizar el bienestar social y económico equitativamente sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales (Torregrosa, 2010:26). En dicha Declaración se acuerda que el agua debe ser gobernada de una manera sabia, donde la participación del público y los intereses de todos los colaboradores sean incluidos en el manejo de los recursos hídricos (IISD, 2006).

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, realizada en el 2000, en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, EU, los líderes del mundo adoptaron la Declaración del Milenio, la cual fue firmada por 189 Estados Miembro de las Naciones Unidas donde se elaboraron 8 objetivos llamados los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y 18 metas, los cuales deben ser alcanzados en el 2015. Los 8 ODM se basan en acuerdos adoptados en la década de los 90 en conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, y representan un compromiso de todas las naciones por reducir la pobreza y el hambre, disminuir las enfermedades, la inequidad entre los sexos, enfrentar la falta de educación, la falta de acceso a agua y saneamiento y detener la degradación ambiental. Entre estos 8 objetivos, el 7º habla sobre garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; la meta 7c sobre reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento (CEPAL, 2012). Es importante mencionar a esta cumbre, ya que gracias a ella y a al cumplimiento de los ODM, agencias de la UN están realizando proyectos que impulsan la gobernanza del agua en México, como es el caso de las Iniciativas de Monitoreo Ciudadano de Agua y Saneamiento (nuestro estudio de caso en esta investigación y del cual hablaremos en los capítulos siguientes).

De acuerdo al cumplimiento de la meta 7c, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés) lanzaron el Informe “Progreso 2012 sobre Agua Potable y Saneamiento”, anunciando que la meta 7c sobre reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento de los ODM se había logrado. Con ello se estaría superando la primera meta de los ODM (UNC, 2012).

Pero por otro lado existe una gran preocupación por las grandes disparidades en el acceso a agua potable en el mundo. Muchas fuentes de agua tratadas en el mundo no son potables, por lo que aún muchas vidas siguen en peligro. Un nuevo estudio del Instituto del Agua sobre el acceso mundial al agua potable: “Contabilidad para la Calidad del Agua y el Impacto Resultante en el Progreso de los ODM", sugiere que la meta está fuera de alcance, ya que mucha del agua contabilizada no es potable. El estudio extrapola la contaminación fecal representativa a nivel internacional y de los datos sanitarios de riesgo de la OMS y de UNICEF de evaluación rápida de la Calidad del Agua Potable (RADWQ) para estimar la proporción de personas que utilizan fuentes de agua tratadas que no proporcionan el agua de forma potable, por lo que se debe ajustar el progreso de la meta 7c de los ODM. El estudio calcula que 1,8 millones de personas (el 28% de la población mundial) que utilizaba agua no potable en 2010, se redujo a 783 millones de personas (un 11%) calculados con base en el indicador de los ODM para lograr los avances del 2012. Después de ajustar estos datos, el estudio encontró que la cobertura de agua potable debe aumentar en un 10% para el año 2015y así lograr cumplir con la meta 7c (UNC, 2012).

Por otro lado, la Conferencia Internacional sobre Agua Dulce realizada en Bonn, Alemania, en el 2001; cuyo tema fue “el agua como clave del desarrollo sostenible”, los gobiernos de 118 Estados, 47 representantes de organizaciones internacionales, 73 delegados de organizaciones de grupos importantes y la sociedad civil, demostraron que tanto gobiernos, como el sector privado, la

sociedad civil y agentes de iniciativas locales y comunitarias podían trabajar conjuntamente y lograr un consenso en 3 medidas prioritarias, como la buena gobernanza[10], la movilización de recursos financieros y el fomento de la capacidad e intercambio de conocimientos (CIAD, 2001:1).

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible que se llevó a cabo en Johannesburgo, Sudáfrica en el 2002, se avanzó en la meta 7c de los ODM y también se acordó en reducir a la mitad el número de personas que carecen de servicios sanitarios para el 2015. Otra meta incluida en el Plan de Implementación de Johannesburgo fue la de desarrollar una gestión integrada[11] de los recursos hídricos y realizar planes de eficiencia del agua para el 2005. Para fines de la gobernanza del agua, la gestión integrada es uno de los aspectos fundamentales que deben incluirse en el manejo del agua, donde la participación de todos los actores estén presentes en la toma de decisiones (IISD, 2006).

En el III Foro Mundial del Agua, realizado en Kioto, Osaka y Shiga, Japón en el 2003, se enfatizó que el agua es el elemento indispensable para el desarrollo económico de cualquier país, por lo que los asistentes se vieron obligados a identificar los factores que han impedido un manejo sustentable del recurso y el fracaso que ha propiciado inequidad en su distribución. Con ello se llegó a la conclusión de que la crisis del agua es un problema de gobernanza referido al marco político, social, económico y administrativo que existe para asignar, desarrollar y manejar los recursos hídricos y proveer de los servicios a la población (Pintado, 2003).

---

[10]El Banco Mundial define como "buena gobernanza" al conjunto de tradiciones e instituciones por medio de los cuales la autoridad de un país se ejerce por el bien común (BM, 2012).

[11] "La gestión integrada se refiere a reconoce las limitaciones legales, competenciales y territoriales para mostrar lo posible dentro del marco jurídico vigente. Así mismo, implica el reconocimiento de que no es responsabilidad del gobierno exclusivamente, sino que implica la participación de los diversos actores en la toma de decisiones, según el rol que cumplen en la sociedad desde su planificación participativa hasta su implementación y sobre todo, evaluación. Y por último, implica abordar los problemas ambientales y concretamente el del agua *con creatividad"* (Domínguez, 2007:4).

En este Foro se dijo que lograr un eficiente sistema de gobernanza del agua, significa una interacción entre políticas, leyes, regulaciones, instituciones, sociedad civil y usuarios en cada país, por lo que no será fácil y llevará tiempo hacerlo; del mismo modo se mencionó que el sistema de gobernanza debe adaptarse a las situaciones y condiciones de cada país. Allí se presentó el informe "Financiar el agua para todos" encabezado por Michel Camdessus, Ex Director General del Fondo Monetario Internacional (FMI), donde proponen cómo financiar el sector agua y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por medio de duplicar los esfuerzos de todos los actores (gobierno, sociedad civil, sector privado, bancos, organizaciones multilaterales, ONG´s,) y un cambio de visión en algunos de ellos (Pintado, 2003).

El IV Foro Mundial del Agua llevado a cabo en el 2006 en México DF, México, tuvo como ejes temáticos a la implementación de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), el agua para el crecimiento y el desarrollo, suministro de agua y servicios sanitarios para todos, gestión de agua para la alimentación y el medio ambiente y manejo del riesgo. Para efectos del tema de gobernanza del agua, nos enfocaremos en el eje sobre la implementación de la GIRH, donde en este foro se sostuvo que para tener una GIRH exitosa es necesario el involucramiento de la sociedad civil, sobre todo una activa participación de las comunidades locales, donde se incluyan parámetros sociales en los análisis de costo-beneficio y se asegure una justa distribución de los mismos entre los sectores interesados (IISD, 2006).

En este Foro se habló también de la crisis de la gobernanza, la cual corresponde a instituciones pobremente organizadas, marcos legales débiles, recursos financieros y humanos limitados, corrupción y falta de transparencia, y un limitado involucramiento de los principales sectores interesados en el proceso de toma de decisiones políticas. Se mencionaron como soluciones a estos problemas las siguientes: una conciliación de los diferentes intereses de los sectores involucrados; el establecimiento de responsabilidades de vigilancia, evaluación y

presentación de informes; la adaptación a las circunstancia locales a través del aprovechamiento del conocimiento local; la definición de las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales; la mejora del desarrollo de capacidades y potenciación de la juventud; el desarrollo de marcos legales para la efectiva interacción entre las políticas locales y nacionales; el establecimiento de claros mecanismos de financiación, coordinación y renovación de la estructura pero sobre todo una cooperación integral entre todos los sectores involucrados. (IISD, 2006).

El V Foro Mundial del Agua, realizado en Estambul, Turquía en el 2009, tuvo como lema “Conciliar las divisiones por el agua”, aunque durante el Foro se dieron cuenta de que existen más puntos en común que los que nos dividen. Se realizó el Pacto del Agua de Estambul (IWC por sus siglas en inglés) para las autoridades locales y regionales que desean comprometerse a adaptar su infraestructura y sus servicios hídricos a los retos emergentes que enfrentan, como el cambio climático, el rápido crecimiento urbano, la escasez y la contaminación de los recursos hídricos o la falta de inversiones y el desgaste de las infraestructuras (problemas mencionados anteriormente). Se destacó también la necesidad de la participación pública como componente esencial de la buena gobernanza. Igualmente, se presentó el Manual sobre la GIRH en las cuencas, para así mejorar la gobernanza de los recursos de agua dulce en las cuencas. Por otro lado, para combatir la corrupción (uno de los grandes obstáculos de la gobernanza) se sugirió la creación de un tribunal internacional para tratar las violaciones y lanzaron un llamado a incorporar salvaguardas anticorrupción en el diseño de proyectos (CMA, 2009).

El VI Foro Mundial del Agua, que se llevó a cabo en Marsella, Francia en 2012, tuvo como uno de sus ejes temáticos el de la gobernanza del agua. En este sentido, el Foro del Agua de las Américas (WFA, por sus siglas en inglés) ha identificado la buena gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) como una de las seis prioridades temáticas en el marco del VI

Foro Mundial del Agua. Con la finalidad de contribuir a la construcción de un posicionamiento regional sobre el tema, el Grupo de “Buena Gobernanza para la GIRH” acordó la realización de talleres con el objetivo de apoyar el proceso temático impulsado en el marco del WFA. El documento de posicionamiento que se preparó en las Américas detalló los desafíos más urgentes en el tema y como resultado de los casos y experiencias que se presentaron en los talleres, planteó soluciones a la problemática expuesta (CMA, 2009:1, 3 y 6).

Dichas soluciones fueron concretas, medibles y alcanzables para la creación de las condiciones de éxito en términos de la gestión pública efectiva de las instituciones, una gestión integrada y una mejor integridad y transparencia en el sector del agua. Este grupo se basó en la metodología existente, herramientas de diagnóstico para identificar cuellos de botella institucionales. También en experimentos para fomentar la toma de decisiones a nivel internacional, nacional, locales (cuenca y sub cuenca), y las buenas prácticas en todo el mundo para diseñar planes de trabajo realistas (WorldWaterForum6, 2012).

Estos objetivos fueron: mejorar la GIRH basada en los marcos nacionales para aplicarse en los diferentes niveles del sector hidrológico, integrar una visión clara de los usos de los recursos hídricos, evaluar la calidad y cantidad de agua, promover los instrumentos pertinentes para los diagnósticos de seguridad del agua con base en los retos existentes (demográficos, geográficos, urbanos, pobreza, etc.) y promover la integridad para minimizar la corrupción y el intercambio de experiencias específicas en los países que lo requieran (WorldWaterForum6, 2012).

Para el existo de estos objetivos se requiere alcanzar las metas siguientes: (WorldWaterForum6, 2012).

- En una fecha aún no especificada, que todos los países adopten mecanismos de participación institucionalizados, e informe a los grupos de interés (autoridades locales, organizaciones no

gubernamentales, usuarios) para que influyan en la toma de decisiones en los niveles pertinentes y de manera integrada

- En una fecha aún no especificada, que todos los países adopten instrumentos de gobierno, indicadores y mecanismos para la medición del desempeño (la prestación de servicios) para monitorear y evaluar las políticas del agua, y que en todos los países se pongan en marcha estos procesos a nivel nacional y local para la creación de capacidades en la aplicación de las herramientas de gestión
- Para el 2021, aumentar en un 30% el número de planes hidrológicos de cuenca (análisis de la situación inicial y los temas principales)
- En una fecha aún no especificada, aumentar el número de países con los diagnósticos de seguridad de agua y herramientas de gestión, basado en las normas, legislaciones (locales, nacionales, internacionales), marcos y mecanismos de la GIRH
- En una fecha aún no especificada, cierta cantidad de países se comprometan a promover la integridad en el sector del agua, diagnosticar/mapear los riesgos de corrupción existentes o potenciales, y asegurar que las políticas de lucha contra la corrupción son aplicadas y eficaces dentro del sector
- En una fecha aún no especificada, que todos los países puedan proporcionar información pública acerca de sus planes de infraestructura de agua (los impactos financieros, técnicos y socioeconómicos)

Debemos hacer mención también a los Contra-foros que se realizan paralelamente a los Foros Mundiales y que son una contrapropuesta importante de lo que representan los Foros, así como sus contrapropuestas, muchas de ellas, mas aterrizadas a dinámicas locales “de abajo hacia arriba”, aunque también caen un poco en las cuestiones que critican de los Foros al ser igual de masivos y tratar temas en periodos cortos.

1.4 Temas pendientes de la agenda (conclusiones)

Como vimos a lo largo de este capítulo, el concepto de la gobernanza se compone de diversas teorías. Lo importante es que este concepto involucra a la participación social a conformar políticas públicas con mayor integridad y que respondan a las necesidades de todos. Partimos de que la gobernanza surge por una crisis del Estado, derivado de la necesidad de atender problemas complejos como los del agua y por el desarrollo de sociedades diferenciadas y capaces que exigen mayor participación en el ejercicio de gobierno, por lo que la gobernanza es una nueva práctica de gobierno que busca generar mejores espacios de cooperación y sinergia entre el Estado y la sociedad para lograr una mejor gobernabilidad del recurso (Gómez, 2011).[12]

La gobernanza del agua es una solución viable ya que en ella se propone que todos estos actores se sienten a la mesa para interactuar, expresarse y proponer soluciones conjuntas de manera democrática que deriven principalmente a generar un desarrollo sustentable del recurso y lograr políticas públicas que beneficien a todos de manera integral. El combate a la corrupción es primordial para que estos encuentros se realicen en un ambiente de confianza y democracia, así como que exista paridad y equidad entre los actores, es decir que todos tengan el mismo peso en la toma de decisiones. También la transparencia, el libre acceso a la información y la rendición de cuentas, son claves para lograrlo.

Los diversos problemas que giran en torno al agua (económico, político, social y ambiental) provocan que existan múltiples actores con intereses, necesidades y opiniones diversas para resolverlos. Es por ello que la cooperación y el consenso son claves para poder lograr resolverlos de manera conjunta y coordinada, donde los esfuerzos sean eficientes y eficaces, sin duplicarlos. Es

[12] Entrevista con Román Gómez, previamente citada.

necesaria la apertura tanto de espacios institucionales, como de criterios para fomentar esta cooperación entre todos los involucrados.

La CID en este sentido, como lo pudimos observar, deja mucho que desear. Por un lado tenemos el Fondo Español para el Logro de los ODM, que refleja una buena intención para poder cumplir con estas metas, pero este recurso lo otorga a Naciones Unidas, que con un afán de renovarse, ser una sola organización (ONE-UN) y realizar mejor su gestión, se ve envuelta por una serie de problemas graves, como el de querer cumplir los tiempos acordados y acelerar dinámicas que requieren de mayor tiempo, realizar acciones concretas aunque no sean necesarias, porque así está estipulado en su mandato o compromisos a cumplir, que lejos de hacer eficiente el recurso otorgado por España, lo obstaculizan. De igual forma, vemos que el involucramiento de Naciones Unidas va de la mano de una participación asistencia que como ya se ha comprobado, no funciona.

Dentro de la agenda internacional, el tema del agua ya está presente y tiene gran relevancia. Actualmente existe un desgaste en la efectividad de los Foros Mundiales de Agua, por ser tan grandes y poco integrales. Hoy, son más efectivos aquellos foros que se organizan a nivel local donde participan actores que responden a las necesidades y preocupaciones locales, así, se logran acuerdos y soluciones mucho más exactas y precisas que resuelven de manera eficaz estos problemas.

Por otro lado, un tema preocupante, es que con el fin de querer lograr el cumplimiento de los ODM, vemos informes como el emitido por la OMS y UNICEF “Progreso 2012 sobre Agua Potable y Saneamiento”, donde realmente no se está realizando un trabajo tan minucioso para determinar si se está logrando cumplir con las metas, siendo este un tema delicado, ya que afirma cuestiones no resueltas, pone en riesgo la vida de miles de personas, por lo que se recomienda que cada vez que se afirme que una meta u objetivo ha sido alcanzado, existan

trabajos alternos que realmente afirmen lo expresado para darle veracidad y que no se ponga en riesgo la vida de las personas más vulnerables del planeta.

En este capítulo lo que queremos remarcar o rescatar para contextualizar nuestro estudio de caso de la IMCAS en el Capítulo 3 son varias cosas. Iniciamos con la gobernanza, la cual surge de un momento de crisis del Estado y por una ciudadanía más participativa que busca involucrarse en temas donde el mismo Estado se ve sobrepasado por lo que no los está atendiendo, el cual es el caso de México. Por parte de la gobernanza del agua, existen varios principios operativos que deben existir para que esta se lleve a cabo, como son: la responsabilidad, transparencia, participación, equidad y ética, apertura, inclusión, pero sobre todo paridad entre los actores en la toma de decisiones. Todos ellos serán nuestros ejes analíticos dentro del contexto mexicano y la IMCAS. Por parte de la CID lo que se busca contestar es cuáles son los mecanismos que necesita para promover la gobernanza del agua y con todo lo recopilado en este capitulo, concluimos que: su intervención no debe ser asistencialista, debe dejar que los individuos que integran los proyectos se lo apropien, es decir, que ellos sean los que le den rumbo con base en sus necesidades locales, por otro lado deben fungir como facilitadores objetivos y no impositores, deben proveer de financiamiento y que esté se ejerza de acuerdo con las necesidades locales y no con mandatos u objetivos impuestos, así como fomentar horizontalidad y equilibrio con y entre todos los actores involucrados.

CAPÍTULO 2.

2. El desarrollo de la gobernanza del agua en México y el Programa Conjunto de Agua y Saneamiento (PCAyS).

"La gestión integrada del agua pretende promover el manejo y el desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales. La importancia del concepto es que maneja los aspectos ambiental, social y económico" (Carabias y Landa, 2005: 120).

Este segundo capítulo se encuentra dividido en tres partes. La primera tiene como objetivo exponer la situación del agua en México y su administración, la disponibilidad, uso y calidad del recurso, el desarrollo económico y de pobreza que gira en torno al agua y los actores principales que existen dentro de la gobernanza como lo son el gobierno, el sector privado y la sociedad civil en México para así, tener un panorama general actual de cómo se encuentra el agua en nuestro país. Con ello, también se busca conocer cómo se han ido construyendo los espacios entre el gobierno y la ciudadanía para promover una participación ciudadana y bajo qué contextos han aparecido. Con todo lo expuesto, se busca ir contextualizando el escenario donde el PCAyS intervino para crear la IMCAS.[13]

La segunda parte, tiene como objetivo exponer los antecedentes de la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento (IMCAS). Hablaremos del origen de ellas y de cómo es que esta iniciativa viene respaldada por las Naciones Unidas como parte del Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de Naciones Unidas en México para el Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México (PCAyS), como parte del cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio en México. También, explicaremos los objetivos del PCAyS, cómo está

[13]En este sección se utilizó diversa bibliografía pero nos centramos en datos específicos del libro "Diagnóstico del agua en las Américas" que salió este año (2012) por contar con datos actualizados referentes al agua en nuestro país en su apartado "Los recursos hídricos en México. Situación y perspectiva", coordinado por la Dra. Ma. Luisa Torregrosa.

compuesto, y hablaremos de las 8 agencias de Naciones Unidas que participan en él y sus funciones.

Y en una tercera parte se hablará de las conclusiones de todo el capítulo en su conjunto donde se expondrán temas críticos sobre la gestión del agua en nuestro país y sobre el tema de gobernanza del agua.

2.1 El agua en México y su administración

Con una población de casi 107 millones, México es el décimo país más poblado del mundo. La tasa anual de crecimiento poblacional es de 1.4%. 75% de su población vive en zonas urbanas y el resto en zonas rurales en 184,748 localidades con menos de 2,500 habitantes. Cuenta con una extensión de 1,972.5 millones de km2, por lo que ocupa el lugar 15 a nivel mundial. Tiene una organización política de República Federal, conformado por 31 estados, un Distrito Federal y 2,438 municipios (CNA, 2012). Según datos del Consejo Consultivo del Agua (2010) el 77% de agua que se consume en el país es para la agricultura, el 14% es para el público y el 9% para las industrias (CCA, 2010:6).

En México los estados que cuentan con grandes cantidades de agua por las lluvias (junio-septiembre) son los del sureste, mientras que los del norte sufren constantemente de fuertes sequías. Estas diferencias generan que existan estados que se inundan constantemente provocando grandes problemas a la población tanto con sus bienes materiales como en sus cultivos y el mismo efecto por carencia del recurso en los estados del norte. Contradictoriamente los estados que más agua obtienen por las lluvias son los que menos infraestructura y desarrollo tienen.

En nuestro país el aprovechamiento del agua para distintos usos ha generado desequilibrios regionales en la disponibilidad, los cuales aumentan con

el crecimiento de la demanda. Es por ello, que se necesitan tomar medidas que permitan restablecer el equilibrio en las regiones donde ya comienza a haber problemas deficitarios, donde la participación de la sociedad sea clave para resolverlos. “Las medidas para corregir el déficit tiene implicaciones económicas ya que se requiere invertir en infraestructura, pero también requieren de una actitud solidaria de la sociedad para asegurar su efectividad” (CNA, 2005:73).

Durante la primera mitad del siglo XX, el agua fue sinónimo de desarrollo. Entre 1950 y 1990 gracias a la Ley de Irrigación de 1926 se impulsó el desarrollo del país con la construcción de infraestructura hidráulica (diques, represas y sistemas de riego entre otros). Esta ley fomentó además grandes obras hidráulicas que regulaban los ríos y perforaban grandes pozos. Con ello, estas perforaciones llevaron a la sobre-explotación de los ríos, acuíferos y lagos sobre todo al norte y centro del país. Con este desarrollo comenzaron a asentarse las industrias y las grandes ciudades.

En 1983 se realizó una reforma del gobierno para descentralizar el manejo de los recursos hídricos, en ella, la federación dio a los estados y municipios la responsabilidad de prestar los servicios de agua y saneamiento (Torregrosa, 2012:310). Esta propuesta descentralizadora antecedió a la adopción del modelo neoliberal, donde el Estado deja de ser el único actor con poder de decisión sobre el quehacer del agua. La reforma de 1983, al no enmarcarse en una reforma del Estado integral, sólo se redujo a traspasar las facultades y competencias del nivel central al estatal y municipal. Con ello, las instituciones locales no se vieron descentralizadas ni fortalecidas y continuaron subordinándose a las federales sobre todo en materia presupuestal. De este modo no se traspasaron los recursos económicos ni humanos en comparación al traspaso de responsabilidades (González, 1995:82). “La carencia de una normatividad que estableciera un marco jurídico para la gestión nacional del agua, es resuelta bajo los preceptos estratégicos neoliberales de reforma del Estado” (González, 1995:83).

Para 1989 el poder Ejecutivo del Gobierno Federal estableció una nueva política hidráulica para enfrentar la problemática caracterizada por los rezagos en el acceso a los servicios básicos de agua potable y alcantarillado, como por los conflictos entre los distintos usos y usuarios derivados de situaciones de escasez y contaminación. Los objetivos de esta política hídrica eran:

1.- Desarrollar la infraestructura hidráulica para eliminar los rezagos existentes en los servicios de agua potable y alcantarillado, así como para apoyar las actividades productivas.

2.- Inducir el uso eficiente del agua.

3.- Restaurar y mejorar la calidad del agua.

Como primer paso de la nueva política hidráulica se creó la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Esta comisión es un organismo federal cuyo poder es considerable, ya que todas las obras, planes y gestión de agua y saneamiento deben pasar por su autorización técnica (González, 1995:83).

La estructura administrativa dentro de la CONAGUA, está integrada por las Oficinas Centrales, las Gerencias Regionales y las Gerencias Estatales. Las Oficinas Centrales se encargan de apoyar a las Gerencias Regionales y Estatales en las acciones que se necesitan para lograr el uso sustentable en todo el país, también establece políticas y estrategias hidráulicas, integra el presupuesto, administra los créditos nacionales e internacionales que requiere el Sector a nivel nacional, coordina las modificaciones que se requieren hacer a la Ley de Aguas Nacionales (LAN), elabora las normas, opera el Servicio Meteorológico Nacional, atiende a los medios de comunicación nacionales y se vincula con las dependencias federativas. Las Gerencias Regionales son las responsables de administrar y preservar las aguas nacionales en cada una de las trece regiones hidrológico-administrativas en que se encuentra dividido el país[14]. Además

[14] Las 13 regiones hidrológico-administrativas son: I. Península de Baja California, II. Noroeste, III. Pacífico Norte, IV. Balsas, V. Pacífico Sur, VI. Río Bravo, VII. Cuencas Centrales del Norte, VIII. Lerma-Santiago-

atienden todos los asuntos de carácter federal en cada uno de sus territorios y son el vínculo con los Gobernadores de las entidades en las que se ubican. Las Gerencias Estatales (dependientes de las regionales) tienen la responsabilidad de aplicar las políticas, estrategias, programas y acciones de la Comisión en las entidades federativas que les corresponden. Los recursos federales para estas entidades se canalizan por medio de los estados para que los gobiernos estatales y organismos operadores hagan uso de ellos (CNA, 2005:76,77).

En 1989 la CONAGUA diagnosticó que los organismos operadores que se encontraban a nivel municipal, carecían de suficiente capacidad técnica y financiera para suministrar el servicio adecuadamente, por lo que propusieron por medio del Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado que los organismos:

- Operaran como empresas descentralizadas
- Contaran con consejos administrativos que entre otras cosas fijaran las tarifas
- Usaran los recursos financieros captados exclusivamente para la provisión del servicio
- Tuvieran autosuficiencia financiera así como mayor capacidad técnica y administrativa
- Usaran la participación ciudadana como palanca para mejorar los servicios (Torregrosa, 2012:315).

Con base en estas propuestas, se organiza el funcionamiento de Consejos, Comisiones y Comités de Cuenca y Acuífero. Sin embargo, en los procesos de negociación, participación social y resolución de conflictos, se dejan ver grandes dificultades y estancamientos para realmente lograr esta descentralización. Por un lado existe la percepción de que ceder presupuesto, políticas públicas a niveles regional o local debilita aún más la autoridad del agua y por otro, existen actores gubernamentales estatales o municipales que buscan intereses a través de la competencia política, por medio de recursos y formas que la gestión centralizada del agua les proveyó durante muchos años (Sandre, 2009:12).

Pacífico, IX. Golfo Norte, X. Golfo Centro, XI. Frontera Sur, XII. Península de Yucatán, XIII. Aguas del Valle de México (CNA, 2012).

En 1992 se publicó la Ley de Aguas Nacionales (LAN) elaborada en gran medida por los directivos de CONAGUA, que tiene observancia general sobre todas las aguas nacionales. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable (LAN, 2012).En 1994, la CONAGUA se incorporó a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), a la que se le delegó la función de dirigir la política nacional en materia de agua. En 2000, con base en las reformas de la Ley de la Administración Pública Federal, la SEMARNAP se dividió en dos secretarias, hoy la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) de la cual hoy en día depende CONAGUA (CNA, 2005:75).

En el 2004 se realiza una reforma a la LAN, en ella, se constituye la GIRH como modelo para la gestión integral del agua en México, y se establece una nueva estructura para el arreglo institucional federal y la organización de los consejos de cuenca. Cabe señalar, que a pesar de estas reformas se sigue avanzando lentamente de arriba hacia abajo en el tema de la participación social ya que no existen las iniciativas suficientes que permitan consolidar a los grupos organizados con capacidad técnica en monitorear la política del agua de manera integral (Sandre, 2009:12).

En los municipios, los organismos operadores cuentan con características diversas en todo el país. En algunas entidades federativas son descentralizados, (aunque ya mencionamos el tipo de descentralización que tienen), y son administrados por el municipio, en otras entidades son organismos intermunicipales con carácter estatal y en otros casos son juntas o comisiones estatales que controlan la operación y el servicio a domicilio en todo el estado. Hoy en día muchos de los organismos operadores siguen siendo públicos, pero

existen algunas excepciones donde los contratos de prestación de servicios son del sector privado.

En el tema de tarifas, no se ha logrado establecer que estas sean aprobadas por los consejos administrativos, ya que derivado de las resoluciones judiciales se establece que el cobro se tipifica fiscalmente como derecho, por lo que debe ser aprobado por las legislaturas (Torregrosa, 2012:315). La elección de los directivos dentro de los organismos operadores se hace cada 3 años donde intervienen diversos intereses políticos de carácter municipal y/o estatal, lo que lleva a que exista una alta rotación del personal y que muchas veces la persona a cargo no cuente con la preparación técnica apropiada.

> Es bien sabido que el agente que construye, administra y opera los servicios de agua potable y alcantarillado constituye una posición clave para el cumplimiento de promesas que los políticos lanzan en sus campañas…donde la ciudadanía puede ser beneficiada o afectada en el manejo del recurso hídrico (González, 1995:98).

Los principales artículos constitucionales en México relativos al agua son los siguientes:

- *Artículo 27*, el cual establece el régimen de propiedad de las aguas de México y define las aguas de propiedad pública como un bien inalienable e imprescriptible aunque su dominio se puede transferir a particulares por medio de concesiones.
- *Artículo 73*, el cual establece a cuáles autoridades corresponde regular la explotación, uso y aprovechamiento de dichas aguas, así como la preservación de su cantidad y calidad. También se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal. Además, se establece que el poder Ejecutivo Federal puede promover acciones con los gobiernos de los estados y de los municipios, sin afectar sus facultades en la materia y en el ámbito de sus correspondientes atribuciones para el manejo del agua.

- *Artículo 115*, el cual tuvo una reforma el 5 de febrero de 1983, donde se transfirió la obligación del gobierno federal de prestar el servicio de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales a los municipios.

Las leyes jurídicas relativas al agua son las siguientes:

- *Ley de Aguas Nacionales (LAN).* Es la ley más importante en México en materia de aguas continentales que sirve para regular la explotación, el uso o aprovechamiento de las aguas, así como su distribución y control. Se publicó en 1992 y en el 2004 se le hicieron reformas como modificar 114 de sus artículos y agregar otros 66, donde se transformaron varios títulos y capítulos. También abrió el proceso para integrar la participación privada al sector. A esta ley la anteceden otras como la Ley Federal de Irrigación de 1926, la Ley de Aguas Propiedad de la Nación de 1929, la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934, Ley de Riegos de 1946, la Ley Reglamentaria del párrafo 5º del artículo 27 Constitucional en materia de aguas del subsuelo de 1956 y la Ley Federal de Aguas de 1972.
- *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*. Establece en su artículo 119 bis que "en materia de prevención y control de la contaminación del agua, corresponde a los gobiernos de los Estados y Municipios, a través de los organismos operadores" vigilar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en la materia, "así como requerir a quienes generen descargas de dichos sistemas y no cumplan con éstas, la instalación de sistemas de tratamiento". También está dentro de sus facultades el "determinar el monto de los derechos correspondientes para que el municipio o autoridad estatal respectiva, pueda llevar a cabo el tratamiento necesario y en su caso, proceder a la imposición de las sanciones a que haya lugar".
- *Leyes estatales en materia de agua potable y alcantarillado*. A pesar de que la gestión del agua en México se encuentra bajo un esquema centralizado, cada estado del país tiene la responsabilidad de regular el

aprovechamiento, uso y vigilancia de aquellas aguas de jurisdicción estatal, que son las localizadas en su territorio y que no son consideradas propiedad de la Nación, con base en el párrafo 5º del artículo 27 Constitucional. Además, las autoridades estatales deben desempeñar otras funciones que de acuerdo a la LAN, les confiere la CONAGUA. Es por ello que han creado Comisiones Estatales del Agua para poder cumplir con las responsabilidades que se les han otorgado.

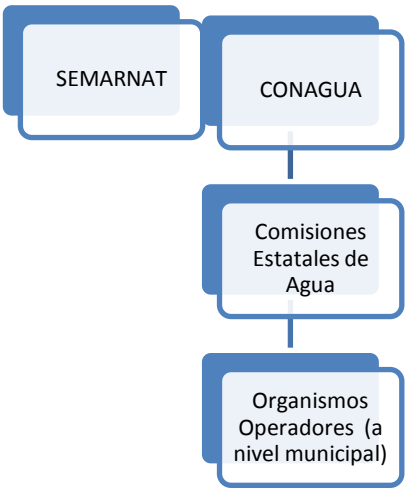
Además está como leyes jurídicas referentes al agua, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal de Derechos, la Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica y la Ley de General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, que (CNA, 2005:74).

Las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en materia de agua regulan situaciones concretas de aspectos relacionados con el agua y determinan la gestión detallada del recurso en relación con la disponibilidad, la calidad y el acceso del recurso, y son las siguientes:

- NOM-001-ECOL-1996, la cual establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales.
- NOM-002-ECOL-1996, la cual establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descartas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal.
- NOM-003-ECOL-1997, la cual establece los límites máximos permisibles de contaminantes para las aguas residuales tratadas que se re usen en servicios al público.
- NOM-127-SSA1-1994, la cual establece los límites permisibles de calidad y los tratamientos de potabilización del agua para uso y consumo humano que deben cumplir los sistemas de abastecimiento públicos y privados o cualquier persona física o moral que la distribuya en nuestro país.

Actualmente el agua en nuestro país se maneja administrativamente así a nivel Institucional:

Cuadro 7: Administración institucional del agua en México



Fuente: Elaborado por el autor.

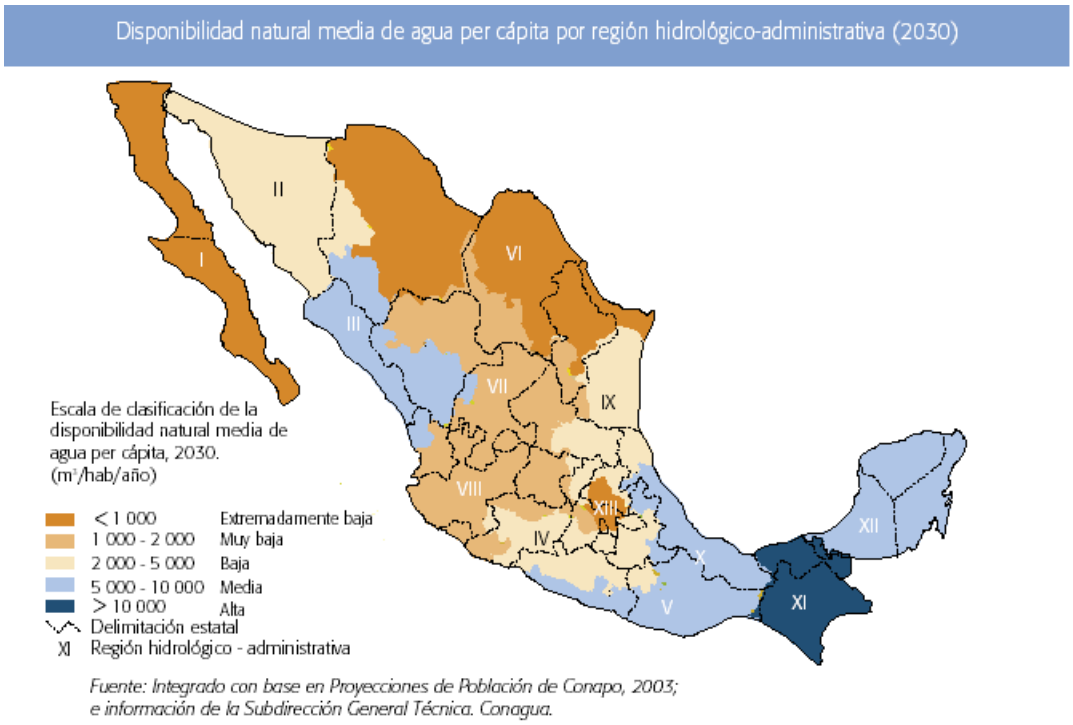
2.1.1 Disponibilidad, consumo y calidad del agua

"La mayoría de los cuerpos de agua superficial del país reciben descargas de aguas residuales sin tratamiento, ya sea de tipo doméstico, industrial, agrícola o pecuario; lo que ha ocasionado grados variables de contaminación que limitan el uso directo del agua y reducen su disponibilidad" (CNA, 2005:88)

En México, debido a que los índices demográficos han aumentado ejerciendo mayor presión en el uso del agua para su desarrollo, y debido a que la mayoría de la población se concentra en zonas donde el agua escasea, la disponibilidad de agua por habitante ha disminuido, de 11500 m3 (1950) a 4,900 (1999) con un futuro poco prometedor. En el informe del año 2001 sobre el cambio climático de México se revela que en el año 2000 el promedio anual de disponibilidad de agua potable per cápita fue de 4,841 m3 por habitante y que disminuyó a 4,685 m3 por habitante para el 2001 (Domínguez, 2007:15). Como se

ve en el mapa esta es la disponibilidad per cápita de agua que tendrá nuestro país para el año 2030.

Cuadro 8: Disponibilidad natural de agua per cápita por región hidrológico-administrativa 2030



La disponibilidad del agua en México es captada por la lluvia, y la que se encuentra debajo de la tierra. Del 100% de la disponibilidad de agua en el país que proviene de la lluvia, 72% se evaporiza, 26% escurre superficialmente y sólo 2% se emplea. Cabe señalar que México recibe de Estados Unidos y Guatemala 1,586 m3/s y envía a Estados Unidos unos 14 m3/s basándose en el Tratado Internacional de Aguas de 1944. La recarga de los acuíferos en el país asciende a 2,471 m3/s, de los cuales se extrae para su uso 889 m3/s. El 77% del agua se utiliza para la agricultura, 14% para el abastecimiento público, 5% para la generación de energía en las plantas termoeléctricas y 4% para la industria autoabastecida. Aunque existen 3 características principales por las que no se aprovecha (Torregrosa, 2012:310):

1. La distribución temporal, ya que la lluvia se sucede mayormente en verano (de junio a septiembre), y el resto del año es seco
2. La distribución espacial de la precipitación, ya que existen estados como Tabasco donde llueve 3 veces más que al norte del país como en Sonora
3. La distribución de la población sobre el territorio nacional, ya que el norte, centro y noroeste se concentra el 77% de la población y se genera el 87% del Producto Interno Bruto (PIB) y sólo se cuenta con el 31% del agua a nivel nacional

El agua subterránea se usa normalmente para el riego de 2 millones de hectáreas, cubriendo el 50% de la demanda de la industria, el 70% de las ciudades y casi el de toda la población rural. En 2006 se sobreexplotaron 104 acuíferos que representan menos del 20% del total del país, pero que suministran al 80% del volumen total de agua extraída del subsuelo.

> Se estima que varios de estos acuíferos han perdido entre el 20 y 25% de su reserva original, y que el valor de minado es de 171 m3/s que equivale a casi 50% del volumen de agua empleado para abastecimiento público en el país. Además, se estima que cerca de 40 millones de habitantes dependen de acuíferos con poca recarga que están distribuidos: 35.3 millones asentados en localidades urbanas y 4.7 millones en localidades rurales (Torregrosa, 2012:312).

Derivado de la explotación, la falta de programas prácticos para el control de la misma, la falta de información pública, que no exista ninguna categoría de veda en acuíferos que cuentan ya con poca recarga que se encuentran en zonas de “libre alumbramiento”, y el mal manejo de los acuíferos, los cuales en los últimos 30 años se ha triplicado su explotación, se presentan las siguientes consecuencias:

- la desaparición de los manantiales, de la vegetación nativa, de los humedales, ríos, lagos y ecosistemas locales,

- deterioro en el rendimiento de los ríos, lagos y pozos que se alimentan de los acuíferos,
- altos costos de extracción,
- deterioro de la calidad del agua,
- asentamiento diferencial y agrietamiento del suelo.

La cobertura nacional de agua potable en el 2005 según datos de CONAGUA, era de 89.2%, la urbana de 94.3% y la rural de 76.8%. Pero cabe señalar que en muchos de estos casos la distribución es por tandeo[15] y la calidad del agua no es óptima y causa problemas de salud. Lo que se recauda en promedio es el 76% de los volúmenes facturados y la tarifa media por m3 se encuentra por debajo del promedio de los costos de operación.

La distribución del agua está definiendo el desarrollo sostenible de las ciudades. Existen estados donde viven con estrés hídrico como Sonora, Tamaulipas, Coahuila, Estado de México y sobre todo la Ciudad de México, donde se asienta más del 20% de la población total del país, los cuales en 2008 en promedio contaron con 165 m3/año de agua por habitante, menos de la décima parte del requerimiento mínimo internacional. Estos casos demuestran los grandes retos que las ciudades enfrentan para satisfacer a su población de agua y hacer sustentable este recurso (ONU-Hábitat, 2011:59).

En esta tabla se muestra el abasto de agua, la dotación y consumo en las 6 ciudades de México con mayor densidad demográfica en el año 2010:

Cuadro 9: Abasto, dotación y consumo de agua 2010

Ciudad	Población con agua potable	Dotación l/hab/día	Consumo neto l/hab/día
Ciudad de México	8,277,960	367	197

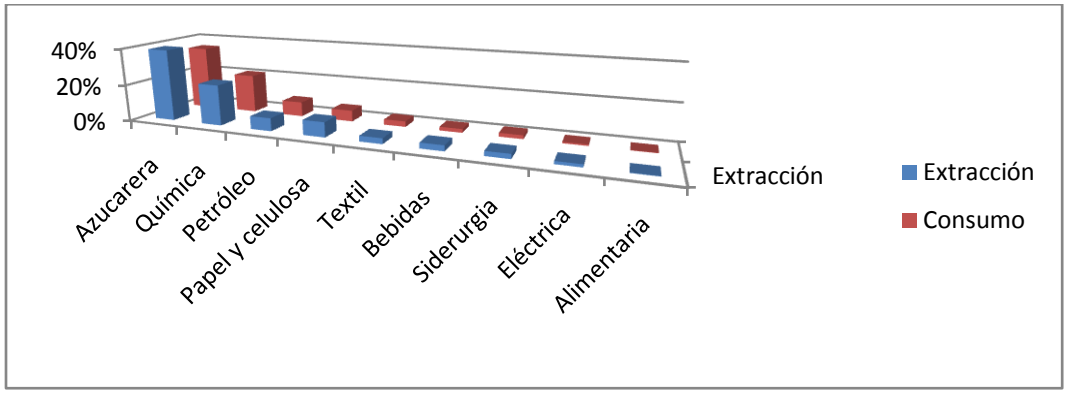
[15] Tandeo se refiere a la forma de obtener el agua por medio de pipas y/o acarreo humano, como una medida correctiva de no contar con el suministro de la toma de agua. Contar con este tipo de medidas no garantizan que el servicio del suministro sea de manera recurrente.

Monterrey	3,459,121	275	193
Guadalajara	3,408,488	231	157
Puebla	1,733,393	183	124
Tijuana	1,486,800	307	155
Ciudad Juárez	1,310,302	413	244

Fuente:(Torregrosa, 2012:317)

En México los giros industriales que mayor cantidad agua consumen tanto en su extracción y consumo son los siguientes:

Gráfica 5: Giros industriales que mayor cantidad de agua consumen en México



Fuente: Castelán, 2000

El consumo del agua embotellada en México es relevante, ya que ocupa el segundo lugar y el primero en consumir refrescos embotellados a nivel mundial. La compra de agua embotellada es de las medidas de protección más caras que se han adoptado en el país. Existe evidencia de la relación entre la compra de agua embotellada y las deficiencias del servicio y la mala calidad de la misma, particularmente donde existen los tandeos y/o desconfianza de la calidad, por lo que se ve que el gasto en agua embotellada es mayor entre los hogares pobres que entre los que cuentan con un mayor ingreso y mejores condiciones del servicio (Torregrosa, 2012:328). En muchos de estos municipios de escasos recursos el servicio de entrega de agua es frecuentemente prestado en forma parcial por los organismos operadores; es decir la suministran pero la potabilidad

varía. Ante esta incertidumbre, la sociedad asume el costo de la potabilización, ya sea en forma individual o familiar en sus hogares, o bien mediante la compra de agua embotellada.

Los datos sobre la calidad del agua se obtienen por medio de la Red Nacional de Monitoreo, la cual en 2008 contaba con 389 estaciones permanentes situadas en zonas pobladas y en zonas industriales. Mucha de la contaminación del agua que se encuentra en la superficie proviene de las aguas residuales no tratadas, y de las aguas subterráneas proviene la contaminación de la sobreexplotación y las descargas de contaminantes. Datos del estudio realizado por ONU-Hábitat en el 2011, muestran que a nivel nacional, se trata menos del 50% de las aguas residuales. Por otra parte, hay estudios que indican que si bien el agua llega a los domicilios con una calidad medianamente aceptable, al pasar por los tinacos y cisternas se deteriora considerablemente, por lo que, la falta de un servicio continuo tanto en tinacos como en cisternas es causa del deterioro de la calidad del agua. Un problema grave en este sentido es que en México no existe la obligatoriedad por parte de los órganos operadores de agua que muestren y hagan pública la información sobre la calidad del agua (Torregrosa, 2012:328).

> En relación al saneamiento de las aguas residuales, se muestran que a fines de 2005 operaban en el país 1,433 plantas de tratamiento. Su capacidad instalada era de 95.8 m3/s, más procesaban solo 71.8 m3/s, lo que constituye el 35% del volumen de aguas residuales generadas y colectadas en los sistemas formales de alcantarillado (PSEAU[16], 2008:8).

Los servicios de agua y saneamiento que ofrecen los municipios a la población que se encuentra en zonas marginadas, no aseguran los niveles de un agua de calidad en desinfección y en saneamiento para prevenir que esta sea un vehículo transmisor de enfermedades infecciosas intestinales.

[16] PSEAU: Programa Solidario del Agua PSEAU, 2008; *"Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de Naciones Unidas en México. OPAS-1816 Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento en México para apoyar al logro de los Objetivos del Milenio"*

> Los reportes de vigilancia epidemiológica detectan al menos 14 diagnósticos relacionados directamente con enfermedades de transmisión hídrica, con particular vulnerabilidad entre la población infantil. Su incidencia es mayor en áreas no cubiertas por servicios de agua potable. Más aún debido a la escasez, las mujeres y la población infantil invierten largas horas en la recolección y manejo del agua (PSEAU, 2008:8).

Los riesgos de salud que se experimentan en México, provienen en gran medida por las enfermedades de origen hídrico, ocupando el 5º lugar dentro de los factores que afectan a la salud. Las enfermedades gastrointestinales de transmisión fecal-oral no sólo están asociadas con el consumo de agua contaminada, sino también con el consumo de alimentos contaminados. En el caso de las enfermedades gastrointestinales de origen viral, no es posible conocer la situación, ya que el número de casos se agregan a los casos de enfermedades mal definidas. Cabe señalar que la incidencia de enfermedades intestinales que suceden en México, son mayores a las que se reportan en países con un PIB similar como Chile (Torregrosa, 2012:331).

Datos del 2005 muestran que los principales problemas en la provisión de servicios de agua y alcantarillado en México son los siguientes y hasta la fecha no han cambiado:

- 10.6 millones de habitantes carecen de agua potable y 22.9 millones de alcantarillado
- Existe baja eficiencia técnica y operativa; fugas de entre 30 y 50%
- Aunque existen, no se utilizan indicadores que reflejen aspectos de calidad en el servicio
- Hay una escasa capacidad de medición y monitoreo de la calidad de los servicios
- Sólo el 29.7% de las aguas residuales que se colectan en las redes municipales reciben tratamiento
- Para cubrir los rezagos y atender a la demanda futura se requieren niveles de inversión que rebasen las asignaciones del gobierno
- Existen débiles organismos prestadores de servicios y con grandes deficiencias administrativas y de presupuesto

- No hay información acerca del desempeño de los operadores privados, por lo que se impide el monitoreo y el control de la gestión de los servicios
- La participación de la sociedad es incipiente (Carabias, Landa, 2005:86)

Estos datos son alarmantes. Muchos de ellos reflejan la poca inversión en infraestructura y en capacitación que se realiza a nivel nacional; aunque el último punto, refleja directamente la apatía con la que cuentan los ciudadanos mexicanos para involucrarse en los temas referentes a los servicios de agua. Es por ello que al pasar los años, estos problemas continúan existiendo.

2.1.2 Desarrollo económico y pobreza en torno al agua

"Para alcanzar la meta de reducir a la mitad el número de mexicanos sin acceso a agua potable y alcantarillado en 2015 es necesario invertir cerca de 30 mil millones de pesos anuales, es decir, más del doble de lo que el Gobierno Federal invirtió en todo el sector hídrico en el 2000" (Carabias, Landa, 2005:83)

México tiene un PIB per cápita de 14,560 dólares, ocupando así el lugar 55 de 176 países, también ocupa el mismo lugar por su nivel de índice de desarrollo humano (IDH) (Torregrosa, 2012:332). Por otro lado, ocupa el lugar 95 por su nivel de precipitación pluvial. Se ha demostrado que la disponibilidad natural de agua en los estados de México no tiene relación (cuantificada por el coeficiente de correlación de Pearson, índice que mide la relación lineal entre dos variables aleatorias cuantitativas) con el desarrollo humano y económico, como ocurre de igual forma con los países del mundo. Por lo que se ha concluido que los estados que tienen mayores niveles de disponibilidad natural de agua son los que menos desarrollo tienen y registran el IDH más bajo.

En México existen 22 millones de personas que no cuentan con servicios de drenaje, 3 millones que no tienen agua potable, siendo estas personas de bajos recursos económicos y con alto grado de vulnerabilidad. Con base en las líneas de

pobreza de CONEVAL[17] en 2006 se calculaba que 14% de la población se encontraba en condiciones de pobreza alimentaria, el 21% en pobreza de capacidades y el 43% en pobreza de patrimonio. En el siguiente cuadro se muestra que a menor dotación de agua potable (no contar con infraestructura, acceso y disponibilidad), mayor pobreza y por consecuencia menor IDH. Por lo que se sostiene que el contar con agua potable fomenta el desarrollo.

Cuadro 10: Entidades con menor dotación de agua potable y entubada, drenaje e IDH

Entidad federativa	% ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	% ocupantes en viviendas sin agua entubada	Dotación (l/h/d) de agua potable 2007	Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2004
Promedio Nacional	**5.34**	**10.14**	**278**	**.8031**
Oaxaca	6.84	26.29	106	.7336
Hidalgo	8.98	12.21	153	.7645
Puebla	5.45	14.03	156	.7674
Tlaxcala	4.84	2.03	182	.7746
San Luis Potosí	5.72	16.97	186	.7850
Chiapas	8.07	25.90	209	.7185
Tabasco	3.99	22.94	220	.7800
Nuevo León	.54	3.48	266	.8513
Jalisco	2.42	5.91	271	.8036
Veracruz	4.18	23.32	279	.7573
Distrito Federal	.16	1.51	367	.8837

[17]CONEVAL: El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia (CONEVAL, 2012).

Baja California Sur	1.84	11.28	440	.8332
Chihuahua	3.29	6.45	455	.8340
Campeche	9.85	11.15	487	.8263
Sonora	1.92	4.01	488	.8253
Morelos	3.10	7.84	527	.8011

Fuente: (Torregrosa, 2012:334)

Además, el sector de agua en México cuenta con graves problemas financieros ya que genera ingresos insuficientes para cubrir la totalidad de sus costos; por otro lado las gestiones de los organismos operadores ocultan variaciones importantes en su desempeño ya que reciben subsidios por parte de los municipios para cubrir sus gastos de operación y mantenimiento. La mayor parte de la inversión en agua y saneamiento es financiada por el gobierno federal, aunque buena parte también es realizada por los gobiernos estatales y las empresas constructoras privadas de desarrollos habitacionales (PSEAU, 2008:9).

Este financiamiento por parte del gobierno federal se denominó por la CONAGUA en 1992 como la “mezcla de recursos”, la cual trajo un mecanismo de regulación virtual por la vía inductiva de la programación de acciones, de su diseño y construcción, como también de su desempeño operativo ya que se puede ligar el apoyo presupuestal al cumplimiento de especificaciones y condiciones determinadas por la autoridad federal (Torregrosa, 2012:316). CONAGUA recibió para este 2012 casi 39 mil millones de pesos, los cuales solo destina el 33% en obras públicas y por otro lado casi el 40% en subsidios a sectores como el privado y municipios y menos del .06% en programas de cultura del agua. De la mismo forma, destina el .29% en la planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas (CNA, 2012). Como podemos ver, el presupuesto anual que recibe CONAGUA por parte del poder Federal es bastante alto, aunque cuando lo ejercen destinan pequeños porcentajes a rubros claves para fomentar la sustentabilidad del recurso y viceversa en rubros que no deberían contar con tanto porcentaje del total del presupuesto.

Los subsidios federales se otorgan principalmente por medio de los programas del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Programa de Devolución de Derechos (PRODDER), Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU),y Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua y Saneamiento en Comunidades Rurales (PROSSAPYS). Cabe mencionar que, exceptuando el último programa mencionado, los demás programas oficiales de subsidio en agua y saneamiento no se encuentran enfocados en apoyar a las personas de bajos recursos que carecen de acceso al servicio, ya que la falta de focalización socioeconómica en los requerimientos para obtener cofinanciamiento muchas veces dificulta a los municipios más pobres para la obtención de fondos federales para su inversión. Además, varios programas gubernamentales favorecen a grupos o regiones prósperas de país; como el Programa de la Frontera Norte, derivado del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) (Domínguez, 2007:16).

2.1.3 Situación de la gobernanza del agua en México (gobierno, sector privado y sociedad civil)

"Los gobiernos no deben, ni pueden, monopolizar en todo momento la gestión de los bienes colectivos. La participación de la sociedad civil organizada es necesaria para garantizar que se cumplan las reglas de convivencia y que se alcance un desarrollo sustentable en el ámbito económico, social y medioambiental del país. En ese sentido, la participación social es indispensable para hacer frente a los retos del entorno: procesos de cambio social, restricciones presupuestarias, nuevas demandas, expectativas crecientes, etc." (Mussetta 2009:73).

Como vimos anteriormente en el apartado "El agua en México y su administración" en el país este recurso estaba controlado por el Estado y fomentaba el desarrollo, sobre todo en el siglo XX. La gobernanza del agua en México llega para presentarse como una forma no jerárquica de gobierno, caracterizada por la cooperación con actores no estatales al interior de redes de decisión mixta entre lo público y lo privado (Mussetta, 2009:76). Implantarla, es un

tema complicado derivado de las grandes desigualdades e inequidades sociales, políticas y económicas que existen a lo largo del territorio. Además, el no contar con instituciones gestoras del agua, flexibles y capaces de descentralizar funciones hace todavía más difícil esta cuestión. Una de las vías para lograr la gobernanza del agua en nuestro país, es pensar en el desarrollo endógeno, es decir, a nivel local y fomentar una construcción “de abajo hacia arriba” donde todos los actores se manejen en un ambiente de equidad sobre todo en la toma de decisiones. Igualmente, se deben rescatar las tradiciones y soluciones de la comunidad, que muchas veces han sido las que han resuelto los problemas de antaño.

Alicia Ziccardi (1995) menciona que los gobiernos locales deben saber combinar dos órdenes de actuación para garantizar la gobernanza en sus territorios: 1) Deben actuar con eficiencia y con apego a la legalidad y normatividad existente, cumpliendo con las demandas ciudadanas y 2) Deben reconocer nuevas representaciones sociales y políticas, donde se creen canales de participación ciudadana, que permita el acceso a todos los grupos de interés de la sociedad local y no solo a grupos que tradicionalmente han sido poderosos como los empresarios (González, 1995:134,135).

La participación del sector privado se comenzó a dar a partir de la década de los 80 con la entrada del modelo neoliberal impulsado por organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) entre otros, como solución a tener una mejor gestión y desempeño de las instituciones que manejaba el Estado, todo ello impulsado por las recurrentes crisis económicas (Torregrosa, 2012:348). Como se ha visto a lo largo del tiempo, la privatización puede ser riesgosa si no se diseña adecuadamente y los gobiernos no conceden más derechos de los que se deben. Prueba de ello está el caso de Cochabamba, Bolivia donde el gobierno cedió concesiones extremadamente desiguales, dejando a la sociedad en condiciones deplorables para la obtención del recurso hídrico.

En México, la privatización del agua no procede como en otros países, ya que implica transferencia de propiedad y legalmente no es posible como lo señala el artículo 27 constitucional. La participación del sector privado requiere de estabilidad jurídica, estándares de servicio explícitos, marco regulatorio y esquemas contractuales que aseguren el cumplimiento de los compromisos y proteja a las partes, entre los reguladores independientes que actúen en caso de conflicto y procesos transparentes de adjudicación de los contratos. Si bien, México cuenta con un marco jurídico nacional que permite la participación privada, aún no está definido un esquema regulatorio que dé certidumbre a la iniciativa privada y la motive a entrar. Además no se especifica en este marco el sistema de multas y penalidades por incumplimiento o por violar la ley. De la misma manera sucede con el manejo de las tarifas, ya que quedan sometidas a presiones políticas locales que muchas de las veces van ligadas a procesos electorales (Carabias, Landa, 2005:88,89).

La participación ciudadana en México se comenzó a dar en 1994 por el nuevo reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) en donde se determinaba quiénes serían los integrantes del Consejo de Cuenca. En un primer momento estos integrantes eran en su mayoría personal de gobierno, por lo que no existía una apertura real. En 1997, se reforman los reglamentos de la LAN y se modifica la estructura interna de los Consejos de Cuenca, Consejos Técnicos de Aguas Subterráneas, Comités y Comisiones de Cuenca o Consejos Directivos o Consultivos de los organismos operadores del servicio de agua potable y alcantarillado no tienen ni la representatividad, ni la vinculación suficiente con todos los usuarios que no participan; no logran convertirse en instrumentos efectivos de rendición de cuentas, y mucho menos ejercen contrapeso en los tomadores de decisiones que tienden a privatizar los beneficios (Caldera, Torregrosa; 2010:341). Es hasta el 2004 que las reformas de LAN fomentan una participación ya no solo para los usuarios, sino también para la sociedad civil organizada.

Como menciona Nuria Cunill (1995), “la participación ciudadana es ante todo y sobre todo, un conjunto de instrumentos y procedimientos que las instituciones democráticas ponen a disposición de los grupos sociales más desfavorecidos para facilitar su intervención en la vida política y para estimular su desarrollo colectivo” (González, 1995:135). Además, la participación ciudadana no sólo es un mecanismo para que los funcionarios de gobierno local conozcan los problemas y necesidades de la sociedad, sino que es un mecanismo de control sobre las decisiones de dichos funcionarios. De esta manera, la participación ciudadana es una práctica social en la que los actores interactúan con el gobierno local y logran incidir y penetrar en los niveles de toma de decisiones, de formulación de diagnósticos y de ejecución de las acciones sobre el territorio siempre y cuando se encuentren con el mismo poder en la toma de decisiones.

A nivel del gobierno se han abierto los espacios para promover la gobernanza de manera limitada por medio del proceso de reestructuración institucional que crean las instancias para la administración estatal del recurso (Torregrosa, 2012:349). Han sido limitados ya que los procesos de diálogo y negociación todavía se encuentran bloqueados por la forma de operar centralizada que maneja el gobierno federal. Mucha de la “participación ciudadana” es ingresada desde el mismo gobierno donde las acciones que realizan carecen de objetividad y difícilmente corresponden a las verdaderas necesidades de la población, no poseen una diversidad social y la falta de información respecto a lo que ocurre en el arreglo institucional del agua y el lento flujo de la misma es evidente (Sandre, 2009:12).

Dentro del poder municipal existen diversos problemas en torno a la gestión del agua y el saneamiento, ya que estos organismos operadores del servicio de agua potable y alcantarillado, al no ser verdaderamente autónomos, sobre todo en la cuestión presupuestal y depender de los gobiernos municipales cuya duración es de 3 años, funcionan de acuerdo a los intereses políticos, económicos y/o

sociales del periodo. Estos órganos al recabar recursos económicos por medio del cobro de los servicios, funcionan como “cajas chicas” para el gobierno municipal que no necesariamente serán invertidos en infraestructura hídrica, o para atender asuntos relacionados con el recurso. Por otro lado, las directivas de estos organismos operadores, que son seleccionadas muchas de las veces por el presidente municipal, rara vez son las más aptas y capacitadas para ocupar estos puestos, y más bien los ocupan con el fin de complacer los intereses particulares del presidente en turno. A consecuencia de ello, tenemos organismos operadores sumamente endeudados, mal administrados y con una deficiencia en los servicios de agua potable y saneamiento que no satisface las demandas de los consumidores, y mucho menos se cuenta con un programa de infraestructura. Es por ello que cuando un organismo operador fomenta la gobernanza, se está fomentando una mejor gestión del recurso para beneficiar a todos los usuarios. Para lograr lo anterior, los organismos operadores tienen un gran reto para poder desempeñar una mejor gestión en los recursos hídricos; es por esto que la IMCAS es un área de oportunidad para promover y combatir estos retos.

2.2 Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de Naciones Unidas en México para el Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México (PCAyS)

La Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento (IMCAS) es un mecanismo de participación ciudadana para la generación, difusión y análisis de información que facilite la transparencia y la rendición de cuentas para el mejoramiento de los servicios de agua y saneamiento, a través de la corresponsabilidad y participación efectiva; es decir, fortalecer la gobernanza y la corresponsabilidad ciudadana de los servicios de agua y saneamiento en un

marco de equidad y transparencia por parte de los gobiernos locales (Siller, 2011)[18].

La idea original para llevar a cabo la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento (IMCAS) surgió por el Consejo Consultivo del Agua A.C. a través de una experiencia previa que tuvieron en Saltillo, Coahuila en el 2008 con el Proyecto de Observatorio Ciudadano del Agua y Saneamiento (OCAS). Posteriormente ONU-HABITAT para llevar a cabo el proyecto de la IMCAS en Xalapa, Veracruz y en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, decidió incluirlo en la Propuesta del Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (PCAyS) y el Sistema de las Naciones Unidas en México para el Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México, como parte del logro al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en México. Una vez que la IMCAS se planteó a nivel local en los municipios de Xalapa, Veracruz y de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, fue la sociedad quien decidió ser parte de ello para que en un transcurso no muy largo algunas instituciones y autoridades locales decidieran apoyar la idea (MDGF, 20010:3).

Normalmente, estos Observatorios Ciudadanos se visualizan como grupos de personas orientados a vigilar o monitorear algunos procesos o actividades cuya responsabilidad reside en figuras de los gobiernos locales; por lo tanto, estos grupos ciudadanos de monitoreo tienen el propósito de conformarse como grupos técnicos independientes que observan y/o acompañan a las autoridades locales con el fin de mejorar algún proceso o, en este caso, un servicio público.

La IMCAS surge derivada de la desarticulación que existe entre sectores que manejan el agua y el saneamiento en el país y la falta de puentes y/o espacios de participación efectiva entre la ciudadanía y los gobiernos locales. Para lograr el fortalecimiento de la gobernanza del sector de agua y saneamiento es

[18] Entrevista con Diana Siller, Punto Focal de Agua y Saneamiento de ONU-Hábitat, Ciudad de México, 8 de noviembre de 2011.

necesario el empoderamiento de diferentes sectores de la población con acciones dirigidas a la creación y consolidación de las capacidades locales de las personas, en particular de los grupos más pobres y vulnerables, destacándose sin duda el tema de equidad de género. Así, la implementación del PCAyS buscó la mejora integral de los servicios de agua y saneamiento en un marco de participación, sustentabilidad ambiental y mayor equidad social y de género.

En este sentido, las Naciones Unidas jugaron un papel fundamental para que por este medio se comenzara a desarrollar gradualmente la gobernanza del agua en algunas ciudades de México gracias a la implementación del Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (PCAyS) y el Sistema de las Naciones Unidas en México para el Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México, que es parte del apoyo para el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el país.

Dentro de este PCAyS se encuentra la IMCAS, que tomó en cuenta la importancia de los mecanismos de transparencia y acceso a la información con el propósito de avanzar hacia una gestión efectiva y democrática del agua y el saneamiento a través de la construcción de espacios efectivos de participación ciudadana.

En este programa el Sistema de Naciones Unidas en México colaboró con el Gobierno en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 el cual garantiza el acceso de toda la población a servicios de calidad en agua potable, saneamiento así como en la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección de los derechos humanos. El Programa se implementó a Nivel Federal siendo un referente normativo. A Nivel Estatal se coordinaron acciones con las dependencias correspondientes. Finalmente a Nivel Municipal, los gobiernos locales tuvieron la responsabilidad de dotar de servicios públicos a la población. El objetivo del PCAyS fue abastecer de insumos de autogestión a

entes de gobierno y actores sociales en materia de saneamiento y gestión integral del agua y riesgo (UNESCO, 2011).

El PCAyS se desenvolvió en tres temas estratégicos relacionados al manejo del agua y saneamiento en México: *Información del agua* para mejorar la calidad de la información y conciencia en temas de agua y saneamiento; *Gestión y Protección* de servicios de agua y saneamiento, con énfasis en el desarrollo de capacidades institucionales; y la *Corresponsabilidad y Participación Efectiva* por la gobernanza del agua.

En el PCAyS participaron 8 agencias del Sistema de Naciones Unidas en México, las cuales son: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU HABITAT), la Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) con la supervisión del Coordinador Residente del sistema en el país (PSEAU, 2008:11).

Los aportes de las agencias del Sistema de Naciones Unidas en este PCAyS tuvieron un fuerte énfasis en el desarrollo de capacidades, sistemas de información, planificación, gestión y evaluación de los funcionarios representantes de gobiernos locales así como de la sociedad civil. Asimismo (en menor grado) el PCAyS abordó temas de tecnologías. Estas actividades dieron lugar a productos concretos que se alcanzaron en cada uno de los tres resultados arriba referidos. De esa manera se aprovechó las experiencias de las agencias para agregar mayor valor con sus intervenciones en áreas y municipios pobres y vulnerables (PSEAU, 2008:10).

Las contrapartes nacionales del PCAyS además de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) fueron las siguientes: las Secretarías de Salud (SS), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y de Desarrollo Social (SEDESOL), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), el Instituto Nacional de Ecología (INE), el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), las autoridades municipales, además de representantes del Poder Legislativo y de la sociedad civil (PSEAU, 2008:12).

Además, el PCAyS llevó a cabo la coordinación con diversas instancias de gobierno y grupos de la sociedad civil, para articular acciones que permitieron lograr sinergias. A lo largo de su ejecución, se hizo énfasis en impulsar la participación efectiva de la población con el objetivo de lograr una mejor gobernanza en el manejo de los servicios de agua y saneamiento y de gestión de riesgos. El fortalecimiento de la gobernanza a través del empoderamiento de todos los sectores de la población, requiere de acciones dirigidas a la creación y consolidación de las capacidades de los diferentes actores, en particular de los grupos más pobres y vulnerables, destacándose sin duda el tema de equidad de género (PSEAU, 2008:11).

En el marco de integralidad del PCAyS se distinguieron diversos tipos de contribuciones del Sistema de Naciones Unidas sobre lo que se realizaron en los diferentes municipios seleccionados para tener un mayor impacto social, en coordinación con instituciones gubernamentales. Estas fueron:

- Las que resulten de acciones nuevas que desarrollan conjuntamente las Agencias en los municipios seleccionados.
- Las propuestas que surgen del trabajo y reflexión de las Agencias y sus contrapartes para fortalecer el marco normativo de los servicios de agua y saneamiento, contribuyen a delimitar los espacios de actuación de las instancias de gobierno y establecen las bases para una gestión de los servicios más transparente eficaz y socialmente relevante.
- El PCAyS aprovecha las experiencias de las agencias que participan, en particular, las que se describen a continuación:

- En la experiencia de apoyo por las inundaciones en Tabasco, Veracruz y Chiapas, se encontró una enorme vulnerabilidad en los sistemas de agua y saneamiento tanto urbanos como rurales. Por tanto, el componente de diagnóstico y capacitación en temas de vulnerabilidad en agua y saneamiento es fundamental.
- Se requiere articular iniciativas y desarrollar actividades que catalicen procesos. Por ejemplo la participación ciudadana en la promoción de la salud, a nivel de municipios y la transversalización del enfoque étnico e intercultural.
- En trabajos realizados en zonas rurales destaca la necesidad de:

  a. promoción del desarrollo integral del sector agroalimentario mexicano (recursos naturales, población y destinatarios de los productos; b. empoderamiento de los ciudadanos del medio rural; c. búsqueda de una mayor equidad en lo social, ambiental y económico del campo mexicano; d. cambio de cultura de operación y ejecución de programas fundamentales con la participación activa de todos los actores y e. desarrollando esquemas de coordinación institucional y transparencia.
- La mala gestión de los asuntos públicos y la corrupción pueden ser el obstáculo más grande al desarrollo económico social. El costo social de éstos puede ser no solo determinante para el crecimiento sino también una limitante estructural y financiera para contrarrestar otros problemas que enfrentan las sociedades. (PSEAU, 2008).

Las actividades del PCAyS se realizaron tomando en cuenta los programas institucionales en los diferentes niveles de gobierno: Con CONAGUA por sus planes de infraestructura en los municipios seleccionados; con la SEDESOL en relación con los servicios para las Comunidades Indígenas; con la Secretaría de Salud para apoyar los programas de salud ambiental; y con SEMARNAT en la perspectiva ambiental y de sustentabilidad. También se trabajó con el Instituto Nacional de Ecología y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua para apoyar con estudios y desarrollos tecnológicos a las zonas que no tienen acceso a los sistemas básicos de agua y saneamiento (PSEAU, 2008:12).

El trabajo con las entidades federativas se orientó a políticas públicas relevantes a los servicios en cuestión, en la medida en que la atención a las comunidades rurales no quedara totalmente cubierta por los Organismos Operadores. A nivel municipal, la interacción fue más amplia, con el fin de incidir en el fortalecimiento de los actores a cargo de los servicios (sean éstos de la

sociedad civil o de los Organismos Operadores) e identificar medidas que les permitieran actuar de manera más eficiente (PSEAU 2008:12).

Los resultados del PCAyS surgen de interactuar con los diferentes niveles de gobierno para dar a los Organismos correspondientes (a cargo de los servicios), mejores instrumentos para realizar de manera más eficiente sus tareas. También, estos resultados agruparon elementos que ayudan y que buscan dar mayor capacidad de voz, de acción y de decisión, para empoderar a las poblaciones de las ciudades para que cuenten con mejor acceso a la información relevante en los servicios de agua y saneamiento, que participen y conozcan sus planes de gestión así como en los de prevención de riesgos ante fenómenos hidro-meteorológicos (PSEAU, 2008:12).

La realización de un Programa Inter-Agencial, como el PCAyS, puso a disposición de los municipios la experiencia conjunta del Sistema de Naciones Unidas, Delivery as One, del cual hablamos anteriormente, con sus pros y contras. Como ya lo mencionamos, dicha experiencia requirió de una voluntad mayúscula ya que el actuar regular de Naciones Unidas no es de manera conjunta. En un inicio existieron tropiezos ya que cada agencia responde a diferentes mandatos. Aunque cabe destacar que algunas agencias por tener afinidades temáticas generaron sinergias interesantes, que valdría la pena seguir fomentando en proyectos futuros.

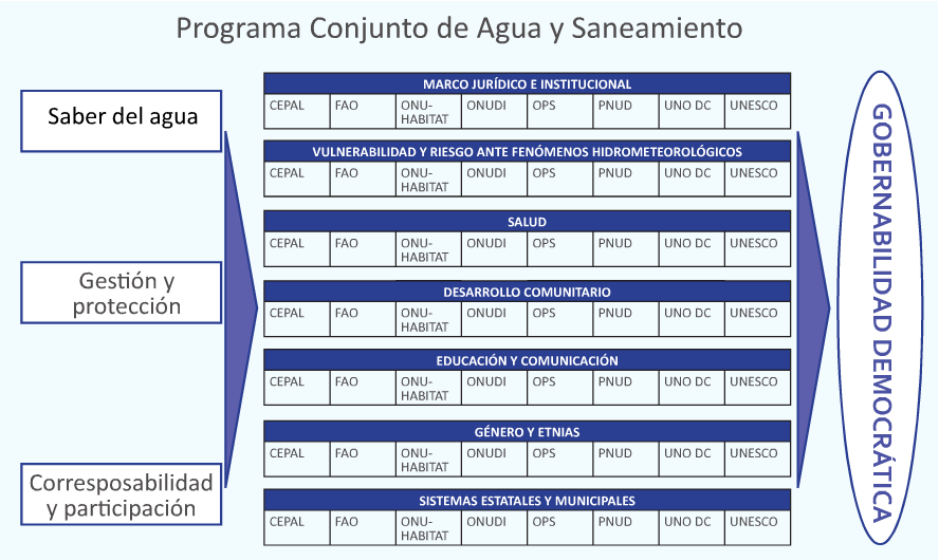
Cada una de las agencias de las Naciones Unidas involucrada en el proyecto PCAyS tuvo una tarea específica a realizar con base en su área de conocimiento e investigación. Es por eso que dichas tareas fueron divididas por cada una de las agencias con el fin de obtener resultados contundentes. A continuación se menciona de manera más específica los resultados que se esperaban obtener dentro del proyecto PCAyS por las 8 agencias de las Naciones Unidas que participan en él (PSEAU, 2008:13).

- *Resultado 1: Información del Agua*, En este ámbito, las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, principalmente FAO estructura un programa para conocer y sistematizar de manera oportuna, regular, confiable y relevante la información disponible relativa a los servicios de agua y saneamiento tomando en cuenta el contexto de las cuencas relevantes para las poblaciones de los diversos municipios seleccionados, lo que (en particular) permite relacionar el abasto y desalojo de aguas residuales en el marco ambiental. Dicha investigación y sistematización de la información se realiza en coordinación con otras agencias, en especial con OPS/OMS por lo que respecta a salud y con CEPAL por la vulnerabilidad de las poblaciones y de sus servicios en materia de agua y saneamiento. Igualmente, esta última junto con PNUD acompañan la iniciativa para incorporar dos temas transversales de fundamental importancia: la cuestión de equidad en materia de género y etnia, desarrollando metodologías específicas para esos fines. Por su parte, ONUDI aporta con la colecta y análisis de información relativa a pequeñas industrias tanto como usuarias de agua y sobre todo como factor de riesgo en sus descargas contaminantes. UN-HABITAT, con un enfoque integral coordina las acciones correspondientes a este ámbito de degradación del ambiente en zonas periurbanas seleccionadas. UNESCO contribuye al establecimiento de una estrategia de difusión/acceso a la información para la población concerniente. Del mismo modo establece *Radio Agua México*, cuyo mecanismo de difusión en Internet ya ha operado con éxito en Brasil. Como consecuencia directa de estas actividades funcionarios gubernamentales, comunicadores y grupos de la sociedad civil son capacitados en difusión y acceso a la información en relación al tema de agua y saneamiento. En conjunto se dará un paso importante para hacer disponible información que no se publica actualmente. Este mayor y más oportuno acceso a información, confiable y relevante para la población, lo que no dista de ser la norma hoy en día, ayudará a que la población pueda tener mejores elementos, mejor conocimiento y conciencia del valor del recurso, para presionar y actuar en busca de garantizar la calidad del abasto de agua, sobre todo para actuar oportunamente en diferentes circunstancias y emergencias.
- *Resultado 2: Gestión y protección.* El trabajo hacia este resultado se enfoca a la mejora de gestión de servicios con una visión integral con un enfoque de cuenca y tomando en cuenta la sostenibilidad de las fuentes y los temas de equidad. En este primer empeño, FAO coordina una parte importante de diagnósticos de servicios y de su entorno ambiental. CEPAL y PNUD aportan en temas de diagnóstico y análisis sobre aspectos de equidad social, con énfasis en las cuestiones transversales de género y etnia arriba mencionadas. El apoyo en la formulación de planes de fortalecimiento a la gestión de servicios y de manejo de riesgos ante desastres es realizado por FAO y UN-HABITAT en conjunto con CEPAL y PNUD. El robustecimiento de las capacidades de los

Operadores y de la sociedad civil, así como el acompañamiento en la puesta en marcha de los planes, involucra también una fuerte presencia de FAO, OPS/OMS y CEPAL. UNESCO introduce un enfoque eco-hidrológico en la gestión de los recursos hídricos con el objetivo de tomar en cuenta las propiedades de los ecosistemas en un marco participativo.

- *Resultado 3: Corresponsabilidad y participación efectiva.* En este ámbito UNODC lleva un papel destacado al que se suman OPS/OMS y PNUD para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de los Organismos a cargo de los servicios de agua y saneamiento, de manera que la sociedad se beneficie de un mejor conocimiento de la calidad de los servicios que recibe. En el robustecimiento y ensanchamiento de la participación de la sociedad civil trabajan coordinadamente OPS/OMS, PNUD, UN-HABITAT y UNODC para asegurar el empoderamiento de la población bajo distintas perspectivas, promoviendo una participación más equitativa entre hombres y mujeres en las actividades y tareas ligadas a los servicios de agua y saneamiento. CEPAL identifica e integra propuestas que surgen a lo largo del Programa Conjunto en la medida en que se orienten a mejorar la normatividad actual. UNESCO, en coordinación con UN-HABITAT y UNODC, desarrollan una capacitación enfocada en dos aspectos: la sensibilización de funcionarios en temas de agua y educación, y el empoderamiento de comunidades a través del desarrollo de talleres y la provisión de material educativo sobre agua y saneamiento con perspectiva transdisciplinaria, así como la consideración de valores culturales asociados al agua (PSEAU, 2008:13).

Cuadro 11: Temas estratégicos del Programa Conjunto de Agua y Saneamiento (PCAyS)



Fuente: MDGF, 2012:15

La Evaluación de Impacto del PCAyS para las Metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se midió a través de tres indicadores que se llevaron a cabo con la ayuda de los Comités Regionales de Gestión. Estos tres indicadores son: (PSEAU, 2008:14).

- Variación de condiciones de vida de la población en rangos de pobreza extrema
- Mejoramiento del manejo y gestión del agua (en particular por las mujeres) en las familias pobres, con énfasis en cuestiones de equidad de género
- Incremento de la cobertura de servicios y de la calidad de los mismos con referencia a las Metas del Milenio

Se hizo también referencia al nivel estatal en relación a las políticas y reglas que reconocen dicha delimitación, y se consideró al nivel nacional en lo referente a la normatividad de los servicios dado que la administración del agua es en México una atribución federal. El proyecto se llevó a cabo en los estados de Tabasco, Veracruz y Chiapas, donde existen poblaciones pobres en zonas rurales y periurbanas y vulnerables ante fenómenos hidro meteorológicos, debido a que de manera preliminar se realizó un acuerdo con contrapartes seleccionadas en municipios que se caracterizan por bajos índices de desarrollo humano y de servicios de agua y saneamiento para buscar fortalecer la gobernanza y la corresponsabilidad ciudadana en la formulación, puesta en práctica y monitoreo de las políticas de servicios de agua y saneamiento en un marco de equidad y transparencia (PSEAU, 2008:14).

Los logros que tuvo el PCAyS fueron varios, como por ejemplo, en el *marco jurídico e institucional* se realizaron propuestas de ajuste en el marco legal y reglamentario en los estados de Chiapas y Tabasco. En el tema de la *vulnerabilidad y riesgo ante fenómenos hidro-meteorológicos*, se realizaron orientaciones en las políticas públicas de adaptación al cambio climático en los tres estados, por medio de guías generales y locales para la prevención y mitigación de vulnerabilidades y planes locales de gestión del riesgo. En la *salud* se fortaleció y mejoró la salud escolar, se llevó mayor conocimiento para promover

agua segura a la población y se puso en marcha esquemas de monitoreo de calidad y disponibilidad de agua sobre todo en zonas marginadas. En el *desarrollo comunitario* se diseñaron guías ciudadanas de acceso a la información pública del sector agua, se apoyó a la planeación de la gestión del agua a nivel micro cuenca y se dio acceso a agua segura. En el tema de *educación y comunicación* se otorgó capacitación relativa a transparencia y acceso a la información, se capacitaron a jóvenes y adultos a contribuir al manejo integrado y sustentable del agua y se formó a comunicadores comunitarios para dar continuidad al mejoramiento en la gestión del agua. En el *género y etnias* se dio información para incorporar el análisis de género en el sector hídrico estatal por medio de la creación de la figura de Mesa Interinstitucional de Agua, Género y Riesgo (MIGAR) y se realizó la guía ciudadana para la participación incluyente en la gestión comunitaria del agua. En los *sistemas estatales y municipales* se desarrolló la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento IMCAS (el cual es nuestro estudio de caso para esta tesis), se diseñó un sistema de indicadores para monitorear la transparencia y el desempeño de los proveedores en Tabasco y Veracruz, se desarrolló un sistema de información geográfica para darle seguimiento a los proyectos locales de agua y saneamiento y se realizó un mapeo sobre el uso de agua y energía en micro, pequeñas y medianas empresas (MDGF, 2012:49-65).

2.3 Conclusiones

Este capítulo sirve para conocer cómo está conformada la administración del agua en nuestro país. Vimos que existen desigualdades dentro de las entidades federativas de México. CONAGUA por una parte ha sido un organismo centralizado que mantiene y concentra la autoridad, con poca flexibilidad, con deficiencias presupuestarias, con una descoordinación intergubernamental y sin una capacidad de respuesta rápida a las necesidades de la sociedad. Por otro lado, los organismos operadores a nivel municipal se encuentran desarticulados, respondiendo a necesidades del periodo en turno por 3 años y sin miras a largo

plazo, con lo que tienen grandes retos para promover una gestión efectiva del recurso. De igual manera vemos una contradicción por parte de la LAN ya que incentiva a que exista una participación ciudadana para la gestión del agua, pero al mismo tiempo no fomenta que se abran estos espacios, que siguen promoviendo políticas "de arriba hacia abajo", y los espacios que son abiertos son promovidos desde el mismo Estado.

> El Estado ha cedido centralidad en los espacios públicos, pero no a favor de la sociedad, sino a favor de actores privados mercantiles. Este se ve reflejado en el hecho de que el diseño institucional para introducir esquemas participativos, tanto en lo nacional como en lo local, han sido más bien limitativos de la participación y del alcance de la descentralización en la toma de decisiones y sin posibilidades de construir condiciones propicias para que los actores se auto comprometan con acciones radicales para frenar la crisis del agua[19] que se vive en el país (Caldera, Torregrosa; 2010:340).

Como menciona Carabias y Landa, la participación social no es el fin mismo, sino el medio para lograr equilibrios y consensos entre los diversos intereses de desarrollo y medio ambiente y acercar las visiones del gobierno a las de la gente.

Para que exista la gobernanza del agua en México es clave que exista equidad y paridad entre todos los actores que la integran, sobre todo en la toma de decisiones. Además es necesario que se combata la centralización del manejo hídrico, que existan marcos institucionales sólidos y coherentes, así como legislaciones suficientes que respondan a las verdaderas necesidades de la población, que se fortalezcan las capacidades de absorción de los actores locales, que existan marcos de transparencia y reglamentos integrales, que se elaboren localmente las políticas y la integración de especificidades territoriales, que haya apertura en el conocimiento, información y comunicación sobre los temas referentes al agua, que exista una gestión financiera eficaz y eficiente sin

[19] Crisis del agua: Carencia en relación al acceso al agua y al saneamiento, degradación y agotamiento de los ecosistemas acuíferos, a los daños y riesgos relacionados con el uso y gestión del agua en diferentes áreas de actividad (Caldera, Torregrosa; 2010:318)

irregularidades en todos los niveles que asegure el entorno propicio para catalizar los niveles de inversión necesaria, que exista apertura y un verdadero empoderamiento de los grupos sociales, que exista la cooperación entre las instituciones y una rendición de cuentas constante y transparente. Con ello se logrará que exista una gobernanza que promueva los beneficios del recurso de manera equitativa y sustentable y no selectiva.

Con todo ello se propone que los organismos operadores a nivel municipal sean autónomos y no dependan su gestión interna de los de los tiempos del gobierno municipal. Que sean entidades que manejan su propio presupuesto del nivel Federal, para que con ello se fomente una visión a largo plazo y verdaderamente exista inversión necesaria en infraestructura, mejora en la calidad de los servicios y que se fomente la gobernanza libre y autónoma.

Las ventajas que existen de tener descentralizado el manejo integral del recurso hídrico son las siguientes y muchas de ellas son fundamentales para ejercer la gobernanza:

- Reconocer la cuenca hidrológica como el ámbito natural de gestión del agua
- Fomentar la planeación de políticas regionales y acciones acordes con las condiciones particulares de cada lugar
- Nuevos esquemas de relaciones interinstitucionales y mecanismos de generación de financiamiento por y para el aprovechamiento sustentable del agua
- Permite consolidar la democracia en la medida en que las autoridades locales y la ciudadanía aprovechen los espacios adecuados para la participación real y la toma de decisiones
- La gestión puede ser más eficiente por contar con información directa, y las autoridades pueden responder a las demandas sociales más rápido y con mayor flexibilidad, previniendo y resolviendo conflictos
- Existen mayores posibilidades de escrutinio público de las autoridades locales para la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos
- Favorece la construcción de consensos y la aplicación de los instrumentos de gestión (Carabias, Landa, 2005:131)

Por otro lado vimos cuáles fueron los antecedentes de la IMCAS y analizamos el PCAyS, cuál fue su mandato basado en las 8 agencias de Naciones Unidas que participaron y los Planes de Desarrollo que se encontraron a nivel federal. La gobernanza del agua en México es un ejercicio que se está iniciando poco a poco por medio de la labor de organismos como el Consejo Consultivo del Agua y ONU-Hábitat, aunque lo ideal sería que fuera una labor de todos los mexicanos y no solo de este tipo de organizaciones que fomentan el asistencialismo. Con todo ello, todavía queda un gran camino por recorrer. Se puede decir que es un buen inicio derivado a que México quiere lograr cumplir con la meta 7c del objetivo 7 del cual hablamos en el capítulo anterior de los ODM.

En el siguiente capítulo veremos cómo la IMCAS se está posicionando y empoderando en estas dos ciudades (Xalapa y Tuxtla Gutiérrez) en donde se está llevando a cabo. Cómo la ciudadanía cada vez se encuentra más participativa en estos temas, y cómo las autoridades locales se encuentran con mayor flexibilidad y apertura para participar en este diálogo con la sociedad y con ello, poco a poco han ido haciendo cambios en su entorno local.

CAPÍTULO 3

3. La construcción de la gobernanza del agua en las Iniciativas de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento (IMCAS). Estudio de caso IMCAS Xalapa y Tuxtla Gutiérrez.

*"La ciudadanía es apática, está acostumbradas a que el gobierno resuelva todo. Nosotros (hombres y mujeres ciudadanas) nos tenemos que involucrar para asegurarnos de que las decisiones del gobierno sean las más acertadas."*Ciudadano chiapaneco, 2010

El tercer capítulo tiene como objetivo responder a las preguntas centrales de esta tesis. ¿Cómo la IMCAS contribuye al desarrollo de la gobernanza del agua en México? y ¿Cómo influyen los mecanismos de la CID en la realización de este tipo de proyectos? Para ello, en el capítulo se abordará de manera detallada el estudio de caso que se utilizó durante la práctica profesional de la autora en ONU-Hábitat, México, con el fin de conocer a detalle la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento (IMCAS). Cabe señalar, que durante el periodo de la práctica profesional, el cual tuvo una duración de 5 meses (julio a noviembre del 2011), la autora tuvo oportunidad de conocer a los grupos de la IMCAS tanto de Xalapa como de Tuxtla Gutiérrez, así como de conocer a los actores de gobierno y de los organismos operadores de estas dos ciudades y a los funcionarios de las agencias de Naciones Unidas y del Consejo Consultivo del Agua que intervinieron en el proyecto. Se tuvo la oportunidad de realizarles entrevistas de carácter cualitativo y encuestas de carácter cuantitativo y con ello al final de la práctica entregar un reporte sobre el análisis de estos datos que fuera de utilidad para la agencia. De este reporte se obtienen datos relevantes para la investigación de esta tesis.

El capítulo se encuentra dividido en 3 partes. En la primera, expondremos los antecedentes del proyecto IMCAS y explicaremos por qué se eligieron las ciudades de Xalapa, Veracruz y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas para llevarlo a cabo. También expondremos los antecedentes de ambas ciudades en torno al agua y un marco de los actores involucrados en el proyecto en cada una de ellas.

En la segunda parte explicaremos el proceso de conformación de los grupos y de las dificultades encontradas en dicho proceso. Hablaremos de las lecciones aprendidas y de los beneficios e impactos que se identificaron con las IMCAS en cada ciudad. Por otro lado, con base en el modelo de gobernanza del agua expuesto en el capítulo uno de Ayre y Callway analizaremos las IMCAS y los actores que giran alrededor de ella, para con ello reflejar la contribución que tienen en este tema, y finalmente hablaremos de la perspectiva de sostenibilidad que tiene cada uno de los grupos a futuro.

En la tercera parte hablaremos de las conclusiones de este capítulo contestando a las preguntas centrales de la tesis previamente mencionadas.

3.1 Antecedentes del proyecto.

Como vimos en el capítulo anterior, la IMCAS es un proyecto que deriva del Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (PCAyS) y el Sistema de las Naciones Unidas en México para el Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México, el cual tuvo una duración de 3 años (septiembre de 2008 a septiembre 2011) con un presupuesto total estimado de $5, 999,694 USD otorgados por el Fondo Español para el Logro de los ODM (PSEAU, 2008:3). Se le denomina Programa Conjunto porque además de vincular los esfuerzos de 8 agencias de Naciones Unidas, intervienen dependencias de gobierno en sus tres niveles (Federal, Estatal y Municipal) y la ciudadanía.

Recordamos que la IMCAS surgió en el año 2009 y es un mecanismo de participación ciudadana para la generación, difusión y análisis de información que facilita la transparencia y la rendición de cuentas para el mejoramiento de los servicios de agua y saneamiento, a través de la corresponsabilidad y participación

efectiva; es decir, fortalecer la gobernanza y la corresponsabilidad ciudadana de los servicios de agua y saneamiento en un marco de equidad y transparencia por parte de los gobiernos locales (Siller, 2011).[20]

Los estados de Chiapas y Veracruz fueron seleccionados por contar con características de baja cobertura en los servicios de agua, por tener presencia de diversos grupos étnicos, porque existen zonas en pobreza extrema, y por poseer una alta vulnerabilidad ante fenómenos hidro-meteorológicos (PSEAU, 2008:6). Igualmente, para seleccionar los municipios de Xalapa y de Tuxtla Gutiérrez se identificaron mediciones como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), Índice de Desarrollo de Género (IDG), acceso a agua y saneamiento; para con ello asegurar que se incidiera en áreas de bajos recursos que son las más vulnerables a no contar con agua.

3.1.1 Antecedentes de Xalapa, Veracruz

"Es necesario hacer consciente a la población de que los ríos son responsabilidad de todos y todas; el pensar que la obra pública es el resultado de la participación ciudadana a través de los impuestos y cuotas". Ciudadano veracruzano

Con una superficie de 72,420 kilómetros cuadrados, Veracruz es el décimo estado de la República Mexicana en extensión, y representa el 3.7% de la superficie total del país. Después del Distrito Federal y el Estado de México, Veracruz es hoy el tercer estado más poblado del país, con 7.6 millones de habitantes, que representan el 6.8% de la población nacional, con ello, Veracruz es uno de los diez estados con mayor población indígena donde habitan 943 mil habitantes que representan un 12.4% de la población total en las comunidades de 210 municipios (INEGI, 2011).

El estado posee una gran riqueza hidrológica. El 35% de las aguas superficiales mexicanas atraviesan el territorio veracruzano. Cuenta con más de

[20] Entrevista con Diana Siller, previamente citada.

40 ríos integrados en 10 cuencas hidrológicas. La ventaja de contar con recursos se convierte en un problema cuando ocurren precipitaciones de alta intensidad. Su ubicación lo hace vulnerable a tormentas tropicales y huracanes que generan escurrimientos que se concentran muy rápidamente y ponen en riesgo a la población (PSEAU, 2008:8).

El último Censo de Población y Vivienda 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Vivienda (INEGI), muestra que la población total de Xalapa es de 457,928 habitantes, de los cuales 213,571 son hombres y 244,357 son mujeres. Según el mismo censo, existen 129,184 viviendas particulares, de las cuales 118,813 disponen de agua de la red pública en el ámbito de la vivienda, 121,156 disponen de drenaje, 121,601 disponen de excusado o sanitario y 82,669 disponen de lavadora, el volumen de agua potable suministrado anualmente en Xalapa es de 32 millones de metros cúbicos y la capacidad instalada de las plantas potabilizadoras en operación es de 1,000 litros de agua por segundo (INEGI, 2011).

Según cifras del Índice de Desarrollo Humano Municipal en México del 2004 desarrollado por el PNUD, el índice de salud en Xalapa es de .8534, el índice de educación es de .8657, el ingreso promedio per cápita anual en pesos es de $66,846, el índice de ingreso es de .7789, llevando así al índice de desarrollo humano municipal de .8327 (PNUD, 2004). Con estas cifras podemos conocer la situación de vulnerabilidad que presenta Xalapa en temas de desarrollo en comparación con otras entidades federativa de México y poderlas traslapar al análisis de la situación del agua.

El costo de agua promedio mensual por hogar (entre 4 y 5 personas) en Xalapa es entre $80 a $250 MXP. El organismo operador del abastecimiento y potabilización del agua, drenaje, alcantarillado, y próximamente tratamiento y rehúso de aguas residuales en Xalapa es la Comisión Municipal de Agua Potable

y Saneamiento de Xalapa, Veracruz (CMAS). El marco legal de CMAS es la Ley Número 21 de Aguas para el Estado de Veracruz, la cual dice que

> Los servicios de agua potable, agua desalada, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, serán proporcionados entre otros organismos, por las comisiones de agua y saneamiento, que podrán ser regionales, de zona conurbada o municipales, teniendo entre sus atribuciones las de planear, estudiar, proyectar, construir, rehabilitar, ampliar, operar, administrar, conservar y mejorar los sistemas anteriormente señalados (CMAS, 2011).

Actualmente las principales fuentes de abastecimiento de agua para Xalapa son las siguientes:

Cuadro 12: Fuentes de abastecimiento de agua en Xalapa

Fuente	Municipio	Estado
Río Huitzilapan (Presa los Colibríes)	Quimixtlan	Puebla
Rió Socoyolapa	Tlalnelhuayocan	Veracruz
Manantiales del Cofre de Perote	Perote, Rafael Ramírez, Coatepec y Xico	Veracruz
Manantiales El Castillo	El Castillo	Veracruz
Río Pixquiac	Tlalnelhuayocan	Veracruz
Río Cinco Palos	Coatepec	Veracruz

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013

Las zonas marginales que experimentan problemas con el acceso y/o calidad del agua y saneamiento en Xalapa son las siguientes:

- Canal de Coapexpan (asentamientos humanos que sufren de inundaciones y río contaminado)
- Colonias que se extienden hacia las Trancas y hacia el Castillo (estas colonias no tienen drenaje, tienen fosas sépticas, por lo que el agua contaminada está siendo filtrada hacia los mantos acuíferos)
- Zona del Plan de Ayala (carecen de todos los servicios)
- Zona de la Plaza Cristal, cerca del Castillo

- La zona de Jardines de Xalapa, en la Reserva
- Colonia Higueras (inundaciones)
- Colonia Fraccionamiento de las Fuentes (no hay presión del agua, no sale)
- San Andrés
- Coatepec
- Banderilla
- Emiliano Zapata
- Xilotepec
- Las Vigas

Las políticas públicas que rigen a la ciudad de Xalapa en tema de agua y saneamiento, se encuentran plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016 y el Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013.

Cuadro 13: Políticas Públicas que rigen el agua en Xalapa

PND 2007-2012	PVD 2011-2016	PMD 2011-2013
Eje 4. Sustentabilidad ambiental Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales	Eje 3. Capítulo V. Un Veracruz sustentable	Eje 4. Conservación y mejoramiento ambiental
4.1 Agua	V.1 Medio Ambiente: patrimonio presente, garantía de nuestro futuro	4.1 Agua y saneamiento ambiental
4.2 Bosques y selva	V.2 Agua: un recurso estratégico	4.2 Desarrollo ambiental sustentable
4.3 Biodiversidad Protección al medio ambiente		4.3 Manejo adecuado de residuos sólidos
4.4 Gestión y justicia en materia ambiental		

4.5 Ordenamiento ecológico	
4.6 Cambio climático	
4.7 Residuos sólidos y peligrosos	
Conocimiento y cultura para la sustentabilidad ambiental	
4.8 Investigación científica ambiental con compromiso social	
4.9 Educación y cultura ambiental	

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013

Con base en un estudio cuantitativo de percepción en Xalapa, que se llevó a cabo el mes de julio del 2010 por la Red Universitaria de Estudios de Opinión de la Universidad Veracruzana, donde por medio de una muestra de 450 encuestas se pudo conocer la percepción de los usuarios en cuanto a la calidad de los servicios de agua y saneamiento que reciben, los hábitos del uso y manejo del agua y el nivel de conocimiento de programas de cultura del agua en Xalapa y sus zonas peri-urbanas, y estos fueron algunos de los resultados que se obtuvieron:

- En 38% de los hogares encuestados se aprovecha el agua de lluvia
- El 54% de los encuestados opinan que el servicio de la CMAS es bueno, solo un 4% lo califica como excelente, el 40% restante como regular y el otro 3% como malo
- El 95% de los encuestados piensan que son necesarias las obras en su colonia
- El 49% de los encuestados piensa que la contaminación del agua es una responsabilidad compartida entre la ciudadanía y el gobierno, el 16% dice que es responsabilidad del gobierno y 31% dicen que es únicamente responsabilidad de los ciudadanos, mientras que un 4% dice ser la industria del sector privado
- El 79% de los encuestados cuenta con drenaje en su hogar

- De los encuestados que no cuentan con drenaje, el 14% contestaron haber tenido problemas de salud
- El 69% de las enfermedades de salud corresponden a estomacales, mientras que el 23% a enfermedades de la piel
- El 75% de los encuestados no está dispuesto a pagar más por el servicio de agua potable en su casa, la principal razón es que dicen pagar lo justo

Con estos datos podemos concluir varias cosas, una de ellas es que hace falta infraestructura hídrica en Xalapa, pero los ciudadanos no quieren pagar más por el servicio, por lo que probablemente la CMAS no cuente con los recursos económicos necesarios para realizar dicha infraestructura. De la misma manera, podemos ver que la mitad de los encuestados piensa que la responsabilidad de la contaminación del agua es compartida entre ciudadanos y gobierno, pero solo un poco porcentaje lo adjudica a la industria del sector privado.

3.1.2 Antecedentes de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas

*"Las personas chiapanecas somos activas, la gente sí quiere participar pero veo que falta conocimiento, si la sociedad tuviera un conocimiento más técnico podríamos ser una sociedad diferente."*Ciudadano chiapaneco, 2010

Con una superficie de 73,211 kilómetros cuadrados, Chiapas es el octavo estado de la República Mexicana en extensión. Chiapas tiene una población de 4.8 millones de habitantes, que representan el 4.3% de la población nacional, de esta manera, Chiapas es el segundo estado con mayor población indígena donde habitan 1.25 millones habitantes que representan el 25% de la población total en las comunidades de 118 municipios (INEGI, 2011).

El estado de Chiapas constituye una región hidrológica por sí misma, pues junto con Tabasco comparten los dos ríos más caudalosos del país. De hecho, cabe señalar que ambos estados con un municipio adicional de Campeche y tres más de Oaxaca comprenden la región hidrológica llamada Frontera Sur por la

CONAGUA. Dicha región tiene una extensión de 101.8 miles de km², equivalente al 5.19 % del territorio nacional. Las actividades económicas más importantes en la Región son la industria petroquímica, la producción de energía eléctrica a partir de centrales hidroeléctricas y el sector agropecuario (PSEAU, 2008:7).

El último Censo de Población y Vivienda 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Vivienda (INEGI), muestra que la población total de Tuxtla Gutiérrez es de 553,374, donde 263,941 son hombres y 289,433 son mujeres. El mismo censo demostró que existen 143,852 viviendas particulares, de las cuales 118,110 disponen de agua de la red pública en el ámbito de la vivienda, 140,319 disponen de drenaje, 140,687 disponen de excusado o sanitario y 95,280 disponen de lavadora (INEGI, 2011).

Según cifras del Índice de Desarrollo Humano Municipal en México del 2004 desarrollado por el PNUD, el índice de salud en Tuxtla Gutiérrez es de .8648, el índice de educación es de .8362, el ingreso promedio per cápita anual en pesos es de $55,136, el índice de ingreso es de .7468, llevando así al índice de desarrollo humano municipal de .8159 (PNUD, 2004). Estas cifras nos sirven para conocer como se encuentra el municipio de Tuxtla Gutiérrez en cuanto a su desarrollo y vulnerabilidad y poderlo compara con otras entidades federativas del país, y con ello poderlas traslapar al análisis de la situación del agua.

El costo de agua promedio mensual por hogar (entre 4 y 5 personas) en Tuxtla Gutiérrez es entre $100 a $300 MXP.Un problema crónico de la región es la incidencia de fenómenos hidro-meteorológicos extremos, que ocasionan el desbordamiento de los ríos. Las inundaciones afectan principalmente a la Costa de Chiapas y a la parte norte de la región. Debido a la deforestación de las riberas, la escasa pendiente del terreno y lo poco cohesivo de los materiales, se da una erosión hídrica importante que agudiza la problemática asociada a las lluvias extraordinarias (SMAPA, 2011).

Al respecto, la región ha sido impactada severamente, varias veces en los últimos años, siendo así que en 1998 los efectos de fuertes lluvias dejaron en el estado de Chiapas un saldo de 22 puentes colapsados y 18 dañados, además de casi 17 mil damnificados (PSEAU, 2008:7).

El organismo operador del abastecimiento de agua potable y alcantarillado en Tuxtla Gutiérrez es el Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SMAPA), eles responsable de planear, diseñar, operar y evaluar, con transparencia, eficiencia y calidad los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y saneamiento del municipio, garantizando la sustentabilidad del agua. Su misión es ofrecer a los usuarios de Tuxtla Gutiérrez un servicio de calidad en el suministro de agua potable y alcantarillado sanitario; concientizando a la población del uso y la preservación del agua como elemento indispensable en la vida. El marco legal de la SMAPA es la Ley Número 12 de Aguas para el Estado de Chiapas (SMAPA, 2011).

Las principales fuentes de abastecimiento de agua en Tuxtla Gutiérrez son el Río Sabinal y el Río Grijalva, las cuales presentan serios problemas de contaminación. El tratamiento de las aguas residuales que se generan en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez y zona conurbada se maneja con tres sistemas de tratamiento: El sistema “Paso Limón”, con una capacidad de tratamiento de 800 litros por segundo; el sistema “Copoya” con una capacidad de tratamiento de 10 litros por segundo; y el sistema “El Jobo” con capacidad de tratamiento de 8 litros por segundo. (PMDTG, 2011).

Las zonas marginales que experimentan problemas con el acceso y/o calidad del agua y saneamiento en Tuxtla Gutiérrez son las siguientes:

- Lado Norte (la zona alta del lado norte)
- Zona Norte Poniente (pegado con el Cañón del Sumidero porque no tiene agua)
- Colonia Condesa (falta agua entubada)

- Zona Sur (falta de abastecimiento)
- Los barrios viejos (por tener la tubería más vieja)
- El Campo
- Colonia Altos del Sur
- Lomas del Pedregal

Las políticas públicas que rigen a la ciudad de Tuxtla Gutiérrez en tema de agua y saneamiento, se encuentran plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012 y el Plan Municipal de Desarrollo 2011-2012.

Cuadro 14: Políticas Públicas que rigen el agua en Tuxtla Gutiérrez

PND 2007- 2012	PDCS 2007-2012	PMDTG 2011-2012
Eje 4. Sustentabilidad ambiental Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales	Eje 4. Gestión ambiental y desarrollo sustentable	Eje 4 Infraestructura para el desarrollo sustentable
4.1 Agua	4.1 Gestión ambiental Gestión integral de recursos hídricos (GIRH)	4.1 Incrementar la infraestructura del sistema de agua potable y alcantarillado
4.2 Bosques y selva	4.2 Desarrollo sustentable	4.2 Mejorar la atención ciudadana del órgano operador (SMAPA)
4.3 Biodiversidad Protección al medio ambiente		
4.4 Gestión y justicia en materia ambiental		
4.5 Ordenamiento ecológico		
4.6 Cambio climático		

4.7 Residuos sólidos y peligrosos
Conocimiento y cultura para la sustentabilidad ambiental
4.8 Investigación científica ambiental con compromiso social
4.9 Educación y cultura ambiental

Fuente: PMDTG 2011

Con base en un estudio cuantitativo de percepción en Tuxtla Gutiérrez, que se llevó a cabo el mes de mayo del 2010, donde por medio de una muestra de 400 encuestas se pudo conocer la percepción de los usuarios en cuanto a el abastecimiento de agua potable, y el servicio de drenaje y alcantarillado, la calidad del servicio que otorga la SMAPA y los hábitos de salud e higiene, y estos fueron algunos de los resultados que se obtuvieron:

- En 39% de los hogares encuestados se aprovecha el agua de lluvia
- El 52% de los encuestados opinan que el servicio de la SMAPA es bueno, solo un 4% lo califica como excelente, el 40% restante como regular y el otro 4% como malo
- El 11% de los encuestados piensan que son necesarias las obras en su colonia
- El 52% de los encuestados piensa que la contaminación del agua es una responsabilidad compartida entre la ciudadanía y el gobierno, el 10% dice que es responsabilidad del gobierno y 38% dicen que es únicamente responsabilidad de los ciudadanos
- El 88% de los encuestados cuenta con drenaje en su hogar
- De los encuestados que no cuentan con drenaje, el 26% contestaron haber tenido problemas de salud
- El 92% de las enfermedades de salud corresponden a estomacales, mientras que el 8% a enfermedades de la piel

Con estos datos podemos concluir que a diferencia de Xalapa, en Tuxtla Gutiérrez los ciudadanos no piensan que requieren de infraestructura, y ninguno de ellos mencionó que la contaminación del agua fuera también responsabilidad de la industria del sector privado. Sin embargo en Tuxtla vemos un porcentaje elevado sobre enfermedades por el agua contaminada. Cabe señalar que en ambas ciudades la cobertura de drenaje es alta.

3.1.3 Marco de los actores involucrados

El marco de los actores involucrados en ambas ciudades está compuesto principalmente por 3 tipos de actores. En primer lugar se encuentran los ciudadanos que forman parte de la Iniciativa por ser ciudadanos interesados y preocupados por el tema del agua en su comunidad y estar comprometidos en vigilar y monitorear algunos procesos o actividades que normalmente realiza el órgano operador. Todos ellos participan en carácter de ciudadanos libres e independientes, aunque muchos de ellos forman parte de algunas asociaciones relacionadas con el medio ambiente o son funcionarios de los órganos operadores. En segundo lugar, se encuentran los actores de gobierno locales, ya sea funcionarios del organismo operador o de secretarías que de alguna manera conocen la IMCAS. Y en tercer lugar se encuentran los funcionarios de las diferentes agencias de Naciones Unidas y del Consejo Consultivo del Agua (CCA) que formaron parte en la integración y consolidación de los grupos de la iniciativa por medio de una metodología realizada por ellos mismos.

En el caso de IMCAS-Xalapa los integrantes son 7 ciudadanos, en su mayoría académicos. Muchos de ellos forman parte de otras asociaciones, pero se unieron a la IMCAS ya que vieron la oportunidad de trabajar juntos y articular a las organizaciones existentes para conjuntar esfuerzos. Asimismo, al ver que este proyecto venía de la mano de Naciones Unidas, sabían que seguramente tendrían

mayor oportunidad para acercarse a las autoridades locales y ser reconocidos por ellos como una participación ciudadana real. También vieron la oportunidad de promover capacidades de organización social y de integración de los distintos sectores de la sociedad para atender una problemática social y ambiental.

En el caso de IMCAS Tuxtla Gutiérrez, los integrantes son 15 ciudadanos. Lo que les motivó pertenecer a esta iniciativa fue que era una iniciativa ciudadana que buscaba un cambio donde los ciudadanos preocupados en el tema y sin tener ningún interés institucional o político podrían aportar para fomentar una mejor gestión del recurso. De esta manera, vieron la oportunidad de construir capacidades ciudadanas para poder expresar, hablar y participar, para que los órganos encargados de operar el agua pudieran hacer más efectiva su gestión y que su trabajo fuera más transparente.

Ambos grupos están formados por ciudadanos con intereses y preocupaciones por el tema del agua en su comunidad. Tuvieron como motivación el poder interactuar con diferentes grupos, poder construir capacidades pero sobre todo poder participar en la toma de decisiones y hacer sustentable el uso del recurso.

En Xalapa las autoridades locales que colaboran con la IMCAS son el órgano operador de agua, la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento (CMAS), el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de Veracruz. Las autoridades locales conciben a la IMCAS como un contrapeso necesario por parte de la sociedad civil organizada para promover una gestión más abierta y democrática del agua. Ven positivo que se motive a la sociedad en participar por los intereses en común. Del mismo modo dicen que estos acercamientos deben fortalecerse para que las autoridades locales tengan un mayor entendimiento de las necesidades inmediatas de la sociedad y ayuden a tomar mejores decisiones, aunque se sabe que el camino no

es fácil y que es todo un reto lograrlo debido a la burocracia y falta de organización que existe en la gestión del agua en el país.

En Tuxtla Gutiérrez las autoridades locales que colaboran con la IMCAS son el órgano operador de agua, el Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SMAPA), el Instituto Estatal del Agua del Estado de Chiapas, la Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural de Chiapas y la Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas. Las autoridades locales ven a la IMCAS como un grupo ciudadano auténtico y participativo con gente comprometida que tiene la finalidad de fortalecer a la gobernanza del agua a nivel municipal, donde se fomente la participación conjunta entre ellos y los ciudadanos. De esta manera creen que este grupo puede darle continuidad a muchas de las gestiones realizadas por SMAPA por medio de acciones y procesos, ya que mucha de la administración cambiará cada tres años. Por otro lado, ven en la iniciativa la oportunidad de conocer el sentir ciudadano sobre su trabajo y sus responsabilidades. Las autoridades locales saben que la IMCAS fomenta la corresponsabilidad en la gestión del agua, para así resolver conjuntamente muchas de las problemáticas que enfrentan y concientizar a la población para fomentar el uso sustentable del recurso.

Las agencias de Naciones Unidas (UN) que tuvieron una participación primaria en las IMCAS fueron ONU-Hábitat y UNODC, aunque agencias como el PNUD y la OPS/OMS participaron de manera secundaria. El Consejo Consultivo del Agua acompañó en todo momento a ONU-Hábitat, sobre todo en el proceso de conformación de los grupos y la impartición de los talleres. Para los funcionarios de las agencias de Naciones Unidas, la IMCAS es un mecanismo que hace presente la gobernanza del agua de manera democrática. Por otro lado se logra que por medio de la iniciativa la ciudadanía se encuentre informada en varios aspectos del agua en su localidad como: cuál es el diagnóstico del acceso al recurso que hay y cómo se puede mejorar, cómo mejorar la calidad del agua y

tener un mejor acceso a la información, conocer cómo están sus demandas en relación a lo que las instituciones les están ofreciendo como receptores de derechos, entre otras. De este modo, la IMCAS hace que haya una voz más organizada de la sociedad civil en este tema hacia las instituciones responsables y eso puede fortalecer una mejor gestión.

Las acciones concretas que tuvieron las agencias de UN en las IMCAS fueron las siguientes:

- *ONU-Hábitat:* Ser el responsable de detonar el proyecto. Para ello trajo conocimiento técnico, de asistencia técnica con la conceptualización y el diseño del proyecto en sus diferentes etapas. También trajo fondos semilla para poder potenciar las actividades. En conjunto con el Consejo Consultivo del Agua diseñaron la metodología y los talleres para el proceso de conformación de los grupos, donde en cada paso se analizaban los nuevos intereses de los integrantes y lo adecuaban a las acciones, siempre negociando para aterrizar cosas más integrales y que los ciudadanos salieran de su círculo vicioso. Realizó el análisis de actores y la labor de seguimiento del proyecto. También hizo la evaluación y el monitoreo de las actividades llevadas a cabo. En la última etapa ayudó a aterrizar las estrategias de sustentabilidad, para asegurar que los grupos de IMCAS puedan seguir con sus compromisos y acciones. Asimismo, evaluó si los procesos llevados a cabo para la conformación de los grupos fueron los adecuados y sí realmente lograron los objetivos.

- *UNODC:* Su línea de participación fue sobre el componente de anti corrupción, ya que se dieron cuenta de que para los ciudadanos el manejo de los recursos naturales por parte del gobierno, y la rendición de cuentas es muy importante, así como también tener una línea de acceso a la información y transparencia. Su labor en este proyecto fue hacer saber a los ciudadanos por medio de talleres, el derecho que tienen sobre el acceso a la información para así, abrir el conocimiento de muchos otros

derechos y sobre todo a un ejercicio pleno a la democracia. La agencia también participó en una serie de talleres para el fortalecimiento de capacidades para funcionarios municipales y las IMCAS. También participó en la elaboración de diagnostico sobre que conocía la gente sobre su derecho de acceso a la información, así como cuál es su relación con el organismo operador y con el agua.

- *PNUD:* Colaboró con la IMCAS en el tema de género, pero sobre todo en el tema de capacitación de funcionarios y de comunidades en el tema de acceso a la información con enfoque de género junto con UNODC. El tema del agua sobre todo en las localidades pequeñas, mencionan, es un tema donde la mujer ha tenido un papel muy importante sin ser reconocido, desde ser la proveedora del agua, con todo lo que eso representa en las localidades distantes donde no la hay, hasta el cuidado de la salud de la familia. Ese reconocimiento se ha dado a través de estas iniciativas y se ha logrado fortalecer las capacidades de las mujeres para que tengan un papel más preponderante en el futuro en sus localidades en relación con el agua.

- *OPS/OMS:* Tuvo algunas participaciones en reuniones, sobre todo en las observaciones en materia de salud sobre comentarios que hacían los ciudadanos en materia de agua y se realizaban las aclaraciones correspondientes.

3.2 Análisis del proyecto

En esta apartado responderemos a las preguntas de investigación ¿Cómo la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamientos contribuye al desarrollo de la gobernanza del agua en nuestro país? y ¿Cómo influyen los mecanismos de la CID en la realización de este tipo de proyectos?

Para responder a estas preguntas, primero conoceremos cómo fue el proceso de conformación de los grupos en Xalapa y en Tuxtla Gutiérrez, seguido de las dificultades encontradas en cada uno de los dos grupos durante este proceso. Posteriormente veremos las lecciones aprendidas que trajo esta iniciativa junto con los beneficios e impactos en cada una de las ciudades. Haremos un análisis basado en el modelo de Ayre y Callway sobre los principios de la gobernanza del agua efectiva, el cual vimos en el primer capítulo, donde con base en este, analizaremos cada uno de los principios con los que debe contar un proyecto para desarrollar la gobernanza del agua para compararlo con los dos grupos de la IMCAS y con los actores que intervinieron en el proceso, y así dar respuesta a la pregunta de investigación. Finalmente veremos la perspectiva de sostenibilidad que ambos grupos tienen en un futuro.

Cabe señalar que este proyecto como se mencionó anteriormente comenzó en el 2009, por lo que su periodo de maduración es temprana. Los dos primeros sirvieron para gestar la conformación de los grupos, capacitarlos y fortalecerlos. Es en este año (2012) donde se empezarán a ver los frutos de las acciones que durante estos años realizó cada grupo.

3.2.1 Conformación de grupos

A principios del 2009, ONU-Hábitat en conjunto con el Consejo Consultivo del Agua realizaron una convocatoria abierta a todos los ciudadanos tanto en Xalapa como en Tuxtla Gutiérrez para difundir la invitación para asistir al Taller Inicial de IMCAS. La convocatoria se realizó a través de medios electrónicos, impresos, radio, cartas personalizadas, carteles colocados en algunas colonias consideradas prioritarias por tener un mayor nivel de marginación según el mapeo de actores previamente elaborado. En dicho taller se explicó en lo que consistía esta Iniciativa para posteriormente invitar a los asistentes a formar parte de ella.

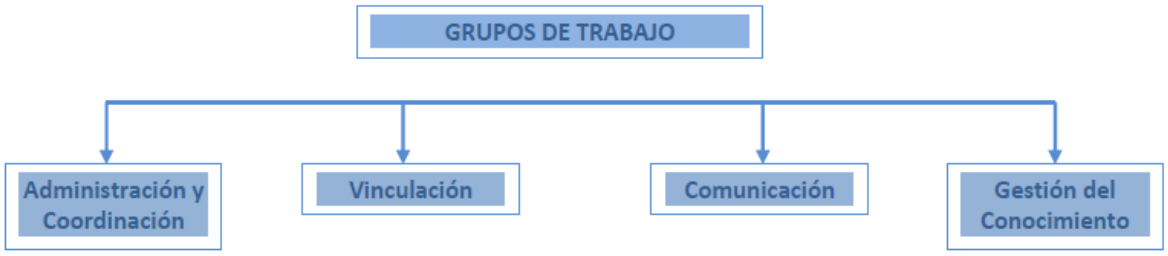
Esta convocatoria también fue realizada a los actores locales y de los organismos operadores. De esta manera se logró una convocatoria amplia e incluyente, donde los ciudadanos de Xalapa y Tuxtla Gutiérrez tuvieron la oportunidad de participar equitativamente en la iniciativa para conformar el grupo de monitoreo (MDGF, 2010:6).

En el Taller Inicial, llevado a cabo en Xalapa en octubre del 2009 y en Tuxtla Gutiérrez en noviembre del mismo año, se presentó el proyecto de IMCAS y se realizó la conformación de los grupos. En dicho taller, se explicó lo que es el PCAyS, la importancia del monitoreo social y de la utilización de los mecanismos de transparencia en el sector hídrico, así como la presentación de los IMCAS. Más adelante se realizaron dinámicas para identificar los perfiles de los asistentes para así lograr la conformación de los grupos (MDGF, 2010:4). Cabe señalar, que en este primer taller asistió mucha gente que en los futuros talleres no volvió, debido a varias razones, entre ellas que al enterarse en qué consistía la IMCAS no se vieron motivados a participar, o que simplemente asistieron por que en dicho taller se presentaron autoridades locales de peso, como el Presidente Municipal por mencionar algunas.

El Segundo Taller, llevado a cabo en Xalapa en noviembre del 2009 y en Tuxtla en diciembre del mismo año, se dio a conocer la metodología para la implementación del estudio cualitativo de percepción ciudadana sobre la situación del agua y el saneamiento en sus municipios y se iniciaron con las dinámicas de integración y fortalecimiento del grupo. En el Tercer Taller, realizado en Xalapa y en Tuxtla en mayo del 2010, se dieron a conocer los resultados de la encuesta sobre transparencia y acceso a la información y del estudio cualitativo de percepción ciudadana sobre agua y saneamiento, y se continuó con las dinámicas de fortalecimiento de los grupos. Además, se llevo a cabo la implementación del estudio cuantitativo por medio de encuestas de percepción ciudadana sobre la situación de agua y saneamiento de los municipios (MDGF, 2010:4).

En el Cuarto y último Taller llevado a cabo en julio del 2010 en Xalapa y Tuxtla se dieron a conocer los resultados del estudio cuantitativo de percepción ciudadana de agua y saneamiento, se entregaron los certificados de membrecía de la IMCAS y foto de grupo y se definió la estructura operativa de las IMCAS derivado de la importancia que tiene para el proyecto el fortalecimiento de las relaciones entre los integrantes de los grupos y de la necesidad de fomentar la apropiación del proyecto y trasladarles la responsabilidad de la continuidad de las IMCAS con el fin de asegurar su sustentabilidad la cual fue la siguiente (MDGF, 2010:5,9):

Cuadro 15: Organigrama de trabajo de la IMCAS



Fuente: MDGF, 2010:9

- *Administración y Coordinación*: Organizar los recursos de manera eficiente a fin de dirigir las actividades hacia el logro de los objetivos del grupo. Formular planes y estrategias para lograr el buen funcionamiento del grupo.
- *Vinculación*: Promover proyectos de colaboración con otros grupos e instituciones de diferentes sectores: social, público y/o privado, que contribuyan al fortalecimiento institucional del grupo y coadyuven al logro de sus objetivos.
- *Comunicación*: Establecer canales que faciliten la difusión de las actividades y la información que se genere en el grupo. Mantener un contacto constante con los medios de comunicación y el público en general.
- *Gestión del Conocimiento*: Identificar, generar y analizar conocimientos que contribuyan a acercar información clara y veraz a los ciudadanos sobre la gestión del agua y el saneamiento en su localidad (MDGF, 2010:9).

Cabe mencionar que tanto la estructura como las actividades propuestas para cada grupo de trabajo fueron aprobadas unánimemente por los integrantes de cada IMCAS y con base en sus habilidades y experiencia profesional se enlistaron para formar parte en los grupos correspondientes. Cada grupo cuenta con un Representante y un Suplente quienes se encargan de convocar a los integrantes a las reuniones que consideren necesarias y de dar seguimiento a los acuerdos y compromisos adquiridos por sus integrantes. Además cuentan con una Coordinación General que emiten las comunicaciones oficiales a todos los miembros.

Como parte de las actividades del Cuarto Taller, los integrantes en conjunto redactaron la Misión de cada una de las IMCAS:

IMCAS Xalapa: *"Ser un grupo ciudadano que promueva una gestión corresponsable del agua y el saneamiento en Xalapa y que fomente la participación ciudadana con miras a establecer un diálogo informado y constructivo con las instituciones y tomadores de decisiones."*

IMCAS Tuxtla Gutiérrez: *"Ser una instancia ciudadana que conozca la realidad del agua y el saneamiento que actúe de manera organizada y coordinada para promover la corresponsabilidad ciudadana con una visión integral y compleja de los problemas del aguapara fomentar su uso considerando el equilibrio el ecológico".*

Ambos grupos se encuentran en las redes sociales y cuentan con página de internet para agilizar y facilitar la comunicación interna y externa como la difusión de actividades y avances.

El trabajo realizado en ambas localidades, ha construido una base sólida para la participación social y el monitoreo ciudadano. En este sentido, la consolidación de las IMCAS representa un elemento clave para asegurar la corresponsabilidad ciudadana y fortalecer la capacidad de los gobiernos locales. Es por ello, que resulta indispensable desarrollar una segunda etapa que implique actividades que favorezcan la cohesión de los

grupos y generen capacidades entre sus integrantes, tal como lo son los talleres de capacitación en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas y de Construcción de Indicadores (MDGF, 2010:10).

La conformación del grupo de IMCAS Xalapa fue un tanto complicada para ONU-Hábitat ya que previo a la IMCAS existían varios grupos formados y trabajando temas ambientales y de agua, algunos de los integrantes de estos grupos que se unieron a la IMCAS les pareció que las sesiones de inicio para lograr la conformación del grupo fueron largas e improductivas. Ahora se consideran un grupo pequeño pero que trabaja productivamente. En el caso de IMCAS Tuxtla Gutiérrez la experiencia fue diferente ya que ahí no existían grupos previos a la Iniciativa y los ciudadanos se encontraban motivados en participar para construir en pro del conocimiento de los temas relacionados con el agua en su ciudad.

En ambos casos se ha logrado construir un ambiente de confianza, de integración, respeto y apertura en donde existe una neutralidad político-ideológica ya que dentro de los grupos se ha evitado caer en ideologías políticas o empresariales que pudieran atender a intereses particulares dentro de la IMCAS.

3.2.2 Dificultades encontradas en el proceso

A pesar de que el proceso de conformación de ambos grupos siguió la misma metodología impuesta por ONU-Hábitat y el CCA y tuvo la misma flexibilidad para la apertura entre sus integrantes, cada uno de ellos presentó distintas dificultadas. A continuación hablaremos de cada uno de los casos. Cabe señalar que para los integrantes de ambos grupos una dificultad presentada ha sido poderle otorgar el tiempo necesario que requiere una iniciativa como la IMCAS, ya que todos cuentan con otras ocupaciones laborales y utilizan su tiempo “libre” para realizar todas las actividades pertenecientes a esta Iniciativa. Es por

ello que las herramientas electrónicas han facilitado mucho la comunicación y han agilizado los procesos para la toma de decisiones internas.

Para el caso de Tuxtla, durante los dos años de conformación de la IMCAS, los integrantes se enfrentaron a que dentro del organismo operador (SMAPA) la directiva tuvo cambios constantes de personal por lo que los procesos de negociación entre ellos se vieron entorpecidos varias veces y como resultado dio a negociaciones poco dinámicas. Como consecuencia de esto, el proceso de sensibilización para las autoridades locales fue muy largo. Lo logrado con una persona, se veía perdido al momento de que ya no ocupaba más ese cargo. De esta forma, lo pactado con uno funcionario se desvanecía al ya no estar más ahí y había que comenzar de nuevo todo el proceso con el nuevo funcionario. Esto fatigó a los integrantes de la IMCAS Tuxtla ya que por varios meses vieron truncas sus propuestas y avances. Afortunadamente para el 2011 ya no hubo movilidad en los altos mandos de SMAPA, logrando así que los procesos de sensibilización y acuerdos fluyeran mejor entre ambos.

Para el caso de Xalapa, como ya se mencionó anteriormente, sus integrantes al ya pertenecer a otras asociaciones y conocer los procesos de conformación e integración, vieron en los primeros talleres mucha información repetida y poco dinámica. Esto hizo que muchos de los integrantes perdieran interés en formar parte de la iniciativa. Como consecuencia de esto, la relación entre ellos y ONU-Hábitat presentó altibajos. Afortunadamente al pasar esta etapa los integrantes volvieron a tomar interés en la iniciativa.

Durante los primeros acercamientos con el organismo operador (CMAS), los integrantes de la IMCAS no tuvieron el éxito que ellos esperaban por la poca flexibilidad interna que existe dentro de CMAS, sobre todo en la toma de decisiones. Cabe señalar, que los integrantes de la Iniciativa también fueron

radicales en sus demandas provocando con ello un diálogo con los funcionarios del organismo operador forzado y comprometido. Derivado de esto, el diálogo de la IMCAS solo era entre ciudadanos sin contar con la opinión o escucha de alguna autoridad local. Con el tiempo, los integrantes de la Iniciativa aprendieron a suavizar el trato en relación a las peticiones que tenían y establecer espacios de entendimiento para lograr una mejor comunicación.

3.2.3 Lecciones aprendidas

Durante estos dos primeros años de conformación, ambos grupos tuvieron experiencias de aprendizaje relevantes que hoy les son útiles para poder desenvolverse y formar vínculos con otras instituciones y fortalecer estos lazos de cooperación e inclusión que son necesarios para la gobernanza del agua, entre otros. A continuación se mencionan los más significativos para cada uno de los grupos.

Los integrantes de la IMCAS Tuxtla Gutiérrez aprendieron que para conformar un grupo con estas características, el proceso debe ser democrático y orgánico. Aprendieron que es de suma importancia que la institución que está apoyando esta iniciativa, permita siempre que el grupo plasme sus ideas, decida el futuro, plante su propio camino, construya su propia misión y visión, y que el acompañamiento del facilitador sea orgánico, para que ellos lo sientan propio y por lo tanto se comprometan a trabajar en él y seguir adelante para lograr la permanencia una vez que no cuenten con el apoyo de la institución que los guió en su conformación. De este modo aprendieron que para construir conocimiento el respeto y el diálogo es fundamental; que todos los integrantes tienen el mismo peso en las negociaciones y que nadie trata de imponer o convencerlos a nada.

Además, aprendieron que lo positivo de construir una participación ciudadana no es a partir de quejas y/o establecer denuncias, sino por medio de

procesos de transparencia y rendición de cuentas para que la ciudadanía tenga credibilidad en la participación, tengan motivación para poder hacer cambios sustanciales. Por otro lado, perciben que existe una necesidad de que la ciudadanía cuente con información verídica sobre el manejo del agua en su ciudad, pero también perciben que el ciudadano debe interesarse en contar con ella y difundir lo que es real para tener un mejor entendimiento de lo que ocurren en su ciudad y no guiarse solo por información que no cuente con fundamentos o sea incorrecta. Para los integrantes de la IMCAS Tuxtla la apertura de información por parte del órgano operador les ha permitido rectificar estas creencias.

También aprendieron que es importante y necesario que se tenga como "aval" a una institución solida e influyente como ONU-Hábitat, para que a la iniciativa se le puedan abrir las puertas con el órgano operador de agua y gobierno, ya que muchas veces como ciudadano o como grupo organizado estas instancias de gobierno los ven solo como un grupo de presión, por lo que el contar con el respaldo de este tipo de instituciones como mediadoras, facilita mucho la apertura sobre todo en el primer encuentro para generar este diálogo propositivo y constructivo.

Creen también que este tipo de iniciativas pueden ser replicables y que deberían existir en cada municipio de la República Mexicana, donde existan ciudadanos interesados y comprometidos en trabajar a favor del agua. Creen que con el intercambio de experiencias y compartir conocimiento, motivarán a estos ciudadanos a participar y generar ideas para construir iniciativas organizadas que generen cambios.

Los integrantes de IMCAS Xalapa aprendieron que no importa que la propuesta para crear este tipo de iniciativa venga desde fuera por una organización neutral como ONU; una vez que cae en manos de nacionales, esto puede incidir para que la iniciativa vaya por un camino u otro. Pero por otro lado,

están consientes de que estas organizaciones al impulsar este tipo de iniciativas, promueven que la ciudadanía participe, por ser una gran oportunidad, y lamentan que en IMCAS-Xalapa solo 7 personas la integran, por lo que se deja ver la necesidad de una participación social más activa. La percepción que se tiene al respecto, es que la participación ciudadana todavía no está fortalecida porque a las instituciones de gobierno realmente no les interesa, ya que no cuentan con políticas de largo plazo y porque existe ineficiencia y corrupción en las políticas hídricas, igualmente se percibe que a la gente tampoco le interesa el tema, los ciudadanos no participan por apatía o por desconocimiento en general.

En el proceso de conformación del grupo, se aprendió que independientemente de quién convoque a conformar este tipo de iniciativas sociales o intersectoriales, al inicio parecerá tener un auge en el número de miembros e ímpetu en los mismos, el cual disminuirá con el tiempo, provocando así una consolidación con menor cantidad de miembros y con objetivos y visiones más aterrizados. También, aprendieron que es importante que el rol de los que promueven la formación de un grupo de esta índole sea de facilitador para algunos aspectos importantes, como la búsqueda de objetivos e intereses afines, la identificación de intereses distintos o contrarios o la generación de una cultura o ambiente organizacional adecuado, antes de definir algunas cuestiones como el plan de trabajo de la organización.

Por otro lado, así como la IMCAS Tuxtla, Xalapa ve importante y necesario que ONU-Hábitat funja como un “aval” por ser una institución solida e influyente para que la iniciativa sea escuchada, sobre todo por parte del órgano operador de agua y gobierno. También es importante que ONU-Hábitat dé seguimiento a la iniciativa para que cuando existan cambios en el gobierno o en la Dirección del órgano operador se cuente con el respaldo y no se pierdan los avances logrados. De esta manera, les gustaría a los integrantes de la IMCAS Xalapa poder reportarle a ONU-Hábitat sus avances, ya que ellos invirtieron recursos, trabajo y tiempo en lograr esta iniciativa.

Ven que la IMCAS representa un grupo pequeño de ciudadanos que tiene como fin involucrar a más gente en un ambiente de cooperación. Creen que creando un espacio de una manera más dinámica, podrían tener más gente en la iniciativa. Perciben que puede existir un gran capital social, solo necesitan ser inteligentes y capaces para agremiarlo y consolidarlo para así evitar que no existan luchas aisladas. Piensan que debe existir una comunicación eficiente entre el grupo para tener un mismo frente y que sin lugar a dudas, el participar en este tipo de iniciativas es una experiencia muy enriquecedora que todo ciudadano debería vivir.

3.2.4 Beneficios e impactos identificados

Con base en las diferentes entrevistas realizadas a los actores que intervinieron en la IMCAS podemos decir que los beneficios e impactos que ha traído la iniciativa en las ciudades de Xalapa y de Tuxtla Gutiérrez, sin duda son varios y todos ellos muy favorables para hacer la gestión del agua mucho más incluyente y participativa pero sobre todo lograr la gobernanza del recurso.

Aquí enlistaremos los beneficios identificados que aporta la IMCAS en estas dos ciudades:

- Se hace presente la gobernanza del agua en su municipio (se fomenta la apertura, la cooperación/colaboración, la transparencia, la rendición de cuentas, la inclusión, la ética, la corresponsabilidad, la objetividad, la participación y la sustentabilidad del recurso)
- Se han abierto los espacios que han dado voz a ciudadanos que antes no eran escuchados por parte del organismo operador y por la misma sociedad
- Se ha generado una comunicación abierta entre los ciudadanos y el órgano operador para conocer y resolver las preocupaciones y necesidades que tiene la sociedad en torno al agua

- Se ha creado una conciencia integral de la problemática del agua entre la ciudadanía y las autoridades locales
- Se ha intercambiado información por parte del organismo operador y por parte de la percepción de los ciudadanos fomentando así el conocimiento mutuo y real para construir una nueva metodología integral que defina el verdadero estado de los servicios de agua y sus problemáticas
- Se apoya a la educación del agua y del medio ambiente creando así una nueva cultura que fomenta la sustentabilidad del recurso

Los impactos que se pudieron detectar a partir del acercamiento que se tuvo con los actores de la IMCAS que se dejan ver en la sociedad civil son los siguientes:

- Es que gracias a ella el tema de la gobernanza del agua se encuentra en una agenda ciudadana
- La ciudadanía se encuentra organizada e informada sobre los temas de agua y saneamiento en su municipio
- Los ciudadanos se han podido acercar a las autoridades locales que son las tomadoras de decisiones
- Existe gran capital social interesado en los temas del agua
- Los ciudadanos se encuentran empoderados
- Existe una sensibilización en los temas de agua por parte de la sociedad
- En el caso de la IMCAS Tuxtla Gutiérrez se encuentran constituidos como una Asociación Civil la cual representa a la sociedad civil en este tema
- Se pretende tener incidencia en las políticas públicas locales
- Ambas iniciativas comienzan a formar redes y vinculaciones con otras instituciones
- Se da continuidad a las acciones que se tienen con el gobierno y con el organismo operador

- Ambas iniciativas realizan recomendaciones sustantivas a dichos organismos operadores

Por parte de gobierno y de los organismos operadores los impactos que se pudieron apreciar que deja la IMCAS en ellos son los siguientes:

- Una apertura de espacios para la participación social
- Buenas prácticas de participación ciudadana
- Conocimiento amplio e integral de la percepción ciudadana sobre el funcionamiento de los servicios de agua potable y alcantarillado
- Existe gran capital social de trabajo colectivo
- Se priorizan las acciones con base en la información otorgada por la ciudadanía

3.2.5 Análisis con base en el modelo de gobernanza

Como vimos en el capítulo uno, Ayre y Callway mencionan los principios más relevantes para desarrollar la gobernanza del agua efectiva y es con base en ellos que haremos el análisis de cada uno de estos principios comparándolos con los dos grupos de IMCAS, las autoridades locales, y las agencias de Naciones Unidas que intervinieron en el proceso, para así conocer el desarrollo que ha tenido la gobernanza del agua en México y sí cumple o no con todo lo que estos principios mencionan.

Apertura y transparencia*[21]*: *Las instituciones deben trabajar de una forma abierta y transparente para la formulación de políticas, sobre todo cuando se realicen transacciones financieras.*

IMCAS: Dentro de los grupos de las IMCAS los integrantes cuentan con apertura al dialogo y transparencia en el manejo de la información y en la toma de decisiones. En ambos grupos se ha creado un ambiente de confianza y

[21] Información recabada de las entrevistas y de la observación directa con los actores clave.

comprometido. Cada uno aporta sus experiencias y conocimiento en un ambiente colectivo. Se escuchan todas las propuestas.

Autoridades Locales: Las autoridades, no solo locales, sino a Nivel Federal y Estatal mexicanas no se caracterizan precisamente por ser abiertas y transparentes tanto interna como externamente. Recientemente se creo la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, la cual, cuenta con varias deficiencias. Sin embargo, el gobierno municipal de Xalapa ha fomentado un dialogo abierto y transparente con los integrantes de la iniciativa. Por otro lado, con el organismo operador (CMAS) están trabajando abiertamente para establecer una serie de indicadores de gestión eficiente.

El organismo operador en Tuxtla Gutiérrez (SMAPA) firmó con los integrantes de la IMCAS un convenio de entendimiento para la elaboración de indicadores para asegurar la gobernanza del agua y poder incidir en algunos procedimientos del "qué hacer" que tiene SMAPA con relación a la atención que brinda a los ciudadanos, y esperarían más adelante poder incidir con mayor fuerza sobre todo en temas de transparencia y de rendición de cuentas a través de indicadores. Los integrantes han recibido de forma transparente información que han solicitado sin ningún problema y asegurar ser escuchados.

Agencias ONU: La opinión que tienen los integrantes de las dos iniciativas sobre la apertura y transparencia de las agencias de Naciones Unidas es favorable. Mencionan que la idea de hacer este tipo de propuestas es loable. Los integrantes de las IMCAS tanto de Xalapa como Tuxtla Gutiérrez argumentan que ONU-Hábitat mantuvo un dialogo abierto, y en el caso de Xalapa, cuando el grupo tuvo sus altibajos, el compromiso con la agencia fue lo que los mantuvo a seguir adelante en la iniciativa.

Para la IMCAS Tuxtla mencionan que el dialogo fue cercano con la agencia y eso fue importante para los integrantes; comentan que el trabajo que hicieron es de reconocerse.

Ser inclusivo y comunicación constante[22]: *Una amplia participación es necesaria dentro de la cadena de las políticas públicas, desde la concepción hasta la implementación. Esto creará más confianza y mejorará la capacidad de las instituciones para poner en práctica dichas políticas. La transparencia y la rendición de cuentas se basan en el libre flujo de información.*

IMCAS: Los canales de comunicación establecidos son constantes y abiertos. Se utilizan las redes sociales y los correos electrónicos para agilizar la comunicación, ya que como la IMCAS es un trabajo voluntario, los integrantes se reúnen acorde a los tiempos de cada uno y conforme se vayan dando los avances de sus objetivos y metas que en cada sesión establecen.

Por ahora los integrantes de IMCAS-Tuxtla están en proceso de construir una red de información y comunicación con diferentes instituciones en Tuxtla, donde en un futuro se buscará que todos se pongan de acuerdo para difundir actividades que se realicen en la ciudad. Por el momento se comunican con diferentes instituciones, pero aún no se ha logrado formar y consolidar una red que esté comunicada y que vaya hacia un mismo sentido y objetivo. Les parece que contar con ello, es un punto muy importante y que la información que se dé debe ser congruente. Perciben que falta hacer una estrategia de comunicación y les gustaría trabajar en ello. Por otro lado, mencionan que cuentan con una buena base de datos y de información que ha ido elaborando en estos 2 años y medio de conformación.

Por la parte de inclusión ambos grupos trabajan para involucrar a una mayor cantidad de ciudadanos interesados en ingresar a la IMCAS por medio de las redes sociales y sus páginas web. Por el momento en Xalapa son 7 integrantes y el Tuxtla son 15.

Autoridades Locales: Los integrantes de Xalapa comentan que con CMAS se sigue trabajando en crear lazos para fomentar un mejor dialogo, ya que por el

[22] Información recabada de las entrevistas y de la observación directa con los actores clave.

momento, sienten que ha sido forzado y comprometido. Perciben que ahora qué ONU no está con ellos el dialogo se ha vuelto engañoso. Los integrantes de IMCAS Xalapa admiten que en un principio eran más radicales en las peticiones que hacían a la CMAS, y que aprendieron a suavizar el trato y establecer espacios de entendimiento para lograr una mejor comunicación.

Con SMAPA, en Tuxtla Gutiérrez se han firmado convenios de entendimiento que fomentan la transparencia y la rendición de cuentas. Con ello, poco a poco se establecen mejores lazos de comunicación y de inclusión por parte de la IMCAS con las autoridades locales, aunque todavía falta mucho trabajo por hacer, para que esta iniciativa sea incluida en la toma de decisiones y la creación de políticas públicas.

Agencias ONU: Dentro del proceso de conformación las agencias de Naciones Unidas realizaron una convocatoria abierta e inclusiva. Lamentablemente, no se puede hablar de una amplia participación cuando en Xalapa son solo 7 personas las que conforman esta iniciativa y en Tuxtla 15. En Xalapa se hace hincapié de que es importante que ONU-Hábitat le de seguimiento a estas iniciativas una vez que ya están conformadas, sobre todo cuando existe cambio en los gobiernos, para que se le de continuidad a la iniciativa y no se vea frenada. También les gustaría que hubiera una conexión más directa entre la iniciativa y ONU-Hábitat ahora que ya no tienen su apoyo técnico para no perder contacto.

Por otro lado en Tuxtla, los integrantes percibieron que la comunicación con ONU-Hábitat fue constante y cercana; igualmente percibieron que el acompañamiento de facilitador por parte de la agencia fue fundamental.

Coherente e integrador[23]: *El aumento de la diversidad y complejidad requieren más armonía y coherencia en la gobernanza. Las soluciones a menudo demandan cruzar los límites sectoriales tradicionales en los que las instituciones gubernamentales están construidas. La coherencia requiere un liderazgo político y una fuerte responsabilidad por*

[23] Información recabada de las entrevistas y de la observación directa con los actores clave.

parte de las instituciones en los diferentes niveles con el fin de garantizar un enfoque coherente.

IMCAS: Al existir un sólido sentido de apropiación de la iniciativa por parte de sus integrantes, ellos son coherentes con los principios de la IMCAS y con lo que quieren lograr. Al mismo tiempo se promueve la organización social y la integración de los distintos sectores de la sociedad a la iniciativa para así atender a una problemática social y ambiental más incluyente que abre los espacios de diálogo basados en el respeto.

Autoridades Locales: El sentido de integración está presente en la corresponsabilidad que se tiene por parte de la iniciativa y de las autoridades locales para seguir un acompañamiento de las acciones, su cumplimiento y monitoreo. En el sentido de la coherencia, está dista de estar presente con las autoridades locales, ya que se ha visto, manejan el doble discurso, es decir, cuando aparecen los integrantes de la IMCAS fomentan la corresponsabilidad, pero cuando se trata de tomar decisiones y participar en la elaboración de políticas públicas, no se abren estos espacios de corresponsabilidad. Queda mucho por hacer en este sentido.

Agencias ONU: Los integrantes de ambos grupos mencionan que en un inicio no les fue fácil a las 8 agencias de Naciones Unidas trabajar de manera integral, ya que no podían conjuntar esfuerzos por venir de diferentes mandatos. Les fue difícil trabajar acorde a un Programa Conjunto. En el tema de las acciones y resolver problemas fue aún más complicado; mencionan que llego a haber un descontento con las instancias de gobierno porque cada agencia hacía su diagnóstico y se cayó en la “diagnostitis”; se visitaban a las comunidades varias veces provocando agotamiento entre las autoridades. Comentan que después del proceso inicial, se supieron acoplar y se realizó un buen trabajo y gustó mucho que todo partiera de un diagnóstico integrado por parte de todas las agencias. Por otro lado, ONU-Hábitat fue coherente con el discurso que se dio a los integrantes de la IMCAS.

Siempre se trató de que los integrantes fueran los que le dieran rumbo a su iniciativa para fortalecer el sentido de apropiación, fundamental en este tipo de proyectos, sobre todo sí se busca sostenibilidad a futuro.

Equitativo y ético[24]: *La gobernanza del agua debe basarse en los principios éticos de la sociedad en la que funciona, y basado en los principios de la ley. Esto se manifiesta en las cuestiones de los derechos de propiedad, regulaciones de uso, acceso y propiedad del agua. Los marcos legales y regulatorios deben ser justos e imparciales. La equidad fuera y dentro de los distintos grupos de interés, las partes interesadas y los consumidores deben vigilarse cuidadosamente.*

IMCAS: En la IMCAS la parte ética se encuentra bien arraigada, ya que sus integrantes la fomentan con su actuar diario para generar el beneficio social que busca la iniciativa. Asimismo la equidad de género se lleva a cabo dentro de la IMCAS; tanto hombres y mujeres tienen las mismas prioridades y obligaciones.

Autoridades Locales: Aunque la LAN menciona la parte de equidad y ética en el manejo de los derechos de propiedad, regulación de uso y acceso a la propiedad del agua, lamentablemente en la práctica esto no se lleva a cabo y se sigue favoreciendo a grupos de poder económico dentro del sector privado, dejando fuera a los más vulnerables como los pequeños agricultores que requieren del recurso para sobrevivir. Con la iniciativa las autoridades locales de Xalapa y Tuxtla, como ya lo mencionamos, han jugado un doble discurso, por lo que no lo hacen éticos. Queda mucho por hacer en este rubro.

Agencias ONU: Durante el acompañamiento que tuvieron las agencias de Naciones Unidas en la IMCAS la ética estuvo presente. El actuar de ONU-Hábitat en ambos grupos fue equitativo, aunque cabe señalar que Xalapa le fue más complicado ya que los integrantes en un inicio mostraron agotamiento en el

[24] Información recabada de las entrevistas y de la observación directa con los actores clave.

proceso de conformación, por ser grupos ya conformados. Esto, por momentos, creo tensión entre las partes y obstaculizó el dialogo.
En el caso de Tuxtla al no existir una iniciativa como esta, el dialogo fue más ágil y el acompañamiento más llevadero.

Rendición de cuentas[25]: *Los roles en los procesos legislativos y ejecutivos tienen que ser claros. Cada institución debe explicar y asumir la responsabilidad de lo que hace. Las reglas del juego deben ser claras, así como las consecuencias de violarlas, y se deben incorporar mecanismos de arbitraje. Los tomadores de decisiones en el gobierno, en el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil son responsables y deben rendirle cuentas a la población en general, así como a los actores institucionales.*

IMCAS: El conocimiento ciudadano de este derecho se ha fortalecido en los últimos años. Por parte de la iniciativa en Xalapa, creen que necesitan mejorar la comunicación entre CMAS para encontrar un modo de trabajo organizado y establecer mecanismos de acceso a la información relevante y fomentar la rendición de cuentas. La percepción ciudadana acerca de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de CMAS es baja.
En el caso de Tuxtla, la iniciativa se propone fomentar la rendición de cuentas por una vía transparente para que la ciudadanía vuelva a creer en la participación ciudadana y se motive a actuar en ella y se generen cambios sustanciales en el manejo del recurso. Esperarían más adelante poder incidir con mayor fuerza con SMAPA sobre todo en temas de transparencia y de rendición de cuentas a través de indicadores, aunque ambos grupos están consientes que falta mucho por hacer.

Autoridades Locales: La rendición de cuentas por parte de los poderes 3 poderes en México (legislativo, ejecutivo y judicial) es un tema relativamente nuevo y recientemente se está conformando no de una manera muy transparente, por lo

[25] Información recabada de las entrevistas y de la observación directa con los actores clave.

que se puede decir que no existe tal en nuestro país. Por parte de las autoridades locales con la iniciativa, se ha dejado ver mayor apertura en Tuxtla que en Xalapa debido a que el organismo operados CMAS, tiene una estructura más burocrática que impide el flujo ágil de la información y al mismo tiempo la rendición de cuentas.

Agencias ONU: Uno de los logros obtenidos por ONU-Hábitat y UNODC en las dos ciudades fue, entre otros, el fortalecimiento del conocimiento e importancia sobre los procesos de transparencia y de rendición de cuentas sobre los servicios de agua y saneamiento.
A los integrantes de IMCAS Xalapa les gustaría reportarle a ONU-Hábitat sobre los avances de casos específicos que vayan logrando y darles a conocer los reportes que les entreguen a las autoridades locales para que todos estén enterados de lo que hacen y sepan las autoridades locales que no están solos.

Eficiente[26]: *Así como la eficiencia económica, la política, social y ambiental deben ser tomadas en cuenta, es esencial que los sistemas de gobernanza sean eficaces para equilibrar las prioridades de manera que no impidan la acción.*

IMCAS: La IMCAS, al ser un proyecto en desarrollo, la eficiencia se empieza a observar sobre todo en su proceso de conformación solido, en sus relaciones con las autoridades locales en mayor o menor medida, en los vínculos que están forjando con otras instituciones, en el empoderamiento que le están otorgando a la ciudadanía y en la difusión que tienen sus acciones externamente.

Autoridades Locales: Se ha dejado ver que las autoridades locales son poco eficientes tanto para manejar el presupuesto, como para otorgar servicios de agua y saneamiento de calidad a la ciudadanía; esto debido a la corrupción que existe

[26] Información recabada de las entrevistas y de la observación directa con los actores clave.

dentro de ellos, en los procesos burocráticos que existen internamente y poca capacitación de sus funcionarios.

Con base en los estudios de percepción ciudadana realizados en Xalapa y Tuxtla, se puede decir los servicios otorgados por los organismos operadores de agua y saneamiento son poco eficientes. Gracias a que la IMCAS mostró estos resultados a los organismos operadores, se comienzan a atender fallas que en dicho estudio se reportan como urgentes y necesarias, aunque se está claro que todavía falta un largo camino por recorrer para que esta eficiencia no solo sea en los temas de la prestación del servicio sino de incidencia en las políticas públicas y en los procesos de toma de decisiones sobre proyectos y programas.

Agencias ONU: En general, ambos grupos mencionan que la labor de Naciones Unidas fue eficiente, aunque en el caso de Xalapa los integrantes comentan que el hecho de que no hubiera una oficina o agencia de Naciones Unidas en su ciudad afectó en el proceso de la convocatoria, provocando así que se presentaran a ella las mismas personas; adjudican esto a que los funcionarios de Naciones Unidas que llegaron a promover la iniciativa al ser foráneos no tenían el conocimiento de la dinámica local con la gente de Xalapa. Por otro lado, perciben que la iniciativa es positiva en la teoría pero poco eficiente y eficaz al momento de ser ejecutada, tomando en cuenta los recursos humanos y materiales de tantas instituciones que intervinieron. Mencionan que en un inició las agencias demostraron varios y profundos vicios burocráticos y que la falta de un trabajo más articulado y claro por parte de las agencias de la ONU frente a los poderes federal, estatal y municipal, fomentó a que se perdieran oportunidades importantes en Xalapa.

En el caso de Tuxtla Gutiérrez, los integrantes mencionan que la labor de ONU-Hábitat fue eficiente y fundamental ya que fue quien les abrió las puertas y a tener credibilidad como iniciativa.

Responsable y sustentable*[27]*: *Las políticas deben corresponder a la demanda, y debe tener objetivos claros y una evaluación de impacto en el futuro, incluyendo, cuando sea posible, una evaluación de la experiencia pasada. La capacidad de respuesta también requiere políticas a ser implementadas en el nivel más apropiado. Lo más importante es que las políticas deberían ser un incentivo para asegurar que exista una clara ganancia social y económica por seguirla. La gobernanza del agua debe servir para el futuro, así como a los consumidores del presente en los servicios del agua.*

IMCAS: Para que exista la gobernanza del agua deben existir responsabilidades exclusivas de los actores involucrados y otras que sean mutuas. Por su parte, la iniciativa y la ciudadanía deben ser responsables en el manejo del recurso, pagar el servicio de agua a tiempo y correctamente, debe tener un entendimiento normativo y operativo del organismo operador. Las responsabilidades compartidas son: apertura por ambos lados, cooperación y colaboración, objetividad, respeto y entendimiento de los diferentes intereses. La sustentabilidad del recurso es una de las prioridades de la iniciativa por medio de una gestión integral y políticas públicas que la fomenten. Por ahora, la IMCAS cumple con sus responsabilidades como iniciativa y con las compartidas.

Autoridades Locales: Para que exista la gobernanza del agua deben existir responsabilidades exclusivas de los actores involucrados y otras que sean mutuas. El organismo operador debe ser responsable en brindar un servicio adecuado de agua potable y alcantarillado, así como ser responsable en la calidad y abasto del agua que otorga, además debe conducirse con transparencia y rendir cuentas efectivas a los ciudadanos. Las responsabilidades compartidas son: apertura por ambos lados, cooperación y colaboración, objetividad, respeto y entendimiento de los diferentes intereses. La sustentabilidad del recurso es una de las prioridades de la iniciativa por medio de una gestión integral y políticas públicas que la fomenten. Lamentablemente las autoridades locales no cumplen cabalmente las responsabilidades que les competen, así como solo cumplen unas

[27] Información recabada de las entrevistas y de la observación directa con los actores clave.

cuantas de las compartidas y con una doble cara como mencionamos anteriormente, por lo que queda mucho por hacer en este rubro.

Agencias ONU: Los mandatos que las agencias de Naciones Unidas tienen, ven por los principios de responsabilidad y sustentabilidad con el medio ambiente y en este caso el agua. Esta iniciativa fomentó una nueva cultura del agua, basada en la responsabilidad y la sustentabilidad del recurso gracias a venir con ese mandato.

Cuadro 16: Resumen de IMCAS Xalapa y Tuxtla Gutiérrez

		IMCAS Xalapa	IMCAS Tuxtla Gutiérrez
Apertura y transparencia	Las instituciones deben trabajar de una forma abierta y transparente para la formulación de políticas, sobre todo cuando se realicen transacciones financieras.	Reconocen que todavía no han tenido alguna incidencia en las políticas públicas en materia de agua y saneamiento. Aseguran haber tenido participación y diálogo con el gobierno municipal de Xalapa y se está intentando hacerlo con el municipio de Coatepec. Mencionan que como IMCAS pretenden tener tal incidencia en un futuro, aunque actualmente esto no se ha visto concretado en un resultado. Sin embargo, están trabajando en un diálogo abierto y tranparente con CMAS para establecer una serie de indicadores de gestión eficiente.	Afirman que aún no han podido incidir de manera directa en las políticas públicas en materia de agua y saneamiento, pero reconocen que ha habido avances con SMAPA en poder firmar con ellos un convenio de entendimiento para la elaboración de indicadores para asegurar la gobernanza del agua y poder incidir en algunos procedimientos del "qué hacer" que tiene SMAPA con relación a la atención que brinda a los ciudadanos como inicio y esperarían más adelante poder incidir con más fuerza sobre todo en temas de transparencia y de rendición de cuentas a través de indicadores.
Ser inclusivo y comunicación constante	Una amplia participación es necesaria dentro de la cadena de las políticas públicas, desde la concepción hasta la implementación. Esto creará más confianza y mejorará la capacidad de las instituciones para poner en práctica dichas políticas. La transparencia y la rendición de cuentas se basan	Dentro del proceso de conformación se hizo una convocatoria abierta e inclusiva. Internamente se han creado lazos de confianza y de respeto. Con CMAS se sigue trabajando en estos lazos. Tanto interna como externamente los canales de comunicación establecidos son constantes y abiertos.	Dentro del proceso de conformación se hizo una convocatoria abierta e inclusiva. Internamente se han creado lazos de confianza y de respeto. Con SMAPA se han firmado convenios de entendimiento que fomentan la transparencia y la rendición de cuentas. Tanto interna como externamente los

	en el libre flujo de información.		canales de comunicación establecidos son constantes y abiertos.
Coherente e integrador	El aumento de la diversidad y complejidad requieren más armonía y coherencia en la gobernanza. Las soluciones a menudo demandan cruzar los límites sectoriales tradicionales en los que las instituciones gubernamentales están construidas. La coherencia requiere un liderazgo político y una fuerte responsabilidad por parte de las instituciones en los diferentes niveles con el fin de garantizar un enfoque coherente.	Al existir un sentido de apropiación de la iniciativa por parte de sus integrantes, ellos son coherentes con los principios de la IMCAS y con lo que quieren lograr. Al mismo tiempo se promueve la organización social y la integración de los distintos sectores de la sociedad a la iniciativa para así atender a una problemática social y ambiental más incluyente que abre los espacios de diálogo basados en el respeto. Por otro lado en el sentido de la inclusión, la corresponsabilidad está presente por parte de la iniciativa y las autoridades locales para seguir un acompañamiento de las acciones, su cumplimiento y monitoreo.	Al existir un sentido de apropiación de la iniciativa por parte de sus integrantes, ellos son coherentes con los principios de la IMCAS y con lo que quieren lograr. Al mismo tiempo se promueve la organización social y la integración de los distintos sectores de la sociedad a la iniciativa para así atender a una problemática social y ambiental más incluyente que abre los espacios de diálogo basados en el respeto. Por otro lado en el sentido de la inclusión, la corresponsabilidad está presente por parte de la iniciativa y las autoridades locales para seguir un acompañamiento de las acciones, su cumplimiento y monitoreo.
Equitativo y ético	La gobernanza del agua debe basarse en los principios éticos de la sociedad en la que funciona, y basado en los principios de la ley. Esto se manifiesta en las cuestiones de los derechos de propiedad, regulaciones de uso, acceso y propiedad del agua. Los marcos legales y regulatorios deben ser justos e imparciales. La equidad fuera y dentro de los distintos grupos de interés, las partes interesadas y los consumidores deben vigilarse cuidadosamente.	Aunque la LAN menciona la parte de equidad y ética en el manejo de los derechos de propiedad, regulación de uso y acceso a la propiedad del agua, lamentablemente en la práctica esto no se lleva a cabo y se sigue favoreciendo a grupos de poder económico dentro del sector privado, dejando fuera a los más vulnerables como los pequeños agricultores que requieren del recurso para sobrevivir. Por parte de la IMCAS la parte ética se encuentra bien arraigada, ya que sus integrantes la fomentan con su actuar diario para generar el beneficio social que busca la iniciativa. Asimismo la	Aunque la LAN menciona la parte de equidad y ética en el manejo de los derechos de propiedad, regulación de uso y acceso a la propiedad del agua, lamentablemente en la práctica esto no se lleva a cabo y se sigue favoreciendo a grupos de poder económico dentro del sector privado, dejando fuera a los más vulnerables como los pequeños agricultores que requieren del recurso para sobrevivir. Por parte de la IMCAS la parte ética se encuentra bien arraigada, ya que sus integrantes la fomentan con su actuar diario para generar el beneficio social que busca la iniciativa. Asimismo la

		equidad de género se lleva a cabo dentro de la IMCAS; tanto hombres y mujeres tienen las mismas prioridades y obligaciones.	equidad de género se lleva a cabo dentro de la IMCAS; tanto hombres y mujeres tienen las mismas prioridades y obligaciones.
Rendición de cuentas	Los roles en los procesos legislativos y ejecutivos tienen que ser claros. Cada institución debe explicar y asumir la responsabilidad de lo que hace. Las reglas del juego deben ser claras, así como las consecuencias de violarlas, y se deben incorporar mecanismos de arbitraje. Los tomadores de decisiones en el gobierno, en el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil son responsables y deben rendirle cuentas a la población en general, así como a los actores institucionales.	La rendición de cuentas por parte de los poderes 3 poderes en México (legislativo, ejecutivo y judicial) es un tema relativamente nuevo y recientemente se está conformando no de una manera muy transparente. Por parte de la iniciativa creen que necesitan mejorar la comunicación entre CMAS para encontrar un modo de trabajo organizado y establecer mecanismos de acceso a la información relevante y fomentar la rendición de cuentas. La percepción ciudadana acerca de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de CMAS es baja.	La rendición de cuentas por parte de los poderes 3 poderes en México (legislativo, ejecutivo y judicial) es un tema relativamente nuevo y recientemente se está conformando no de una manera muy transparente. Por parte de la iniciativa se propone fomentar la rendición de cuentas por una vía transparente para que la ciudadanía vuelva a creer en la participación ciudadana y se motive a actuar en ella y se generen cambios sustanciales en el manejo del recurso. Los integrantes perciben una apertura por parte de SMAPA para los temas de la transparencia y la rendición de cuentas, aunque están consientes de que falta mucho por hacer.
Eficiente	Así como la eficiencia económica, la política, social y ambiental deben ser tomadas en cuenta, es esencial que los sistemas de gobernanza sean eficaces para equilibrar las prioridades de manera que no impidan la acción.	La IMCAS, al ser un proyecto en desarrollo, la eficiencia se empieza a observar sobre todo en su proceso de conformación solido, en sus relaciones con las autoridades locales en mayor o menor medida, en los vínculos que están forjando con otras instituciones, en el empoderamiento que le están otorgando a la ciudadanía y en la difusión que tienen sus acciones externamente. Se puede decir que se está construyendo un equilibrio entre el organismo operador y la iniciativa en las prioridades de gestionar el agua que se han	La IMCAS, al ser un proyecto en desarrollo, la eficiencia se empieza a observar sobre todo en su proceso de conformación solido, en sus relaciones con las autoridades locales en mayor o menor medida, en los vínculos que están forjando con otras instituciones, en el empoderamiento que le están otorgando a la ciudadanía y en la difusión que tienen sus acciones externamente. Se puede decir que se está construyendo un equilibrio entre el organismo operador y la iniciativa en las prioridades de gestionar el agua que se han

		dejado ver por parte de la ciudadanía, aunque todavía falta un largo camino por recorrer para que esta eficiencia no solo sea en los temas prioritarios.	dejado ver por parte de la ciudadanía, aunque todavía falta un largo camino por recorrer para que esta eficiencia no solo sea en los temas prioritarios.
Responsable y sustentable	Las políticas deben corresponder a la demanda, y debe tener objetivos claros y una evaluación de impacto en el futuro, incluyendo, cuando sea posible, una evaluación de la experiencia pasada. La capacidad de respuesta también requiere políticas a ser implementadas en el nivel más apropiado. Lo más importante es que las políticas deberían ser un incentivo para asegurar que exista una clara ganancia social y económica por seguirla. La gobernanza del agua debe servir para el futuro, así como a los consumidores del presente en los servicios del agua.	Para que exista la gobernanza del agua deben existir responsabilidad exclusivas de los actores involucrados y otras que son mutuas. El organismo operador debe ser responsable en brindar un servicio adecuado de agua potable y alcantarillado, así como ser responsable en la calidad y abasto del agua que otorga, además debe conducirse con transparencia y rendir cuentas efectivas a los ciudadanos. Por su parte, la iniciativa y la ciudadanía deben ser responsables en el manejo del recurso, pagar el servicio de agua a tiempo y correctamente, debe tener un entendimiento normativo y operativo del organismo operador. Las responsabilidades compartidas son: apertura por ambos lados, cooperación y colaboración, objetividad, respeto y entendimiento de los diferentes intereses. La sustentabilidad del recurso es una de las prioridades de la iniciativa por medio de una gestión integral y políticas públicas que la fomenten.	Para que exista la gobernanza del agua deben existir responsabilidad exclusivas de los actores involucrados y otras que son mutuas. El organismo operador debe ser responsable en brindar un servicio adecuado de agua potable y alcantarillado, así como ser responsable en la calidad y abasto del agua que otorga, además debe conducirse con transparencia y rendir cuentas efectivas a los ciudadanos. Por su parte, la iniciativa y la ciudadanía deben ser responsables en el manejo del recurso, pagar el servicio de agua a tiempo y correctamente, debe tener un entendimiento normativo y operativo del organismo operador. Las responsabilidades compartidas son: apertura por ambos lados, cooperación y colaboración, objetividad, respeto y entendimiento de los diferentes intereses. La sustentabilidad del recurso es una de las prioridades de la iniciativa por medio de una gestión integral y políticas públicas que la fomenten.

(Ayre, Callway, 2005:124)

3.2.6 Perspectivas de sostenibilidad en el futuro

Tanto IMCAS Xalapa como IMCAS Tuxtla Gutiérrez cuentan con un alto nivel de satisfacción basado en el desempeño logrado durante estos dos primeros

años. Existe un gran compromiso de seguir trabajando en la iniciativa. Por un lado los integrantes de la IMCAS Tuxtla Gutiérrez se sienten orgullosos de formar parte de este grupo ciudadano, donde tienen la certeza de ser una iniciativa fuerte, y para el caso de IMCAS Xalapa los integrantes se sienten motivados en seguir trabajando en la Iniciativa y mencionan que el participar en ella es una experiencia muy enriquecedora que todo ciudadano debería vivir. Ambas iniciativas, están consientes de que el desempeño real se verá en un futuro cuando comiencen a dar fruto las decisiones que hoy están tomando.

Cabe señalar, que ambas iniciativas tienen muy consolidadas sus relaciones internas, lo cual es fundamental para continuar existiendo. Durante estos dos primeros años, su prioridad ha sido fortalecer este proceso de conformación para que exista respeto, confianza, colaboración, unión y compromiso entre los integrantes.

Como mencionamos anteriormente, la IMCAS Tuxtla Gutiérrez ya se encuentra constituida legalmente como una Asociación Civil que esto le da mayor oportunidad a obtener financiamientos; por otro lado realizó lazos de vinculación y alianzas con el órgano operador de agua y saneamiento (SMAPA), con la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH) y con la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH). Por su parte, la IMCAS Xalapa ha cambiado su forma de conducirse con el órgano operador (CMAS) y está estableciendo acuerdos con ellos y se encuentran capacitando a ciudadanos interesados en la medición de la calidad del agua. Cabe señalar que por el momento los integrantes en Xalapa no ven la necesidad de constituirse legalmente aunque no descartan esa posibilidad para un futuro próximo.

Ambas iniciativas tienen claro hacia donde quieren llegar y lograr con la IMCAS. Las dos cuentan con un alto nivel de proyección por lo que es muy seguro que logren sus objetivos a corto, mediano y largo plazo.

Por otro lado, las autoridades locales de ambas ciudades, en mayor o menor medida, mencionan estar a favor de este tipo de iniciativas. Congratulan que poco a poco se han abierto los espacios para poder llevar a cabo la gobernanza del agua. De la misma forma ven como vital que exista la apertura, la cooperación y coordinación, la confianza, la transparencia, rendición de cuentas y estar articulados legalmente para poder llevar a cabo los procesos de una gobernanza del agua democrática. Además, es curioso que las autoridades locales mencionan todo esto en la disertación, pero en la práctica, como vimos anteriormente existen bastantes huecos que no cumplen, mayormente por que estas instancias gubernamentales se encuentran inmersas en esquemas burocratizados que muchas veces impiden o irrumpen una dinámica más ágil entre el funcionario y el ciudadano, por lo que concluimos que por parte de la autoridad se manejan un doble discurso.

3.3 Conclusiones sobre el análisis del modelo de gobernanza del agua

La IMCAS es un proyecto consolidado que contribuye al desarrollo de la gobernanza del agua en las ciudades en donde se encuentra. Contribuye por el momento de manera gradual por medio de establecer algunos de los principios referentes a la misma, es decir, por promover la apertura entre los organismos operadores, la transparencia y la rendición de cuentas interna y externa, por ser una iniciativa coherente a sus intereses e integrar a la sociedad (aunque falta la participación del sector privado y los miembros de la iniciativa lo ven como algo que deben hacer a mediano plazo), ser éticos y equitativos, ser eficientes con lo propuesto en el periodo logrado, ser responsables y fomentar la sustentabilidad del recurso por medio de una gestión integral.

Lo que podemos observar, es que a nivel local, en este caso municipal, se están comenzando a hacer esfuerzos conjuntos y estamos empezando a ver resultados positivos. Desde el 2009 que llevan de existir estas iniciativas se han

logrado grandes avances, como motivar a la ciudadanía a participar y fomentar la apertura de espacios por parte de los organismos operadores. Aunque es muy cuestionable ver que esta apertura se comenzó a dar cuando ONU-Hábitat acobijó este proyecto que venía desde el Nivel Federal. La pregunta es ¿hubiera existido la misma respuesta por parte de las autoridades locales (organismos operadores) sí los ciudadanos no hubieran contado con el apoyo y respaldo de ONU-Hábitat? Idealmente los ciudadanos deberían de ser escuchados por parte de las autoridades sin tener la necesidad de contar con instituciones que les den este poder.

En el caso específico de este estudio de caso, la CID funciona cuando es implementada a nivel local y funge como guía y facilitador para los ciudadanos y no fomenta el asistencialismo. El sentido de apropiación del proyecto es fundamental para que los integrantes sean los que decidan el rumbo, le den seguimiento y lo vean como algo de su pertenencia y no como algo impuesto. De igual forma los mecanismos de horizontalidad, paridad, coordinación y de respeto con los actores locales por parte de ONU, el financiamiento, el papel de facilitador externo y objetivo, fueron claves para generar un mejor entendimiento, realización y obtención de resultados positivos en este primer proyecto.

Por el lado de las autoridades locales, aún se observan muchas carencias tales como, poca apertura y transparencia en sus procesos internos y externos por ser burocráticos, no ser integrador con la iniciativa en el momento de la toma de decisiones, manejar el doble discurso, una rendición de cuentas escasa o casi nula, ser poco eficientes en los servicios que debe brindar a la ciudadanía, y ser poco responsables con el manejo presupuestal, administrativo y de capacitación de personal y no fomentar verdaderamente la sustentabilidad del recurso.

Por parte de las Naciones Unidas, se percibe que este tipo de proyectos requieren de las agencias para empoderar a los ciudadanos, es decir, darles voz y

presencia ante las autoridades locales, ser facilitadores y financiadores[28]. En el caso de los dos proyectos hubo diferencias en los procesos iniciales. Como vimos en Xalapa, el arranque del proyecto costó trabajo ya que los facilitadores de las agencias no supieron adaptarlo a las necesidades que demandaba una ciudadanía que ya venía trabajando en varios proyecto similares; esto generó descontento entre los integrantes y pérdida de tiempo valioso que se pudo haber evitado y con él crear cosas innovadoras. En el caso de Tuxtla, contrariamente, al no haber proyectos previos, el proceso de conformación siguió una línea metódica sin contratiempos y ágil, esto debido a que se adaptó a lo establecido por las agencias de ONU y el Consejo Consultivo del Agua. Con ello, se deja ver que por parte de la ONU sus procesos pueden ser poco flexibles al momento de modificar alguno de los lineamientos previamente establecidos de un programa, y que cuando requieren ser modificados o adaptarlos a necesidades específicas, cuesta mucho trabajo llevarlo a cabo. Asimismo, es de cuestionarse si en verdad podemos hablar de gobernanza del agua en estos dos grupos, cuando en uno tenemos a 7 integrantes y en otro solo 15. La gobernanza del agua requiere de mayor participación para llevarse a cabo, mayor involucramiento de los ciudadanos para generar una nueva cultura que fomente el cuidado y la sustentabilidad del mismo.

Con este análisis podemos reflexionar sobre sí se cumple o no la hipótesis de esta tesis la cual es:

Se ha demostrado que el problema de escasez y la falta de saneamiento del agua, están mayormente ligados a la gestión humana del recurso y no a la insuficiencia del mismo. Es por ello, que la gobernanza del agua es fundamental para resolver estos problemas claves.

[28] El tema del empoderamiento actualmente es fundamental ya que el actuar común de las autoridades locales para con la ciudadanía es bastante cuestionable por no escucharlos y hacer caso a sus demandas, sentir que son amenaza en vez de aliados. Lo ideal sería que no fuera necesaria la intervención de la CID para hacer escuchar las demandas que provengan de la población, lamentablemente esto todavía no ocurre.

La Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento (IMCAS) contribuye al desarrollo de la gobernanza del agua de manera gradual en México gracias a que fomenta la apertura con los organismos operadores por medio de un dialogo democrático, participativo, inclusivo y equilibrado. La IMCAS trabaja bajo el marco de corresponsabilidad entre ciudadanos y funcionarios locales; se basa en el acceso a la información, en la transparencia y en la rendición de cuentas, fomentando constantemente la sustentabilidad del recurso a nivel local.

Asimismo, esta hipótesis parte de la premisa de que la gobernanza del agua se puede llevar a cabo, siempre y cuando existan varios principios operativos entre todos los actores involucrados (gobierno, sector privado y sociedad) como el de responsabilidad, Estado de derecho, ética, sensibilidad a la problemática del agua, participación, equidad y paridad entre ellos sobre todo en la toma de decisiones, es decir, que todas las opiniones tengan el mismo peso, apertura al dialogo, acceso a la información y con ello transparencia en el flujo de la misma.

Igualmente, los mecanismos necesarios que debe tener la CID para la realización de proyectos que promuevan la gobernanza del agua son los siguientes: no se asistencialistas, debe existir la apropiación de los proyectos por parte de los ciudadanos, la gestión horizontal y equilibrada en las relaciones entre todos los actores, ser financiadores y ser facilitadores externos, objetivos sin negociar el sentido de apropiación de los grupos para fines propios

Ambos grupos (Xalapa y Tuxtla Gutiérrez) se puede decir, que poco a poco están desarrollando una gobernanza del agua en México. Cabe señalar que con base en las lecciones aprendidas de estas dos iniciativas, hoy el Consejo Consultivo del Agua y ONU-Hábitat están llevando a cabo otros proyectos similares a lo largo del territorio, como en La Paz, Baja California, Ecatepec de Morelos, Estado de México, San Miguel de Allende, Guanajuato, por mencionar algunas.

Se está trabajando en fomentar un apertura con los organismos operadores más inclusiva; sí se ha promovido el dialogo participativo, aunque no tan

democrático e inclusivo sobre todo en la toma de decisiones y poco transparente por el doble discurso que se maneja, sobre todo por parte de las autoridades locales. La IMCAS ha promovido un trabajo corresponsable donde ellos han servido de puente entre los ciudadanos y los funcionarios locales para llevar las necesidades y temas urgentes referentes al agua y el saneamiento a los organismos operadores y que estas demandas sean atendidas a la brevedad. El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son temas claves que aún en nuestro país se encuentran poco claros y casi nulos, aunque cada vez más se busca llegar a ellos y poco a poco se trabaja para lograrlos. La sustentabilidad del recurso se busca, pero ésta aún no está resuelta, falta mucho por hacer, sobre todo en el cambio de conductas y de cultura en el manejo al agua tanto por parte de los ciudadanos como por parte de las industrias.

Existen principios dentro del modelo de Ayre y Callway que se encuentran más desarrollados que otros, y existen algunos que aún requieren de un gran esfuerzo tanto de los ciudadanos e integrantes de las IMCAS como de las autoridades locales para llevarse a cabo. También debemos recordar que esta iniciativa se encuentra en una etapa temprana de maduración, por lo que es pertinente decir que está contribuyendo al desarrollo de la gobernanza en México de manera gradual.

Los mecanismos mencionados anteriormente de la CID que influyen en poder realizar este tipo de proyectos deben ser planteados a nivel local. La no intervención e imposición es clave para que el sentido de apropiación esté presente y los proyectos tengan sostenibilidad. Es primordial que la CID siga tomando el papel de facilitador y de financiador en proyectos locales, donde los ciudadanos sean los que prioricen sus actividades. Debemos reconocer el esfuerzo que se ha realizado para que se logre cumplir con la meta 7c del objetivo 7 de los ODM en proyectos como la IMCAS a nivel local.

Estamos claros de que todavía queda un largo camino por recorrer, y de que estos pequeños, pero valiosos esfuerzos son claves en nuestro país y se debe fomentar su continuidad y permanencia. La replica que se está llevando a cabo en otros municipios está fomentando esa apertura, donde se espera que en un futuro próximo sea vista a nivel nacional en la gestión del agua y de esa manera fomentar la participación ciudadana en este tema que nos compete a todos.

Conclusiones.

A lo largo de esta tesis se expuso el tema de la gobernanza del agua y la cooperación internacional para el desarrollo por medio del estudio de caso IMCAS y se ejemplificó cómo se está contribuyendo al desarrollo en este tema en nuestro país, así como hacer mención de cuáles son los mecanismos necesarios en la CID para realizar este tipo de proyectos que promueven la gobernanza del agua en México.

Cabe señalar que la IMCAS se implementó desde el 2009 por lo que todavía tiene un largo camino que recorrer para realmente decir que existe un ejemplo en México sobre gobernanza del agua, sin embargo, es un buen inicio para fomentarla y desarrollarla. Como se mencionó anteriormente la gobernanza del agua debe ser una acción continua y permanente de gestionar no solo el agua, sino todas las instancias de gobierno, para hacer de este país, uno realmente democrático, que cuente con políticas públicas incluyentes, que fomenten la participación a nivel local, para así asegurar una justa distribución del recurso y su sustentabilidad, pero sobre todo que sean escuchadas todas las voces; es por eso que la CID es fundamental a este nivel cuando funge como facilitadora sin tener un sentido de asistencialismo que fomenta la apertura de espacios que normalmente no estarían abiertos de no contar con su apoyo.

La gobernanza en sí, es sin duda un cambio de paradigma en la forma tradicional de gobernar y gestionar los recursos. Para lograr que suceda, es necesario que las instancias de gobierno dejen de ver a la ciudadanía como una amenaza y la empiecen a ver como una aliada; y por el otro lado, que la ciudadanía se atreva a participar y a trabajar en conjunto por un bien común. Es indispensable que estas visiones cambien para que se empiecen a abrir los espacios de diálogo directo y representativo, se fomente el trabajo colectivo (entendiendo las necesidades y retos de todas las partes, creando así una visión global), la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas

claras, se trabaje en un ambiente de equidad y democracia. Logrando esto se estará cambiando sin lugar a dudas la estructura tradicional de la gestión de los recursos de nuestro país y con ello los ciudadanos no necesitarían de la CID para ser escuchados.

La gobernanza debe iniciarse a nivel local, ya que se ha visto que fomentando el desarrollo endógeno, de abajo hacia arriba, los actores locales resuelven sus necesidades y problemas, que al tratarlos de resolver desde las altas esferas, donde muchas veces por sus procesos burocráticos obstaculizan y frenan la dinámica local. Asimismo, como ya lo mencionamos para que exista la gobernanza del agua efectiva en México es necesaria la paridad y equidad entre todos los actores. Además, es necesario que se combata la centralización del manejo hídrico, donde los organismos operadores a nivel municipal sean autónomos y no dependa su gestión interna del periodo del gobierno; que sean entidades que manejan su propio presupuesto, para que con ello se fomente una visión a largo plazo y verdaderamente exista inversión en infraestructura, muy necesaria, mejore la calidad de los servicios y se fomenten políticas públicas locales, integrales y sustentables que promuevan el desarrollo local.

Por otro lado, algo fundamental que se quiere lograr por medio de la gobernanza del agua es asegurar la sustentabilidad del recurso, ya que sin él, no se estará garantizando el desarrollo y en caso crítico, la vida misma del planeta. Para ello, es necesario fomentar una política hídrica nacional sustentable. Se espera que de un mediano a largo plazo la gobernanza del agua en nuestro país se encuentre tan avanzada que fomente este tipo de políticas hídricas integrales que sin duda son necesarias para asegurar la sustentabilidad del recurso.

Es clave que dentro de los espacios que fomentan el desarrollo de la gobernanza del agua se promuevan este tipo de políticas empezando desde lo local, para que poco a poco lleguen a ser políticas públicas nacionales que regulen a México de una manera integral y sustentable.

Por otro lado, como conclusión, observamos que la CID en el tema de la gobernanza del agua a nivel internacional, se ha visto muy desgastada. Como vimos en el Capítulo 1 la iniciativa de Delivery as One, ha reflejado los grandes vacios con los que Naciones Unidas coopera. Así también este tipo de ayudas normalmente vienen vinculadas con el asistencialismo que lejos de promover un desarrollo integral, obstaculiza el conocimiento local y sus prácticas. Los Foros Mundiales del Agua dejan ver vicios burocráticos, donde no se llegan a acuerdos para llevar a cabo acciones concretas a nivel local generando el desgaste de muchos de los actores que participan. Igualmente al manejarse en esferas burocráticas de alto nivel internacional, muchas veces se pierde la sensibilización del nivel local; se invierten grandes recursos financieros y humanos tratando de resolver problemas y necesidades no prioritarias en poblaciones vulnerables.

En este tipo de proyectos como la IMCAS, hacemos hincapié en la pregunta sobre ¿hubiera existido la misma respuesta por parte de las autoridades locales (organismos operadores) sí los ciudadanos no hubieran contado con el apoyo y respaldo de ONU-Hábitat? Lo ideal sería que la CID no fuera necesaria para que estas voces sean escuchadas, que los gobiernos atendieran sus necesidades sin que exista de detrás una institución internacional.

Pero por otro lado, con el caso de estudio de la IMCAS, observamos un esfuerzo clave para lograr el cumplimiento de la meta 7c del objetivo 7 de los ODM a nivel local. Es evidente que cuando los mecanismos de la cooperación fungen como facilitadores y financiadores y no asistencialistas, ayudan en los procesos de conformación de los ciudadanos. Todo ello, debe ser bajo la condición de que la CID no imponga proyectos, sino que estos respondan a las demandas y urgencias de la población de ese nivel, donde los actores locales sean los que los construyan y decidan el rumbo que quieren dentro de sus proyectos. Con ello, sustentamos que el sentido de apropiación es fundamental para asegurar la sostenibilidad de iniciativas como las IMCAS.

Sabemos que el agua es un recurso vital y que requiere del esfuerzo y cooperación de todos para hacerlo sustentable. Es por ello que el tema de la gobernanza del agua es fundamental para lograrlo. Es importante replicar estos proyectos de monitoreo ciudadano para ir multiplicando la participación ciudadana y la apertura de las instancias de gobierno, ir cambiando paradigmas en la forma en que las autoridades perciben a la ciudadanía y viceversa, para lograr que se abran los espacios de diálogo participativo y representativo y se fomente el trabajo colectivo y coordinado, transparente, con amplio acceso a la información y a la rendición de cuentas que responda a las necesidades de todos.

Bibliografía y Hemerografía:

- Aguilar, Grethel e Iza, Alejandro, 2009; *"Gobernanza del agua en Mesoamérica: Dimensión Ambiental"*; Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales AGUILAR, IZA Editores del Puerto, Suiza; pp. 11 y 12.

- Aguilar, Luis, 2006; *"Gobernanza y gestión pública"*; FCE; México; pp. 73.

- Ayala, Citlali, Pérez, Jorge 2009; *"México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?";* Instituto Mora, FLACSO, Cideal; México DF, México; pp. 29, 30.

- Ayre, Georgina, Callway, Rosalie, 2005; *"Governance for Sustainable Development. A foundation for the future";* Earthscan; London, UK; pp. 111, 112, 114, 115, 118, 120, 123, 124.

- Bates, Kundzewicz, Wu, Palutikof 2008; "*El cambio climático y el agua";* Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático; Ginebra, Suiza; pp. 15.

- Caldera, Alex Ricardo, Torregrosa, Ma. Luisa 2010; *"Procesos políticos e ideas en torno a la naturaleza del agua: un debate en construcción en el orden internacional";* en Jiménez, Torregrosa, Aboites; "*El agua en México: Cauces y encauses";* CONAGUA y Academia Mexicana de Ciencias; México; pp. 317, 340-341.

- Carabias, Julia, Landa, Rosalva 2005; "*Agua, Medio Ambiente y Sociedad. Hacia la gestión integral de los recursos hídricos en México"*; UNAM, COLMEX, Fundación Gonzalo Río Arronte; México; pp. 83, 86, 88, 89, 120 y 131, 210-213.

- Castelán E. 2000; *"Análisis y Perspectivas del Recurso Hídrico en México"*; Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua A.C., México.

- Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo IDRC, 2012, http://web.idrc.ca/es/ev-34477-201-1-DO_TOPIC.html, (7 de marzo de 2012.)

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, 2012, http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mdg/noticias/paginas/6/35556/P35556.xml&xsl=/mdg/tpl/p18f-st.xsl&base=/mdg/tpl/top-bottom.xsl (7 de marzo de 2012.)

- Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa CMAS 2011; http://jalapa.gob.mx/agua/?page_id=19; (21 de julio de 2011.)

- Comisión Nacional del Agua CNA 2005; *"Lo que se dice del agua*"; CONAGUA, México DF, México; pp. 73-77, 88.

- _____, 2012, http://www.conagua.gob.mx/Resumen.aspx?n1=1&n2=56&n3=263&n4=181&n5=172 (9 de mayo de 2012.)

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 2012, Agenda 21, Capitulo 8; http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/age8.htm (8 de marzo de2012.)

- Conferencia Internacional sobre Agua Dulce CIAD, 2001; *"El agua: Una de las claves del desarrollo sostenible";* Instituto de Derechos Humanos de Catalunya; Bonn, Alemania; pp. 1,4.

- Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra 2010, http://cmpcc.org/2010/07/28/discurso-derecho-humano-al-agua-y-saneamiento/, (13 de diciembre de 2010.)

- Consejo Consultivo del Agua A.C. CCA 2010; *"La gestión del agua en las ciudades de México. Indicadores de desempeño";* Consejo Consultivo del Agua, México; pp. 6.

- Consejo Mundial del Agua CMA, 2009; *"V Foro Mundial del Agua. Lo más destacado de Estambul";* Consejo Mundial del Agua; Estambul, Turquía; pp. 1, 3 y 6.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL 2012, http://www.coneval.gob.mx/, (12 de junio de 2012.)

- Declaración Universal de Derechos Humanos 2010, http://www.un.org/es/documents/udhr, (17 de septiembre de 2010.)

- Decenio Internacional para la Acción DIPA, 2012, http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml (5 de marzo de 2012.)

- Documento Marco Fondo PNUD-España para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2007; Comité Directivo del F-ODM; pp. 1-6,11.

- Domínguez, Judith, 2007; *"La gobernanza del agua en México y el reto de la adaptación en zonas urbanas: El caso de la Ciudad de México";* Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, COLMEX, México; pp. 4, 8, 15,16

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF 2012, http://www.unicef.org/spanish/cbsc/index_42336.html, (12 de junio de 2012.)

- Frías, Belinda, 2006; "*La Cooperación Internacional para el Desarrollo en el IV Foro Mundial del Agua"*; Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora; México; pp. 42, 43.

- González, Arsenio, 1995; *"El agua en la ciudad de Puebla. Descentralización, privatización y participación ciudadana en la gestión de los servicios del agua potable y saneamiento 1988-1994"*; Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora; México DF, México; pp. 82, 83, 98, 135.

- Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible IISD, 2006, http://www.iisd.ca/ymb/worldwater4/html/ymbvol82num15s.html (25 de febrero de 2012.)

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI 2011; http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?src=487&ent=30; (21 de julio de 2011.)

- Kooiman, Jan 1993; *"Findings, Speculations and Recommendations. Modern Governance: New Government-Society Interactions*"; Sage, Londres; pp. 258.

- Le Gales, Patrick 2000; *"European Cities: Social Conflicts and Governance*"; Oxford University Press; Oxford, Inglaterra.

- Martínez, Verónica, 2011; *"Gobernabilidad del Agua"*; Artículo para revista del COLMEX, diciembre, 2011; México; pp. 3.

- Mayorga, Fernando y Córdova, Eduardo, 2007; *"Gobernanza y gobernabilidad en América Latina";* Working Paper NCCR Norte-sur IP8; Ginebra; pp. 7 y 8.

- Millennium Development Goals Fond MDGF 2010; *"OPAS 1816: Fortalecer la gestión efectiva y democrática del agua y saneamiento en México para el apoyo al logro de los ODM. Reporte Final. Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento tomando en cuenta la importancia de los Mecanismos de Transparencia y Acceso a la Información";* Integración Ciudadana, Centro de Colaboración Cívica A.C., Consejo Consultivo del Agua A.C., Tierra Verde, ONU-Hábitat; Xalapa y Tuxtla Gutiérrez; México; pp. 3-10.

- _____, 2012;*"Gobernanza de los Servicios de Agua y Saneamiento en Localidades Rurales y Entornos Periurbanos";* MDGF, México; pp.15, 49-65.

- _____*, 2012; http*://www.mdgfund.org/es/page/ourprogrammes; (24 de agosto de 2012.)

- Mussetta, Paula, 2009; *"Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México"*; Espacios Públicos, Vol. 12 Núm. 25 sin mes; UNAM y Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc); México; pp. 73, 76.

- Ley de Aguas Nacionales LAN 2012; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16.pdf; (15 de junio de 2012.)

- ONU-Hábitat 2012; http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=82; (24 de agosto de 2012.)

- _____ 2012; http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=92&Itemid=21; (23 de agosto de 2012.)

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, 2006; "*El agua, una responsabilidad compartida";* 2º Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo; UNESCO-WWAP; París, Francia; pp. 44.

- _____, 2011; http://www.unesco-mexico.org/sectores-ciencias-nat.php?divSel=2; (28 de julio de 2011.)

- Ostrom, Elinor, 2000; *"El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva";* UNAN, CRIM, Fondo de Cultura Económica de México; México; pp. 25-27, 43, 44 y 55.

- Pérez, Alfredo, Sierra, Ivan, 1998; "*Cooperación técnica internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana";* Miguel Ángel Porrúa; México D.F.; México; pp.269.

- Pierre, Jon, Peters, Guy 2000; *"Governance, Politics and the State*"; McMillan Press, Londres.

- Pintado, Leonor, 2003; "*El agua: un problema de gobernabilidad";* Revista Agua Latinoamérica mayo-junio 2003: volumen 3, número 3, Tucson, Arizona, EU.

- Plan Municipal de Desarrollo de Tuxtla Gutiérrez PMDTG 2011; http://www.aregional.com/mexico/newsletter/img-arm/01creditos.pdf; (21 de julio de 2011.)

- Plan Municipal de Desarrollo de Xalapa 2011; http://issuu.com/xalapaver/docs/pmd-xalapa?mode=a_p&wmode=0; (21 de julio de 2011.)

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD 2012, http://www.watergovernance.org/spanishwgf, (27 de febrero de 2012.)

- _____, 2004; Índice de Desarrollo Humano Municipal; http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/eventos/images/CuadernilloIDHMM.pdf; (16 de agosto de 2011.)

- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Hábitat 2011; *"Estado de las ciudades de México 2011";* ONU-Hábitat y SEDESOL; México; pp. 59.

- Programa Mundial de los Recursos Hídricos UN-Water, 2007; *"El agua, una responsabilidad compartida. 2º Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo";* UNESCO; Oxford, Reino Unido; pp. 2, 44.

- Programa Solidario del Agua PSEAU, 2008; *"Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de Naciones Unidas en México. OPAS-1816 Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento en México para apoyar al logro de los Objetivos del Milenio"*; NU, SRE; México; pp. 3, 6-14.

- Porras, Francisco, 2007; *"Teorías de la gobernanza y estudios regionales",* Revista Secuencia, Núm. 69 septiembre-diciembre 2007, México, pp.163, 165, 169, 183.

- _____, 2012; *"Gobernanza y redes de política pública en espacios locales en México*"; Instituto Mora, Contemporánea Sociología; México; pp. 197,198.

- Rhodes, Roderick 1997; *"Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability"*: Open University Press; Buckingham, Inglaterra.

- Rivas, Roberto; Gálvez, Catherine; Munk, Helle, 2010; *"Cooperación y conflictos con recursos hídricos locales: carencias en el marco legal y administrativo de la gobernabilidad del agua en Bolivia, Mali, Nicaragua, Vietnam y Zambia";* Instituto Danés de Estudios Internacionales DIIS; Dinamarca; pp. 1.

- Rogers, Peter, 2002; "*Water governance in Latin America and the Caribbean";* Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department; Fortaleza, Brazil; pp. 1 y 2.

- Sandre Israel, 2009; "*Gestión del agua: Una visión comparativa entre México y Brasil";*CIESAS; México; pp.12.

- Secretaría de Relaciones Exteriores SER, 2012, http://dgctc.sre.gob.mx/index.php/acerca-de-la-dgctc (6 de marzo de 2012.)

- Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Tuxtla Gutiérrez SMAPA 2011; http://www.smapa.gob.mx/content.php; (21 de julio de 2011.)

- Solanes, Miguel, Jouravlev, Andrei 2006; *"Water governance for development and sustainability"*; CEPAL; Santiago, Chile; pp. 17, 18, 36.

- Swyngedouw, Erik 2005; *"Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the –State*"; Urban Studies, Vol. 42, No. 11, 1991-2006; October 2005; Inglaterra; pp.1992-2002.

- The 6th World Water Forum 2012, http://www.worldwaterforum6.org/en/commissions/thematic/priorities-for-action-and-conditions-for-success/condition-for-success-cs1/, (5 de abril de 2012.)

- The Water Institute at UNC 2012, www.waterinstitute.unc.edu, (19 de marzo de 2012.)

- Torregrosa, María Luisa, 2010; *"La gestión y valoración del agua en México. Preámbulo de la gobernabilidad y ciudadanía";* FLACSO-México; pp.23, 26.

- _____ 2012; *"Los recursos hídricos en México. Situación y perspectiva"* en Jiménez, Blanca y Galizia, José, *"Diagnóstico del agua en las Américas"*; Red Internacional de Academias de Ciencias, Foro Consultivo Científico y Tecnológico A.C.; México DF, México; pp. 310, 312, 315-317, 328, 331, 332, 334, 337, 342, 348, 349.

- United Nations Conference on Environment and Development UNCED 2012, http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html, (8 de marzo de 2012.)

- United Nations Development Group UNDG 2012; *Independent Evaluation of Lessons Learned from Delivery as One;* pp: 11-22, 130.

- World Meteorological Organization WMO, 2012, http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/espanol/icwedecs.html, (8 de marzo de 2012.)

- WorldWater Council WWC, 2012, http://www.worldwatercouncil.org/index.php?id=92&L=0%2F%20title%3D%20tar%20target%3D%20title%3D (5 de marzo de 2012.)

Entrevistas citas:

- Gómez, Román, 2011; Entrevista realizada en octubre de 2011 para el *Informe del Análisis cualitativo y cuantitativo del proyecto de Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento (IMCAS);* México.

- Siller, Diana, 2011; Entrevista con Punto Focal de Agua y Saneamiento del Programa Conjunto de ONU-Hábitat, llevada a cabo los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2011.

ANEXOS

ANEXO I: Grado de avance de las estrategias (los seis-unos)

Strategy	Achievements	Challenges	Assessment of progress
One Programme	Coverage of cross-cutting issues improved. Programmes have delivered results. More coherent programmes. Larger assistance programmes. Non-resident agencies able to participate at higher level according to country need. Learning experience; second-generation One Programmes better designed. Trend from joint programmes to joint programming.	First One Programmes largely retrofitted from existing programmes. Some joint programmes have too many partners and outcomes to manage. High number of small-scale activities. High transaction costs for UN country team. Monitoring and evaluation not yet able to capture additional development results from "jointness" or participation in Delivering as One.	**Moderate.** The shift to joint programming has been a promising learning experience resulting in One Programmes that effectively address cross-cutting issues. Challenges remain in finding a balance between focus and inclusiveness and in monitoring and evaluation of results.

Strategy	Achievements	Challenges	Assessment of progress
	Lowered transaction costs for governments.		
One Leader	Increased coherence among organizations. Helped UN country teams coordinate One Programme. Strengthened collaboration with governments. Resident coordinator offices provided human and other resources to assist resident and non-resident agencies. Better delineation of functions of resident coordinator and UNDP resident representative (firewall).	Organizations remain accountable to own governing bodies. Little horizontal accountability in UN country team. Unequal accountability between resident coordinator and UN country team.	**Moderate** Resident coordinator function has been strengthened, but still lacks authority, as vertical accountability prevails over horizontal accountability. The firewall does not completely resolve the issue of a potential conflict of interest between the two functions.
One Voice	One Voice improved coherence of communications within and outside the UN country team, especially with governments. Organizations gained external profile through	Insufficient human and financial resources in some pilots.	**Strong** Concerted communication on issues of concern based on mandates and expertise of UN organizations is widely seen as a major step forward.

Strategy	Achievements	Challenges	Assessment of progress
	critical mass. Helped internal "buy-in" to Delivering as One. Supported advocacy on normative issues.		
One Budget **(Budgetary Framework)**	Increased transparency of resource requirements for entire UN system at country level, including resources to be channelled though One Fund.	Use of Budgetary Framework across pilot countries still uneven	**Moderate** Budgetary Framework offers the possibility of fully costing all planned development activities of the UN system. Uneven use in different countries poses challenges to aggregation of data and reporting.
One Fund	Increased flexibility for government and UN country team, since funds were "lightly" or unearmarked. Enabled non-resident agencies and agencies with limited presence to participate. Increased government. flexibility to use UN assistance in innovative areas, through financial support forth participation	Overall, One Programme still heavily reliant on non-core funds. Proportion of One Programmes funded varies widely among pilot countries, especially for second-generation One Programmes. Size of the One Fund varies between countries, with significant effects on extent to which One Programme	**Moderate** Innovative funding instrument with potential to complement traditional core and non-core funding. Still not used to its potential, as funding still partially earmarked. Highly dependent on support from very few donors.

Strategy	Achievements	Challenges	Assessment of progress
	of non-resident agencies and agencies with limited presence. In some countries, fund has financed some costs of UN reform processes.	can be innovative. Sustainability of One Fund levels in question, since some major funders have indicated withdrawal.	
One Office	Progress in common services Economies of scale Improved services	No harmonized rules and regulations Common measures of transaction costs not used. No consolidated cost data for assessment of savings. Operational costs remain high . Staff time to generate savings very high . Only few common premises	**Little** A few business practices have been simplified, but more ambitious reforms aiming at harmonization of management systems have not advanced much.

ANEXO II: Grado de avance en los resultados

Outcome	Achievements	Challenges	Assessment of progress
Reduced duplication	Joint procurement procedures Common information, communication and technology systems Common recruitment systems Joint programming introduced to reduce duplication	Inadequate headquarters support Incompatible regulations and procedures prevent some desired reforms Duplicate reporting required by governing bodies and boards Overall gains to date modest compared with scale of UN operations in countries	**Little** Measures that have produced efficiency gains have remained relatively limited due to the continued existence of management and reporting requirements in organizations.
Reduced fragmentation	Long-term supplier agreements. More coherent programmes. Joint programming introduced to reduce fragmentation	Slow decisions from headquarters. Some joint programmes fragmented by excessive number of organizations and partners. Programmes fragmented by excessive number of outputs or outcomes. Accountability structures fragmented	**Little** Joint activities remain relatively marginal as compared to activities of multiple individual organizations, each of which have their own mandates and programming and management practices.

Outcome	Achievements	Challenges	Assessment of progress
Reduced competition for funds	Improved programme coherence has reduced competition for funds One Fund has helped non-resident and smaller agencies compete for place in programmes Governments report less "lobbying" for projects of individual organizations	Reservations remain, whether "firewall" sufficiently protects against potential conflict on interest of One Leader in resource mobilization Most programmes still highly dependent on organizational non-core funding	**Moderate** Resource mobilization is better coordinated, but smaller organizations still find it difficult to have access to funding.
Enhanced capacity for strategic approaches	Inclusion of broader range of organizations enables more strategic approach related to stated country needs. First-generation One Programmes coordinated with governments Second-generation One Programmes jointly planned by organizations and governments One Voice ensures better communication among agencies and with governments, assisting more strategic approaches	First-generation One Programmes largely retrofitted projects, not originally planned on Delivering as One principles. Desire to maximize inclusion of agencies and partners sometimes reduced strategic dimensions	**Moderate** Second generation joint programming allows for strategic and inclusive contribution of the UN system notably on cross-cutting issues. Finding the right balance between focus and inclusiveness is still a challenge.

ANEXO III: Metodología de la práctica profesional en ONU-Hábitat.

Durante el periodo de julio a noviembre de 2011, se realizó la práctica profesional correspondientes al 3er semestre de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Agencia del Programa de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), con la tutela por parte del Instituto Mora de Juan Carlos Domínguez, y por parte de la Agencia de Diana Siller. En los meses de julio y agosto del 2011 se realizó la investigación del proyecto de Iniciativa de Monitoreo Ciudadano de Agua y Saneamiento (IMCAS) proveniente del Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (PCAyS) y el Sistema de las Naciones Unidas en México para el Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México como parte del apoyo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Dicho proyecto se lleva a cabo en las ciudades de Xalapa, Veracruz y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas con la tutela y apoyo del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-HABITAT y el Consejo Consultivo de Agua A.C. (CCA).

En ese periodo se realizaron 4 cuestionarios diferentes para llevarse a cabo en las visitas de campo tanto en Xalapa como en Tuxtla Gutiérrez. Estos cuestionarios sirvieron de guía para las entrevistas que se hicieron a los integrantes de las IMCAS en dichas ciudades, las autoridades locales que han intervenido en el proceso de las IMCAS. También, se elaboró un cuestionario que sirvió de guía para entrevistar a los funcionarios de las agencias de Naciones Unidas que participaron en este proyecto Interagencial y otro para la entrevista hecha al Coordinador de Proyectos del Consejo Consultivo del Agua. Cabe mencionar que se realizaron al mismo tiempo encuestas cuantitativas que correspondían a algunas preguntas de los cuestionarios guía que podrían arrojan datos numéricos.

Estos cuestionarios fueron elaborados con base en la información investigada previamente, y con el fin de conocer las lecciones aprendidas de todos los involucrados. Así mismo, conocer su sentir sobre el proceso de conformación, los avances que ha tenido la iniciativa en las dos ciudades, las dificultades que cada una ha presentado, la aceptación que han tenido por las autoridades locales y ciudadana, y su perspectiva de sostenibilidad en un futuro.

En el mes de septiembre la autora asistió a la ciudad de Xalapa, Veracruz para entrevistar a 6 integrantes de la IMCAS-Xalapa y conocer su opinión acerca del proceso de conformación de la iniciativa y su sentir en el presente y futuro sobre la misma con un cuestionario base de 21 preguntas, asimismo, se realizó una encuesta para obtener datos cuantitativos de 12 preguntas.

Cuestionario para la entrevista de campo Xalapa

Estas entrevistas se llevarán a cabo con el fin de poder medir el impacto que tuvo la IMCA en la población de Xalapa y si se lograron los objetivos establecidos.

- ¿Qué entiende usted por el concepto de gobernanza del agua?

Dentro de la IMCA

1. ¿Qué la/lo motivó a participar en la IMCAS?
2. ¿Considera que entre las personas que participan actualmente en la IMCAS se creó un ambiente de confianza?
3. ¿Cómo describe el dialogo generado entre los actores en relación a las propuestas?
4. ¿Hasta dónde les gustaría llegar con la negociación dentro de la IMCAS?
5. ¿Cómo se han presentados los resultados y avances de la IMCAS?
6. ¿Considera que se ha logrado evitar caer en ideologías políticas o empresariales que pudieran tener intereses particulares dentro de la IMCAS? ¿Por qué?
7. ¿Considera que se ha logrado crear una red sólida para que se pueda dar seguimiento a la IMCAS cuando las Naciones Unidas retiren su apoyo técnico?
8. Hasta el momento, ¿Cuáles han sido las lecciones aprendidas dentro de la IMCAS? (mencione las 3 más importantes) % DE RESPUESTAS POSITIVAS Y NEGATIVAS

9. Hasta ahora, ¿Cuál es su perspectiva sobre el desempeño de la IMCAS? ¿Y cómo lo ve en un futuro?
10. ¿Tienen pensado constituirse legalmente? ¿Por qué sí o no?

Resultados de la IMCAS (objetivos que se pretenden alcanzar)

11. ¿La IMCAS ha tenido incidencia en las políticas públicas locales en materia de agua y saneamiento de Xalapa?
12. ¿Cómo espera la IMCAS apoyar el mejoramiento de la imagen de Xalapa como una ciudad de manantiales?
13. ¿Cómo espera la IMCAS apoyar el cambio en la cultura del agua en la población de Xalapa y la importancia del cuidado de esta?
14. ¿Cómo espera la IMCAS apoyar en la restauraron los ríos de la región?
15. ¿Considera que la IMCAS ha logrado consolidar una red de información y comunicación sobre el adecuado manejo del agua para la población de Xalapa?
16. ¿Considera que la IMCAS pueda apoyar en la generación de mayor participación efectiva de la ciudadanía en materia de agua y saneamiento en Xalapa?
17. ¿Del 2009 a la fecha, percibe usted una mejora en los servicios de suministro de agua potable para la población y de saneamiento para las aguas servidas? (indicadores: calidad del agua, grado de presión, población con acceso al agua, tarifas para uso doméstico y recaudación, reuso de agua residual)
18. ¿Usted percibe un fortalecimiento entre los grupos ciudadanos, organizaciones civiles e institutos académicos y de investigación con las diversas instancias de gobierno?
19. ¿Del 2009 a la fecha, usted percibe que el servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento son más transparentes y con un mejor manejo de rendición de cuentas? ¿Considera que esto es necesario?

A futuro y sobre la CID

20. ¿Usted cree que este modelo de IMCAS se pueda replicar en otra ciudad? (Si o no y por qué) ¿Qué características o condiciones tendrían que tener dicha ciudad?
21. ¿Cuál es su opinión acerca de la labor de las Naciones Unidas (CEPAL, FAO, PNUD, ONUDI, ONU HABITAT, OPS/OMS, UNODC y UNESCO) en este proyecto? Favor de especificar que agencias

Encuesta Cuantitativa IMCAS Xalapa. ***Sexo:*** *Fem.* *Mas.*

Edad:

¿Se ha creado un ambiente de confianza dentro de la IMCAS?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

¿Se ha creado un dialogo entre los actores de respeto y escuchando todas las propuestas?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

¿Se han presentaron periódicamente los resultados y avances de la IMCAS?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

¿Se ha logrado evitar caer en ideologías políticas o empresariales que pudieran tener intereses particulares dentro de la IMCAS?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

¿Se ha logrado crear una red sólida para que se pueda dar seguimiento a la IMCAS cuando las Naciones Unidas retiren su apoyo técnico?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

¿La IMCAS ha tenido incidencia en las políticas públicas locales en materia de agua y saneamiento de Xalapa?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

¿Se ha logrado recuperar la imagen de Xalapa como una ciudad de manantiales?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

¿Ha habido un cambio en la cultura del agua en la población de Xalapa?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

¿Se ha logrado consolidar una red de información y comunicación sobre el adecuado manejo del agua para la población de Xalapa?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

¿Se ha generado mayor participación efectiva de la ciudadanía en materia de agua y saneamiento en Xalapa?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo

◯	◯	◯	◯	◯

¿Del 2009 a la fecha, usted percibe que el servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento es más transparente y con un mejor manejo de rendición de cuentas?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

¿Usted cree que este modelo de IMCAS se pueda replicar en otra ciudad?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

De la misma manera, se tuvo la oportunidad de entrevistan a 4 autoridades locales (3 estatales y 1 municipal (Director del organismo operador de Xalapa CMAS)), utilizando un cuestionario guía de 11 preguntas, las cuales estuvieron involucradas en el proceso de conformación del grupo, con el propósito de conocer su sentir acerca de la iniciativa y sí estaban o no de acuerdo en apoyarla. De la misma forma se les realizó una encuesta para obtener datos cuantitativos de 6 preguntas.

Cuestionario para la entrevista de campo Autoridades Locales.

1. ¿Qué entiende usted por el concepto de gobernanza del agua?
2. ¿Cómo están aplicando el concepto de gobernanza del agua en el gobierno?
3. ¿Ha oído hablar de la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y Saneamiento (IMCAS)?
4. ¿Cuál es su opinión acerca de la IMCAS?
5. ¿Cree usted que es importante crear una relación de trabajo entre la ciudadanía y las autoridades locales? ¿Por qué?
6. ¿Cómo cree que pudiera ser la relación de trabajo entre la IMCAS y las autoridades locales?
7. ¿Se han abierto espacios por parte de las autoridades locales para recibir las propuestas de los ciudadanos?
8. ¿Conoce las propuestas de la IMCAS?

9. ¿Qué tipo de propuestas considera que podrían llevarse a cabo para mejorar la gestión del agua y saneamiento en el municipio?
10. ¿Cree que la colaboración IMCAS-Gobierno pudiera llegar a ser un ejercicio efectivo de corresponsabilidad sobre la gestión de agua y el saneamiento en el municipio?
11. ¿Cree usted que con la participación de la ciudadanía se puede fortalecer la transparencia y un mejor manejo de rendición de cuentas en los servicios públicos del agua potable, alcantarillado y saneamiento en las dos ciudades? ¿En cuánto tiempo? ¿Si no, por qué?

Encuesta Cuantitativa Autoridades Locales Xalapa. ***Sexo:*** *Fem. Mas.*
Edad:

¿Ha oído hablar de la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y Saneamiento (IMCAS)?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Cree usted que es importante crear una relación de trabajo entre la ciudadanía y las autoridades locales?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Se han abierto espacios por parte de las autoridades locales para recibir las propuestas de los ciudadanos?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Conoce las propuestas de la IMCAS?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Cree que la colaboración IMCAS-Gobierno pudiera llegar a ser un ejercicio efectivo de corresponsabilidad sobre la gestión de agua y el saneamiento en el municipio?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Cree usted que con la participación de la ciudadanía se puede fortalecer la transparencia y un mejor manejo de rendición de cuentas en los servicios públicos del agua potable, alcantarillado y saneamiento en las dos ciudades?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

En el caso de Tuxtla Gutiérrez, se asistió en el mes de octubre donde se tuvo la oportunidad de entrevistar a 6 integrantes de la IMCAS-Tuxtla Gutiérrez y conocer su opinión sobre la iniciativa y su perspectiva presente y hacia el futuro. De igual forma que en Xalapa, un cuestionario de guía fue el que orientó la entrevista, el cual consistió en 22 preguntas. Asimismo, se realizó una encuesta para obtener datos cuantitativos de 12 preguntas, los cuales se muestran a continuación.

Cuestionario para la entrevista de campo Tuxtla Gutiérrez

Estas entrevistas se llevarán a cabo con el fin de poder medir el impacto que tuvo la IMCA en la población de Tuxtla Gutiérrez y si se lograron los objetivos establecidos.

- ¿Qué entiende usted por el concepto de gobernanza del agua?

Dentro de la IMCA

1. ¿Qué la/lo motivó a participar en la IMCAS?
2. ¿Se ha creado un ambiente de confianza dentro de la IMCAS?
3. ¿El dialogo entre los actores se ha realizado con respeto y escuchando todas las propuestas?
4. ¿Hasta dónde han podido llegar las negociaciones dentro de la IMCAS con el órgano operador del agua (SMAPA)?
5. ¿Se han presentado periódicamente los resultados y avances que ha tenido la IMCAS?
6. ¿Se ha logrado evitar caer en ideologías políticas o empresariales que pudieran tener intereses particulares dentro de la IMCAS?
7. ¿Se ha logrado crear una red sólida para que se pueda dar seguimiento a la IMCAS cuando las Naciones Unidas retiren su apoyo técnico?
8. ¿Cuáles han sido las lecciones aprendidas dentro de la IMCAS para usted ? (mencione las 3 más importantes)

9. ¿Cuál ha sido su perspectiva sobre el desempeño de la IMCAS hasta el momento?
10. ¿Tienen pensado constituirse legalmente? ¿Por qué sí o no?

Resultados de la IMCAS (objetivos que se pretenden alcanzar)

11. ¿La IMCAS ha tenido incidencia en las políticas públicas locales en materia de agua y saneamiento de Tuxtla Gutiérrez?
12. ¿Se han promovieron mejores prácticas de construcción (materiales que permitan la filtración del agua, como el adoquín y construcción de jardines) por la IMCAS?
13. ¿Se ha fomentado la captación de agua en residencias privadas por parte de la IMCAS?
14. ¿Se ha fomentado la limpieza de ríos en la región por parte de la IMCAS?
15. ¿Ha habido un cambio en la cultura del agua en la población de Tuxtla Gutiérrez sobre la importancia del cuidado de esta por parte de la IMCAS?
16. ¿Se ha logrado consolidar una red de información y comunicación sobre el adecuado manejo del agua para la población de Tuxtla Gutiérrez por parte de la IMCAS?
17. ¿Se ha generado mayor participación de la ciudadanía en materia de agua y saneamiento en Tuxtla Gutiérrez promovida por la IMCAS?
18. ¿Del 2009 a la fecha, ha percibido usted una mejora en los servicios de suministro de agua potable para la población y de saneamiento para las aguas servidas? (indicadores: calidad del agua, grado de presión, población con acceso al agua, tarifas para uso doméstico y recaudación, reuso de agua residual)
19. ¿Usted ha percibido un fortalecimiento entre los grupos ciudadanos, organizaciones civiles e institutos académicos y de investigación con las diversas instancias de gobierno?
20. ¿Del 2009 a la fecha, usted ha percibido que el servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento es más transparentes y con un mejor manejo de rendición de cuentas?

A futuro y sobre la CID

21. ¿Usted cree que este modelo de IMCAS se pueda replicar en otra ciudad? ¿Qué características o condiciones tendrían que tener dicha ciudad?
22. ¿Cuál es su opinión acerca de la labor de las Naciones Unidas (CEPAL, FAO, PNUD, ONUDI, ONU HABITAT, OPS/OMS, UNODC y UNESCO) en este proyecto? Favor de especificar que agencias.

Encuesta Cuantitativa IMCAS Tuxtla Gutiérrez. ***Sexo:*** *Fem. Mas.*

Edad:

¿Se ha creado un ambiente de confianza dentro de la IMCAS?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Se ha creado un dialogo entre los actores de respeto y escuchando todas las propuestas?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Se han presentaron periódicamente los resultados y avances de la IMCAS?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Se ha logrado evitar caer en ideologías políticas o empresariales que pudieran tener intereses particulares dentro de la IMCAS?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Se ha logrado crear una red sólida para que se pueda dar seguimiento a la IMCAS cuando las Naciones Unidas retiren su apoyo técnico?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿La IMCAS ha tenido incidencia en las políticas públicas locales en materia de agua y saneamiento?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Se han promovieron mejores prácticas de construcción (materiales que permitan la filtración del agua, como el adoquín y construcción de jardines) por la IMCAS

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Se ha generado mayor participación de la ciudadanía en materia de agua y saneamiento en Tuxtla Gutiérrez promovida por la IMCAS?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Ha habido un cambio en la cultura del agua en la población de Tuxtla Gutiérrez por parte de la IMCAS?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Se ha logrado consolidar una red de información y comunicación sobre el adecuado manejo del agua para la población de Tuxtla Gutiérrez por parte de la IMCAS?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

¿Del 2009 a la fecha, usted percibe que el servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento es más transparente y con un mejor manejo de rendición de cuentas?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

¿Usted cree que este modelo de IMCAS se pueda replicar en otra ciudad?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

Por parte de las autoridades locales en Tuxtla Gutiérrez, se tuvo la oportunidad de entrevistar a 4, de los cuales 3 eran servidores estatales y 1 municipal, siendo este el Secretario Técnico del organismo operador SMAPA. Las entrevistas estuvieron guiadas por las mismas 11 preguntas que se les hicieron a las autoridades de Xalapa, con el fin de conocer su sentir sobre el IMCAS y conocer su nivel de participación e involucramiento. Además, se les realizó una encuesta de 6 preguntas igual a la que se les realizó a las autoridades de Xalapa para obtener datos cuantitativos.

Además durante los meses de septiembre y noviembre se entrevistaron a 6 funcionarios de agencias de Naciones Unidas que estuvieron involucrados en el proceso. Las agencias entrevistadas fueron las siguientes: ONU-Hábitat 2 personas, PNUD 2 personas, UNODC 1 persona, OPS/OMS 1 persona. De igual forma, las entrevistas fueron guidas por un cuestionario de 12 preguntas, seguida de una encuesta de 6 preguntas para la obtención de los datos cuantitativos.

Cuestionario para la entrevista de campo agencias ONU.

1. ¿Qué entiende usted por el concepto de gobernanza del agua?
2. ¿Cuáles cree que sean los beneficios que tengan las IMCAS en las ciudades en las que se está llevando a cabo?

3. ¿Qué impactos cree usted tenga la IMCAS para los diversos sectores involucrados? (sociedad civil, gobierno, sector privado)
4. ¿Usted cree que este modelo de IMCAS se pueda replicar en otra ciudad? ¿Qué características o condiciones tendrían que tener dicha ciudad?
5. ¿Cuál es su opinión acerca de la labor de las Naciones Unidas (CEPAL, FAO, PNUD, ONUDI, ONU HABITAT, OPS/OMS, UNODC y UNESCO) en este proyecto?
6. ¿Cuáles fueron los motivos principales para llevar a cabo la cooperación entre las diversas agencias en este proyecto?
7. ¿Cómo agencia, cuál fue su función/labor dentro del proyecto de la IMCAS?
8. ¿Está satisfecho con los resultados obtenidos por su agencia en el proyecto de IMCAS?
9. ¿Cree usted que sea posible replicar este tipo de cooperación entre las agencias de Naciones Unidas para este tipo de ejercicios?
10. ¿Cómo definiría la relación de trabajo entre la ciudadanía y el organismo operador para llevar a cabo la IMCAS?
11. ¿Cómo percibe usted que las autoridades locales (gobierno) han aceptado el proyecto de las IMCAS?
12. ¿Cree usted que se puede llevar a cabo un ejercicio de corresponsabilidad entra la IMCAS y el gobierno? ¿En cuánto tiempo? ¿Si no, por qué?

Encuesta Cuantitativa ONU. ***Sexo:*** *Fem. Mas.* ***Edad:***

¿Usted cree que este modelo de IMCAS se pueda replicar en otra ciudad?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Está satisfecho con los resultados obtenidos por su agencia en el proyecto de IMCAS?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Cree usted que se pueda replicar este tipo de cooperación entre las agencias de Naciones Unidas para este tipo de ejercicios?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Cómo definiría la relación de trabajo entre la ciudadanía y organismo operador para llevar a cabo la IMCAS

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

¿Cómo percibe usted que las autoridades locales (gobierno) han aceptado el proyecto de las IMCAS?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

¿Cree usted que se puede llevar a cabo un ejercicio de corresponsabilidad entra la IMCAS y el gobierno?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

En el mes de octubre se pudo entrevistar al Coordinador de Proyectos del Consejo Consultivo del Agua para conocer su opinión sobre esta iniciativa. De igual forma se utilizó un cuestionario guía de 16 preguntas y una encuesta para la obtención de los datos cuantitativos de 5 preguntas.

<u>Cuestionario para la entrevista de campo Consejo Consultivo del Agua.</u>

1. ¿Qué entiende usted por el concepto de gobernanza del agua?
2. ¿Cómo surge la idea de formar la iniciativa de la IMCAS?
3. ¿Cuáles fueron los primeros pasos para poder conformar la IMCAS?
4. ¿Cuáles cree que sean los beneficios que tengan las IMCAS en las ciudades en las que se está llevando a cabo?
5. ¿Qué impactos cree usted tenga la IMCAS para los diversos sectores involucrados? (sociedad civil, gobierno, sector privado)
6. ¿Usted cree que este modelo de IMCAS se pueda replicar en otra ciudad? ¿Qué características o condiciones tendrían que tener dicha ciudad?
7. ¿Para usted, cuáles fueron sus lecciones aprendidas durante el proceso de conformación de la IMCAS? (mencione las 3 más importantes)
8. ¿Cuál es su perspectiva sobre la misión, visión y trabajo colaborativo con los organismos operadores de la IMCAS?

9. ¿Piensa que se pueda lograr consolidar una red de información y comunicación sobre el adecuado manejo del agua para la población de las dos ciudades? ¿En cuánto tiempo? ¿Si no, por qué?
10. ¿Cree usted que se pueda generar mayor participación de la ciudadanía en materia de agua y saneamiento en las dos ciudades? ¿En cuánto tiempo? ¿Si no, por qué?
11. ¿Cree usted que se pueda fortalecer la transparencia y un mejor manejo de rendición de cuentas en los servicios públicos del agua potable, alcantarillado y saneamiento en las dos ciudades? ¿En cuánto tiempo? ¿Si no, por qué?
12. ¿Cuál es su opinión acerca de la labor de las Naciones Unidas (CEPAL, FAO, PNUD, ONUDI, ONU HABITAT, OPS/OMS, UNODC y UNESCO) en este proyecto?
13. ¿Cuáles fueron los motivos principales para llevar a cabo la cooperación entre el Consejo Consultivo del Agua y las agencias de NN.UU. en este proyecto?
14. ¿Cómo definiría la relación de trabajo entre la ciudadanía y el gobierno para llevar a cabo la IMCAS?
15. ¿Cómo percibe usted que las autoridades locales (gobierno) han aceptado el proyecto de las IMCAS?
16. ¿Cree usted que se puede llevar a cabo un ejercicio de corresponsabilidad entra la ciudadanía y el gobierno en las dos ciudades? ¿En cuánto tiempo? ¿Si no, por qué?

Encuesta Cuantitativa Consejo Consultivo del Agua. ***Sexo:*** *Fem. Mas.*
Edad:

¿Usted cree que este modelo de IMCAS se pueda replicar en otra ciudad?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Piensa que se pueda lograr consolidar una red de información y comunicación sobre el adecuado manejo del agua para la población de las dos ciudades?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
○	○	○	○	○

¿Cree usted que se pueda generar mayor participación de la ciudadanía en materia de agua y saneamiento en las dos ciudades?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

¿Cree usted que se pueda fortalecer la transparencia y un mejor manejo de rendición de cuentas en los servicios públicos del agua potable, alcantarillado y saneamiento en las dos ciudades?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

¿Cree usted que se puede llevar a cabo un ejercicio de corresponsabilidad entra la ciudadanía y el gobierno en las dos ciudades?

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Medianamente De acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente En desacuerdo
◯	◯	◯	◯	◯

Las respuestas obtenidas en las entrevistas fueron analizadas cualitativamente extrayendo los puntos de mayor relevancia, haciendo la división entre las respuestas obtenidas en Xalapa y las obtenidas en Tuxtla Gutiérrez. Los resultados que arrojaron las encuestas cuantitativas, se les otorgó un valor del 10 al 0, siendo 10 la calificación más alta de “total acuerdo” y 0 la más baja de “total desacuerdo”. También se hizo la distinción entre Xalapa y Tuxtla Gutiérrez. Todas las respuestas de cada pregunta fueron sumadas y promediadas para obtener un valor numérico general por pregunta.

Posteriormente las preguntas fueron concentradas en grandes grupos para así, con base en su naturaleza, otorgarles diversas variables, por lo que cada grupo cuenta con dos o más variables. Dichas variables, con los valores numéricos extraídos de cada pregunta se convirtieron en indicadores, que sumados en su conjunto reflejan una conclusión en particular del grupo. Con ello se realizaron tablas y gráficas para enfatizar lo expuesto en la parte cualitativa.

Los grupos son los siguientes: Para el cuestionario de los integrantes de las IMCAS los grupos son: Antecedentes de las IMCAS: variable: Relaciones Internas,

Relaciones Externas, Resultados de los Objetivos, Percepción servicios órgano operador y Perspectiva a Futuro. Para el cuestionario de las autoridades locales los grupos son: Difusión y Gobernanza y para el cuestionario de ONU y CCA los grupos son IMCAS y Agencias.

Con todo esto, al final de la práctica se entregó un informa a la agencia ONU-Hábitat sobre un análisis cualitativo y cuantitativo de la IMCAS, el cual les fue de gran utilidad ya que se extrajeron datos relevantes. De la misma forma, se realizó un estudio comparativo entre ambos grupos para conocer sus lecciones aprendidas durante el proceso de conformación, los impactos y beneficios obtenidos en las ciudades y su perspectiva de sostenibilidad para el futuro.